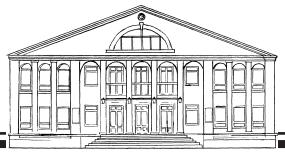
2017 р., № 1 (26)

Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

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

Редакційна колегія:
Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
Д. Т. Бікулов, к.держ.упр., доцент
М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
С. К. Бостан, д.ю.н., професор
О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
А. О. Дєгтяр, д.держ.упр., професор
О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор
В. А. Ільяшенко, 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
А. О. Монаєнко, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
В. Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
Н. Я. Якимчук, д.ю.н, професор

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

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

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

Засновники:

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

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
29 березня 2017 р., протокол № 7

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2017. – № 1(26). – 274 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 27.03.2017.
Підписано до друку 31.03.2017.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 22-18Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2017

ЗМІСТ

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

Д. С. Крилова
НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПРАВ ЛЮДИНИ
В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ **5**

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

І. М. Берназюк
ПРОБЛЕМА КЛАСИФІКАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ **11**

А. М. Гандзюк
ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ
СТАБІЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ **18**

Ю. В. Кириченко
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я
В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОЇ ЄВРОПИ **24**

Я. І. Ленгер
ФОРМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНУ ТА ПІДЗАКОННОГО АКТУ
ЯК УМОВА УНИКНЕННЯ КОЛІЗІЙ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ **31**

О. Д. Мамедов
ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ **36**

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

К. А. Затулко
ШЛЯХ ДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ
З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ У ЧАСТИНІ РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ НА ВНУТРІШНЬОМУ ВОДНОМУ ТРАНСПОРТІ
ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ **45**

Е. М. Феделеш
ЗАСТОСУВАННЯ ТАРИФНИХ МЕТОДІВ З МЕТОЮ
ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОГО ТОВАРОВИРОБНИКА **52**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Н. М. Вапнярчук
МІНІМАЛЬНИЙ РОЗМІР ПОСАДОВОГО ОКЛАДУ
ЯК СОЦІАЛЬНА ГАРАНТІЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ: НОВАЦІЇ **59**

Д. А. Пунтус
МАСОВЕ ВИВІЛЬНЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ:
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ **64**

В. О. Радіонова-Водяницька
ДО ПИТАННЯ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АТЕСТАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ **70**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

В. А. Виноградов
ФІЗИЧНА ОСОБА ЯК ПЛАТНИК ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ:
СПІРНІ ПИТАННЯ ТА ЇХ НОРМАТИВНЕ ВИРІШЕННЯ **76**

Д. В. Гудков
ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ВРЕГУЛЮВАННЯ
КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ..... **83**

Е. В. Косова
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО
ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ..... **89**

М. В. Процишен
СУБ'ЄКТИ КООРДИНАЦІЇ ТРАНСКОРДОННИХ ВІДНОСИН
У СФЕРІ МІЖНАРОДНИХ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ..... **95**

О. В. Ульяновська
СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ,
ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ КОНТРОЛЬ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ
СУДІВ І СУДДІВ..... **101**

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

В. В. Вапнярчук
ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПІДСЛІДНОСТІ, ДОПУСТИМОСТІ
ДОКАЗІВ ТА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ..... **107**

В. О. Малярова, Л. В. Дмитрієва
ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ОБСТАВИН, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ
ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, УЧИНЕНИХ НЕПОВНОЛІТНІМИ..... **116**

**МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

О. Л. Євмєшкіна
ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ
ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ..... **121**

А. В. Ковальчук
ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ
(НА ПРИКЛАДІ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ)..... **127**

С. В. Ларін
ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
В КОНТЕКСТІ ЦІННОСТЕЙ ОБ'ЄДНАНОЇ ЄВРОПИ..... **132**

V. M. Markovets
THE POLITICAL CULTURE OF PERSONALITY
IN GLOBALIZATION CHELLENGES CONDITIONS..... **140**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Г. В. Бритова, Є. В. Скрильник
НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ
ЯК ЧИННИК ПОДОЛАННЯ ЗАГРОЗ У СФЕРІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... **144**

О. І. Воронов
ЗАЛУЧЕНІСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ..... **151**

О. Б. Ганьба
ШЛЯХИ ТА ЗАХОДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗРІЗІ
СУЧАСНИХ РЕФОРМ І ВІЙСЬКОВОГО ПРОТИСТОЯННЯ НА СХОДІ УКРАЇНИ..... **158**

В. Н. Грудницкий, В. В. Чистякова
РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ..... **164**

М. В. Канавець
РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОСУВАННІ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ **170**

С. П. Кучин
СПЕЦИФІЧНІ УМОВИ РОЗВИТКУ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ
ЯК ФАКТОР РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЮ СФЕРОЮ **178**

Ю. Ю. Лихач
ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА **185**

І. С. Педак
БЕНЧМАРКІНГ ЯК МЕХАНІЗМ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ
ТА ЗАПОРУКА МАЙБУТНЬОГО РЕГІОНІВ **191**

Д. В. Спасібов
ІННОВАЦІЙНІ ЕЛЕКТРОННІ СЕРВІСИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ **197**

Р. І. Сторожев
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ЛІДЕРІВ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ЗАСОБАМИ МАРКЕТИНГУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД **203**

В. В. Тенюх
ПОНЯТТЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ЗМІСТ І СТРУКТУРА **210**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Р. Ю. Гришко
ВПЛИВ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ НА РОЗМЕЖУВАННЯ
ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ **217**

Т. П. Козарь
МУНІЦИПАЛЬНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ОСВІТИ
У СФЕРІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ **224**

Ю. В. Румянцев
ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ **231**

О. В. Сергієнко
ПРИНЦИП ДІЄВОСТІ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗДІЙСНЕННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ **236**

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Н. Б. Ларіна
СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЧИННИК
РОЗБУДОВИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ **241**

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

А. О. Надежденко
ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ **247**

Л. В. Прудиус
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ:
ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ **253**

А. О. Чаркіна
ОСОБЛИВОСТІ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В КРАЇНАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (НА ПРИКЛАДІ ГРЕЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ) **262**

О. Л. Молошна
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНУ І НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ **267**

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

УДК 341.231.14:342.7:005.44

Д. С. Крилова
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Запорізького національного університету

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Статтю присвячено загальнотеоретичному аналізу напрямів розвитку прав людини в умовах глобалізації. Досліджено сучасне міжнародне та українське законодавство, а також стан захищеності прав людини в окремих країнах ЄС. Аналіз відповідних напрямів розвитку здійснено з позицій взаємозв'язку моральних і правових норм. Виявлено проблеми та перспективи розвитку правозахисної діяльності.

Ключові слова: *глобалізація, мораль, права людини, універсалізація, міжнародні організації, транснаціональні корпорації.*

Постановка проблеми. Глобалізація спричинила бурхливий розвиток законодавчих норм у галузі прав людини, однак практична реалізація цих приписів за сучасних умов залишається досить проблематичною. Посилення співробітництва держав у рамках низки урядових і неурядових міжнародних організацій покликано знизити кількість порушень прав людини на світовому й регіональному рівнях. Відповідні зміни дозволяють виокремити загальні напрями розвитку прав людини, що є спільними для багатьох країн світу.

Метою статті є аналіз напрямів розвитку прав людини в умовах глобалізації. Обрана тема є особливо актуальною з огляду на появу великої кількості нових правових норм, що регулюють сферу захисту прав людини, і водночас високий показник кількості порушень цих прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання напрямів розвитку прав людини певною мірою відображено у працях таких учених: О.В. Батанова, С.І. Максимова, Н.М. Марченко, П.М. Рабиновича, Т.Л. Сироїд, Л.Г. Удовика та ін., а також у науковому доробку молодих дослідників О.Є. Аврамової, О.С. Жидкової, В.Р. Щавінського, М.М. Щирби та ін.

Виклад основного матеріалу. Сучасний досвід переконливо свідчить про зростання міжнародної співпраці у законодавчій сфері, що, у свою чергу, спричинило розвиток правових норм щодо захисту прав людини та появу великої кількості міжнародних організацій, покликаних певним чином сприяти такому захисту: ООН, ЮНІСЕФ, МОП, ВОЗ, ОБСЄ, НБСЄ, Європейський суд із захисту прав людини та ін. Вітчизняні вчені відзначають ускладнення системи міжнародного правового регулювання прав людини [1; 2]. Воно полягає у тому, що в умовах глобалізації захист прав людини виноситься як на національний, так і на міжнародний рівень. Формуються численні як урядові, так і неурядові міжнародні організації, що покликані сприяти захисту відповідних прав. На думку Л.Г. Удовики, глобалізація прав людини відображає зростання і поглиблення загальної залежності, що об'єктивно визначається нови-

© Крилова Д. С., 2017

ми викликами цивілізації, які вимагають спільної діяльності людей, що виходить за державні, соціокультурні, конфесіональні, національні й інші бар'єри [3, с. 620]. Як слушно зазначає Т.Л. Сироїд, найвизначніших результатів із міжнародної співпраці було досягнуто у Європі [1, с. 80].

Тенденція ускладнення правового регулювання прав людини і зростання міжнародної співпраці у цій сфері є позитивною, оскільки лише активне міжнародне співробітництво може забезпечити подолання проблем у галузі захисту прав людини.

Універсалізацію прав людини вчені визначають як усезагальний, усеохоплюючий характер прав людини, різносторонність та адекватне застосування до будь-якої людини, соціуму незалежно від їхніх особливостей. Універсалізація також означає адекватне сприйняття прав людини й однакове їх застосування як на глобальному, так і на кожному з регіональних рівнів [4, с. 384; 5, с. 106]. На думку С.І. Максимова, відомого вітчизняного фахівця з універсалізації, права людини виникають незалежно від юридичних установлень і лише визнаються у законодавстві (у широкому сенсі) як вираз моральної гідності людини. Вони спрямовані на утримання найважливіших цінностей людського життя й утвердження людини як найважливішої цінності. Це такі права, від яких людина не може відмовитись, дотримання яких може вимагати від кожного [6, с. 115]. Також учений зазначає, що саме універсалізація є напрямом правової політики стосовно прав людини в міжнародному вимірі. Об'єктивною основою універсалізації прав людини є їх фактичне поширення, яке здійснюється у формі темпорального, когнітивного і функціонального поширення. Під темпоральною (історичною) універсалізацією прав людини слід розуміти не тільки певний прогрес у сприйнятті свободи, а й політичні стандарти виправдання. Когнітивне поширення прав людини означає поширення знання про права людини, внаслідок чого всі політичні дискусії на міжнародній арені починаються (нехай навіть лише на словах) навколо прав людини. Функціональна універсалізація прав людини пов'язана з корисністю їхнього захисту у практичному аспекті. Правові системи ґрунтуються на свободі, тому будь-яка правова система працює краще, якщо вона поважає принаймні деякі права людини [6, с. 115].

Хоча універсалізація прав людини і є визнаною науковцями тенденцією сучасного міжнародного законодавства, проте нині ступінь захисту прав людини досить суттєво різниться від країни до країни. Так, згідно із статистикою звернень до Європейського суду з прав людини кількість позовних заяв, поданих проти тієї чи іншої країни, виглядає таким чином: Україна – 19,5%, Італія – 14,4%, Російська Федерація – 14,3%, Туреччина – 13,6%, Румунія – 4,9%, Сербія – 3,6%, Грузія – 3,3%, Угорщина – 2,6%, Польща – 2,6%, Словенія –2,4%, інші 37 країн Європи – 18,7% [7, с. 167].

Зауважимо, що це лише статистика звернень до Європейського суду, а відповідно, по-перше, може бути показником лише для європейського регіону, і, по-друге, вона не охоплює ті порушення, що залишилися поза увагою відповідного суду. Ця статистика є досить невтішною для України. Відмінність між кількістю позовів є вражаючою, навіть зважаючи на кількість населення тієї чи іншої держави. Отже, говорити про універсалізацію прав людини в реальному, практичному, а не декларативному сенсі ще зарано. Проте ми не можемо не погодитись із думкою, що через недосконалість інститутів здійснення прав людини в деяких країнах не слід відкидати саму ідею універсалізації [6, с. 116]. Отже, тенденцію універсалізації прав людини також можна зарахувати до позитивних.

Поряд з універсалізацією у розвитку прав людини в умовах глобалізації простежується тенденція до зміни суб'єкта контролю у сфері прав людини. Так, З. Бауман зазначає, що тривогу викликає такий негативний аспект глобалізації, як незахищеність людей від свавілля великих компаній, які піклуються не про інтереси своїх працівників та довкілля, а насамперед про ринкову вигоду. Вчений пише, що закон у таких випадках на боці економічних структур, проте з морального погляду подібна ситуація є досить негативною [8, с. 15]. Схожу думку висловлює і

М.Ю. Щирба, яка наголошує, що зміна суб'єкта контролю у сфері прав людини має дві складові: по-перше, зменшення ролі держави, державної влади окремої країни стосовно права, правового регулювання і прав людини; по-друге, держава втрачає свої позиції через появу на міжнародній арені інших «нестандартних» систем управління, тобто економічних структур [2, с. 380–381].

Справді, великі економічні структури, насамперед ТНК, мають суттєві важелі впливу на реальне здійснення прав людини, зокрема, таких їхніх складових, як трудові права та право на безпечне середовище. Зауважимо, що глобалізація у такому разі сприяє виникненню ситуації, у якій закон суперечить моралі. Отже, цей напрям розвитку прав людини є здебільшого негативним явищем.

Дисонанс між загальноприйнятими стандартами прав людини і модерністськими тенденціями є логічним наслідком глобалізації. Територіальна належність уже не є найвагомішим критерієм у правовому регулюванні прав людини. Зміна сутності суверенітету, кризи владного начала зумовлюють глобальний погляд на права людини і їхній поступальний розвиток [2, с. 381]. За таких умов національне законодавство потребує поступової адаптації до модерністських тенденцій, що і відбувається у розвинутих країнах. Цей дисонанс можна віднести до нейтральних тенденцій, оскільки, з одного боку, захист прав людини є одним із головних обов'язків держави, послаблення її впливу порівняно з ТНК є досить загрозливим явищем. З іншого боку, винесення захисту прав людини на наднаціональний рівень і втручання міжнародної спільноти у разі порушення прав людини державою (або бездіяльності держави у разі такого порушення) є позитивним аспектом глобалізації.

У багатьох міжнародно-правових і національно-правових документах визнається такий суб'єкт інституту прав та свобод, як «майбутні покоління», зокрема у Статуті ООН, Декларації Конференції ООН з проблем навколишнього середовища 1972 р., Віденській декларації і Програмі дій 1993 р., Орхуській конвенції (Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища) 1998 р., Декларації та Програмі дій у сфері культури світу 1999 р. тощо, а також у преамбулах конституцій багатьох держав [2, с. 381]. Також прикладом уваги законодавця до прав майбутніх поколінь можна назвати ст. 37 Хартії ЄС, що закріплює обов'язок країн ЄС встановлювати підвищений рівень захисту навколишнього середовища та забезпечувати підвищення його якості відповідно до принципу сталого розвитку [9]. Піклування про майбутнє покоління є позитивним кроком у становленні більш морального законодавства глобалізованого світу. Така позиція свідчить про те, що людство нарешті почало замислюватися над тим, що буде далі, який світ побачать ті, хто буде після нас.

Глобальні проблеми сучасності, зокрема погіршення екології і загроза нестачі природних ресурсів, диктують потребу докорінної зміни ставлення людини до Землі. Нерозважливо ставлячись до навколишнього середовища сьогодні, людство ніби вже порушує право на безпечне довкілля, здоров'я або навіть життя майбутніх поколінь. Проте, незважаючи на те, що права майбутніх поколінь закріплені законодавчо, реальний стан захисту їхніх інтересів залишає бажати кращого: екологічна сфера залишається однією із найпроблемніших аспектів консолідації зусиль держав. Попри переконливі декларації на папері, сьогоденні егоїстичні інтереси переважають над думкою про майбутнє. Проте формальне визнання майбутнього покоління суб'єктом прав і свобод є позитивним аспектом у сучасному розвитку прав людини.

Трансформація змісту прав людини під натиском глобальних проблем сучасності [2], зокрема, полягає у становленні системи екологічних прав людини, а також необхідності розробки правових норм, що забезпечили б подолання відсталості деяких країн. Насамперед це стосується країн Африки, де через тотальну злиденність населення є ускладненим навіть реалізація права на життя, не кажучи вже про право на охорону здоров'я або освіту. Проблема полягає у тому, що економічно розвинуті країни не матимуть жодної ви-

години з вирішення проблеми відсталості, а моральність людства ще не зросла до такого рівня, щоб альтруїзм утвердився на міжнародному рівні. Як слушно зазначає Л.Г. Удовика, економічно потужні держави досить часто порушують принципи рівного партнерства і справедливості, застосовують «подвійні стандарти», суттєво впливають, а в окремих випадках і визначають пріоритети зовнішньої і внутрішньої політики в економічно нестабільних молодих демократіях. Глобальні процеси без міцної правової основи неминуче призводять і будуть призводити до деформацій, перекосів, поляризації нерівності [3, с. 616].

Загроза нестачі сировини у глобальному масштабі (нафти, газу, продовольчих ресурсів) також є однією із глобальних проблем сучасності, яка в майбутньому може суттєво вплинути на зміст прав людини, якщо людство не знайде альтернативних шляхів забезпечення свого виживання.

Розмірковуючи про посилення уваги до прав меншин, доцільно зазначити, що, на думку О.В. Батанова, під меншинами слід розуміти соціально значущі частини населення, які відрізняються за національністю, релігійними, мовними та іншими ознакам від домінуючої більшості або частини населення, яка незалежно від її чисельності зазнає дискримінації. У глобалізованому світі відбувається широке впровадження принципу толерантності щодо меншин і соціальних груп, консолідованих за ознакою мови, раси, віросповідання, гендеру або сексуальної орієнтації. Соціальна толерантність полягає в усвідомленні та наданні іншим їхнього права жити відповідно до власного світогляду та служити цінностям їхньої самобутньої культури. Соціальна толерантність означає прийняття, правильне розуміння і повагу до інших культур, способів самовираження і прояву людської індивідуальності, зокрема в етнонаціональній та конфесіональній сфері, сфері гендерних і статевих відносин. Саме тому толерантне ставлення розглядається як соціальна цінність, яка забезпечує права людини, свободу і безпеку, а формування цього поняття часто пов'язують із гуманістичними ідеалами [10, с. 7–8]. Права меншин закріплено, зокрема, у таких нормативно-правових актах, як Статут ООН, Європейська конвенція з прав людини й основоположних свобод (ст. 14), Рамкова конвенція про захист національних меншин, Гельсінський Заключний акт 1975 р. (розділ 7), Загальна декларація прав людини тощо. На нашу думку, утвердження рівності всіх людей незалежно від їхнього гендеру, культурно-релігійної приналежності та інших ознак та поваги до прав меншин є позитивною тенденцією з морального погляду. Проте, з іншого боку, моральні установки окремих індивідів і груп осіб можуть вступати у конфлікт із загальнолюдською тенденцією урівнення прав людей. На жаль, навіть у сучасному світі непоодинокі випадки дискримінації та упередженого ставлення до меншин.

Повне усунення проблем утвердження рівності у сучасному світі не відбулося навіть стосовно жінок, які становлять половину людства. Так, слабка стать досі зазнає утиску у професіональній сфері, непоодинокі випадки надання переваги чоловікам під час прийняття на роботу, а співвідношення чоловіків і жінок, які обіймають керівні посаді, явно не на користь останніх. Нормативно-правові акти всесвітнього масштабу, такі як Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок, Пекінська декларація, а також національне законодавство більшості країн забороняють будь-які форми дискримінації щодо жінок, проте на практиці у багатьох із цих правових норм немає практичного механізму реалізації.

Отже, утвердження рівності та поваги до прав меншин усе ще залишається проблемним аспектом захисту прав людини, проте зміни у правовому регулюванні становища меншин та юридичне закріплення рівності слід віднести до позитивних напрямів розвитку прав людини.

Велика кількість збройних конфліктів у світі спричинила необхідність посилення правового регулювання статусу біженців. Нині у відповідній сфері діють такі міжнародно-правові акти, як Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців 1950 р., Конвенція ООН про статус біженців 1951 р., Європейська угода про

скасування віз для біженців 1959 р., Протокол до Конвенції ООН про статус біженців 1967 р., Декларація ООН про територіальний притулок 1967 р., Європейська угода про передачу відповідальності за біженців 1980 р., Дублінська та Шенгенська конвенції 1990 р. та ін. Вважаємо посилення правового регулювання статусу біженців позитивною тенденцією, проте необхідність такого посилення спричинена недостатньо дієвим правовим регулюванням збройних конфліктів на міжнародно-правовому рівні.

Усе частіше у юридичній літературі, як зарубіжній, так і вітчизняній, згадується так зване четверте покоління прав людини. До переліку цих прав належать право на зміну статі, трансплантацію органів, клонування, використання віртуальної реальності, одностатевих шлюбів, штучного запліднення, евтаназії, вільної від дитини сім'ї та незалежного від державного втручання життя за релігійними, моральними поглядами [11, с. 101]. За сучасного технологічного і соціокультурного розвитку людства реалізація будь-якого з цих прав стає практично можливою. З іншого боку, ці питання є доволі неоднозначними як із законодавчого, так і з морально-етичного погляду. Ставлення до прав людини четвертого покоління може суттєво різнитись як на законодавчому, так і на моральному рівнях, і навіть те, що формально дозволено, може викликати неприйняття у певних груп осіб та індивідів. Це той випадок, коли норми моралі вступають у конфлікт із нормами права. З іншого боку, мораль на індивідуальному або груповому рівнях може дозволяти те, що заборонено законом, проте у такому разі заборонена поведінка буде реалізована на практиці лише у поодиноких, виключних випадках й отримає відповідне переслідування за законом, якщо це доцільно. Визначити, чи є становлення четвертого покоління позитивним або негативним аспектом розвитку законодавства неможливо – це питання є занадто складним через велику кількість суперечливих аспектів і потребує окремого ґрунтовного дослідження.

Отже, аналіз наукових праць із проблематики прав людини дозволяє виокремити такі напрями їхнього розвитку: 1) ускладнення системи міжнародного правового регулювання прав людини та зростання міжнародної співпраці у цій галузі; 2) трансформація змісту прав людини під натиском глобальних проблем сучасності; 3) універсалізація прав людини; 4) зміна суб'єкта контролю у сфері прав людини; 5) суперечність (дисонанс) між загальноприйнятими стандартами прав людини та модерністськими тенденціями; 6) визнання такого суб'єкта інституту прав та свобод, як «майбутні покоління»; 7) посилення уваги до прав меншин і утвердження рівності; 8) посилення правового регулювання статусу біженців; 9) становлення прав людини так званого четвертого покоління. Зазначені тенденції поєднують позитивні, негативні та нейтральні аспекти.

Висновки і пропозиції. В умовах глобалізації права людини поступово трансформуються, аналіз сучасного законодавства дозволяє виокремити нові напрями їхнього розвитку. Попри універсалізацію прав людини, зростання міжнародних правових актів та інститутів, які сприяють захисту прав людини, практична реалізація цих правових приписів лишається досить проблематичною, що зумовлено низькою ефективністю дієвих механізмів їхньої реалізації в умовах посилення глобальних ризиків і загроз.

Список використаної літератури:

1. Сироїд Т.Л. Правова основа та механізми захисту прав людини на міжнародному регіональному рівні / Т.Л. Сироїд // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2014. – №. 1. – С. 79–86.
2. Щирба М.Ю. Ознаки трансформації прав людини в умовах глобалізації суспільства / М.Ю. Щирба [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/33000/1/61-378-382.pdf.
3. Антропологія права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи) : статті учасників Міжнар. «круглого столу» (м. Львів, 3–5 груд. 2010 р.). – Львів : Галицький друкар, 2010. – 696 с.
4. Марченко Н.М. Государство и право в условиях глобализации / Н.М. Марченко. – М. : Проспект, 2009. – 400 с.
5. Щавінський В.Р. Держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та

відповідність природі адміністративної юстиції / В.Р. Щавінський // Публічне право. – 2015. – № 4 (20). – С. 103–108.
6. Максимов С.І. Універсальність прав людини / С.І. Максимов // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 110–117.
7. European Court of Human Rights Annual Report 2014 // Registry of the European Court of Human Rights. – Strasbourg, 2015. – 178 p.
8. Bauman Z. Globalization: The human consequences / Z. Bauman. – Columbia University Press, 1998. – 188 p.
9. Хартія основних прав Європейського Союзу : міжнародний документ від 7.12.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
10. Батанов О.В. Права меншин в умовах глобалізації: проблеми становлення та реалізації / О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – №. 4. – С. 7–12.
11. Аврамова О.Є. Четверте покоління прав людини: постановка проблеми / О.Є. Аврамова, О.С. Жидкова // Право України. – 2010. – №. 2. – С. 101–107.

Крылова Д. С. Направления развития прав человека в условиях глобализации

Статья посвящена общетеоретическому анализу направлений развития прав человека в условиях глобализации. Исследовано современное международное и украинское законодательство, а также состояние защищенности прав человека в отдельных странах ЕС. Анализ соответствующих направлений развития осуществлен с позиций взаимосвязи моральных и правовых норм. Выявлены проблемы и перспективы развития правозащитной деятельности.

Ключевые слова: *глобализация, мораль, права человека, универсализация, международные организации, транснациональные корпорации.*

Krylova D. Directions of human rights development under the conditions of globalization

The article is dedicated to general theoretical directions of human rights development under the conditions of globalization. The modern international and Ukrainian legislation is investigated as well as the condition of human rights protection in particular EU countries. The analysis of corresponding directions of development from the perspective of moral and legal norms is made. The problems and perspectives of human rights defence activity are revealed.

Key words: *globalization, morality, human rights, universalization, international organizations, transnational corporations.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.5

І. М. Берназюк
кандидат юридичних наук,
радник заступника Голови
Національного агентства запобігання корупції

ПРОБЛЕМА КЛАСИФІКАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Статтю присвячено актуальним проблемам класифікації стратегічних актів Президента України. Проведено критичний аналіз різних видів актів ненормативного характеру, що приймаються главою держави; визначено форми, в яких приймаються відповідні акти; виявлено проблеми у сфері стратегічної правотворчості Президента України. На підставі проведеного аналізу розроблено класифікацію стратегічних актів глави держави.

Ключові слова: *стратегічний акт, класифікація, Президент України, указ, розпорядження, послання.*

Постановка проблеми. Президент України як глава держави відповідно до Конституції України наділений широким колом повноважень у сфері правотворчості, в результаті якої приймаються рішення у різних формах. Традиційно вважається, що систему актів правотворчості Президента України (за критерієм форм, які прямо передбачені Конституцією України) становлять: акти, які безпосередньо приймаються главою держави (указ, розпорядження, щорічне та позачергове послання до Верховної Ради України, послання до народу України), та акти, які ініціює Президент України (проект міжнародного договору, проект закону або постанови Верховної Ради України, пропозиції до прийнятого Верховною Радою України закону, а також конституційне подання). При цьому всі акти глави держави за змістом доцільно розмежувати на нормативні і ненормативні правові акти.

Отже, Президент України уповноважений приймати різні види актів, зокрема стратегічного і політико-правового характеру. Водночас відсутність науково розробленої концепції щодо системи стратегічних актів Президента України, недосконалість правового регулювання у цій сфері створюють низку проблем наукового і практичного характеру стосовно упорядкування стратегічних актів Президента України. Зокрема, потребують систематизації й уточнення назви і форми стратегічних актів глави держави, а також необхідне вирішення проблеми прийняття однакових за назвою актів у різних формах та різними владними суб'єктами.

У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження, присвяченого систематизації стратегічних актів Президента України і розробці їх класифікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми стратегічної правотворчості глави держави досліджували такі науковці: В.В. Андрусів, Ю.Г. Барабаш, М.В. Білак, Н.В. Бобракова, Ю.О. Волошин, І.О. Костицька, Т.В. Скомороха, О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко та ін. При цьому науковцями питання стратегічних актів Президента Укра-

© Берназюк І. М., 2017

їни розглядалось, як правило, у контексті більш широкої проблеми – правотворчості (Ю.О. Волошин, О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко та ін.) або актів глави держави (В.В. Андрусів, Ю.Г. Барабаш та ін.). Таким чином, можна констатувати, що комплексних наукових досліджень, присвячених класифікації стратегічних актів Президента України, наразі не достатньо.

Метою статті є розробка класифікації стратегічних актів Президента України. Для виконання поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: 1) провести критичний аналіз різних видів актів нормативного характеру, що приймаються главою держави; 2) визначити форми, в яких приймаються відповідні акти; 3) виявити проблеми у сфері стратегічної правотворчості Президента України; 4) розробити класифікацію стратегічних актів глави держави.

Виклад основного матеріалу. У ст. 106 Конституції України [1] зазначено, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. На цій підставі можна зробити висновок, що у формі указів та розпоряджень приймаються і низка стратегічних актів глави держави.

Так, що стосується стратегічних повноважень Президента України, то відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [2] у формі указів можуть прийматися рішення щодо надання доручень Кабінету Міністрів України, а у формі розпоряджень – рішення про проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України.

Указами Президента України відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [3] також затверджуються рішення Ради національної безпеки і оборони України, зокрема Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, інші державні програми, доктрини з питань національної безпеки і оборони.

Крім того, слід вказати на ті акти Президента України, які приймаються у формі ненормативних, але офіційних документів, визначених Конституцією та/або законами України. Зокрема, згідно із Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» Президент України бере участь у визначенні державної політки шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону [4]. До стратегічних актів, суб'єктом прийняття яких може бути Президент України, також належать міжнародні договори, заяви, застереження [5].

Найбільш поширеними видами актів, зокрема стратегічного характеру, є акти, що приймаються у формі указів [6]. Зокрема, указами Президента України затверджуються доктрини (наприклад, Національна доктрина розвитку освіти [7], Воєнна доктрина [8]), концепції (Концепція державної мовної політики [9], Концепція боротьби з тероризмом [10]), стратегії (Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки [11], Національна стратегія у сфері прав людини [12]), програми (Річна національна програма співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік [13]) та інші акти (Заходи щодо забезпечення надання інформації з питань соціально-економічної ситуації в Україні [14]).

Необхідно зазначити, що відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [2], крім рішень, визначених у переліку п. 4 Положення, указами Президента України оформлюються також інші рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення належить до таких, що оформлюються указами Президента України відповідно до законів України та указів Президента України.

Отже, виходячи зі змісту означеної норми, указами Президента України можуть затверджуватися відповідні рішення, якщо це передбачено законами України або указами глави держави. Такий підхід цілком узгоджується з вимогами ст. 6 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Водночас прийняття деяких указів Президента України, якими затверджуються окремі концептуальні, доктринальні та стратегічні рішення, не передбачено законодавством України. У зв'язку з цим п. 3 Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» необхідно доповнити положенням про те, що указами затверджуються також рішення про національні доктрини, концепції, стратегії і програми.

Водночас потребують конкретизації сфери, у яких глава держави має виконувати провідну роль у визначені стратегії і концепції суспільного та державного розвитку, оскільки аналіз деяких законів України, якими регламентовано засади формування і реалізації державної політики в окремих сферах [15; 16], дозволяє зробити висновок, що в них узагалі не регламентована роль Президента України у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері, а також не сформульовані його стратегічні повноваження.

З аналізу повноважень Президента України, визначених ст. 106, а також виходячи з його статусу глави держави, закріпленого у ст. 102 Конституції України, слідує, що ключовими сферами державної політики, у яких Президент України має бути визнаний головним стратегом держави, є: права і свободи людини та громадянина, демократичні процеси в країні, зокрема розвиток громадянського суспільства, міжнародні відносини та зовнішня політика, захист національного суверенітету та територіальної цілісності, забезпечення національної безпеки і оборони.

З приводу останньої сфери необхідно зазначити, що стратегічні акти щодо питань національної безпеки і оборони затверджуються указами Президента України як Головнокомандувачем Збройних сил України, а також як головою Ради національної безпеки і оборони України. У зв'язку з цим їх доцільно згрупувати окремо, оскільки фактично ці акти приймаються Радою національної безпеки і оборони України, до складу якої згідно з ч.ч. 5–6 ст. 107 Конституції України входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, а Голова Верховної Ради України може брати участь у засіданнях Ради.

Стосовно указів глави держави, якими затверджуються доктрини, концепції, програми та стратегії в інших сферах державної політики, варто вказати, що їх прийняття зумовлено практикою, але прямо не передбачене законодавством. При цьому прийняття таких актів допускається, зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [4], де зазначається, що Президент України може брати участь у формуванні державної політики, крім іншого, також шляхом видання на виконання Конституції і законів України указів та розпоряджень.

На цій підставі можемо виокремити такий критерій класифікації стратегічних актів глави держави, як їх визначеність або невизначеність у законодавстві України.

На практиці прийняття стратегічних актів главою держави, якщо це прямо не передбачено в законах або указах Президента України, призводить до виникнення декількох проблемних ситуацій: по-перше, одночасного прийняття стратегічних актів у певній сфері різними владними суб'єктами (проблема розмежування галузевої компетенції або дублювання положень різних актів); по-друге, безсистемного застосування назв стратегічних документів в указах Президента України без існування чіткої аргументації на користь тієї чи іншої назви (стратегії, доктрини, концепції тощо).

Так, щодо першої проблеми як приклад можна навести Закон України «Про засади державної мовної політики» [17] та Указ Президента України «Про Концепцію дер-

жавної мовної політики» [9]. Порівнюючи ці два документи, необхідно звернути увагу, що вони суттєво відрізняються між собою, хоча і стосуються однієї сфери державної політики.

У Законі наведено формулювання основних термінів, визначено завдання і принципи мовної політики, значну увагу приділено засадам застосування мови в органах державної влади, місцевого самоврядування, економічній та соціальній діяльності. У свою чергу, у Концепції наводиться аналіз наявних проблем і недоліків у мовній політиці, деталізуються завдання державної мовної політики, пропонуються способи вирішення відповідних проблем.

Отже, хоча обидва документи є стратегічними за своїм характером, але належать до різних ієрархічних рівнів. Концепція про державну мовну політику є документом, який деталізує і конкретизує засади державної політики в означеній сфері.

Однак у деяких випадках Президент України приймає стратегічні акти, які за своїм статусом наближені до програмних законів (наприклад, Національна доктрина розвитку освіти [7]).

У концептуальному аспекті Доктрина є фундаментальним документом, у якому фактично проголошуються засади державної політики у відповідній сфері. Тобто Доктрина є актом, який за статусом дещо схожий із програмним законом. У зв'язку з цим виникає цілком логічне запитання про те, чи має Президент України досить повноважень для затвердження своїми указами доктрин у різних сферах (крім Воєнної доктрини, оскільки її затвердження указом Президента прямо передбачено законодавством). Очевидно, що це завдання парламенту як органу, до повноважень якого належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (ст. 85 Конституції України).

Що стосується другої проблеми (безсистемність назв документів у межах однієї форми), то провівши порівняльний аналіз указів Президента України, якими затверджено концепції [18] і стратегії [12], можна зробити висновок, що вони перебувають приблизно на однаковому ієрархічному рівні – в них аналізуються поточні проблеми у відповідній сфері, пропонуються способи їх вирішення, конкретизуються стратегічні цілі і завдання. Отже, принципової різниці між документами з назвою «Стратегія» і «Концепція» немає.

Ще одним спірним моментом можна вважати також те, що акти з назвою «Концепція» або «Стратегія», крім указів, іноді мають форму законів, тобто приймаються Верховною Радою України (наприклад, «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [19]). У цьому виявляється проблема розмежування повноважень між парламентом та главою держави у розробці відповідних стратегічних актів.

Таким чином, для систематизації та уточнення назв і форм стратегічних актів, вирішення проблеми прийняття однакових за назвою актів у різних формах і різними владними суб'єктами необхідно прийняти окремий закон, у якому розробити ієрархічну систему нормативних і ненормативних правових актів із визначенням рішень, які приймаються у тій чи іншій формі тими чи іншими суб'єктами владних повноважень.

Очевидно, що основною формою стратегічних актів Президента України є щорічні та позачергові послання до Верховної Ради України і послання до народу України.

У науковій літературі справедливо зазначається, що послання глави держави мають програмний характер, визначають пріоритети і перспективи розвитку суспільства та держави у межах правового поля. Їм належить особлива роль у безпосередній реалізації стратегічних принципів і положень Конституції України як документа, що визначає середньострокові і довгострокові цілі і цінності в усіх сферах суспільного та державного життя [20, с. 33].

Щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є однією з основних форм участі глави держави у формуванні державної політки, про що йдеться, зокрема, в Бюджетному кодексі України, Законах України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про організацію оборонного планування» та ін.

Водночас суттєвим недоліком сучасного стану правового регулювання статусу щорічного послання глави держави, що знижує його практичну значимість, є те, що у ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [21] не згадується про те, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується також і на завданнях, визначених у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище в державі. Тому, вважаємо, що до цієї статті необхідно внести відповідне доповнення.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного у цій статті аналізу можна зробити такі висновки.

1. Проблемами у сфері класифікації стратегічних актів Президента України є: 1) недосконаліть правового регулювання питання поняття і видів актів стратегічної правотворчості Президента України (відсутність спеціального закону, який би визначав систему правових актів суб'єктів владних повноважень); 2) невизначеність порядку підготовки інших, крім щорічних послань, програмних документів; 3) неупорядкованість форм і назв стратегічних актів глави держави.

2. Для вирішення означених проблем необхідно: 1) доповнити ст. 11 та ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» положенням про те, що програма діяльності Кабінету Міністрів України базується, зокрема, на завданнях, визначених у посланнях Президента України до Верховної Ради України (ст. 11), а також про те, що уряд зобов'язаний розробляти план заходів щодо реалізації стратегічних актів Президента України та звітувати про хід його виконання (ст. 25); 2) розробити спеціальний закон, у якому визначити ієрархічну систему нормативних і ненормативних правових актів із визначенням рішень, які приймаються у тій чи іншій формі тими чи іншими суб'єктами владних повноважень; 3) внести доповнення та зміни до Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», зокрема потребують уточнення особливості процедури підготовки і прийняття стратегічних актів, порядок здійснення контролю за їх реалізацією, форми звітності про стан виконання відповідних доручень тощо.

3. Стратегічні акти Президента України можна класифікувати за такими критеріями:

– за формою: 1) ті, що затверджені нормативно-правовими актами (указами); 2) ті, що прийняті у ненормативній офіційній формі, визначеній Конституцією та/або законами України (послання, заяви та ін.); 3) ті, які прийняті у нетиповій формі, не визначеній законодавством України, зокрема спільно з іншими суб'єктами правотворчості (доручення, програма, стратегія, універсал тощо);

– за змістом: 1) загальні, тобто ті, в яких представляються напрями і пріоритети суспільного та державного розвитку у цілому; 2) спеціальні, в яких визначаються засади державної політики в окремих сферах. Ці акти, у свою чергу, доцільно класифікувати на акти, прийняті у сферах, які для глави держави є пріоритетними (права і свободи людини і громадянина, розвиток громадянського суспільства, сфера національної безпеки і оборони, зовнішньої політика тощо); акти, що приймаються в інших сферах; 3) укази, якими затверджуються рішення Ради національної безпеки і оборони України.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
2. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України № 970/2006 від 15.11.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/970/2006.
3. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України № 183/98-ВР від 05.03.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80.
4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17.
5. Про міжнародні договори : Закон України № 1906-IV від 29.06.2004 р. [Електро-

нний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15.
6. Документи Президента України / офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/stru/o4#Stru.
7. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України № 347/2002 від 17.04.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/347/2002.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України № 555/2015 від 24.09.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555/2015.
9. Про Концепцію державної мовної політики : Указ Президента України № 161/2010 від 15.02.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/161/2010.
10. Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України № 230/2013 від 25.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/230/2013.
11. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012.
12. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України № 501/2015 від 25.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015.
13. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік : Указ Президента України № 45/2016 від 12.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/45/2016.
14. Про заходи щодо забезпечення надання інформації з питань соціально-економічної ситуації в Україні : Указ Президента України № 299/2009 від 12.05.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/299/2009.
15. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України № 3341-XII від 30.06.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3341-12.
16. Про фізичну культуру і спорт : Закон України № 3808-XII від 24.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3808-12.
17. Про засади державної мовної політики : Закон України № 5029-VI від 03.07.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5029-17.
18. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України № 140/2006 від 20.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/140/2006.
19. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України № 1699-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18.
20. Скрипнюк О.В. Завдання, функції та повноваження Президента України / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : [монографія] [О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. ; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка]. – К. : НАДУ, 2011. – 344 с.
21. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18.

Берназюк И. Н. Проблема классификации стратегических актов Президента Украины

Статья посвящена актуальным проблемам классификации стратегических актов Президента Украины. Проведен критический анализ различных видов актов нормативного характера, принимаемых главой государства; определены формы, в которых принимаются соответствующие акты; выявлены проблемы в сфере стратегического правотворчества Президента Украины. На основании проведенного анализа разработана классификация стратегических актов главы государства.

Ключевые слова: *стратегический акт, классификация, Президент Украины, указ, распоряжение, послание.*

Bernazyuk I. The problem of classification of strategic acts of the President of Ukraine

This article is devoted to actual problems of classification policy acts of the President of Ukraine. A critical analysis of different types of acts non-normative nature taken by the head of state; identified ways in which the relevant acts adopted; identified problems in a strategic law-making of President of Ukraine. Based on the analysis designed the classification policy acts of the President.

Key words: *strategic act, classification, President of Ukraine, decree, order, proclamation.*

УДК 351

А. М. Гандзюк
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного
управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

У статті розкрито значення фракційної стабільності парламенту та проблеми її нормативно-правового забезпечення, пов'язані з виборчим законодавством, розмежуванням повноважень між різними гілками влади, механізмом створення парламентських фракцій (груп), взаємодією коаліції з опозицією у парламенті. Визначено, що організаційний тип утворення парламентських фракцій може бути замінений на більш прогресивний і демократичний – ідеологічний чи структурний – шляхом переходу від змішаної виборчої системи до пропорційної із відкритими списками, укріплення партійної дисципліни, створення умов для паритетної роботи коаліції й опозиції у парламенті. Подано певні пропозиції до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності вітчизняного парламенту.

Ключові слова: *парламентська фракція (група), коаліція, опозиція, фракційна стабільність.*

Постановка проблеми. Важливим чинником фракційної стабільності парламенту є співпраця парламентських фракцій і груп у межах коаліції, що є принципово різною у транзитних країнах, до яких належить Україна і держави Центрально-Східної Європи, та сталих демократіях. У них, як правило, коаліції ґрунтуються на близьких ідеологічних концепціях, на відміну від України.

Поляризація політичних поглядів у вітчизняному парламенті призводить до створення нестабільних парламентських коаліцій, що, у свою чергу, відображається на роботі гетерогенного (різнорідного) уряду, який слабко підтримується Верховною Радою України (ВРУ) та витрачає значний обсяг часу і сил на подолання протиріч і політичних конфліктів. Як показує сучасна практика, в Україні парламентські коаліції створюються, як правило, на базі пропрезидентських політичних партій і тим самим є «потенційним джерелом урядових і парламентських криз» [1].

Для досягнення стабільності урядової (правлячої) коаліції в умовах відсутності в парламенті стійкої більшості науковці пропонують реалізувати два важливих принципи – «формування уряду на основі співвідношення сил у парламенті та забезпечення умов солідарної і політичної відповідальності уряду перед парламентом» [2].

Погоджуючись із цими принципами, більшість науковців пропонує їх реалізацію в Україні шляхом поєднання парламентсько-президентської форми правління із пропорційною системою виборів, яка стимулюватиме політичні партії до активізації їхньої діяльності не лише у передвиборчий період, а й під час роботи у ВРУ. Проте вітчизняна виборча система до цього часу ще залишається змішаною, а коаліційна угода не стала механізмом консолідації суспільства, яке є вкрай необхідним у сучасних умовах розвитку Української держави і суспільства, на чому наголошує Президент України П. Порошенко у своєму Указі «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері» [3].

Тому актуальним є обґрунтування змін у нормативно-правових актах, що забезпечують *фракційну стабільність ВРУ,* під якою ми розуміємо «систему загальних принципів організації діяльності парламенту й державних/публічних органів влади, яка забезпечує політичний консенсус між ними, сприяє прозорому формуванню професійного коаліційного уряду та його політичній підтримці протягом визначених повноважень» [4].

© Гандзюк А. М., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Утвердження конституційного статусу і пріоритету ВРУ у системі стримувань і противаг безпосередньо залежить від успішності утворення таких усталених у зарубіжній конституційній практиці структур у представницькому органі, як парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція. У відповідному рішенні Конституційний Суд України безпосередньо встановив, що «фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності» [5].

Більшість науковців визнають, що у парламентарних і змішаних республіканських формах правління інститут парламентської більшості є найважливішим інструментом для вироблення політичного курсу, утворення уряду та реалізації через нього згаданого курсу. «Партійні фракції, що утворюють більшість, як правило, мають бути представлені в уряді. Ті ж політичні сили (партії), які не беруть участі у формуванні кабінету, вважаються опозицією» [6].

При цьому під *коаліцією, яка стабільно працює,* вітчизняні науковці розуміють «більшість у парламенті, що формується відповідними парламентськими фракціями, які підтримують політику Президента та формують Уряд» [7]; під *політичною опозицією* [8] – політичну силу, яка не має достатньо можливостей та інструментів впливу на формування політичних і управлінських рішень. Наявність у парламенті фракцій зі складу політичної опозиції вказує на більш чітке врегулювання політичної системи [9].

Для України важливими є питання врегулювання статусу політичної опозиції у парламенті, внесення відповідних змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [10], уточнення процедур, пов'язаних із парламентською дисципліною народних депутатів, визначених у проекті Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» [11].

Цим проектом Закону України передбачено «дозволити у разі відсутності голови депутатської фракції (голови депутатської групи) за його дорученням у засіданні Погоджувальної ради брати участь заступнику голови депутатської фракції (заступнику голови депутатської групи)», а також ввести обмеження щодо присутності народних депутатів на засіданні Погоджувальної ради: «засідання Погоджувальної ради є повноважним за умови присутності на ньому не менше половини її складу» [11].

Передбачається, що ці зміни сприятимуть покращенню фракційної, а отже, і партійної дисципліни, яка є вкрай важливою для сучасного українського парламенту, для якого характерною є організаційний, а не ідеологічний чи структурний (більш прогресивний і демократичний) тип утворення фракцій [12].

Визначено, що організаційний тип утворення фракцій окреслює форму орґанізації, згідно з якою фракція створюється і функціонує на засадах партійної дисципліни, відданості меті, ставлення до навколишнього світу; ідеологічний – на засадах ідеологічного підґрунтя їх існування; структурний – на формальній організації фракції, розглядаючи її і як окрему одиницю, і стосовно партії, частиною якої вона, як правило, є.

Саме останній тип утворення парламентських фракцій (структурний) є найбільш ефективним і сприяє забезпеченню найбільшої стабільності парламенту та уряду. Таке утворення парламентських фракцій регламентується відповідними нормативно-правовими актами, зокрема виборчим законодавством, що ґрунтується на пропорційній основі з відкритими списками. Не менш важливими є питання, пов'язані з розмежуванням повноважень між різними гілками влади, механізмом створення парламентських фракцій (груп), взаємодією коаліції з опозицією у парламенті.

Мета статті – визначити проблеми нормативно-правового забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України та запропонувати відповідні зміни.

Виклад основного матеріалу. Відсутність стабільної фракційної структури у вітчизняному парламенті, на наш погляд, зумовлена низкою недосконалостей нормативно-правових актів, пов'язаних із:

– виборчим законодавством;

– розмежуванням повноважень між різними гілками влади;

– умовами створення парламентських фракцій (груп);

– взаємодією коаліції з опозицією у парламенті.

Розглянемо ці проблеми в аспекті відповідних нормативно-правових механізмів стабілізації фракційної структури у вітчизняному парламенті та сформулюємо до кожної з них відповідні пропозиції.

1. Законом України «Про вибори народних депутатів України» 2011 року [13] передбачено проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою, відповідно до якої половина складу парламенту обирається в одномандатних виборчих округах і є суто формально пов'язаною з парламентськими партіями, які самостійно або у складі виборчих блоків долають виборчий бар'єр. Депутати, які обираються за мажоритарною складовою виборчої системи, є одним із чинників фракційної нестабільності, тому що вони можуть бути позапартійними і не мати чіткої ідеології.

Таких народних депутатів до Верховної Ради України I скликання було обрано 6 осіб [14], у 2014 році (ВРУ VIII скликання) – 50% (225 осіб). Така кількість мажоритарних народних депутатів не сприяє забезпеченню чіткої структуризації парламенту і його фракційній стабільності, а навпаки, є «слабкою ланкою» у цілісності фракцій, їхній стабільності у визначеному політичному курсі та роботі.

Тип виборчої системи є основним чинником, який визначає міру залучення партій до державної діяльності через упровадження механізму політичного представництва в парламенті, визначає склад парламентських партій, впливає на кількість партій, що беруть участь у виборах, та в подальшому визначає склад парламентської більшості (коаліції).

Більшість науковців вважають, що пропорційна виборча система з відкритими списками сприятиме більш чіткій структуризації парламенту, а значить, і суспільства. При цьому, як стверджує Л.І. Павлова, задля досягнення бажаного ефекту необхідно змінювати не лише принципи виборів, а й обмежувальні бар'єри, правила формування виборчих списків [15].

На наш погляд, відсутність відкритих списків кандидатів у народні депутати гальмує розвиток не лише фракційної діяльності, а й парламентської у цілому. Це підтверджується тим, наскільки партійні лідери зважають на лояльність під час виборів, вирішуючи, кого взяти до списків у кандидати на парламентські вибори.

2. Аналіз чинного законодавства України, зокрема, Конституції України [16], Законів України «Про Верховну Раду України» [17], «Про Кабінет Міністрів України» [18],Про Президента України» [19], свідчить також про відсутність чіткого розмежування повноважень між парламентом, главою держави та урядом за результати здійснення державної політики. Тому парламент практично позбавлений права висловлювати недовіру членам Кабінету Міністрів України і суттєво впливати на державну політику, а Президент України може скасувати нормативні акти уряду, спрямувати його діяльність у необхідному йому напрямі шляхом видання указів тощо.

У парламентсько-президентській республіці це є неприйнятним і не сприяє фракційній стабільності у парламенті, незважаючи на те, що у ст. 16 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [10] вказано на важливість формування і реєстрації депутатських фракцій (депутатських груп) на першій новообраній Верховній Раді, без яких неможливе вирішення кадрових питань. Зокрема, обрання Лічильної комісії, Голови Верховної Ради, обрання першого заступника та заступника Голови Верховної Ради, створення комітетів і Погоджувальної ради депутатських фракцій, які в подальшому впливають на обрання уряду й урядової політики.

У зв'язку з тим, що перша сесія ВРУ є вкрай відповідальною, зокрема щодо питань подальшої реалізації установчої функції парламенту, важливим є якісна підготовленість народних депутатів до роботи в парламенті, яка передбачає володіння ними навичками політичної дискусії, вироблення спільних узгоджених рішень, публічних виступів, політичної культури тощо. На нашу думку, цьому можуть сприяти попередні дебати між кандидатами в народні депутати всередині партій, на яких, як правило, і ґрунтується пропорційна виборча система з відкритими списками.

3. Законодавство України, яким визначається порядок роботи Верховної Ради України [10; 20], не передбачає запровадження ефективних механізмів забезпечення ста-

більності фракційної структури парламенту. Так, мінімальні вимоги до створення фракцій відповідають 3% депутатів від їхнього конституційного складу, що є меншим за величину виборчого бар'єру, який застосовується на виборах. Вихід або виключення депутата зі складу фракції чи групи за Регламентом ВРУ і Законом України «Про комітети Верховної Ради України» не визначають для такого депутата жодних негативних правових наслідків. Наприклад, у вигляді дострокового припинення повноважень голови, заступника голови, секретаря комітету тощо.

Відсутність відповідних законодавчих механізмів запобігання збільшенню кількості фракцій (груп) у парламенті, частим міжфракційним переходам народних депутатів України, окрім дестабілізації політичної структури парламенту, зумовлює виникнення ще однієї проблеми – недотримання принципу пропорційного представництва у складі парламентських комітетів депутатських фракцій і груп.

Часта наявність міжфракційних переходів у вітчизняному парламенті характеризує низький рівень політичної культури народних депутатів, і тому, на відміну від багатьох зарубіжних держав, фракційна структура українського парламенту не завжди відображає результати парламентських виборів, а неоднорідність представників парламентських партій, відсутність «подібності за походженням та підготовкою» знижує міру партійної (фракційної) згуртованості.

Більш згуртованими є ті партії, де її члени мають схоже минуле (належать до одного соціального класу, мають однакову освіту, досвід тощо). Тому важливим є розвиток партійної системи в Україні, яка ґрунтується на національних цінностях і демократичних ідеологічних засадах, а не лише на лідерських якостях голів партій.

4. Не менш важливою є роль парламентської фракції, яка складається з політичної опозиції у парламенті і чинить опір чинній державній владі, протистоїть здійснюваному стратегічному курсу з метою замінити його на інший, такий, що задовольняє опозиційні політичні організації.

Захист прав опозиції і забезпечення законодавчих гарантій її діяльності є необхідними передумовами реалізації конституційно визначених політичних і соціально-економічних прав громадян України, які шляхом волевиявлення, здійсненого на виборах до ВРУ, підтримали політичні сили, що не ввійшли до складу парламентської коаліції (більшості) і не отримали визначального впливу на зміст політики, що реалізується через вищий законодавчий орган та систему органів виконавчої влади.

Опозиційність при цьому передбачає чітко артикульоване, публічно висловлене критичне ставлення до політики Президента; неучасть у здійсненні цієї політики через відсутність представників партій або блоків партій у складі Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів та інших центральних органів виконавчої влади [21]

В Україні одним із головних недоліків є залежність існування опозиції від функціонування парламентської більшості.

Оскільки діяльність парламентської меншості (опозиції) втілюється у конкретних формах роботи законодавчого органу влади загалом, то й регулювання цієї діяльності має здійснюватися шляхом внесення змін до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності парламенту (Конституція України, Закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України» та ін.). Саме ці законодавчі акти визначають нині права депутатських фракцій та окремих народних депутатів України у процесах обрання керівництва ВРУ, формування персонального складу комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, закріплюють принцип пропорційного представництва у складі органів ВРУ депутатських фракцій, права депутатів і фракцій під час затвердження, обговорення і розгляду питань порядку денного, форми участі депутатських фракцій і народних депутатів у здійсненні парламентом своїх контрольних функцій, порядок ініціювання та висловлення індивідуального і колективного вотуму недовіри особам, яких призначає на посади і звільняє з посад Верховна Рада України.

З огляду на це врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) має здійснюватися шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.

Опозиційна діяльність залежить від форми правління, яка склалась у державі.

У країнах, де традиційно домінує парламент, парламентська опозиція протистоїть проурядовій більшості. У країнах із президентсько-парламентською формою правління опозиційна діяльність ведеться стосовно пропрезидентських сил, які формують більшість [8].

Аналізуючи ці та інші проблеми фракційної стабільності вітчизняного парламенту, можемо зробити висновок щодо вдосконалення її нормативно-правового забезпечення як одного з базових механізмів. При цьому не менш важливими залишаються питання, пов'язані з удосконаленням кадрових, фінансових та організаційно-політичних механізмів.

Висновки і пропозиції. Фракційна стабільність парламенту характеризується не лише відповідною системою принципів та організаційних заходів, а й нормативно-правовими актами, які забезпечують стабільність уряду і цілеспрямоване виконання плану реалізації ними коаліційної угоди [22]. А це можливо лише за умов політичного консенсусу між провладними й опозиційними силами в парламенті для прийняття консолідованих законів, фракційної дисципліни, прозорого формування професійного коаліційного уряду, його політичної підтримки протягом визначених повноважень.

Важливими є також способи формування парламентських фракцій і груп на ідеологічній основі, умови застосування вільного депутатського мандату для забезпечення фракційної дисципліни й уникнення міжфракційних переходів, форми та методи передвиборчої підготовки парламентаріїв і їхніх політичних лідерів для формування стійких демократичних традицій парламентської діяльності в роботі Верховної Ради України.

Вирішення цих та інших проблем сприятиме розвитку фракційної стабільності у вітчизняному парламенті та ефективності роботи уряду.

Список використаної літератури:

1. Шаранич С.С. Дослідження проблеми структури коаліції депутатських фракцій в парламенті України в розрізі змін до ст. 61 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» від 09.03.2010 р. / С.С. Шаранич // Учені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». – 2011. – Т. 24 (63). – № 2. – С. 397–401.
2. Сірук М. Коаліційні клопоти. Чого вчить Україну закордонний досвід? / М. Сірук // День. – 2006. – 1 квіт. – С. 3.
3. Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/5342016-20814.
4. Гандзюк А.М. Категорійно-понятійний апарат дослідження парламентських фракцій / А.М. Гандзюк // Глобальне управління: теорія та практика : матер. І Міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. пр. сер. «Україна – Греція» (Афіни, 2015 р.) / [за ред. М.Х. Корецького]. – Афіни : Євро-Середземноморська академія мистецтв і наук, 2015. – С. 32–36.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17.09.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua.
6. Мартинюк Р. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 2/3 (24/25). – С. 69.
7. Основи вітчизняного парламентаризму : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] : у 2 т. / за заг. ред. В.А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – Т.2. – 340 с.
8. Політична опозиція : [навч. посіб.] / за заг. ред. В.А. Гошовської, К.О. Ващенка, Ю.Г. Кальниша. – К. : НАДУ, 2013. – 2008 с.
9. Шаранич С.С. Порівняльний аналіз функціонування парламентської більшості (коаліції) в європейських країнах / С.С. Шаранич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2012. – Вип. 19. – С. 65–71.
10. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/116/95-вр.
11. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України (проект) [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59166.
12. Малишко М.І. Основи виборчого права (порівняльний аналіз) / М.І. Малишко ; Укр. наук. асоціація ; Київ. ін-т туризму, економіки та права. – К., 2000. – С. 89.
13. Про вибори народних депутатів України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/4061-17.
14. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В.А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 295 с.
15. Павлова Л.І. Формування коаліційного потенціалу парламентських фракцій в Україні / Л.І. Павлова // Віче. – 2010. – № 5. – С. 3.
16. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України зі змінами. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
17. Про Верховну Раду України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1861-17.
18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/794-18.
19. Про Президента України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/474-14.
20. Про комітети Верховної Ради України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80_.
21. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації: інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння Параламенту України Ун-ту Індіани США. – К., 2006. – С. 21.
22. Коаліційна угода Верховної Ради України VIII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://obozrevatel.com/politics/83270-koalitsionnoe-soglashenie.htm.

Гандзюк А. М. Проблемы нормативно-правового обеспечения фракционной стабильности Верховной Рады Украины

В статье раскрыто значение фракционной стабильности парламента и проблемы ее нормативно-правового обеспечения, связанные с избирательным законодательством, разграничением полномочий между различными ветвями власти, механизмом создания парламентских фракций (групп), взаимодействием коалиции с оппозицией в парламенте. Определено, что организационный тип образования парламентских фракций может быть заменен на более прогрессивный и демократический – идеологический или структурный – путем перехода от смешанной избирательной системы к пропорциональной с открытыми списками, укрепления партийной дисциплины, создания условий для паритетной работы коалиции и оппозиции в парламенте. Подано определенные предложения к законам и подзаконным актам, которые определяют формы деятельности отечественного парламента.

Ключевые слова: *парламентская фракция (группа), коалиция, оппозиция, фракционная стабильность.*

Handziuk A. Challenges of legal-regulatory provision of faction stability of the Verkhovna Rada of Ukraine

In the article we discuss factional stability of the Parliament and the problem of legal-regulatory provision related to the electoral law, division of powers between branches of the government, mechanism for parliamentary factions (groups) creation, interaction of coalition with the opposition in the Parliament. It is determined that the type of organizational formation of parliamentary factions can be replaced with more progressive and democratic – ideological or structural – by switching from mixed electoral system to proportional representation with open lists, strengthening party discipline, creating conditions for parity of the coalition and the opposition in the Parliament. Several proposals for laws and regulation acts were submitted to determine work of the national Parliament.

Key words: *parliamentary faction (group), coalition, opposition, faction stability.*

УДК 342.7

Ю. В. Кириченко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та права
Запорізького національного технічного університету

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

У статті досліджено юридичний зміст положень статті 49 Конституції України та здійснено порівняльно-правовий аналіз з аналогічними нормами, які закріплені в конституціях держав континентальної Європи. Обґрунтовано необхідність викладення цієї норми у новій редакції.

Ключові слова: *конституція, право на охорону здоров'я, медична допомога, медичне страхування, стандарти у сфері охорони здоров'я.*

Постановка проблеми. Проблема охорони здоров'я людини вимагає постійної уваги з боку держави і набуває дедалі більшої актуальності, її успішне розв'язання залежить від ефективної державної політики у цій сфері. Тому євроінтеграційний напрям розвитку України вимагає впровадження європейських стандартів і цінностей у всіх сферах життєдіяльності, зокрема охорони здоров'я. При цьому питання врахування зарубіжного досвіду й адаптації національного конституційного законодавства до законодавства Європейського Союзу, а також проблема вдосконалення і подальшого дослідження конституційно-правового регулювання права на охорону здоров'я в Україні є пріоритетними завданнями науки конституційного права та мають важливе практичне і теоретичне значення. Це дає можливість виявити особливості конституційної регламентації права, що досліджується, окреслити механізми, які передбачають європейські держави для належної його реалізації з урахуванням національних особливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем конституційно-правового закріплення права на охорону здоров'я займались такі українські і зарубіжні вчені: З.С. Гладун, Т.С. Грузєва, М.П. Дейкун, О.В. Жмурко, В.О. Іваненко, В.С. Іваненко, Г.В. Іншакова, Д.А.Каримов, А.Б. Литовка, В.Ф. Москаленко, М.Ф. Орзіх, А.С. Пазенок, П.М. Рабінович, О.І. Семенюк, О.В. Солдатенко, О.В. Тихомиров та ін. Узагальненій характеристиці права на охорону здоров'я присвячене дисертаційне дослідження І.Я. Сенюти «Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження)» (2006 р.).

Метою статті є проведення порівняльно-правового аналізу нормативного закріплення права на охорону здоров'я у конституціях України та державах континентальної Європи, а також формулювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення положень статті 49 Основного Закону України.

Виклад основного матеріалу. Серед численних прав людини, які закріплені в Конституції України, особливе місце посідає право на охорону здоров'я, під яким розуміють систему заходів, спрямованих на забезпечення, збереження та розвиток фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини із максимально біологічно можливою індивідуальною тривалістю життя [1, с. 121]. Це право є основою, що дозволяє досягти здійснення інших конституційних прав людини, та об'єктом правового регулювання міжнародного законодавства, що знайшло своє висвітлення у важливих документах, зокрема у Статуті Всесвітньої організації охорони здоров'я (1946 р.), ст. 25 Загальної декла-

© Кириченко Ю. В., 2017

рації прав людини (1948 р.), ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), ст.ст. 11 і 13 Європейської соціальної хартії (переглянута) (1966 р.), а також у різних формулюваннях і обсягах це право закріплено у конституціях Азербайджану (ст. 41), Албанії (ст. 55), Андорри (ст. 30), Бельгії (п. 2 ст. 23), Білорусі (ст. 45), Болгарії (ст. 52), Вірменії (ст. 38), Греції (п. 3 ст. 21), Грузії (ст. 37), Естонії (§28), Іспанії (ст. 43), Італії (ст. 32), Латвії (ст. 37), Ліхтенштейну (ст. 18), Литви (ст. 53), Люксембурга (п. 5 ст. 11), Македонії (ст. 39), Молдови (ст. 36), Монако (ст. 26), Нідерландів (ст. 22), Польщі (ст. 68), Португалії (ст. 64), Росії (ст. 41), Румунії (ст. 33), Сан-Марино (ст. 11), Сербії (ст. 68), Словаччини (ст. 40), Словенії (п. 2 ст. 50, ст. 51), Туреччини (ст. 56), Угорщини (§70/D), Фінляндії (ч. 3 §19), Франції (ч. 9 Преамбули), Хорватії (ст. 58), Чехії (ст. 31 Хартії основних прав і свобод людини), Чорногорії (ст. 69), Швейцарії (п. b ст. 41).

Ретельний порівняльно-правовий аналіз відповідних норм конституцій цих держав дає підстави стверджувати про неоднозначність поглядів законодавців цих країн щодо критеріїв закріплення права на охорону здоров'я. Так, у конституційних нормах не розкривається система закладів охорони здоров'я, їх фінансування, умови платності чи безоплатності надаваної медичної допомоги. Тобто європейська практика демонструє різні підходи щодо конституційно-правового регулювання системи охорони здоров'я. При цьому варто наголосити, що спільною рисою положень цих конституцій є їхній загальний характер. Так, в аналізованих нормах не деталізовано питання діяльності закладів охорони здоров'я, загального порядку надання медичної допомоги, а також межі її надання. Крім того, норми конституцій європейських держав не встановлюють і не визначають політику держави на вже сформовану модель фінансового забезпечення охорони здоров'я.

У більшості європейських країн право на охорону здоров'я (як і в Україні) визначено в окремій нормі, серед яких найбільшою за обсягом є ст. 64 «Охорона здоров'я» Конституції Португалії, яка складається з чотирьох пунктів, котрі, у свою чергу, поділяються на сім підпунктів; а найменша – ст. 58 Конституції Хорватії, у якій зазначено, що «кожному громадянину гарантується право на охорону здоров'я» [2, с. 457]. У конституціях Люксембургу і Туреччини це право викладено як складова права на соціальне забезпечення та як частина права на здорове навколишнє середовище. У деяких європейських державах зазначене право розглядається як обов'язок держави у сфері охорони здоров'я. Як зауважують В.Ф. Москаленко, Т.С. Грузєва та Г.В. Іншакова, включення права на охорону здоров'я та його обсяг у конституції тісно пов'язане з типом правової системи держави: у тих країнах, де переважає звичаєве право, воно не згадується, у державах із цивільним правом – згадується інколи, а у державах соціалістичної орієнтації – завжди [3, с. 55].

Немає єдності і чіткого визначення права на охорону здоров'я і в міжнародно-правових документах із прав людини, що, на думку З.С. Гладуна, негативно впливає на правозастосовну практику, а тому потребує свого юридичного врегулювання [4, с. 9]. Так, у ст. 25 Загальної декларації прав людини право на охорону здоров'я сформульовано як «право особи на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї …» [5, с. 12]; у п. 1 ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права це право трактується як «право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я» [5, с. 43]; а у ст.ст. 11, 13 Європейської соціальної хартії (переглянута) зазначене право сформульовано як «право на охорону здоров'я» і «право на соціальну та медичну допомогу» [5, с. 109–110]. Незважаючи на це, як зазначає І.Я. Сенюта, всі держави співдружності певною мірою привели статті своїх конституцій у відповідність із нормами, що закріплюють міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я [6, с. 66].

Вітчизняний законодавець, додержуючись вимог зазначених міжнарод-

но-правових актів, також імплементував їх основні засади в Конституцію України, у ч. 1 ст. 49 якої проголошено, що «кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування» [7]. Зі змісту цієї частини можна зробити висновок, що суб'єктом цього права визначена будь-яка людина, яка у тексті Конституції України (як і в аналогічних нормах конституцій Азербайджану, Вірменії, Грузії, Естонії, Македонії, Польщі, Росії, Сербії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Чехії, Чорногорії) позначена безособовими термінами «кожен» або «кожна людина». Водночас у Конституції Португалії закріплено термін «усі», в Конституції Білорусі – «громадяни Республіки Білорусь», у Конституції Македонії – «кожен громадянин», у Конституції Хорватії – «кожному громадянину», у Конституції Болгарії – «громадяни», а у Конституції Монако досліджуване право сформульовано як право осіб, що належать до відповідної нації («монегаски»). Проте в основних законах Андорри, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Ліхтенштейну, Люксембургу, Молдови, Нідерландів, Румунії суб'єкт права на охорону здоров'я зовсім не визначений.

Наявна техніко-юридична конструкція ч. 1 ст. 49 Конституції України свідчить про те, що основними структурними елементами права на охорону здоров'я, що логічно слідують із нього, є право на медичну допомогу і право на медичне страхування. Аналізуючи положення ч. 3 ст. 49 Основного Закону України, Конституційний Суд України у своєму рішенні № 10-рп/2002 від 29.05.2002 р. відзначив, що термін «медична допомога» широко вживається у національному законодавстві України. Але, на наш погляд, він не має однозначного визначення, що надає правозастосовцю не тільки широкий спектр дій, а й ускладнює обґрунтованість і законність прийнятих ним рішень. Більш того, до цього часу залишається невизначеним на доктринальному і законодавчому рівнях і близьке за своїм змістом до поняття «медичної допомоги» поняття «медична послуга». Як зазначила І.Я. Сенюта, серед науковців немає єдиної думки щодо співвідношення окреслених понять, а тому трапляється їх трактування і як синонімів, і як антонімів, і як тотожних понять [8, с. 278].

Необхідною гарантією забезпечення належної організації охорони здоров'я є розвиток системи медичного страхування, що пов'язана з компенсацією витрат громадян на медичне обслуговування і передбачає страхування на випадок втрати здоров'я з будь-якої причини. Як слушно зауважує О.В. Солдатенко, «запровадження в Україні медичного страхування – це закономірний процес, оскільки, як свідчить міжнародний досвід, медичне страхування є одним із найефективніших джерел фінансування галузі охорони здоров'я, і той факт, що запровадження медичного страхування в Україні розширить джерела фінансування цієї сфери, не викликає сумнівів» [9, с. 57–58].

Досвід зарубіжних країн щодо медичного страхування свідчить про високу ефективність різних моделей і систем медичного страхування населення. На сьогодні в європейських країнах, у конституціях яких проголошено право на охорону здоров'я, фінансове забезпечення здійснюється з державного бюджету, коштів підприємств і внесків приватних осіб. Наприклад, у п. 2 ст. 52 Конституції Болгарії встановлено, що «охорона здоров'я громадян фінансується із державного бюджету, роботодавцями, особистими та колективними страховими внесками і з інших джерел …» [10, с. 402]; у ч. 2 ст. 51 Конституції Словенії закріплено, що «законом визнаються права на використання системою охорони здоров'я, що фінансується за рахунок суспільних засобів» [2, с. 179]; у п. 1 ст. 41 Конституції Росії зазначено, що «медична допомога … надається … за рахунок коштів відповідного бюджету, страхових внесків, інших надходжень» [11, с. 347].

Водночас слід відзначити, що медичне страхування може проводитись у різних формах (обов'язкова і добровільна), вибір якої залежить від конкретних економічних, демографічних і соціальних умов, рівня захворюваності та інших чинників, які характеризують загальний стан здоров'я і рівень медичного обслуговування. Наприклад, у Німеччині право на охорону здоров'я здійснюється виключно шляхом державного загальнообов'язкового або

приватного страхування [1, с. 122]. Але при цьому більшість європейських країн, зокрема й Україна, надають перевагу саме добровільному медичному страхуванню, що, у свою чергу, свідчить про недостатнє державне фінансування системи надання населенню медичної допомоги. Наприклад, у п. 2 ст. 37 Конституції Грузії записано, що «кожний вправі користуватись страхуванням здоров'я як доступним засобом медичної допомоги» [11, с. 173].

У зв'язку із зазначеним ми вважаємо за недоцільне існування у чинній редакції аналізованого положення. Тому пропонуємо ч. 1 ст. 49 Конституції України сформулювати так: «Кожен має право на охорону здоров'я та отримання медичної допомоги», а положення щодо права на медичне страхування викласти в окремій частині: «Держава забезпечує створення і функціонування системи медичного страхування».

На відміну від конституцій європейських держав, які у своїх текстах не розкривають систему закладів охорони здоров'я, їх фінансування, а також умови надання медичної допомоги, Україна на конституційному рівні (ч. 2 ст. 49) закріпила положення, в якому наданий перелік відповідних програм, фінансування яких здійснюється виключно з державного бюджету. На нашу думку, зазначені питання повинні вирішуватися на рівні галузевого законодавства, тому ми вважаємо за доцільне аналізоване положення вилучити з тексту Конституції України. Аналогічної думки дотримується і О.В. Жмурко, яка пропонує власну редакцію ст. 49 Конституції України без аналізованого положення [12, с. 24].

Оскільки проблеми здоров'я населення вимагають постійної уваги з боку держави, а розвиток системи охорони здоров'я має бути пріоритетним серед основних напрямів соціальної політики, то головним обов'язком держави у галузі охорони здоров'я є створення умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Так, у ч. 3 ст. 37 Конституційного закону Латвійської Республіки (який є складовою Конституції Латвії) «Права та обов'язки людини і громадянина» зазначено, що «держава захищає здоров'я жителів і гарантує кожному встановлений законом мінімум медичної допомоги» [11, с. 549]. Тобто держава зобов'язана забезпечити і створити рівні можливості для кожної людини незалежно від рівня її соціального статусу, службового становища чи матеріального добробуту. При цьому ефективність передбачає отримання максимально високих результатів профілактичних, діагностичних, лікувальних, реабілітаційних заходів, які забезпечуються належною якістю медичної допомоги, а доступність означає відсутність будь-яких територіальних, організаційних, фінансових та інших перешкод в отриманні необхідної допомоги [13, с. 188].

Значення норм міжнародного права у сфері охорони здоров'я людини полягає у тому, що, з одного боку, вони зобов'язують держави світового співтовариства забезпечувати людині закріплені у міжнародно-правових актах права у сфері охорони здоров'я, а з іншого – гарантують людині право вимагати від держави виконання її міжнародних зобов'язань. Але при цьому слід звернути увагу на те, що держави континентальної Європи не закріпили цей обов'язок на конституційному рівні, за виключенням України і Білорусі, у ч. 2 ст. 45 Конституції останньої зазначено, що «держава створює умови доступного для всіх громадян медичного обслуговування» [11, с. 128], що повністю відповідає вимогам ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та ст.ст. 11, 13 Європейської соціальної хартії (переглянута).

Важливою гарантією реалізації цього права є надання у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичної допомоги безоплатно, офіційне тлумачення зазначеного терміна надано у рішенні Конституційного Суду України «Про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України» № 10-рп/2002 від 29.05.2002 р. Так, термін «безоплатність» у контексті всієї статті 49 Конституції України означає, що індивід, який отримує таку допомогу у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, не повинен відшкодовувати її вартість ні у вигляді будь-яких платежів, ані у будь-якій формі незалежно від часу надання

медичної допомоги. Варто наголосити, що діюча в Україні система охорони здоров'я формувалася як складова частина планової соціалістичної економіки, що забезпечувалася державним фінансуванням за рахунок бюджетних коштів. Інші джерела фінансування у той час не розглядались, оскільки на законодавчому рівні декларувалось надання усім громадянам медичної допомоги безоплатно. До речі, таким правовим шляхом пішли і законодавці Білорусі, Вірменії, Грузії, Болгарії, Росії, Литви, Словаччини. Наприклад, у ч. 1 ст. 53 Конституції Литви зазначено, що «законом встановлюється порядок надання громадянам безоплатної медичної допомоги у державних лікувальних закладах» [11, с. 565]; у п. 1 ст. 52 Конституції Болгарії проголошено, що «громадяни мають право на … безоплатне медичне обслуговування за умов і у порядку, визначених законом» [10, с. 402]; а у ст. 40 Конституції Словаччини встановлено, що «…громадяни мають право на безоплатне медичне обслуговування і на медичну допомогу за умов, установлених законом» [2, с. 122].

У деяких європейських країнах медична допомога безоплатно надається не всім громадянам, а лише залежно від матеріального і соціального становища. Так, у пп. «а» п. 2 ст.64 Конституції Португалії закріплено, що право на охорону здоров'я реалізується, «беручи до уваги матеріальне і соціальне становище громадян, в основному на безоплатній основі» [14, с. 538]; а у ч. 1 ст. 32 Конституції Італії проголошено, що «Республіка … гарантує безоплатне лікування для незаможних» [14, с. 427]. Також слід відзначити, що згідно з другим реченням ч. 3 ст. 49 Конституції України безоплатна медична допомога може бути надана людині незалежно від того, чи має вона медичне страхування. Дещо інший механізм надання безоплатної медичної допомоги застосований в основних законах Словаччини та Чехії, у яких право на безоплатну медичну допомогу забезпечується на основі медичного і суспільного страхування.

Як зазначає О.В. Солдатенко, нині існує пропозиція внести зміни до ст. 49 Конституції України щодо надання медичної допомоги безоплатно лише у межах коштів, визначених державним і місцевим бюджетами, що обмежить права громадян на захист, поліпшення чи зміцнення здоров'я. Цей підхід, на її думку, видається не зовсім правильним хоча б з огляду на те, що можливим є розроблення такого механізму запровадження в Україні медичного страхування, який би повністю відповідав і Конституції, і рішенню Конституційного Суду України [15, с. 22–23]. Але при цьому слід наголосити, що заклади охорони здоров'я не мають фінансової можливості надавати весь спектр медичних послуг громадянам безоплатно, а досліджувана норма має більш декларативний характер. Тому вважаємо за недоцільне її існування у чинній редакції аналізованого положення. Пропонуємо це положення викласти в оновленій редакції, а саме: «Держава створює умови для доступного і ефективного медичного обслуговування та гарантує кожному надання мінімального обсягу безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я». На наш погляд, таке формулювання буде більш відповідати сучасним реаліям і фінансовим можливостям держави. Підтвердженням цієї тези є положення п. 2 ст. 36 Конституції Молдови, в якому зазначено, що «мінімальний рівень державного медичного забезпечення є безоплатним» [11, с. 299], а також ч.ч. 2, 3 ст. 38 Конституції Вірменії, у якій записано, що «кожен має право на безоплатне одержання основних медичних послуг. Перелік і порядок їх надання встановлюються законом» [16]. Крім того, враховуючи те, що умови та перелік медичної допомоги на платній чи безоплатній основі, що надаються мережею закладів охорони здоров'я, мають бути визначені на законодавчому рівні, пропонуємо ч. 3 ст. 49 Конституції України завершити положенням про те, що «перелік та порядок надання такої допомоги визначається законом».

Конституція України у ч. 3 ст. 49 встановила правило, відповідно до якого «наявна мережа таких закладів не може бути скорочена». Це положення є основоположним принципом гарантії захисту наявних закладів охорони здоров'я, що не знайшло свого відображення у жодній із конституцій держав континентальної Єв-

ропи. За логікою побудови цього речення можна констатувати, що, з одного боку, скорочення наявної мережі закладів охорони здоров'я забороняється, а з іншого – скорочення таких закладів допускається. Тому словосполучення «не може бути» доречно замінити словом «забороняється», яке згідно із Великим тлумачним словником сучасної української мови означає «не дозволяти робити, здійснювати що-небудь» [17, с. 282]. Ми вважаємо, що такий підхід більш відповідає сучасним реаліям, а заміна зазначених слів значно посилить дію цієї норми. Крім того, пропонуємо аналізоване положення викласти в окремій частині у такій редакції: «Забороняється скорочувати наявну мережу закладів охорони здоров'я. Держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності». На нашу думку, таке формулювання не тільки не допускає скорочення вже наявних закладів охорони здоров'я, а й сприяє розвитку лікувальних закладів незалежно від форми власності.

Слід зазначити, що Болгарія, Грузія і Португалія закріпили на конституційному рівні положення стосовно державного контролю за якістю надання медичної допомоги. Деякі науковці вважають, що зазначена гарантія повинна бути проголошена і в Конституції України. Так, М.П. Дейкун зауважує, що «такі аспекти надання медичної допомоги, як дотримання стандартів, ціноутворення, якість медичних послуг, повинні бути під контролем держави незалежно від організаційної моделі системи та форм власності медичних закладів у ній» [18, с. 54]. Але незважаючи на це та враховуючи, що у міжнародно-правових актах і більшості конституцій європейських держав відсутня така норма, ми вважаємо, що аналізоване положення повинно бути закріплено на галузевому рівні.

Наявна юридична конструкція ч. 4 ст. 49 Конституції України, в якій закріплено обов'язок держави щодо піклування про розвиток фізичної культури і спорту, а також забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя, у цілому відповідає вимогам п. «с» ч. 2 ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, і тому, на наш погляд, не потребує подальшої модернізації.

Отже, викладене дозволяє зробити **висновок**, що положення ст. 49 Конституції України в основному змістовно кореспондуються і корелюються з міжнародно-правовими актами, а у порівнянні з аналогічними нормами конституцій європейських держав вони є найбільш соціально орієнтованими і надають громадянам більше гарантій здійснення їхніх прав на охорону здоров'я. Водночас зазначена норма з урахуванням національних особливостей потребує приведення її у відповідність із міжнародними стандартами. Тому узагальнюючи зміст норм Конституції України та конституцій держав континентальної Європи, в яких закріплено право на охорону здоров'я, ми пропонуємо ст. 49 Конституції України викласти у новій редакції:

«Кожен має право на охорону здоров'я та отримання медичної допомоги.

Держава забезпечує створення і функціонування системи медичного страхування.

Держава створює умови для доступного і ефективного медичного обслуговування та гарантує кожному надання мінімального обсягу безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я. Перелік і порядок надання такої допомоги визначається законом.

Забороняється скорочувати наявну мережу закладів охорони здоров'я. Держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності.

Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя».

Список використаної літератури:

1. Пазенок А. Конституційне право на охорону здоров'я : сучасний стан та перспективи розвитку / А. Пазенок // Право України. – 2010. – № 3. – С. 120–125.
2. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – 792 с.
3. Москаленко В.Ф. Право на охорону здоров'я у нормативно-правових актах міжнародного та європейського рівня / В.Ф. Москаленко, Т.С. Грузєва, Г.В. Іншакова. – Харків : ВПП «Контраст», 2006. – 296 с.
4. Гладун З. Права людини у сфері охорони здоров'я / З. Гладун // Вісник Львівсько-

го університету. Серія «Юридична». – 2004. – Вип. 40. – С. 8–23.
5. Права людини: міжнародні договори Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи / упоряд. В. Павлик, В. Тесленко. – К. : Факт, 2001. – 152 с.
6. Сенюта І.Я. Право на охорону здоров'я у конституціях країн СНД: порівняльно-правовий аналіз / І.Я. Сенюта // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 3–4 (7–8). – С. 65–69.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Сенюта І.Я. Право людини на медичну допомогу: деякі теоретико-правові аспекти / І.Я. Сенюта // Медичне право України : правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) : матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17–18 квітня 2008 р.). – С. 277–283.
9. Солдатенко О. Перспективи реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я через медичне страхування / О. Солдатенко // Право України. – 2009. – № 3. – С. 54–58.
10. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с.
11. Конституции стран СНГ и Балтии : [учеб. пособ.] / сост. Г.Н. Андреева. – М. : Юристъ, 1999. – 640 с.
12. Жмурко О. Конституційно-правове регулювання права на охорону здоров'я в Україні та зарубіжних країнах / О. Жмурко // Юридична Україна. – 2011. – № 11. – С. 21–25.
13. Семенюк О. Право людини на охорону здоров'я, медичну допомогу і соціальне страхування в Україні: реальність чи декларація? / О. Семенюк // Права людини: теорія, реальність, перспективи : матер. Регіон. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 5 груд. 2008 р.). – С. 185–190.
14. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 816 с.
15. Солдатенко О. Право на охорону здоров'я у Конституціях України та інших європейських держав / О. Солдатенко // Право України. – 2008. – № 8. – С. 20–24.
16. Конституція Республіки Вірменія від 5.07.1995 р. у редакції від 27.11. 2005 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.constitutions.ru/archives.
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. – Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
18. Дейкун М.П. Реформа фінансування системи медичної допомоги – шлях до ефективного її функціонування / М.П. Дейкун // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. – 1999. – № 1. – С. 54.

Кириченко Ю. В. Конституционно-правовое регулирование права на охрану здоровья в Украине и государствах континентальной Европы

В статье исследовано юридическое содержание положений статьи 49 Конституции Украины и осуществлен сравнительно-правовой анализ с аналогичными нормами, которые закреплены в конституциях государств континентальной Европы. Обоснована необходимость изложения этой нормы в новой редакции.

Ключевые слова: *конституция, право на охрану здоровья, медицинская помощь, медицинская страховка, стандарты в сфере охраны здоровья.*

Kyrychenko Y. Constitutional and legal regulation of right to health in Ukraine and of continental Europe

In the article the content of the legal provisions of article 49 of the Constitution of Ukraine and conducted comparative legal analysis with those standards, which are enshrined in the constitutions of continental Europe. The necessity of presenting this provision in the new edition is justified.

Key words: *constitution, right to health protection, medical care, health insurance, standards in health care.*

УДК 342.553(477):342.591

Я. І. Ленгер
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ФОРМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНУ ТА ПІДЗАКОННОГО АКТУ ЯК УМОВА УНИКНЕННЯ КОЛІЗІЙ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ

Статтю присвячено з'ясуванню основних форм співвідношення закону та підзаконного нормативно-правового акту. На основі проведеного аналізу з'ясовано, що дотримання таких сукупно з ідеєю ієрархічності є неодмінною умовою попередження правових колізій. Констатовано, що основними формами цієї взаємодії є прийняття відповідно до закону, на його виконання та з мотивів несуперечливості.

Ключові слова: *правова колізія, закон, підзаконний нормативно-правовий акт, ієрархічність, форми взаємодії, муніципальне право.*

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України всі види підзаконних нормативно-правових актів за юридичною силою підкоряються закону. Специфіка взаємовідносин різних нормативно-правових актів полягає у тому, що їх ієрархія побудована, як правило, не на ієрархії органів, які їх видають, а на нормативно закріпленому становищі актів певного органу стосовно Конституції та закону [1; 2]. Це один із ключових принципів формування сучасної правової системи України. Кожен вид підзаконного нормативно-правового акту має свою специфіку й особливості, які найбільш чітко проявляються у його взаємозв'язку із законом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання співвідношення закону та підзаконного акту, наявності правових колізій та їх усунення, а також передумов їх уникнення займалося чимало теоретиків права і знаних юристів, серед них В.В. Денисенко, В.Г. Карташов, О.В. Майстренко, О.Ф. Скакун, Н.В. Бобровник, С.О. Іванов та ін.

Мета статті полягає у з'ясуванні основних форм взаємодії закону і підзаконного нормативно-правового акту як однієї з умов ефективного уникнення колізій у муніципальному праві.

Виклад основного матеріалу. Одним із ключових принципів формування сучасної правової системи України є дотримання принципу ієрархічності нормативно-правових актів і форм співвідношення закону та підзаконного акту. Особливістю такого співвідношення є те, що ієрархічність побудована не на ієрархічності органів, які видають відповідні нормативно-правові акти, а на їх нормативному закріпленні стосовно Конституції. Так, до прикладу, за часів СРСР саме на ієрархії державних органів і будувалася правова система радянської держави [4, с. 112]. Сьогодні ж це жодним чином не може бути застосовано, оскільки відсутня чітка вказівка на те, що, наприклад, Верховна Рада України підкорює собі Президента, або Кабінет Міністрів підкоряється Президенту тощо. Навпаки, Основний Закон держави закріплює самостійність кожної з гілок влади. Становище органу в системі органів державної влади впливає на становище його актів лише тоді, коли напряму закріплена підпорядкованість цього органу органові вищого рівня. Наприклад, голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [1]. Інший аспект співвідношення закону і підзаконного акту – це з'ясування підстав прийняття і меж нормативно-правових актів. Виходячи із залежності за юридичною силою, можна констатувати, що всі під-

© Ленгер Я. І., 2017

законні нормативно-правові акти можуть бути прийняті тільки у разі наявності вже чинного закону. Вбачається, що право прийняття певного виду підзаконних нормативно-правових актів або конкретного нормативно-правового акту за відсутності закону (або його випереджаючи) повинно бути напряму закріплено в Конституції України або спеціальному законі, оскільки це питання є важливим для держави і суспільства [2]. Закон, на відміну від підзаконного акту, може видаватися будь-коли і, як правило, за відсутності акту, тобто майже на «чистому полі». Інколи вказівка на необхідність прийняття закону і принципове регулювання тих чи інших відносин може міститись у Конституції. Проте найчастіше закон приймається якраз за відсутності будь-якого акту. Відповідно, в законі здійснюється первинне врегулювання суспільних відносин, а у підзаконному акті – вторинне. Визначення предметної сфери регулювання суспільних відносин законом і підзаконним актом є необхідним для визначення особливостей співвідношення таких. Так, предмети регулювання вказаних актів можуть бути чітко визначені в Конституції або у спеціальному законі у вигляді прямої вказівки на сфери регулювання того чи іншого акту. Ці сфери дістали назву «сфери виключного регулювання» [5, с. 76]. Проте іноді в законі можуть вказуватися відсилочні норми до діючих підзаконних нормативно-правових актів або до тих, які необхідно буде прийняти із введенням у дію закону через певний проміжок часу. Крім того, державний орган, виходячи із закріпленої за ним компетенції, може видавати підзаконний нормативно-правовий акт з метою реалізації положень закону або за відсутності спеціальної вказівки на таке в законі [6, с. 98]. При цьому використовуються різні форми розвитку і конкретизації положень законів і підзаконних нормативно-правових актів. Тому питання співвідношення закону та підзаконного акту варто пов'язувати з визначенням зв'язків між нормативно-правовими актами різної юридичної сили і різних рівнів.

Отже, у питанні співвідношення закону та підзаконного акту варто визначити міру їхньої ієрархічної залежності та підпорядкованості, підстави видання підзаконних нормативно-правових актів, меж їх прийняття, а також встановити предметні сфери такого. Всі вищевказані елементи не можуть існувати самостійно і відірвано один від одного, вони є взаємопов'язаними та взаємозалежними.

Формули, що закріплюють співвідношення закону та підзаконного акту, містяться у різноманітних нормативно правових актах. Єдиної для всіх не існує. Існує багато теоретичних формулювань, за допомогою яких у законодавстві закріплюється співвідношення закону та конкретного виду підзаконного акту. Найбільш часто вживаним серед інших є загальна формула «на основі та на виконання закону». Відповідно до неї вказується не тільки підпорядкування правового акту стосовно закону, а й визначається, що основою прийняття підзаконного акту є закон. У законі може міститись загальна вказівка на необхідність прийняття нормативно-правового акту іншого виду або на прийняття акту конкретного виду певним органом із чітко визначеного законом питання. Крім того, орган, керуючись уже прийнятим законом, може в рамках компетенції прийняти відповідний нормативно-правовий акт із метою виконання закону.

Формула «на основі та для виконання закону» показує, що підзаконний нормативно-правовий акт, конкретизуючи і розвиваючи закон, не може виходити за рамки предмета такого і не може йому суперечити. Наприклад, у підзаконному акті не можуть бути встановлені якісно інші, ніж у законі, обов'язки суб'єктів. Крім того, відповідно до вищевказаної формули предметна сфера підзаконного нормативно-правового акту може бути вказана в законі. Нормативно-правові акти, що прийняті на основі та для виконання закону, безперечно вважаються підзаконними. При цьому вказане формулювання є класичною формою визначення підзаконності актів і таким, що закріплює оптимальне співвідношення закону і підзаконного акту. Співвідношення закону та підзаконного акту, що виражається формулою «на основі та на виконання закону», може бути опосередковано іншими видами підзаконних актів. Акти, що опо-

середковують співвідношення закону з конкретним видом підзаконних актів, не можуть і не повинні руйнувати двосторонні зв'язки між законом і підзаконним нормативно-правовим актом.

Різноманітні аспекти співвідношення конкретного закону з визначеним у законі видом підзаконних актів краще реалізовувати за відсутності вказівок будь-якого органу, якщо в законі напряму не прописано, що цей орган повинен видати конкретний підзаконний акт із питання, що регулюється законом [6, с. 45]. Якщо в законі напряму встановлено зв'язок закону з певним видом підзаконного акту, то такий не потребує опосередкованості іншими актами, навіть якщо акти посідають проміжне місце в ієрархії підзаконних актів [6, с. 123].

Найкращою є ситуація, коли в законі обумовлені повноваження конкретного органу з видання свого підзаконного акту з питання, що міститься у законі. У разі дотримання таких умов співвідношення закону з підзаконним актом буде здійснюватись у повній відповідності з принципом верховенства закону.

Перелік нормативно-правових актів, на основі та для виконання яких можуть прийматися нормативно-правові акти конкретного органу, найкраще визначати повною мірою вичерпним способом. Текст закону при цьому може бути збільшений на декілька норм, проте наявним буде повний нормативно-правовий акт.

Подібного виду неточності стосуються нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. У Конституції України закріплено, що органи місцевого самоврядування приймають акти відповідно до Конституції та законів України з питань місцевого значення. Насправді це десятки та сотні нормативно-правових актів, від яких залежатиме прийняття підзаконних актів конкретним органом, а можуть бути й одиниці.

Трохи інше значення матиме вищевказана формула для співвідношення закону і підзаконного акту. Принципи ієрархічної побудови системи нормативно-правових актів диктують необхідність того, щоб наступний за законом ієрархічний рівень міг займати тільки один конкретний вид актів або нормативні акти двох або більше органів, але за умови, що ці органи є рівноправними між собою. Для такого виду/видів нормативно-правових актів співвідношення із законом визначається формулою «не повинні суперечити йому». Колізія у співвідношенні двох різних видів підзаконних нормативно-правових актів із законом може частково вирішуватися через внесення доповнень у закон.

Нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування характеризуються певними ознаками. По-перше, вони видаються у межах компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування і вирішують питання місцевого значення. По-друге, обов'язкові для виконання всіма громадянами, підприємствами, установами, організаціями на території муніципального утворення (адміністративно-територіальної одиниці). Відповідно до Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Ст. 133 Конституції закріпила, що до системи адміністративно-територіального устрою України входять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [1]. По-третє, публікуються для всезагального ознайомлення. Так, до прикладу, офіційним друкованим засобом масової інформації Ужгородської міської ради є газета «Ужгород» [3]. Крім того, є інтернет-сайт Ужгородської міської ради, де так само прослідковуються всі рішення та інші акти цього органу. По-четверте, акти органів місцевого самоврядування можуть бути оскаржені в судовому порядку. По-п'яте, акти органів місцевого самоврядування не потребують додаткового затвердження яким-небудь державним органом, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Відповідно до статуту територіальної громади м. Ужгорода (ст.ст. 3, 4) встановлено, що те-

риторіальна громада самостійно, шляхом проведення референдуму або через Ужгородську міську раду як представницький орган може приймати рішення, які мають загальнообов'язкову силу щодо питання місцевого значення [3]. Рішення, що мають загальнообов'язкову силу, оприлюднюються через засоби масової інформації. Рішення Ужгородської міської ради набирають чинності через десять днів із дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Рішення Ужгородської міської ради нормативно-правового характеру підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях не пізніше як у 30-денний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання. Рішення Ужгородської міської ради повинно мати такі реквізити: герб держави та м. Ужгорода, назву органу місцевого самоврядування, місце видання, дату прийняття, заголовок до тексту, текст, підпис особи із зазначенням її посади. Якщо рішення включає карти, плани, схеми, то ці елементи можуть виставлятися для загального ознайомлення протягом робочого часу в певних місцях органу місцевого самоврядування територіальної громади за умови, що у рішенні в загальних рисах є опис змісту цих карт, планів і схем [3].

Формула «не повинні суперечити закону» створює нормативну основу для реалізації принципу несуперечливості законодавства, що характеризується вимогою уникнення протиріч у тексті актів нижчого рівня [4, с. 67]. У такому разі вона створює умови для уникнення протиріч у тексті підзаконних нормативно-правових актів. Таким чином ця формула опосередковано створює передумови уникнення як колізій правових норм, так і колізійності взагалі у праві. Порушення вимог несуперечливості підзаконного акту закону призводить до деформації усієї правової системи. Тоді право перестане бути єдиним, цілісним та ефективним регулятором суспільних відносин.

Висновки і пропозиції. Відповідно до ієрархічного принципу побудови системи нормативно-правових актів України кожний нормативний акт не може містити нормативних приписів, що суперечать нормативним приписам акту вищої юридичної сили. Знайдені в тексті підзаконного нормативного акту протиріччя із законом є грубим порушенням законності. За таке варто застосовувати адекватні міри юридичної відповідальності. Ієрархічний зв'язок між нормативно-правовими актами має своє вираження у тому, що нормативні акти посідають певне місце в ланцюжку і не можуть містити норми, які суперечать актам вищого рівня. У свою чергу, кожен наступний у структурній ієрархії нормативний акт є ґрунтовною базою для нормативних актів нижчого рівня. Нормативний акт, який порушує ієрархічний зв'язок і містить норми, що суперечать актам вищого рівня, не підлягає застосуванню у конкретних правовідносинах. Таким чином, ієрархічний зв'язок співвідношення закону і підзаконного акту має основоположне значення для побудови не тільки системи нормативно-правових актів, а й правової системи країни загалом.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 28. – С. 34. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws.
3. Статут територіальної громади міста Ужгорода [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.rada-uzhgorod.gov.ua.
4. Денисенко В.В. Коллизии правовых актов и механизм их разрешения (теоретико-правовой аспект) : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.В. Денисенко ; Санкт-Петерб. государ. ун-т. – С.-Петербург. – 2004. – 218 с.
5. Карташов В.Г. Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.Г. Карташов ; ГОУ ВПО «Воронеж. государ. ун-т». – Воронеж, 2008. – 241 с.
6. Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій в законодавстві України : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.В. Майстренко ; Міжрегіон. акад. упрня персоналом. – К., 2008. – 226 с.

Ленгер Я. И. Формы соотношения закона и подзаконного акта как условие предотвращения коллизий в муниципальном праве

Статья посвящена выяснению основных форм соотношения закона и подзаконного нормативно-правового акта. На основе проведенного анализа установлено, что соблюдение таких совокупно с идеей иерархичности является непременным условием предупреждения правовых коллизий. Констатировано, что основными формами этого взаимодействия являются принятие в соответствии с законом, на его выполнение и из мотивов непротиворечивости.

Ключевые слова: *правовая коллизия, закон, подзаконный нормативно-правовой акт, иерархичность, формы взаимодействия, муниципальное право.*

Lenger Y. Forms ratio law and by-law as a condition for avoiding collisions in municipal law

The article is devoted to clarifying the basic forms of value by-law and legal. Based on the analysis found that compliance with these together with the idea of hierarchy is a prerequisite for prevention of conflicts of law. Stated that the main forms of such cooperation is to take in accordance with the law, its implementation and reasons of consistency.

Key words: *legal conflict, laws, legal act, hierarchy, forms of interaction, municipal law.*

УДК 342.51;349.2

О. Д. Мамедов
доктор философии по праву, доцент,
заместитель директора учебно-методического центра
Азербайджанского государственного экономического университета

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена теоретическим и практическим вопросам правовой природы государственных служебных отношений в органах исполнительной власти. А одним из субъектов государственных служебных правоотношений являются органы исполнительной власти. Определение характерных особенностей правовой природы государственных служебных правоотношений в органах исполнительной власти является одной из актуальных проблем. Вопрос о правовой природе государственных служебных отношений в органах исполнительной власти можно рассматривать в двух контекстах: научно-теоретических взглядов и нормативно-правовой базы. Нормы, содержащие положения о месте исполнительной власти в системе государственной власти и правовой природе государственных служебных отношений в органах исполнительной власти, закреплены в Конституции Азербайджанской Республики.

Ключевые слова: *государственная власть, органы исполнительной власти, государственные служебные правоотношения.*

Постановка проблемы. В современной Азербайджанской Республике продолжает успешно осуществляться комплекс реформ. Эти реформы служат, в первую очередь, расширению системы конституционно-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина. В комплексе обеспечение прав и свобод личности носит государственный характер. Эта особенность обуславливает усовершенствование системы государственного управления, создание новых механизмов в государственном управлении, усиление конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и государственного управления, а также уточнение правового статуса и круга полномочий участников государственных служебных правовых отношений. С этой точки зрения можно сказать, что большое научное значение имеет правовое регулирование общественных отношений, возникающих в сфере государственной службы. Одним из основных средств обеспечения осуществления государственной власти и государственного управления является именно государственная служба. Право государственной службы, формирующаяся как независимая отрасль национальной правовой науки Азербайджана, с научно-теоретической и практической точки зрения характеризуется нуждающимися в анализе и решении проблемами. В этом контексте можно сказать, что определение круга и статуса субъектов права государственной службы, правовое регулирование возникающих между этими субъектами общественных отношений, а также обеспечение прав и свобод человека со стороны этих субъектов имеют большое значение. Одним из субъектов государственных служебных правоотношений являются органы исполнительной власти. В органах исполнительной власти определение характерных особенностей конституционных гарантий государственных служебных правоотношений привлекает внимание как одна из актуальных проблем. На фоне вышесказанного можно прийти к выводу, что исследование правовой природы государственных служебных отношений в органах исполнительной власти актуально для современного времени – как с научно-теоретической, так и практической точки зрения.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопрос, связанный с правовой природой государственных служеб-

© Мамедов О. Д., 2017

ных отношений в органах исполнительной власти, был проанализирован в общем контексте с научной точки зрения со стороны Ю.Н. Старилова, М.П. Петрова, Б.Х. Раззокова и других исследователей. Однако правовая природа государственных служебных отношений в органах исполнительной власти не была самостоятельным объектом научного исследования и не изучена комплексно с научной точки зрения. Выдвинутые во время исследования положения имеют научно-теоретическое и практическое значение, направлены на разрешение существующих проблем. Как теоретическая база они могут быть полезны для будущих научных исследований.

Цель статьи заключается в подготовке научно-теоретической концепции по особенностям правовой природы государственных служебных отношений в органах исполнительной власти, в определении путей решения проблем в данной сфере. В ходе исследования для достижения указанных целей были поставлены следующие задачи: определить характерные особенности правовой природы государственных служебных отношений в органах исполнительной власти; проанализировать нормы, определяющие их конституционный статус; обобщить научно-теоретические положения в этой сфере; представить научные суждения о составных элементах правовой природы государственных служебных отношений в органах исполнительной власти.

Изложение основного материала. Президент Азербайджанской Республики, Ильхам Алиев, комплексно оценив государственную служебную политику и профессиональную государственную служебную деятельность, отметил следующее: «Основная цель политики государственной службы заключается в создании в нашей стране эффективного, ответственного и демократического управления, усиление оперативности и прозрачности в деятельности государственных органов, в том числе в более полном обеспечении нужд и потребностей граждан» [1, с. 76]. В Азербайджанской Республике успешно осуществляемые реформы направлены на совершенствование государственных функций, системы органов исполнительной власти и изменение роли государства в общественной жизни. Все это делает необходимыми совершенствование государственного управления, системы государственного регулирования, а также системы государственной службы. Одним из основных направлений развития современной концепции Азербайджанской Республики есть реформирование системы государственного управления, в том числе системы государственной службы. Эти реформы носят комплексный характер. А.Г. Рзаев считает, что «одним из направлений реформ в государственной системе является упрощение структуры центральных органов власти и обеспечение гармонии реформ в организационной структуре исполнительной власти» [17, с. 510].

Органы исполнительной власти выступают в качестве субъектов государственных служебных правоотношений. В разделении государственной власти, наравне с другими ветвями власти, исполнительная власть обладает равным статусом правосубъектности. Одним из средств обеспечения осуществления государственной власти и государственного управления является государственная служба. Органы исполнительной власти выступают субъектом государственных служебных правоотношений. С этой точки зрения можно сказать, что современные органы исполнительной власти играют большую роль в осуществлении конституционных целей и функций государства. По нашему мнению, данный аспект является одним из главных элементов, включающих в себя правовую природу государственной службы, регулирующей общественные отношения в сфере исполнительной власти.

Вопрос о правовой природе государственных служебных отношений в органах исполнительной власти можно рассматривать в двух контекстах: в контексте научно-теоретических взглядов и нормативно-правовой базы. Анализ этих двух аспектов включает в себя выражение научных суждений о формировании современной научно-теоретической концепции и совершенствовании действующей законодательной базы в сфере правовой природы государственных служебных отношений в органах исполнительной вла-

сти. Следующие теоретические взгляды о государственных служебных правоотношениях в органах исполнительной власти имеют большой интерес – как с практической, так и с научной точки зрения. А.Г. Рзаев справедливо считает, что прохождение государственной службы как интегрирующее социально-правовое явление профессиональной деятельности в органах государственной власти отражает индивидуальные многосторонние характеристики человека [17, с. 299].

При формулировании понятия административного права и определении его предмета необходимо также учитывать и то, что к его предмету относятся внутриорганизационные отношения в органах исполнительной власти, а также в аппаратах законодательных и судебных органов, отношения, связанные с государственной службой, а также отношения, которые возникают в сфере административного судопроизводства и связаны с реализацией судами (судьями) и другими участниками этого судопроизводства своих функций и полномочий. Сотрудники органов исполнительной власти, а также аппаратов законодательных и судебных органов проходят государственную службу [8, с. 22]. Институциональная характеристика исполнительной власти, таким образом, представляет собой отражение основных потребностей общества и государства в управляющей системе и направлена на уяснение целевых параметров функции управления и контроля, группировку удовлетворяемых потребностей и конкретных организационных и правовых механизмов. К институциональным вопросам имеет отношение практически весь алгоритм, форма и содержание государственного управления. Например, к институциональным аспектам относится закрепление целей, задач, функций, компетенции органов исполнительной власти, форм и методов их деятельности [12, с. 56]. Следовательно, «общие достижения и успехи зависят не только от результатов функционирования исполнительных органов государственной власти, но и от сформированной в определенном порядке системы и структуры данных государственных органов. Именно поэтому в рамках проводимых модернизаций публичного управления изменения системы и структуры органов исполнительной власти ставятся в центр такой политики и административной практики. Получается, реформирование системы органов управления – это прямое следствие всех модернизаций публичной власти, системы управления, государственно-правового строительства» [18, с. 20].

В системе общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления, государственные служебные правовые отношения занимают важное место. А трудовые правоотношения в системе государственных служебных правовых отношений отличаются своеобразными элементами. Можно сказать, что профессиональная трудовая деятельность составляет основу государственной служебной деятельности. Государственная служба выступает в качестве особого вида профессиональной трудовой деятельности. В научной литературе справедливо отмечается, что «особую группу административных правоотношений составляют служебные правоотношения. Особенности субъектного состава служебных правоотношений следует проанализировать в их сопоставлении с субъектами трудовых правоотношений, так как часто трудно провести границу между ними. Так, в трудовых правоотношениях работодателем является физическое или юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые правоотношения с работником. Объектом трудового правоотношения выступают те блага, по поводу которых оно возникает, то есть, прежде всего, результаты трудовой деятельности и оплата наемного труда» [6, с. 145–146]. «Правовое регулирование служебно-контрактных отношений в государственной гражданской службе направлено на поиск путей и направлений обеспечения органов государственной власти высокопрофессиональными, юридически грамотными и ответственными государственными гражданскими служащими» [11, с. 3]. Более того, «на практике между государственным гражданским служащим и соответствующим государственным органом складываются стабильные, длящиеся, по-

вторяемые, требующие трудовой дисциплины отношения. Анализируя фактическую, уже сложившуюся ситуацию, можно сделать вывод о том, что между государственным гражданским служащим и государственным органом по действительному характеру правоотношений складываются не административные, публично-правовые либо сложные служебные отношения, имеющие как публично-правовой, так и частно-правовой характер, а трудовые отношения, которые характеризуются трудовой сущностью и обладают своей спецификой» [11, с. 27]. Г.В. Атаманчук пишет, что государственная служба раскрывается посредством дефиниции «профессиональная деятельность», которая носит трудовой характер и мало связана с сущностными свойствами службы (долгом, обязанностью, верностью) [3, с. 163].

Вышеприведенные научные суждения доказывают, что государственная служба является особым видом профессиональной трудовой деятельности. В то же время государственные служебные правоотношения носят комплексный характер. Эти отношения в органах исполнительной власти реализуются с помощью государственных служебных правоотношений.

Нормы, содержащие положения о месте исполнительной власти в системе государственной власти и правовой природе государственных служебных отношений в органах исполнительной власти, закреплены в Конституции Азербайджанской Республики. В части 3 статьи 7 («Азербайджанское государство») Конституции Азербайджанской Республики классификация органов государственной власти, в том числе субъектов государственных служебных правоотношений, обладающих высшим конституционным статусом и полномочиями, была представлена следующим образом: «Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей: законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики; исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики; судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики. Законодательная, исполнительная и судебная власти взаимодействуют в соответствии с положениями настоящей Конституции и независимы в рамках своих полномочий» [5].

В отличие от законодательной и судебной властей, органы которых работают в рамках установленных порядков и правовых процедур, подчиняясь только закону, исполнительная власть всегда действует в режиме административного порядка, в системе с определенной управленческой субординацией и надлежащей внутренней организацией, что позволяет в рамках закона осуществлять управленческие функции и оперативно проводить в жизнь принимаемые решения [18, с. 27].

Перманентная реструктуризация органов государственного управления при конкурентности характеристик их компетенции и неопределенность форм государственного управления создают нечеткость в выявлении факторов, определяющих эффективность их деятельности. Эффективность же современного государственного управления во многом определяется системой, структурой, функциями исполнительных органов [9, с. 50]. Б.Х. Раззоков справедливо считает, что исполнительная власть в пределах собственной компетенции, закрепленной в Конституции и законах Республики Таджикистан, функционирует самостоятельно без согласования с другими ветвями власти. Полномочия органов исполнительной власти, вытекающие из их целей и социального назначения в обществе, раскрывают роль исполнительной власти в единой системе государственной власти [15, с. 80].

Понятия исполнительной власти и государственного управления составляют взаимное единство. Исполнительная власть выражается как возможность и способность влиять на правовое поведение, обладать правом подчинять себе другого, иметь определяющее влияние на общественные отношения. А государственное управление – это подчиняющаяся закону управленческая деятельность в процессе осуществления руководства по различным сферам. Сущность исполнительной власти состоит в ее организующем и распорядительном характере. Она необходима для налаживания сложной сети общественных

связей в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах, созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов. Это связано с тем, что для исполнения закона необходимы распорядительные (организующие, координирующие и контролирующие) действия государства. Их осуществляет государственная администрация, выполняющая задачи постоянного и целенаправленного управления людьми, а через них – имуществом и общественными процессами. Таким образом, основное предназначение исполнительной власти и ее основная функция состоят в организации исполнения законодательных актов, осуществлении исполнительной, организационной деятельности [8, с. 19–20]. Таким образом, субъективные публичные права направлены, с одной стороны, на усиление социальной роли государства, а с другой – ограничивают публичную власть, обеспечивая личные интересы граждан в публичной сфере, и это ставит вопрос о гарантиях реализации публичных прав. Одной из таких гарантий выступает возможность оспаривания действий органов публичной власти, в том числе и органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления, иных органов и лиц, наделённых публичными управленческими полномочиями [7, с. 104]. Исполнительная власть является относительно самостоятельной ветвью государственной власти. Особенности ее положения в конкретном государстве могут зависеть от гаммы национальных факторов – формы правления, формы государственного устройства, исторических и политических традиций и т.д. [13, с. 46]. Из всех государственно-правовых проявлений публичной власти именно исполнительная власть наиболее приближена к механизму реальной власти, ее истоки восходят к наиболее развитым видам властной деятельности государства [19, с. 35].

В Азербайджанской Республике исполнительная власть входит в состав органов государственной власти. Исполнительная власть обуславливается системой органов, обладающих иерархической структурой, она осуществляется посредством этих органов. К полномочиям органов исполнительной власти относятся такие важные вопросы, как исполнение Конституции, отраслевых законов; текущее государственное управление; организация жизни общества по различным направлениям. Общественные отношения, возникающие в сфере исполнительной власти, характеризуются как составная часть организационных мер, направленных на осуществление правовых актов на практике, а с точки зрения пространства и времени – постоянством и непрерывностью воздействия государственного управления.

Деятельность органов исполнительной власти исполнительно-распорядительного характера является повседневной деятельностью. Органы государственной исполнительной власти обеспечивают права и свободы человека, способствуют всестороннему развитию личности. С этой точки зрения можно сказать, что государственная служба занимает особое место в организации и реализации исполнительной власти. По единой линии реализации руководства государство имеет иерархическое строение. Эта особенность позволяет органам исполнительной власти оперативно принимать решения и организовать их реализацию.

Деятельность органов исполнительной власти носит подзаконный характер, то есть она осуществляется на основе и во исполнение закона. Поэтому по последовательности в механизме реализации государственной воли она вторична по отношению к деятельности представительной (законодательной) ветви власти, основным предназначением которой является формирование законодательной базы для деятельности исполнительной и судебной ветвей власти. При этом деятельность исполнительной власти, как и других ветвей власти, носит самостоятельный и только присущий исполнительной власти характер [2, с. 14]. В.А. Юсупов указывает на такую категорию, как правовые акты органов исполнительной власти, представляющие собой, по его мнению, волевые властные действия, которые совершаются на основе и во исполнение законов или

правовых актов вышестоящих органов управления в процессе организующей исполнительно-распорядительной деятельности и направлены на установление, изменение и прекращение правовых норм или конкретных правоотношений [20, с. 49]. В числе органов исполнительной власти – как органы общей компетенции, так и различные органы специальной (отраслевой) компетенции – министерства, службы, агентства [4, с. 201].

Одним из факторов, обуславливающих эффективность в деятельности органов исполнительной власти, есть регулируемая правом взаимосвязь данных органов, их иерархическая подчиненность. Данный признак характерен для государственных служебных правоотношений.

В Азербайджанской Республике основу единой системы исполнительной власти, обладающей иерархической структурой, составляет Конституция Азербайджанской Республики. Конституцией определяются фундаментальные основы государственного устройства Азербайджанской Республики, регламентируются конституционные цели и функции органов государственной власти, порядок основной деятельности. В Азербайджанской Республике исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики. Главой Азербайджанского государства является Президент Азербайджанской Республики. Он представляет Азербайджанское государство внутри страны и во внешних сношениях. Президент Азербайджанской Республики олицетворяет единство народа Азербайджана и обеспечивает преемственность азербайджанской государственности. Президент Азербайджанской Республики является гарантом независимости и территориальной целостности Азербайджанского государства, соблюдения международных договоров, участницей которых является Азербайджанская Республика. Президент Азербайджанской Республики является гарантом независимости судебной власти (ст. 8) [5]. Ф.Т. Нагиев, основываясь на конституционных положениях, отмечает, что «полномочия президента с учетом особенностей этого государства, законодательных и национально-государственных традиций отражаются в конституции каждой страны. Но при этом, несмотря на существующие явные различия, полномочия президента, прежде всего, можно разделить на две группы: 1) полномочия, связанные со статусом президента как главы государства; 2) полномочия, связанные со статусом президента как главы исполнительной власти» [10, с. 181].

Институт президента, являющийся гарантом государственной безопасности Азербайджанской Республики, основывается на конституционных нормах. Устойчивое и продолжительное развитие Азербайджанской Республики находит необходимым совершенствование системы исполнительной власти, создание новых исполнительных структур и внедрение более гибких механизмов государственного управления. Так, одним из факторов, обусловливающих совершенствование системы современного государственного управления, выступает создание института вице-президента. Для эффективного осуществления конституционных целей и функций система органов государственной власти очень нуждается в использовании более прогрессивных способов и методов. Эта нужда обусловила необходимость создания в системе исполнительной власти новых механизмов государственного управления. Отрадным фактом является то, что создание института вице-президента как субъекта государственных служебных правоотношений, в первую очередь, обуславливает совершенствование механизмов государственного управления, создание современных механизмов управления в системе исполнительной власти и эффективность в деятельности исполнительной власти.

После всенародного голосования (референдума), проведенного 26 сентября 2016 года, руководствуясь выражением воли азербайджанского народа, были основаны институты Первого вице-президента и вице-президентов Азербайджанской Республики [16]. Основание должностей Первого вице-президента и вице-президентов Азербайджанской Республики включает в себя усиление системы конституционного обеспечения народной власти.

Степень эффективности института вице-президента можно увидеть и на практике современных стран мира. В государственном управлении более типичная форма метода президентского управления с ограниченной властью существует в США. Некоторые принципы управления, присущие США, наблюдаются и в государствах с системой различного государственного управления. С этой точки зрения можно сказать, что в последнее время в странах Северной и Южной Америки, в том числе и в государствах Европы, Азии и Африки, широко используется система исполнительной власти США. Институт вице-президента составляет одну из составных частей этой системы, основание и функционирование должностей первого вице-президента, вице-президентов служит обеспечению преемственности государственной власти. Как известно, в настоящее время в Организации Объединенных Наций существует 193 членов-государств, в 67-ти странах которых есть должность вице-президента. В качестве примера можно сказать, что в Иранской Исламской Республике существует 11 вице-президентов, каждый из них обладает полномочиями в различных областях. В США, Бразилии, Аргентине, Швейцарии, Индии, Болгарии, Колумбии, Уругвае, Объединенных Арабских Эмиратах и других государствах должность вице-президентов привлекает внимание степенью своей эффективности.

В статье 1031 Конституции Азербайджанской Республики («Вице-президенты Азербайджанской Республики») закреплено, что «Первый вице-президент и вице-президенты Азербайджанской Республики назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Азербайджанской Республики. На должность вице-президента Азербайджанской Республики назначается гражданин Азербайджанской Республики, обладающий избирательным правом, с высшим образованием, не имеющий обязательств перед другими государствами» [5]. Должность вице-президента является неотъемлемой составной частью структуры высшей исполнительной власти.

Распоряжением Президента Азербайджанской Республики Мехрибан Алиева была назначена первым Вице-президентом [14]. Мехрибан ханум Алиева является всемирно известным общественным деятелем, которая отличилась за особые заслуги перед Азербайджанским народом и государством, завоевала авторитет, уважение и доверие народа, внесла большой вклад в развитие государства, обладает высокими знаниями, умениями и управленческими способностями. Занятие такой личностью, как Мехрибан ханум Алиева, должности в государственной власти обеспечило выражение воли народа, а также один из главных атрибутов профессионального элемента в государственной кадровой политике и государственном управлении.

Одним из основных факторов, обеспечивающих эффективность осуществления целей и функций государства, выступает профессиональная государственная служебная деятельность граждан. Государственная служба, являясь одним из особых видов профессиональной деятельности, обладает сложными составными элементами и методами регулирования.

Согласно Конституции с целью организации осуществления исполнительных полномочий Президент Азербайджанской Республики создает Кабинет Министров Азербайджанской Республики. Кабинет Министров Азербайджанской Республики является вышестоящим органом исполнительной власти Президента Азербайджанской Республики, подчиняется Президенту Азербайджанской Республики и ему подотчетен. Порядок деятельности Кабинета Министров Азербайджанской Республики определяется Президентом Азербайджанской Республики (ст. 114), в состав Кабинета Министров Азербайджанской Республики входят Премьер-министр Азербайджанской Республики, его заместители, министры и руководители других центральных органов исполнительной власти (ст. 115) [5]. Исполнительную власть на местах осуществляют главы исполнительной власти. Главы исполнительной власти назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Азербайджанской Республики. Полномочия исполнительной власти на местах

определяются Президентом Азербайджанской Республики (ст. 124) [5].

Конституционный статус органов исполнительной власти является основным показателем государственной служебной правосубъектности данных органов.

Выводы и предложения. Результаты проведенных научных исследований можно выразить следующим образом. Органы исполнительной власти как субъекты государственных служебных правоотношений обладают определенными конституционно-функциональными признаками. Органы исполнительной власти – носят государственный характер; осуществляют цели и функции государства; подчиняются закону; обладают конституционным статусом и пределом полномочий; обладают статусом государственной власти и государственного управления; обладают иерархическим строением, исполнительно-распорядительной функцией во властных полномочиях; обладают непрерывностью и регулярностью в осуществлении целей и функций государства; являются профессиональной государственно-служебной деятельностью по осуществлению государственной власти и государственного управления; входят в классификацию политических, административных и вспомогательных должностей государственной службы; осуществляются в результате профессиональной деятельности государственных служащих.

На современном этапе развития считается необходимым принятие и внедрение концепции реформирования системы государственного управления. По нашему мнению, к основным направлениям концепции реформирования системы государственного управления можно отнести следующие: повышение конституционно-правовой ответственности носителей суверенных прав народа, органов государственной власти и полномочных должностных лиц органов государственной власти; совершенствование системы взаимодействия в органах государственной власти; создание и внедрение новых механизмов государственного управления; модернизация системы общественной службы, в частности обеспечение эффективности в деятельности органов исполнительной власти, оптимизация системы и структуры органов исполнительной власти, конкретизация целей, задач, функций, полномочий органов исполнительной власти в сфере реализации целей и функций государства, совершенствование законодательной базы, регулирующей государственные служебные отношения в органах исполнительной власти, создание новой нормативно-правовой базы.

Список использованной литературы:

1. Алиев И.Г. Развитие – наша цель. Восемнадцатая книга. Июнь – август 2006 / И.Г. Алиев. – Баку : Азернешр, 2014. – 424 с.
2. Административное право Российской Федерации : [учеб.] / под ред. А.В. Мелехина. – М. : Юстиция, 2016. – 624 с.
3. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : [монография] / Г.В. Атаманчук. – М. : РАГС, 2008. – 312 с.
4. Добробаба М.Б. Общая теория публичных правоотношений : [монография] / М.Б. Добробаба, Е.Б. Лупарев, Т.В. Мокина. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 280 с.
5. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку, 2016. – 96 с.
6. Лупарев Е.Б. Административное право : в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев. – М. : Евразийская академия административных наук, 2013. – 232 с.
7. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры : дис. ... докт. юрид. наук / Е.Б. Лупарев. – Воронеж, 2003. – 467 с.
8. Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации : [учеб.] / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров ; под ред. Л.Л.Попова. – М. : Юрайт, 2013. – 447 с.
9. Михеева И.В. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разрешительные функции и государственные услуги / И.В. Михеева // Право. – М. : НИУ ВШЭ, 2013. – № 3. – С. 49–60.
10. Нагиев Ф.Т. Конституционное право : [учеб. пособ.] (на азербайдж. яз.) / Ф.Т. Нагиев. – Баку : Ганун, 2014. – 240 с.
11. Орешин С.В. Правовое регулирование служебно-контрактных отношений в государственной гражданской службе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Орешин. – Санкт-Петербург, 2012. – 150 с.

12. Петров М.П. Модернизация исполнительной власти как процесс институционального совершенствования: правовые проблемы и пути их решения / М.П. Петров // Вестник ВГУ. Серия «Право». – 2012. – № 1. – С. 55–67.
13. Полянский И.А. Организация исполнительной власти субъекта Российской Федерации : [учеб. пособ.] / И.А. Полянский. – М., 2001. – 251 с.
14. Распоряжение Президента Азербайджанской Республики о назначении М.А. Алиевой Первым вице-президентом Азербайджанской Республики от 21 февраля 2017 г. // Народ. – 2017. – № 40. – 22 февраля.
15. Раззоков Б.Х. Проблемы теории и практики организации исполнительной власти республики Таджикистан : дис. ... докт. юрид. наук / Б.Х. Раззоков. – М., 2014. – 458 с.
16. Решение Центральной Избирательной Комиссии Азербайджанской Республики «О подведении итогов и обнародовании итогов всенародного голосования (референдума), проведенного 26 сентября 2016 года» // Азербайджан. – 2016. – № 224. – 12 октября.
17. Рзаев А.Г. Государственная служба: Организационно-правовые аспекты / А.Г. Рзаев. – Баку – Элм, 2013. – 556 с.
18. Старилов Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? / Ю.Н. Старилов // Вестник ВГУ. Серия «Право». – 2016. – № 3. – С. 16–57.
19. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова ; пер. с англ. – М. : Прогресс ; Универс, 1993. – 766 с.
20. Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти : [учеб. пособ.] / В.А. Юсупов. – Волгоград : ВИЭСП, 2003. – 151 с.

Мамедов О. Д. Правова природа державних службових відносин в органах виконавчої влади

Статтю присвячено теоретичним і практичним питанням правової природи державних службових відносин в органах виконавчої влади. А одним із суб'єктів державних службових правовідносин є органи виконавчої влади. Визначення характерних особливостей правової природи державних службових правовідносин в органах виконавчої влади є однією з актуальних проблем. Питання про правову природу державних службових відносин в органах виконавчої влади можна розглядати в двох контекстах: науково-теоретичних поглядів і нормативно-правової бази. Норми, що містять положення про місце виконавчої влади в системі державної влади і правову природу державних службових відносин в органах виконавчої влади, закріплені в Конституції Азербайджанської Республіки.

Ключові слова: *державна влада, органи виконавчої влади, державні службові правовідносини.*

Mamedov O. D. The legal nature of civil service relations in executive power bodies

The article has been devoted to theoretical and practical issues of the legal nature of civil service relations in executive power bodies. One of the subjects of civil service legal relations are executive power bodies. Identification of the characteristic features of the legal nature of civil service relations in executive power bodies is one of the actual problems. The issue on the legal nature of civil service relations in executive power bodies can be approached in two aspects: in the context of scientific review and normative legal framework. The norms regarding the place of executive power in state power and the legal nature of civil service relations in executive power have been established in the Constitution of the Republic of Azerbaijan.

Key words: *state power, executive power bodies, civil service legal relations.*

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.7

К. А. Затулко
магістр юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ШЛЯХ ДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ У ЧАСТИНІ РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ВНУТРІШНЬОМУ ВОДНОМУ ТРАНСПОРТІ ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджуються перспективи приведення наявного законодавчого регулювання внутрішнього водного транспорту України до стандартів ЄС. Автором описані зобов'язання, взяті Україною за Угодою про асоціацію України з ЄС, у цій галузі. У статті проводиться критичний аналіз відповідності положень уже прийнятих нормативних актів та проектів нормативних актів європейським нормам.

Ключові слова: *внутрішній водний транспорт, директиви ЄС, транспорт, транспортне право.*

Постановка проблеми. Згідно з Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами (надалі – УПС) наша держава взяла на себе одностороннє зобов'язання вжити заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства ЄС. При цьому форми, методи і строки приведення національного законодавства у відповідність до вимог ЄС не були конкретизовані в УПС. Втім, у 2012 р. глави делегацій ЄС та України парафували текст Угоди про асоціацію з ЄС(додаток XXXII до глави 7 «Транспорт» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію Україна – ЄС), зокрема положення про створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, які чітко визначають конкретні заходи та строки щодо адаптації українського законодавства до вимог ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню у сфері реформування внутрішніх водних шляхів присвячені праці видатних економістів Р. Вернигори, Т. Блудової, О. Котлубая, Н. Кудрицької, К. Михайличенко, А. Окорокова, П. Цупрова, Л. Чобаль, В. Федурця та правознавців О. Клепікової, А. Кулько, Г. Тасліцького, а також зарубіжних учених-транспортників К. Сеччі і К. Пейжса. Варто зазначити, що актуальних ґрунтовних досліджень у сфері правового забезпечення функціонування внутрішнього водного транспорту, зокрема щодо введення в українське законодавство норм ЄС, на сьогодні не проводилося.

Метою статті є дослідження стану виконання зобов'язань України, взятих за Угодою про Асоціацію, щодо імплементації в законодавство України норм директив ЄС у сфері регулювання внутрішнього водного транспорту.

Виклад основного матеріалу. Основні напрями політики ЄС щодо розвитку внутрішнього водного транспорту (надалі – ВВТ) визначені у затвердженій Європейською комісією 10 вересня 2013 р.

© Затулко К. А., 2017

програмі NAIADES II. Термін реалізації цієї програми – 2014–2020 рр. Її метою є здійснення структурних змін у секторі ВВТ і забезпечення відповідності його функціонування цілям розумного, сталого та інклюзивного зростання, описаним у програмі Europe 2020.

До основних напрямів політики ЄС у сфері ВВТ належать:

– розбудова якісної інфраструктури ВВТ завдяки посиленню зв'язків ВВТ з іншими видами транспорту, інтеграції ВВТ до мультимодальних логістичних мереж, включенню у Транс'європейську транспортну мережу TEN-T;

– удосконалення екологічних характеристик ВВТ через встановлення нижчих лімітів на викиди забруднюючих речовин, сприяння переходу ВВТ на використання альтернативних видів палива (зокрема, скрапленого природного газу);

– підвищення професійного рівня і кваліфікації робітників ВВТ, поліпшення умов праці завдяки впровадженню інноваційних технологій;

– створення єдиного простору ВВТ завдяки уніфікації стандартів країн ЄС з урахуванням положень Лісабонського договору, зокрема, щодо технічних вимог до суден, професійної кваліфікації персоналу, перегляду наявного розподілу повноважень в управлінні та усунення дублювання функцій.

Угодою про асоціацію України з ЄС передбачена імплементація Україною таких директив ЄС:

– ***Директива Ради № 87/540/ЄС про доступ до перевезення вантажів водними шляхами для національного та міжнародного транспорту і про взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності***;

– Директива Ради № 96/50/ЄС про гармонізацію умов отримання національних свідоцтв капітанів для перевезення пасажирів та вантажів внутрішніми водними шляхами у межах Співтовариства;

– Директива Ради № 96/75/ЄС про системи фрахтування та ціноутворення на національному та міжнародному внутрішньому водному транспорті Співтовариства;

– Директива № 2005/44/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7.09.2005 р. про гармонізовані річкові інформаційні послуги на внутрішніх водних шляхах Співтовариства;

– Директива № 2006/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12.12.2006 р. про встановлення технічних вимог до суден на внутрішніх водних шляхах;

– Директива № 2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24.09.2008 р. щодо перевезення небезпечних вантажів внутрішніми шляхами.

Для поступового виконання зобов'язань у сфері внутрішнього водного транспорту Міністерством інфраструктури України прийнято Стратегічний план розвитку річкового транспорту на період до 2020 року, де серед короткострокових (до 3-х років) перспектив реформування галузі зазначаються інтеграція внутрішнього водного транспорту до європейських ВВТ, створення регуляторного органу на транспорті та прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внутрішній водний транспорт України», а серед середньострокових (до 5-ти років) – імплементація директив та регламентів ЄС на ВВТ.

На шляху до імплементації положень цих Директив народними депутатами України у співпраці з Міністерством інфраструктури України розроблено проект Закону «Про внутрішній водний транспорт» реєстраційний № 2475а від 4.08.2015 р. (надалі – Законопроект).

Положення Законопроекту, зокрема у статті 4 і 6, підкреслюють пріоритетність євроінтеграційного курсу України у сфері внутрішнього водного транспорту та взаємозв'язок проекту з основними напрямами політики ЄС щодо розвитку ВВТ.

Зокрема, стаття 4 Законопроекту встановлює мету і напрями державного регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту. Вказується, що державне регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту здійснюється з метою реалізації єдиної економічної, інвестиційної, науково-технічної та соціальної політики за такими напрямами:

– пріоритетність потреб внутрішнього водного транспорту у використанні водних об'єктів загального користування;

– сприяння інтеграції внутрішнього водного транспорту до мультимодальних логістичних мереж України;

– забезпечення розвитку внутрішнього водного транспорту і річкових водних шляхів відповідно до цілей європейської інтеграції України та наближення до європейських стандартів судноплавства;

– сприяння розвиткові на конкурентних засадах ринку послуг у відповідній сфері;

– здійснення державного нагляду і контролю за дотриманням вимог законодавства у відповідній сфері;

– нормативно-правове забезпечення діяльності внутрішнього водного транспорту;

– управління державним майном;

– здійснення державної реєстрації суден;

– проведення стандартизації і сертифікації діяльності у сфері внутрішнього водного транспорту;

– здійснення державного нагляду за суднами, станом гідротехнічних споруд та проведенням шляхових робіт;

– здійснення державного нагляду за забезпеченням безпеки судноплавства, екологічної безпеки, охорони портових споруд і суден;

– створення та розвиток берегової інфраструктури внутрішнього водного транспорту;

– організація перевезень пасажирів і багажу внутрішнім водним транспортом, здійснення контролю за такими перевезеннями;

– реалізація тарифної, інноваційної та інвестиційної політики;

– забезпечення захисту прав споживачів послуг, що надаються на внутрішньому водному транспорті;

– організація міжнародного співробітництва.

Стаття 6 Законопроекту перераховує принципи організації функціонування та розвитку внутрішнього водного транспорту, серед яких у пункті 10 зазначається виконання зобов'язань за міжнародними договорами України в галузі судноплавства, уніфікація законодавства з європейськими та світовими стандартами у цій сфері.

Перейдемо до аналізу відповідності положень Законопроекту вищезазначеним директивам.

Директива Ради № 87/540/ЄС про доступ до перевезення вантажів водними шляхами для національного та міжнародного транспорту і про взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності встановлює вимоги як до фізичних, так і до юридичних осіб з приводу відповідності кваліфікаційним вимогам для провадження господарської діяльності на внутрішньому водному транспорті. Зокрема, пункт 3 частини 1 статті 3 регламентує, що один із працівників юридичної особи, який безпосередньо керує на постійній основі транспортними операціями юридичної особи, одним із видів господарської діяльності якої є діяльність із перевезень вантажів внутрішнім водним транспортом, повинен відповідати умовам професійної компетенції. Загальноприйнятими показниками кваліфікації є: наявність освіти за відповідним напрямом або досвід роботи у сфері внутрішніх водних шляхів, або ці два критерії у поєднанні. Кваліфікаційні вимоги можуть самостійно деталізуватися державами-членами ЄС. Для юридичних осіб також може встановлюватися державами-членами ЄС низка виключень.

У Законопроекті у статті 67 встановлені вимоги до судновласників річкових суден лише з питань відповідальності за управління безпекою судноплавства. Вимоги професійної компетентності осіб, що керують транспортною діяльністю перевізника на ВВТ, Законопроектом не встановлені. Законопроект відповідає вимогам Директиви лише частково. На нашу думку, варто доповнити Законопроект окремою нормою щодо вимог до професійної компетенції перевізника: «Судновласник, що провадить діяльність на внутрішніх водних шляхах, повинен мати у штаті на постійній основі працівника, що має належний рівень кваліфікації, посвідчений сертифікатом, у разі позитивного складання кваліфікаційного іспиту або у разі наявності досвіду у вигляді двох років роботи на внутрішньому водному транспорті».

Директива Ради № 96/50/ЄС про гармонізацію умов отримання національних свідоцтв капітанів для перевезення пасажирів та вантажів вну-

трішніми водними шляхами у межах Співтовариства встановлює єдині вимоги для отримання капітанами свідоцтв для провадження діяльності на внутрішніх водних шляхах і єдину форму свідоцтва капітана.

Законопроект відповідає вимогам Директиви повністю, ним у статтях 5, 28 та 31 визначені підстави для встановлення кваліфікації капітана (судноводія) і видачі відповідних документів. Вимоги Директиви впроваджені у законодавство України у Положенні про порядок видачі посвідчення судноводія торговельного судна, яке допущено до плавання судноплавними річковими внутрішніми водними шляхами, затвердженому наказом Міністерства інфраструктури України № 490 від 7.10.2014 р.

Директива Ради № 96/75/ЄС про системи фрахтування та ціноутворення на національному та міжнародному внутрішньому водному транспорті Співтовариства спрямована на запровадження ринку вільних цін у сфері внутрішнього водного транспорту та з метою унормування неконтрольованої ситуації з вантажопотоками в ЄС, в якій пропозиція зі сторони вантажоперевізників перевищує в рази попит на ринку перевезень внутрішнім водним транспортом, запровадження «системи ротаційного фрахтування».

На нашу думку, стаття 8 Законопроекту відповідає вимогам Директиви у частині застосування вільного ціноутворення і вільних договірних відносин між зацікавленими сторонами у сфері внутрішнього водного транспорту. Водночас Законопроект не містить визначення поняття «система ротаційного фрахтування» та не передбачає існування органу, який би відповідав за функціонування й організацію цієї системи, тому Законопроект, на нашу думку, відповідає вимогам Директиви частково. Але у зв'язку з тим, що нині в Україні судноплавство на ВВТ здійснюється у мінімальних обсягах і пропозиція транспортних послуг на цьому ринку дуже незначна, доцільно розробити окремий підзаконний нормативний акт у цій сфері.

Директивою № 2005/44/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7.09.2005 р. про гармонізовані річкові інформаційні послуги на внутрішніх водних шляхах Співтовариства запроваджуються спільні вимоги та технічні умови функціонування річкових інформаційних систем і забезпечення гармонізованої, сумісної і відкритої навігаційної допомоги та інформаційної системи в мережі внутрішніх водних шляхів Співтовариства. Стаття 3 Директиви надає визначення поняття «річкові інформаційні послуги» (РІП) – це гармонізовані інформаційні послуги для сприяння управлінню рухом і транспортом у внутрішній навігації, включаючи за технічної можливості взаємодію з іншими транспортними засобами. РІП не стосуються внутрішніх видів комерційної діяльності між однією або більше компаніями, але є відкритими для взаємодії в рамках комерційної діяльності у цілому. РІП охоплює такі послуги, як інформація про фарватер, рух, управління рухом, пом'якшення наслідків катастроф, інформація для управління перевезеннями, статистикою і митними послугами, а також навігаційні і портові збори. Відповідно до Додатку 1 до Директиви річкова інформаційна послуга має містити такий мінімальний обсяг даних: вісь фарватеру із вказівкою кілометражу; обмеження для суден або караванів суден щодо довжини, ширини, осадки і висоти надводної частини судна; термін експлуатації обмежувальних конструкцій, зокрема шлюзів і мостів; розташування портів і перевалочних місць, т. зв. вихідні дані для датчиків рівня води, необхідних для навігації. Директивою також встановлено, що для кращої якості послуг, крім органу, що централізовано надаватиме такі послуги, можуть створюватися регіональні центри.

На імплементацію положень цієї Директиви прийнято наказ Міністерства інфраструктури України «Про комплекс заходів щодо створення річкової інформаційної служби на внутрішніх водних шляхах України» № 7 від 25.02.2011 р., яким затверджено Положення про річкову інформаційну службу на внутрішніх водних шляхах, а Державне підприємство «Дельта-лоцман» визначено відповідальним за здійснення проектних, технічних і технологічних заходів, планування, фінансування заходів щодо створення та подальшої експлуатації річкової інформаційної служби. Відповід-

но до пункту 1.4 Положення про Річкову інформаційну службу у складі ДП «Дельта-лоцман» створено Річкову інформаційну службу та регіональні центри Річкової інформаційної служби, які є підрозділами Річкової інформаційної служби. Під Річковою інформаційною службою у пункті 1.4 Положення розуміється служба, яка входить до складу державного підприємства «Дельта-лоцман» і взаємодіє із службою регулювання руху суден на внутрішньому водному транспорті, сприяє керуванню рухом суден і перевезенням на внутрішніх водних шляхах у взаємодії з іншими видами транспорту (морським, автомобільним та залізничним) з метою сприяння безпечному та ефективному процесу перевезень і найбільш повному використанню можливостей внутрішніх водних шляхів України.

Що ж до Законопроекту, то статті 9, 12, 23, 69 регламентують порядок створення і функціонування річкової інформаційної системи, а точніше сказати – перенесення відповідної річкової інформаційної системи до відання адміністрації річкових водних шляхів України. Відповідно до абзацу 1 частини 1 статті 69 Законопроекту річкова інформаційна служба буде входити до структури адміністрації річкових водних шляхів України і діяти відповідно до Положення, яке має бути затверджено центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту у встановленій цим Положенням зоні відповідальності. Частина 3 статті 69 надає відкритий перелік функцій річкової інформаційної служби, а саме: 1) збір, узагальнення і передача на судна актуальної навігаційно-гідрографічної, метеорологічної і гідрологічної інформації, попередження їх про фактори небезпеки на річкових водних шляхах; 2) моніторинг суден, встановлення зв'язку з ними, отримання, реєстрація та передача необхідних даних; 3) участь у встановленні зв'язку між суднами й іншими суб'єктами внутрішнього водного транспорту; 4) забезпечення роботи Інформаційної системи автоматизованого обліку річкових перевезень; 5) взаємодія у встановленому порядку з інформаційними службами інших країн із питань, віднесених до її компетенції; 6) здійснення інших функцій відповідно до законодавства. Тому робимо висновок, що Законопроект відповідає вимогам Директиви повністю.

Директива № 2006/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12.12.2006 р. щодо встановлення технічних вимог до суден на внутрішніх водних шляхах. Статті 10, 28, 29, 30, 32, 35 Законопроекту визначають технічні вимоги до суден, що здійснюють плавання на ВВТ, процедури класифікації і сертифікації на відповідність вимогам, зокрема європейським, до таких суден, відповідні компетентні органи тощо.

Суднове свідоцтво як єдиний судновий документ вимагається узгодженими на європейському рівні технічними приписами, які застосовуються до суден внутрішнього плавання (Резолюція № 61 від 2011 р. Комітету з внутрішнього водного транспорту ЕЄК ООН). Правила приведені у відповідність до законодавства ЄС. Вони покликані спростити визнання суднових свідоцтв, усуваючи необхідність повторного огляду суден, що здійснюють міжнародні перевезення внутрішніми водними шляхами. Законопроект повністю відповідає вимогам цього суднового свідоцтва як єдиного суднового документа, який замінює національні свідоцтва про придатність до плавання, що існують на сьогодні.

Оскільки Директиву № 2006/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12.12.2006 р. розроблено на підставі узгоджених на європейському рівні технічних приписів, які застосовуються до суден внутрішнього плавання, то можна говорити, що Законопроект відповідає вимогам Директиви повністю.

Директива № 2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24.09.2008 р. щодо перевезення небезпечних вантажів внутрішніми шляхами встановлює вимоги щодо перевезень небезпечних вантажів внутрішнім водним транспортом. Перевезення небезпечних вантажів водним транспортом в Україні врегульовано Законом України «Про перевезення небезпечних вантажів». Окремі положення Директиви будуть враховані шляхом внесення змін до зазначеного Закону відповідно до Плану імплементації Директиви 2008/68/ЄС, за-

твердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1159-р від 26.11.2014 р. Крім того, Україна ратифікувала Європейську угоду про міжнародні перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами.

Висновки і пропозиції. Можна підсумувати, що більшість із положень Директив враховано законотворцем під час розробки проекту Закону «Про внутрішній водний транспорт» № 2475а від 4.08.2015 р. Зокрема, положення Директив №№ 96/50/ЄС, 2005/44/ЄС, 2006/87/ЄС враховано повністю, положення Директив №№ 87/540/ЄС, 96/75/ЄС враховано частково, а положення Директиви № 2008/68/ЄС – частково враховано в Законі України «Про перевезення небезпечних вантажів»; у неврахованій частині розробляється відповідний проект змін до нього. Тому можна зробити висновок, що проект Закону «Про внутрішній водний транспорт» потребує якнайшвидшого прийняття. Щодо неврахованих положень Директиви № 96/75/ЄС стосовно системи ротаційного фрахтування вважаємо за потрібне сказати, що Директива покликана врегулювати ринок із значною пропозицією і низьким попитом. Оскільки на сьогодні ситуація на ринку України має кардинально протилежний стан, то вона може бути врегульована на підзаконному рівні.

Щодо імплементації положень Директиви Ради № 87/540/ЄС вважаємо за потрібне доповнити Законопроект окремою нормою щодо вимог до професійної компетенції перевізника: «Судновласник, що провадить діяльність на внутрішніх водних шляхах, повинен мати у штаті на постійній основі працівника, що має належний рівень кваліфікації, посвідчений сертифікатом, у разі позитивного складання кваліфікаційного іспиту або у разі наявності досвіду у вигляді двох років роботи на внутрішньому водному транспорті».

Список використаної літератури:

1. Стратегічний план розвитку річкового транспорту на період до 2020 року : наказ Міністерства інфраструктури України № 543 від 18.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mtu.gov.ua/documents/446.html.
2. Директива Ради № 87/540/ЄС про доступ до перевезення вантажів водними шляхами для національного та міжнародного транспорту і про взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.minjust.gov.ua/file/32878.
3. Директива Ради № 96/50/ЄС про гармонізацію умов отримання національних свідоцтв капітанів для перевезення пасажирів та вантажів внутрішніми водними шляхами у межах Співтовариства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.minjust.gov.ua/file/33394.
4. Директива Ради № 96/75/ЄС про системи фрахтування та ціноутворення на національному та міжнародному внутрішньому водному транспорті Співтовариства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.minjust.gov.ua/file/33094.
5. Директива № 2005/44/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7.09.2005 р. про гармонізовані річкові інформаційні послуги на внутрішніх водних шляхах Співтовариства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transport-ukraine.eu/sites/default/files/checked_dir_2005_44_ua_cons2009.doc.
6. Директива № 2006/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12.12.2006 р. щодо встановлення технічних вимог до суден на внутрішніх водних шляхах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.minjust.gov.ua/file/33404.
7. Директива №2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24.09.2008 р. щодо перевезення небезпечних вантажів внутрішніми шляхами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transport-ukraine.eu/sites/default/files/catalog/main/ua/415/dir_2008_68_ua.doc.
8. Про внутрішній водний транспорт : проект Закону № 2475а від 4.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56230.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
10. NAIADES II [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ec.europa.eu/transport/modes/inland/promotion/naiades2_en.

Затулко К. А. Путь к имплементации положений Договора про ассоциацию Украины с Европейским Союзом в части регулирования хозяйственной деятельности на внутреннем водном транспорте в законодательство Украины

В статье исследуются перспективы приведения существующего законодательного регулирования внутреннего водного транспорта Украины к стандартам ЕС. Автором описаны обязательства, взятые Украиной по Соглашению об ассоциации Украины с ЕС, в данной области. В статье проводится критический анализ соответствия положений уже принятых нормативных актов и проектов нормативных актов европейским нормам.

Ключевые слова: *внутренний водный транспорт, директивы ЕС, транспорт, транспортное право.*

Zatulko K. Way to the implementation of the provisions of the Treaty on the association of Ukraine with the European Union regarding regulation of economic activities on inland waterway transport into Ukrainian legislation

The article deals with the prospects of bringing the existing legislative regulation of inland waterway transport Ukraine to EU standards. The author describes the obligations taken by Ukraine under the Association Agreement with the EU in this area. The article is a critical analysis of compliance with regulations already adopted regulations and draft regulations to European standards.

Key words: *inland waterway transport, EU directives, transportation, transport law.*

УДК 346.61 (477)

Е. М. Феделеш
аспірант кафедри господарського права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАСТОСУВАННЯ ТАРИФНИХ МЕТОДІВ З МЕТОЮ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОГО ТОВАРОВИРОБНИКА

Статтю присвячено дослідженню механізму та мети застосування тарифних методів із метою захисту національного товаровиробника. Аналізуються положення національного законодавства, присвячені засобам захисту торгівлі, закріплених як особливі види мита. Увага приділяється особливостям порядку застосування спеціального, антидемпінгового і компенсаційного мита. Звертається увага на недопустимість ототожнення засобів захисту торгівлі та заходів проти недобросовісної конкуренції.

Ключові слова: *захист національного товаровиробника, засоби захисту торгівлі, особливі види мита, антидемпінгове мито, компенсаційне мито, спеціальне мито.*

Постановка проблеми. Причинами посиленої уваги до державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є світові торговельні процеси глобалізації та широкомасштабна економічна інтеграція України у Європейський Союз. Пріоритетом держави є захист національного товаровиробника, забезпечення стабільності та стимулювання розвитку. Як наслідок, принципи і механізми захисту національного товаровиробника закріплюються у національних нормативно-правових актах, що регулюють сферу зовнішньоекономічної діяльності.

У зв'язку з масштабною тарифною лібералізацією, викликаною економічною інтеграцією України, питання захисту національного товаровиробника актуалізується і стає предметом дискусій. Вбачається, що найефективнішим засобом захисту національного товаровиробника є застосування інструментів тарифного регулювання, що є економічними методами захисту та належать до сфери господарського права.

Аналіз останніх досліджень. Питання застосування тарифних методів із метою захисту національного товаровиробника не отримало належної уваги з боку наукового співтовариства. Воно розглядалося переважно на рівні підручників, навчальних посібників, оглядів національного законодавства та угод СОТ, однак не було предметом спеціального наукового дослідження. Певною мірою питання мети і механізму застосування особливих видів мита розглядали С.Г. Осика, В.В. Поєдинок, І.С. Фомін, І.С. Капуш, Л.М. Пісьмаченко, Л.М. Шаталовата інші.

Метою статті є дослідження захисної функції тарифних методів і встановлення реального обсягу регулюючого впливу останніх у сфері захисту національного товаровиробника.

Виклад основного матеріалу. Одним з основних принципів господарювання, визначених у статті 6 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. (надалі – ГКУ) [1], є захист національного товаровиробника. Водночас Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р. (надалі – ЗУ «Про ЗЕД») [2] такого принципу не містить. Серед принципів, визначених у статті 2 цього Закону, слід виокремити принципи, спрямовані на захист суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у цілому, а саме:

– принцип юридичної рівності і недискримінації, який полягає у рівності перед законом усіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, забороні дискримінаційних або обмежувальних дій держави щодо національних та іноземних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;

– принцип захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, який полягає у тому, що Україна як держава забезпечує рівний захист інтересів як на-

© Феделеш Е. М., 2017

ціональних, так і іноземних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на її території згідно з законами України та здійснює рівний захист усіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України за межами України згідно з нормами міжнародного права.

Отже, можна зробити висновок, що законодавець навмисно не зазначив принцип захисту національного товаровиробника, адже цей принцип може сприйматись як дискримінаційний стосовно іноземних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Водночас у статті 2 ЗУ «Про ЗЕД» зазначений принцип еквівалентності обміну, неприпустимості демпінгу під час ввезення і вивезення товарів, зміст якого не тлумачиться законодавцем. На нашу думку, доречним є доповнення цього принципу положенням про захист національного товаровиробника від демпінгу, субсидованого і зростаючого імпорту. Закріплення відповідного формулювання відображало б захисну функцію держави у сфері зовнішньоекономічної діяльності, реалізовану відповідно до економічної політики держави.

Досліджуючи тарифні методи захисту національного товаровиробника, слід зазначити, що у цьому контексті доречним є використання міжнародного терміна «засоби захисту торгівлі». На міжнародному рівні відносини у сфері захисту торгівлі регулюються угодами Світової організації торгівлі (надалі – СОТ), а саме: Угодою про застосування статті VI ГАТТ (Угода про засади протидії демпінгу) [3], Угодою про субсидії та компенсаційні заходи [4] та Угодою про захисні заходи [5]. На національному рівні відносини з приводу застосування заходів захисту торгівлі врегульовані Законами України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» [6] і «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту»[1] [7] від 22 грудня 1998 р., а також «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» від 22 грудня 1998 р. [8]. Доцільно зауважити, що Україна розробила і прийняла ці Закони задовго до набуття повноправного членства в СОТ у 2008 році. Зазначений нормативно-правовий масив спрямований на врегулювання порядку застосування особливих видів мита, які є національним аналогом засобів захисту торгівлі і закріплений у ст. 275 Митного кодексу України [9].

Перш ніж розпочати безпосередній розгляд і аналіз вказаних нормативно-правових актів, варто виокремити спільну рису механізму застосування особливих видів мита. Особливі види мита встановлюються на підставі рішень Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі (надалі – Комісія) про застосування спеціальних, антидемпінгових і компенсаційних заходів, прийнятих відповідно до умов та у порядку, встановлених законодавством.

Розпочнемо з дослідження специфіки *спеціального мита.* Профільним законом, що регулює порядок застосування спеціального мита, є Закон України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» (надалі – ЗУ «Про спеціальні заходи»). Спеціальне мито встановлюється:

1) як засіб захисту національного товаровиробника у разі, якщо товари ввозяться на митну територію України в обсягах та/або за таких умов, що їх ввезення заподіює або створює загрозу заподіяння значної шкоди національному товаровиробнику;

2) як заходи у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів та економічних угруповань, які обмежують реалізацію законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 ЗУ «Про спеціальні заходи» у разі, якщо тенденція зростання обсягів імпорту в Україну може викликати необхідність застосування передбачених цим Законом заходів, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну податкову і митну політику, відповідний орган виконавчої влади в Україні інформують про це Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (надалі – Міністерство). Інформація, подана Міністерству або зібрана Міністерством за власною ініціативою, є підставою для створення

[1] Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту : Закон України № 331-XIV від 22.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12–13. – Ст. 80.

комісії, яка провадить спеціальне розслідування.

Питанням порушення і проведення спеціального розслідування присвячений розділ II ЗУ «Про спеціальні заходи». Відзначимо найбільш важливі аспекти такого розслідування.

Застосування спеціальних мит неможливе без відповідного спеціального розслідування, яке триває від одного до трьох років. Під час проведення розслідування комісією встановлюються факти заподіяння шкоди чи виникнення загрози заподіяння значної шкоди; причинно-наслідковий зв'язок між імпортом товару і заподіянням чи можливістю заподіяння значної шкоди національному товаровиробнику подібного або безпосередньо конкуруючого товару, відповідності застосування спеціальних заходів національним інтересам. За наявності таких обставин, як порушення спеціального розслідування і публікація у газеті про таке розслідування, у зацікавлених сторін була можливість подати коментарі та зауваження, а Міністерство володіє достатніми даними про необхідність застосування попередніх спеціальних заходів, Комісія приймає відповідне рішення, відповідно до якого з товарів, що є предметом розслідування, справляється спеціальне мито.

Відповідно до ч. 1 ст. 16 ЗУ «Про спеціальні заходи» комісія уповноважена приймати рішення про застосування спеціальних заходів у формі запровадження режиму квотування імпорту в Україну, що є об'єктом спеціального розслідування, з визначенням обсягів квот та порядку їх розподілу або установлення спеціального мита щодо імпорту в Україну, який є об'єктом спеціального розслідування.

Отже, спеціальне мито є особливим видом мита, що застосовується до товарів, які імпортуються в обсягах, що спричинили шкоду національному товаровиробнику або вірогідно спричинять таку шкоду. Спеціальне мито використовується або як попередній спеціальний захід на час проведення розслідування, або як повноцінний спеціальний захід щодо товару, який є/був об'єктом спеціального розслідування. За своєю суттю спеціальне мито є додатковим економічним важелем впливу на імпортера, що стримує експансію останнього на внутрішній ринок України і дає змогу національному товаровиробнику відстояти власні позиції на ринку товарів.

Наступним особливим видом мита, визначеним у Митному кодексі України, є *антидемпінгове мито,* механізм застосування якого закріплений у Законі України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» (надалі – Антидемпінговий закон). Підставами застосування антидемпінгового мита є ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом демпінгу, що заподіює шкоду або створює загрозу заподіяння шкоди національному товаровиробнику, вивезення за межі митної території України товарів за ціною, істотно нижчою за ціни інших експортерів подібних або безпосередньо конкуруючих товарів на момент цього вивезення, якщо таке вивезення заподіює шкоду.

Відповідно до положень Антидемпінгового закону застосуванню антидемпінгового мита передує антидемпінгова процедура, що включає антидемпінгове розслідування і застосування попередніх або остаточних антидемпінгових заходів. Відповідно до ч. 1 ст. 12 Антидемпінгового закону розслідування з метою встановлення наявності та впливу демпінгу, про який стверджується, що він має місце, а також величини демпінгової маржі, розпочинається Міністерством із порушення антидемпінгової процедури за скаргою, поданою національним товаровиробником або від його імені. На відміну від механізму застосування спеціального мита, суб'єктами, що ініціюють антидемпінгову процедуру, є виключно національні товаровиробники або їх представники.

Міністерство передає скаргу до комісії, яка ознайомлює з нею усіх членів комісії та розпочинає антидемпінгове розслідування, що фактично є першим етапом антидемпінгової процедури і полягає у встановленні фактів демпінгу та шкоди. Встановлення фактів демпінгу та шкоди полягає у розрахунку і визначенні нормальної вартості (ст. 7 Антидемпінгового закону), розрахунку і визначенні експортної ціни (ст. 8 Антидемпінгового закону), порівнянні встановленої і визначеної дем-

пінгової маржі (ст. 9 Антидемпінгового закону), розрахунку і визначенні шкоди (ст. 10 Антидемпінгового закону), а також встановленні національного товаровиробника (ст. 11 Антидемпінгового закону). Під час антидемпінгової процедури можуть встановлюватися попередні та остаточні антидемпінгові заходи.

Правове регулювання антидемпінгової процедури потребує уточнень і внесення змін, зокрема щодо встановлення переліку антидемпінгових заходів. Наприклад, Антидемпінговий закон чітко розрізняє такі поняття, як антидемпінгові заходи, які є «попередніми або остаточними заходи, що застосовуються відповідно до цього Закону під час або за результатами антидемпінгового розслідування», і безпосередньо антидемпінгове мито, що є «особливим видом мита, що справляється у разі ввезення на митну територію країни імпорту товару, який є об'єктом застосування антидемпінгових заходів». Слід зауважити, що саме ця відсутність інших, чітко окреслених, антидемпінгових заходів, закріплених у Антидемпінговому законі, дає підстави для дискусій про належність антидемпінгового та за аналогією інших особливих видів мита до засобів тарифного регулювання.

Антидемпінгова процедура може завершуватися прийняттям рішення про застосування остаточного антидемпінгового мита, яке справляється у відповідному розмірі й у кожному випадку окремо на недискримінаційній основі незалежно від країни експорту, якщо у рішенні комісії визначається, що імпорт відповідного товару є об'єктом застосування остаточних антидемпінгових заходів, за винятком імпорту, щодо якого відповідно до цього Закону експортером було взято відповідні зобов'язання. Принцип недискримінації та справедливості, відображений у положенні ст. 17 Антидемпінгового закону, де зазначено, що у випадку, якщо застосовувалося попереднє антидемпінгове мито, а ставка остаточного антидемпінгового мита є вищою, то суб'єкт господарювання таку різницю не сплачує, а якщо ставка остаточного мита нижча ніж попереднього, то різниця повертається суб'єкту господарювання.

Таким чином, антидемпінгове мито є особливим видом мита, що застосовується до товарів, які визначені об'єктом демпінгу, тобто заподіюють шкоду національному товаровиробнику, бо перевищують допустиму різницю у вартості подібних товарів, або до товарів, що вивозяться за межі митної території України за ціною, істотно нижчою за ціни інших експортерів подібних або безпосередньо конкуруючих товарів на момент цього вивезення, якщо таке вивезення заподіює шкоду. Антидемпінгове мито застосовується як попередній антидемпінговий захід або як остаточний антидемпінговий захід щодо товару, який є об'єктом антидемпінгового розслідування. Особливостями антидемпінгового мита є суб'єктний склад, який може звернутися зі скаргою та ініціювати антидемпінгову процедуру, та суб'єктний склад, до якого воно застосовується, – не лише імпортери, а й експортери, що забезпечує захист національного товаровиробника не лише від іноземних конкурентів, а й від вітчизняних також.

Останнім видом особливого мита, яке є загальноприйнятим засобом захисту торгівлі, є *компенсаційне мито.* На національному рівні питання застосування компенсаційного мита врегульовані Законом України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту» (надалі – Закон «Про захист від субсидованого імпорту»). Підставою застосування є ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом субсидованого імпорту, тобто ввозяться імпортером, якого підтримує держава, резидентом якої є імпортер. Для визнання товару об'єктом субсидованого імпорту необхідно встановити, що його ввезення заподіює шкоду або створює загрозу заподіяння шкоди національному товаровиробнику.

Антисубсидиційна процедура здійснюється з тих самих підстав, що й антидемпінгова процедура, тобто за скаргою, поданою національним товаровиробником або від його імені. Антисубсидиційне розслідування, яке фактично є першим етапом антисубсидиційної процедури, полягає у встановленні фактів легітимності чи нелегітимності субсидій (ст. 8 та ст. 9 ЗУ

«Про захист від субсидованого імпорту») та розрахунку суми нелегітимної субсидії (ст. 10 ЗУ «Про захист відсубсидованого імпорту»).

Встановлення факту легітимності чи нелегітимності субсидії відіграє важливу роль під час антисубсидиційної процедури. Відповідно до ст. 8 ЗУ «Про захист відсубсидованого імпорту» нелегітимними є специфічні для підприємства, галузі промисловості або групи підприємств чи групи галузей промисловості субсидії, які перебувають у межах юрисдикції державного органу, що надає такі субсидії. Субсидія є специфічною (тому й нелегітимною) у разі, якщо державний орган, що надає субсидію, або законодавство, на підставі якого діє цей орган, недвозначно надає доступ до субсидії тільки певним підприємствам, або державний орган, що надає субсидію, або законодавство, на підставі якого діє цей орган, ставить у залежність від об'єктивних критеріїв або умов право на користування субсидією та її сумою.

Відповідно до ст. 13 ЗУ «Про захист від субсидованого імпорту» у процесі розслідування встановлюється наявність і величина шкоди, що заподіюється національному товаровиробнику, в одній із таких форм: істотна шкода чи загроза заподіяння істотної шкоди національному товаровиробнику, істотне перешкоджання створенню або розширенню національного виробництва товару, що є об'єктом розслідування. Питання застосування попереднього та остаточного компенсаційних заходів є аналогічним до антидемпінгових заходів. Законодавець обмежує право комісії припинити антисубсидиційну процедуру або розслідування за умови відкликання скарги у випадку, якщо це суперечить національним інтересам.

Таким чином, компенсаційне мито є особливим видом мита, що застосовується до товарів як захід у відповідь на надання країною імпортером специфічних субсидій суб'єкту господарюванню, що заподіює або може заподіяти шкоду національному товаровиробнику, істотно перешкоджає створенню або розширенню національного виробництва товару, що є об'єктом антисубсидиційного розслідування. Аналіз сутності антидемпінгового і компенсаційного законодавства беззаперечно вказує на їхню схожість та певну ідентичність у регулюванні.

Вбачається за доцільне умовно розділяти засоби захисту торгівлі на дві групи: засоби захисту торгівлі загального значення як спеціальні заходи (спеціальне мито і квотування) та засоби захисту торгівлі вибіркового значення (антидемпінгове і компенсаційне мито). Підставою для такого розподілу є характер впливу на зовнішньоекономічну діяльність і відносини у цілому, суб'єктний склад ініціаторів розслідування та масштаби результатів застосування таких засобів.

Важливим у контексті застосування засобів захисту торгівлі з метою захисту національного товаровиробника є різниця у підході до розуміння основної функції таких засобів за міжнародним і національним законодавствами. Як уже зазначалося, у світовій спільноті використовується термін «засоби захисту торгівлі», що вказує на захисну функцію. Здавалося б, зважаючи на те, що базисом для розроблення наведених вище Законів України були саме відповідні угоди СОТ, захисна функція повинна бути беззаперечною. Однак для кращого розуміння підходу до розуміння цих засобів слід звернутися до положень ст. 31 ЗУ «Про ЗЕД» і ст.ст. 239, 244 ГКУ, за якими основною функцією засобів захисту торгівлі є каральна функція. Розглянемо цю проблематику докладніше.

Відповідно до формулювання ст. 31 ЗУ «Про ЗЕД» антидемпінгове і компенсаційне мито слід сприймати як заходи проти недобросовісної конкуренції. Під недобросовісною конкуренцією у сфері зовнішньоекономічної діяльності розуміють здійснення демпінгового та субсидованого імпорту, а також інші дії, що є недобросовісною конкуренцією відповідно до законів України. Відповідно до Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 року [10] такими діями є будь-які дії у конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності, зокрема неправомірне використання репутації суб'єкта господарювання, створення

перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції, а також неправомірне збирання, розголошення і використання комерційної таємниці. Незважаючи на відсутність у ст. 31 ЗУ «Про ЗЕД» мови про спеціальні заходи, законодавець дублює визначення зростаючого імпорту із ЗУ «Про спеціальні заходи» та розкриває порядок оскарження засобів захисту торгівлі.

Вбачається, що законодавець не вважає зростаючий імпорт недобросовісною конкуренцією, адже на противагу демпінговому і субсидованому імпорту про зростаючий не зазначає. Тому постає питання: чи слід сприймати демпінговий і субсидований імпорт проявом недобросовісної конкуренції у зовнішньоекономічній діяльності?

На нашу думку, таке ототожнення є зайвим. Засоби захисту торгівлі та особливі види мита як результати застосування таких заходів є виключно інструментами державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, спрямованими на відновлення ринкових позицій національного товаровиробника, забезпечення його стабільного розвитку задля відшкодування завданої державі або національному товаровиробнику шкоди або ж відвернення можливої шкоди. Важливим є те, що угоди СОТ, які є обов'язковими для держав – членів СОТ, не ототожнюють поняття засобів захисту торгівлі із заходами проти недобросовісної конкуренції.

Схожу плутанину в понятійному апараті створюють положення ст.ст. 239, 244 ГКУ. Відповідно до абзацу 5 ст. 239 антидемпінгові заходи є різновидом адміністративно-господарських санкцій, які застосовуються до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності. Ще більш недоречним є положення частини 1 ст. 244 ГКУ, відповідно до якої підставою застосування антидемпінгових заходів законодавець визначає санкцію за здійснення окремими учасниками господарських відносин зовнішньоекономічної діяльності, пов'язаної з одержанням незаконної переваги на ринку України. До такого здійснення належать традиційні засоби захисту торгівлі, які ототожнюються із заходами проти недобросовісної конкуренції. Недоречним є також положення частини 2 ст. 244 ГКУ, за якою порядок застосування цих заходів із незрозумілих причин, в обхід зазначеним Законам України, відносять до компетенції Кабінету Міністрів України.

Підсумовуючи, хотілося б повторно наголосити, що пріоритетом засобів захисту торгівлі є захисна функція стосовно національних товаровиробників і держави у цілому, але в жодному разі не покарання суб'єктів господарювання.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного дослідження слід зауважити, що засоби захисту торгівлі за змістом і метою застосування мають економічний характер, а тому належать до інструментарію господарського права. Засоби захисту торгівлі, що на національному рівні отримують вираження у формі особливих видів мита, є належно врегульованими в аспекті порядку розслідування, етапів такого розслідування та його результатів. На нашу думку, для забезпечення належного рівня захисту національного виробника слід проаналізувати світові здобутки і тенденції розвитку сфери захисту національних товаровиробників та внести зміни до профільних законів з метою адаптації останніх до сучасних умов і правил гри на міжнародному торговельному ринку. Окремої уваги заслуговує також впорядкування національного законодавства, зокрема зазначених положень Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та Господарського кодексу України, для уникнення непорозумінь і правильного застосування засобів захисту торгівлі.

Список використаної літератури:

1. Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
2. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України № 959-XII від 16.04.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
3. Угода про застосування Статті VI Генеральної угоди з тарифів та торгівлі 1994 р. // Офіційний вісникУкраїни. – 2010. – № 84. – Ст. 2989.

4. Угода про субсидії і компенсаційні заходи // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2989.
5. Угода про захисні заходи // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2989.
6. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту : Закон України № 330-XIV від 22.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12. – Ст. 97.
7. Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту : Закон України № 331-XIV від 22.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12–13. – Ст. 80.
8. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну : Закон України № 332-XIV від 22.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 78.
9. Митний кодекс України № 92-IV від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38. – Ст. 288.
10. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України № 236/96-ВР від 07.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.

Феделеш Э. М. Применение тарифных методов с целью защиты национального товаропроизводителя

Статья посвящена исследованию механизма и цели применения тарифных методов с целью защиты национального товаропроизводителя. Анализируются положения национального законодательства, посвященные средствам защиты торговли, закрепленных в качестве особых видов пошлин. Внимание уделяется особенностям порядка применения специальной, антидемпинговой и компенсационной пошлин. Обращается внимание на недопустимость отождествления средств защиты торговли и мер против недобросовестной конкуренции.

Ключевые слова: *защита национального товаропроизводителя, средства защиты торговли, особые виды пошлин, антидемпинговые пошлины, компенсационные пошлины, специальная пошлина.*

Fedelesh E. Protection of national producers with the use of tariff methods

The article investigates the mechanism and purpose of tariff methods used to protect national producers. The provisions of the national law dedicated to safeguard measures in trade enshrined as special types of duties are analyzed. Attention is paid to the features of use of special, anti-dumping and countervailing duties. The inadmissibility of identifying safeguard measures in trade as measures against unfair competition is investigated.

Key words: *protection of national producers, safeguard measures in trade, special types of duties, anti-dumping duty, countervailing duty, special duty.*

УДК 349.22

Н. М. Вапнярчук
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник відділу
планування та аналізу правових досліджень
Управління планування та координації правових досліджень в Україні
Національної академії правових наук України

МІНІМАЛЬНИЙ РОЗМІР ПОСАДОВОГО ОКЛАДУ ЯК СОЦІАЛЬНА ГАРАНТІЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ: НОВАЦІЇ

У статті розглянуто мінімальну заробітну плату як одну з найважливіших державних соціальних гарантій в умовах ринкового господарства. Зроблено висновок, що зростання мінімальної заробітної плати забезпечить підвищення платоспроможності громадян, своєчасність сплати комунальних платежів, дозволить відновити економічну активність, розпочати реальну боротьбу з бідністю та гігантським розривом між українськими реаліями та європейськими стандартами.

Ключові слова: *працівник, оплата праці, мінімальна заробітна плата, державна соціальна гарантія, розмір мінімальної заробітної плати.*

Постановка проблеми. Трудове право України є однією з провідних галузей у системі права, яка поряд з іншими галузями перебуває на стадії реформування. На сучасному етапі, у період інтенсивної підготовки до вступу України в ЄС, окрім внутрішніх факторів, необхідно враховувати вплив зовнішніх обставин у вигляді глобалізації економіки й уніфікації трудового законодавства. Становлення України як правової держави потребує перегляду попередніх підходів до розуміння суті та юридичної природи оплати праці і питань її державного регламентування, зокрема, шляхом установлення розміру мінімальної заробітної плати як однієї з найважливіших державних соціальних гарантій в умовах ринкового господарства. На переконання В.М. Вегери, розмір мінімальної заробітної плати належить визначати з урахуванням: а) вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини і збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів і послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості; б) загального рівня середньої заробітної плати; в) продуктивності праці; г) рівня зайнятості; д) прогнозованого рівня інфляції [1, с. 143].

Мета статті – проаналізувати особливості інституту мінімальної заробітної плати в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. 1 січня 2017 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 1774-VIII від 6 грудня 2016 р. [2] було внесено суттєві зміни до трудового законодавства, зокрема приведено поняття «мінімальна заробітна плата» у відповідність до європейської практики та міжнародних норм шляхом:

а) запровадження нової методології визначення мінімальної заробітної плати (як

© Вапнярчук Н. М., 2017

нижньої межі оплати праці, що гарантується державою);

б) встановлення мінімального посадового окладу в розмірі, не меншому від прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року;

в) незастосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини під час побудови схем посадових окладів, визначення плати за надання адміністративних послуг, судового збору, суми податків тощо.

Так, на сьогодні відповідно до ст. 95 Кодексу законів про працю України [3] та ст. 3 Закону України «Про оплату праці» [4] мінімальна заробітна плата визначається як установлений законом мінімальний розмір оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці. Мінімальна заробітна плата встановлюється одночасно в місячному (з 1 січня 2017 р. – 3 200 грн.) та погодинному розмірах (19,34 грн.). Мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств, установ, організацій усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, за будь-якої системою оплати праці.

Виходячи з цього визначення, можна виокремити такі суттєві ознаки мінімальної заробітної плати: а) є державною соціальною гарантією; б) установлюється виключно законами України; в) має загальнообов'язковий характер; д) провадиться за виконану працівником місячну (годинну) норму праці; г) встановлюється одночасно в місячному та погодинному розмірах.

До 1 січня 2017 р. мінімальна заробітна плата визначалась як законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче за який не може оплачуватися виконана працівником місячна, погодинна норма праці (обсяг робіт). До мінімальної заробітної плати не включаються доплати, надбавки, заохочувальні та компенсаційні виплати (наразі це положення виключено).

Проаналізувавши старе і нове законодавство стосовно визначення мінімальної заробітної плати, можемо констатувати, що вона залишається державною соціальною гарантією, має загальнообов'язковий характер, установлюється виключно законами України. При цьому вилучено уточнення, що це оплата за просту некваліфіковану працю, хоча тепер мінімальна заробітна плата може включати більшість доплат, надбавок, інших компенсаційних та заохочувальних виплат, а також провадиться за виконану працівником місячну (годинну) норму праці й установлюється одночасно в місячному та погодинному розмірах.

Новацією Закону від 6 грудня 2016 р. також є положення, за яким розмір заробітної плати працівника за повністю виконану місячну (годинну) норму праці не може бути нижчим за розмір мінімальної зарплати. Зокрема, це положення прописано у ст. 3-1 «Гарантії забезпечення мінімальної заробітної плати», якою доповнено Закон України «Про оплату праці». До речі, ця стаття містить досить цікаві положення, а саме:

– по-перше, під час обчислення розміру заробітної плати працівника для забезпечення її мінімального розміру не враховуються доплати за роботу в несприятливих умовах праці та підвищеного ризику для здоров'я, за роботу в нічний та надурочний час, роз'їзний характер робіт, премії до святкових і ювілейних дат;

– по-друге, якщо нарахована заробітна плата працівника, який виконав місячну норму праці, є нижчою за законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати, роботодавець проводить доплату до рівня мінімальної заробітної плати, яка виплачується щомісячно одночасно з виплатою заробітної плати;

– по-третє, якщо розмір заробітної плати у зв'язку з періодичністю виплати її складових є нижчим за розмір мінімальної заробітної плати, проводиться доплата до рівня мінімальної заробітної плати;

– по-четверте, у разі укладення трудового договору про роботу на умовах неповного робочого часу, а також у разі невиконання працівником у повному обсязі місячної (годинної) норми праці мінімальна заробітна плата виплачується пропорційно до виконаної норми праці;

– по-п'яте, мінімальна заробітна плата у погодинному розмірі застосовується на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності та у фізичних

осіб, які використовують найману працю, у разі застосування погодинної оплати праці.

Вищезазначеним Законом також передбачено випадки, за яких мінімальна заробітна плата не буде застосовуватись.

1. Як розрахункова величина для визначення посадових окладів і заробітної плати працівників та інших виплат. Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про оплату праці» мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) (до речі, термін «мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка)» було вперше введено цим Законом) встановлюється в розмірі, не меншому від прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року (відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» [5] з 1 січня 2017 р. прожитковий мінімум, установлений для працездатних осіб, затверджено у розмірі 1 600 грн.).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про оплату праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» № 1037 від 28 грудня 2016 р. [6] з 1 січня 2017 р. посадові оклади (тарифні ставки) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери розраховуються, виходячи з посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1-го тарифного розряду, визначеного у розмірі прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на 1 січня календарного року, який у 2017 р. становить 1 600 грн.

При цьому керівникам установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери з метою недопущення «зрівнялівки» у розмірах заробітної плати доручено забезпечити в межах фонду оплати праці диференціацію заробітної плати працівників, які отримують її на рівні мінімальної, за рахунок установлення доплат, надбавок, премій залежно від складності, відповідальності та умов виконуваної роботи, кваліфікації працівника, результатів його праці.

2. Для розрахунку розміру плати за надання адміністративних послуг (до внесення змін до законодавчих та інших нормативно-правових актів України щодо незастосування мінімальної заробітної плати для розрахунку розміру плати за надання адміністративних послуг вона застосовуватиметься у розмірі 1 600 грн.).

3. У колективних договорах та угодах усіх рівнів. Сторонам, які уклали колективні договори й угоди, у 3-місячний строк необхідно привести їхні норми у відповідність з указаним Законом згідно із законодавством. Отже, роботодавці мають внести відповідні зміни до колективних договорів у частині визначення співвідношень в оплаті праці працівників, замінивши раніше передбачені співвідношення до мінімальної заробітної плати на співвідношення до прожиткового мінімуму. Водночас за наявності відповідних коштів згідно зі ст. 9-1 КзпП України підприємства, установи, організації за рахунок власних коштів можуть установлювати додаткові порівняно із законодавством трудові пільги для працівників, зокрема стосовно визначення розмірів посадових окладів і тарифних ставок. До внесення змін до колективних договорів і угод усіх рівнів щодо незастосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини вона застосовується у розмірі прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши нововведення стосовно інституту мінімальної заробітної плати, можемо констатувати таке:

– зазначені зміни законодавства з праці є позитивними не тільки для держави, а й для кожного громадянина;

– зростання мінімальної заробітної плати та дотримання законодавства у сфері зайнятості повинно сприяти збільшенню кількості платників єдиного соціального внеску та надходжень до Пенсійного фонду, а також до місцевих бюджетів у вигляді податку з доходів фізичних осіб. Це, у свою чергу, надасть додаткові можливості для громад спрямовувати кошти на соціальний розвиток відповідних територій;

– для громадянина, який нелегально працює, вигода в тому, що його праця легалізується й завдяки цьому буде враховано страховий стаж та забезпечено інші гарантії, передбачені чинним законодавством, зокрема й у разі тимчасової непрацездатності;

– роботодавці повинні працівникові тепер платити мінімальну заробітну плату і доплати (за роботу в несприятливих умо-

вах праці та підвищеного ризику для здоров'я, за роботу в нічний та надурочний час, роз'їзний характер робіт, премії до святкових та ювілейних дат);

– заробітну плату або посадові оклади вже не будуть розраховувати на основі мінімальної заробітної плати, їх запропоновано визначати у співвідношенні до прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року;

– встановлено такі гарантії забезпечення мінімальної заробітної плати: а) розмір заробітної плати працівника за повністю виконану місячну (годинну) норму праці не може бути нижчим за розмір мінімальної заробітної плати; б) якщо працівник виконав місячну норму праці, роботодавець зобов'язаний нарахувати зарплату не менше 3 200 грн. Якщо ж заробітна плата нарахована в меншому розмірі (зокрема, через періодичність виплат), потрібно здійснити доплату до 3 200 грн.; в) якщо працівник працює на умовах неповного робочого часу чи не виконав місячну (годинну) норму праці, то мінімальну зарплату визначають пропорційно; г) мінімальні гарантії в оплаті праці внутрішніх сумісників забезпечують окремо за основним місцем роботи і за сумісництвом, оскільки це різні трудові договори, юридично між собою не пов'язані; д) відпускні, лікарняні, декретні, як і оплату за середнім заробітком в інших випадках, не враховують під час забезпечення гарантованого мінімального розміру зарплати, оскільки це виплати за невідпрацьований час;

– під час забезпечення розміру мінімальної зарплати враховують: доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника, за суміщення, розширення зони обслуговування, збільшення навантаження, заміщення; надбавки за інтенсивність, напруженість праці; місячні, квартальні, піврічні, річні премії, спеціальні премії; винагороди за підсумками роботи за рік та за вислугу років; матеріальну допомогу (зокрема, на вирішення соціально-побутових питань), допомогу на оздоровлення тощо;

– не враховують до зарплати для забезпечення її мінімального розміру: доплати за роботу в несприятливих умовах праці та підвищеного ризику для здоров'я; доплати за роботу в нічний та надурочний час; виплати за роз'їзний характер робіт; премії до святкових і ювілейних дат.

Вважаємо, що правову основу встановлення і порядку підвищення розміру мінімальної заробітної плати повинен визначати спеціальний закон. Приміром, Закон України «Про мінімальну заробітну плату», який має містити: а) тлумачення основних термінів, уживаних у ньому; б) завдання правового регулювання мінімальної заробітної плати; в) умови визначення її розміру; г) джерела фінансування витрат на її підвищення; д) порядок установлення і перегляду розміру мінімальної заробітної плати; е) порядок оприлюднення відповідної інформації; є) відповідальність за порушення законодавства у цій царині.

Підводячи підсумок проведеного дослідження, можемо констатувати, що зростання мінімальної заробітної плати забезпечить підвищення платоспроможності громадян, своєчасність сплати комунальних платежів, дозволить відновити економічну активність, розпочати реальну боротьбу з бідністю та гігантським розривом між українськими реаліями і європейськими стандартами.

Список використаної літератури:

1. Вегера В.М. Встановлення розміру мінімальної заробітної плати як спосіб державного регулювання оплати праці в Україні : [монографія] / В.М. Вегера. – Х. : Право, 2015. – 168 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України № 1774-VIII від 06.12.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 2. – Ст. 25.
3. Кодекс законів про працю України : затв. Законом УРСР № 322-VIII від 10.12.1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Дод.). – Ст. 375.
4. Про оплату праці Закон України № 108/95-ВР від 24.03.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.
5. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України № 1801-VIII від 21.12.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 3. – Ст. 31.
6. Про оплату праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова Кабінету Міністрів України № 1037 від 28.12.2016 р. // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 141.

Вапнярчук Н. Н. Минимальный размер должностного оклада как социальная гарантия оплаты труда: новации

В статье рассмотрено минимальную заработную плату как одну из важнейших государственных социальных гарантий в условиях рыночного хозяйства. Сделан вывод, что рост минимальной заработной платы обеспечит повышение платежеспособности граждан, своевременность уплаты коммунальных платежей, позволит восстановить экономическую активность, начать реальную борьбу с бедностью и гигантским разрывом между украинскими реалиями и европейскими стандартами.

Ключевые слова: *работник, оплата труда, минимальная заработная плата, государственная социальная гарантия, размер минимальной заработной платы.*

Vapnyarchuk N. The minimum size official salary as a social guarantee labour remuneration: innovations

The article reviews the minimum wage as one of the most important public social security in a market economy. It is concluded that the increase in the minimum wage will improve solvency citizens timely payment of utility bills will restore economic activity to begin the real fight against poverty and a huge gap between the realities of Ukrainian and European standards.

Key words: *worker, wages, minimum wage, state social guarantee, level of minimum wages.*

УДК 349.2(477):331.108.644.7

Д. А. Пунтус
аспірант кафедри правознавства
Східноукраїнського національного
університету імені Володимира Даля

МАСОВЕ ВИВІЛЬНЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ

Стаття присвячена дослідженню важливої та актуальної нині для України проблеми масового вивільнення працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці. Проаналізовано особливості реалізації права на судовий захист у разі масового вивільнення працівників. Зазначено, що у забезпеченні надійного захисту конституційного права громадян на працю важлива роль належить судам, до компетенції яких віднесено, зокрема розгляд трудових спорів у разі вивільнення працівників.

Ключові слова: *масове вивільнення, зміни в організації виробництва і праці, працівник, роботодавець, трудовий спір, судовий захист.*

Постановка проблеми. Трудові права, свободи та інтереси є основними в забезпеченні гідних умов життєдіяльності людини та громадянина України, їх матеріального забезпечення та моральної самодостатності, й саме трудове право має захищати їх належним чином. Перехід до ринкових правовідносин, котрий супроводжується значними державними, економічними та соціальними перетвореннями, створює умови в яких відбувається трансформація трудових правовідносин. Невідповідність трудового законодавства означеним прогресивним вимогам сучасного, суспільного життя призводить до виникнення масових правопорушень у трудовій сфері життєдіяльності людини та громадянина України. У цьому аспекті значну роль відіграє конституційне право особи на судовий захист, котре допомагає відновити порушені трудові права. Так, згідно з Конституцією України [1], звернутися безпосередньо до суду можуть громадяни (працівники), які вважають, що їх трудові права було порушено (ст. 124); права й свободи людини та громадянина захищаються судом (ст. 55). Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2], суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Як бачимо, зазначені конституційні положення дають змогу у судовому порядку захищати трудові права найманих працівників. З цього приводу З. І. Шевчук зазначає, що на підставі конституційного принципу про можливість безпосередньо звертатися за захистом свого порушеного права до суду працівники, права яких порушено, дедалі частіше використовують правосуддя як найдійовіший спосіб захисту [3, с. 437, 438].

Отже, варто зазначити, що в умовах сьогодення судовий захист трудових прав посідає центральне місце серед інших форм захисту. У правовій теорії давно обґрунтовано твердження про те, що судовий захист належить до універсальних та основних форм захисту трудових прав, зокрема про це зазначали правники Ю. Андреєв, Н. Бондар та І. Лагутіна.

Мета цієї статті – розглянути особливості реалізації права на судовий захисту разі масового вивільнення працівників.

Виклад основного матеріалу. В основі трудових спорів у разі масового вивільнення лежить порушення трудових прав, свобод та інтересів учасників трудових правовідносин, частіше працівників як залежної від дій роботодавця сторони. Як правило, зазначений вид трудових спорів

© Пунтус Д. А., 2017

має позовний характер, з огляду на втрату роботодавцем платоспроможності та економічної стабільності, що утворює кризові умови, в яких переговори не мають місця. Порушення трудових прав у разі масового вивільнення в сучасних умовах є досить поширеними. Законом України «Про зайнятість населення» [4] визначено критерії масового вивільнення працівників з ініціативи роботодавця. Так, відповідно до ст. 48, масовим вивільненням з ініціативи роботодавця (крім випадку ліквідації юридичної особи) є одноразове або протягом:

1) одного місяця: вивільнення 10 і більше працівників на підприємстві, в установі та організації з чисельністю від 20 до 100 працівників; вивільнення 10 і більше відсотків працівників на підприємстві, в установі та організації з чисельністю від 101 до 300 працівників;

2) трьох місяців – вивільнення 20 і більше відсотків працівників на підприємстві, в установі та організації незалежно від чисельності працівників.

Відповідно до ч. 1 ст. 233 Кодексу законів про працю України (далі –КЗпП) [5], працівники у разі порушення їхніх трудових прав можуть звернутися із заявою про вирішення трудового спору безпосередньо до районного, міського чи міськрайонного суду в тримісячний строк з дня, коли вони дізналися або мали б дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення – у місячний строк із дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки.

Водночас виникає запитання: який із судів загальної юрисдикції буде розглядати ці справи? Адже в Україні не існує спеціалізованих судів із розгляду трудових спорів, які сприяли б підвищенню ефективності розгляду трудових спорів і захисту трудових прав працівників. Це підтверджується Законом України «Про судоустрій і статус суддів», ч. 1 ст. 18 якого передбачено, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді лише цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ і справ про адміністративних правопорушень. Хоча ч. 2 цієї норми передбачено, що у судах загальної юрисдикції за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися лише спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ. Як бачимо, надано перевагу не визначенню спеціалізованих судів із розгляду трудових спорів, а створенню трудової спеціалізації суддів.

Як зазначає С. Вавженчук, трудові справи нині розглядаються за правилами Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України або Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України. Відповідно до ч. 1 ст. 15 ЦПК України суди в порядку цивільного судочинства розглядають справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин. Розгляд трудових спорів адміністративними судами ґрунтується на ч. 2 ст. 21 КАС України, за якою вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства. Тобто якщо, крім вимоги вирішити публічно-правовий спір, буде заявлена вимога щодо захисту суб'єктивного трудового права, такий спір буде розглядатися адміністративним судом. З огляду на наведені норми, що виступають базисом розпорошеності юрисдикції судів щодо вирішення трудових спорів, С. Вавженчук констатує наявність проблем правового регулювання і правозастосування в цій сфері, що можуть нівелюватися за рахунок створення саме спеціалізованого суду з розгляду трудових спорів [6, с. 410–411]. Цю позицію науковця ми цілком підтримуємо. У свою чергу, І. Дашутін пропонує створити систему спеціалізованих трудових судів в Україні: місцеві трудові суди, апеляційні трудові суди і Вищий трудовий суд України [7, с. 61].

На переконання С. Вавженчука, захист прав у спеціалізованому трудовому суді має низку переваг, а саме: 1) висока фаховість суддів; 2) максимальна реалізація принципу процесуальної економії; 3) опе-

ративність захисту права; 4) спрощений порядок розгляду справи [6, с. 420].

Проаналізувавши судову практику, що склалася під час розгляду трудових спорів, К. Васильченко доходить принципово важливого висновку, що звільнення працівника на підставі п. 1 ст. 40 КЗпП України, становить собою складний процес, у процесі якого необхідно враховувати безліч особливостей чинного трудового законодавства [8, с. 27]. Варто також зазначити, що в проекті Трудового кодексу України передбачено таке: «Про наступне звільнення у зв'язку зі скороченням роботодавець зобов'язаний письмово попередити працівника не пізніше ніж за 2 місяці, а роботодавець – суб'єкт малого підприємництва, не пізніше ніж за місяць. За згодою сторін трудового договору двомісячний строк попередження може бути зменшений до одного місяця. У цьому випадку за невідпрацьований до закінчення двомісячного строку попередження час роботодавець зобов'язаний виплатити працівникові грошову компенсацію у розмірі середньомісячної заробітної плати» [9].

Одночасно з попередженням про звільнення роботодавець має забезпечити переведення на інше робоче місце за наявності вакансій. Відповідно до п. 33 Правових позицій, висловлених судовою колегією в цивільних справах Верховного Суду України у зв'язку з аналізом причин перегляду судових рішень у цивільних справах 1996 р. зазначено: «У разі вирішення питання про те, чи мав змогу роботодавець виконати вимоги ст. 49-2 КЗпП про надання роботи працівникові, який вивільняється у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, суд виходить з того, що за змістом цієї норми працівникові має бути запропонована наявна робота за відповідною професією чи спеціальністю й лише за відсутності такої роботи – інша наявна робота» [10].

Також не останню роль під час масового вивільнення працівників мають відігравати професійні спілки, як представники працівників, які покликані виконувати захисну функцію та забезпечувати контроль за дотриманням прав працівників, які вивільняються. Тобто, одним з основних, важливих завдань профспілок має бути представництво та захист інтересів працівників перед власником, а також контроль за дотриманням прав працівників, які вивільняються. Як зазначено в трудовому законодавстві, зокрема у ст. 43 КЗпП України, вивільнення працівників можливе лише за попередньою згодою виборного органу (профспілкового представника), первинної профспілкової організації, членом якої є працівник.

Згідно зі ст. 22 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [11], якщо роботодавець планує звільнення працівників із причин економічного, технологічного, структурного чи аналогічного характеру або у зв'язку з ліквідацією, реорганізацією, зміною форми власності підприємства, установи, організації, він має завчасно, не пізніше як за три місяці до намічуваних звільнень, надати первинним профспілковим організаціям інформацію щодо цих заходів, включаючи інформацію про причини наступних звільнень, кількість і категорії працівників, яких це може стосуватися, про терміни проведення звільнень, а також провести консультації з профспілками про заходи щодо запобігання звільненням чи зведенню їх кількості до мінімуму або пом'якшення несприятливих наслідків будь-яких звільнень.

Захисна роль профспілок у регулюванні трудових відносин нині набуває особливої важливості, що зумовлено розвитком ринкової економіки, появою нових форм та видів виробництва, підвищенням інтенсивності праці. Участь профспілок у цих процесах має забезпечити належний рівень захисту прав працюючих.

Під час дослідження цієї проблематики доцільно також звернути увагу на те, що в процесі судового розгляду справ про порушення трудових прав працівника під час вивільнення вирішальне значення має процес доказування, котрий врегульовує Цивільний процесуальний кодекс України. У процесі доказування на працівників суду покладається великий об'єм відповідальної роботи. Так, відповідно до п. 19 Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» [12], суди, розглядаючи трудові спори, пов'язані зі звільненням за п. 1 ст. 40 КЗпП України, зобов'язані з'ясувати: (а) чи додержана власником або уповноваженим

ним органом норма законодавства, що регулює вивільнення працівника; (б) які є докази щодо змін організації виробництва і праці; (в) чи відмовився працівник від переведення на іншу роботу; (г) чи дійсно власник або вповноважений ним орган не має можливості перевести працівника з його згоди на іншу роботу на тому самому підприємстві, в установі чи організації; (д) чи не користувався вивільнений працівник переважним правом на залишення на роботі; (е) чи був він попереджений за 2 місяці про наступне вивільнення. Іншими словами, під час звільнення працівників за п. 1 ст. 40 КЗпП має бути дотриманий певний порядок, установлений цим Кодексом. Отже, під час вивільнення працівників щодо кожної особи роботодавець має дотримуватися всіх вимог щодо законності відповідних процедур.

Також варто констатувати, що нині вітчизняне законодавство не встановлює особливостей розгляду трудових спорів про поновлення на роботі працівників, які припинили трудові відносини у процесі масового вивільнення персоналу. Тобто національний судовий захист не віддзеркалює такий важливий засіб захисту, як колективний позов, який широко застосовується в разі захисту трудових прав працівників у провідних державах. Під груповим позовом розуміється письмове звернення до суду, що здійснюється від імені групи осіб та містить вимогу щодо стягнення з відповідача грошової суми, ґрунтується на спільному юридичному факті або спільній вимозі про відновлення порушеного права, що висувається в законних майнових інтересах усіх учасників групи осіб, розгляд якого здійснюється судом на підставі адекватного представництва [13, с. 22]. Так, у США, якщо роботодавець пояснює колективне звільнення виробничою необхідністю, пов'язаною з ефективністю роботи підприємства, суди, як правило, не задовольняють позови всіх працівників. Суди дотримуються тієї думки, що відновлення колективно звільнених працівників через виробничу необхідність є обмеженням підприємницької свободи. У Німеччині під час колективного звільнення працівники не підлягають поновленню на роботі. Роботодавець виплачує їм відшкодування у встановленому розмірі. На вітчизняних роботодавців покладається обов'язок довести дійсне припинення діяльності, скорочення чисельності або штату працівників, а також дотримання встановленого порядку їх звільнення. У разі визнання звільнення незаконним суд відновлює працівника на роботі, хоча перспективи збереження трудових відносин, тим більше за умови масового вивільнення працівників, зазвичай ілюзорні.

Не остання роль у цьому питанні відводиться й державі, яка в особі уповноважених органів повинна надавати безплатні юридичні консультації вивільненим працівникам із метою їхньої соціальної підтримки, що допоможе уникнути більшості трудових спорів у цій сфері, адже необізнаність осіб щодо власних прав, низький рівень правової культури населення загалом є причиною масових порушень у трудовій сфері. Держава має спрямувати свої дії на запровадження прецедентного права у судовій практиці з огляду на завантаженість судів аналогічними справами про порушення трудових прав працівників під час масового вивільнення, їх тривалий розгляд, що часто слугує причиною не звернення громадян за поновленням та захистом порушеного права. Виникає ситуація, коли судова практика значно випереджає законотворчі процеси, що не встигають відповідати вимогам суспільного, державного та економічного розвитку.

Висновок. На підставі викладеного варто зазначити, що розвиток трудового законодавства в умовах удосконалення ринкового механізму має бути спрямований тільки на підвищення рівня трудових прав і захист інтересів працівників, бо нині захист трудових прав, свобод та інтересів працівників має велике значення. У забезпеченні надійного захисту конституційного права громадян на працю важлива роль належить судам, до компетенції яких належить розгляд трудових спорів. Конституція України закріпила право громадян на судовий захист і суд не вправі відмовити у прийняті позовної заяви. Право на судовий захист є необмеженим та рівним для всіх учасників трудових правовідносин, воно містить реальну можливість кожної зацікавленої особи на безперешкодне

звернення до суду з приводу захисту своїх прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів. Особливої уваги заслуговує захист трудових прав працівників під час вирішення трудових спорів у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, зокрема реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скороченням чисельності або штату працівників організації, індивідуального підприємця з огляду на їх нестабільне соціально-трудове становище, майбутнє безробіття, втрату основного джерела матеріального забезпечення та моральної самодостатності.

Отже, судовий порядок захисту має важливе значення для забезпечення законності, забезпечує сувору відповідність закону, охороняє правопорядок, інтереси суспільства, права і свободи громадян. Роль суду у сфері трудових правовідносин є досить значною. Суди мають сприяти примиренню сторін трудових правовідносин, запобігати трудовим конфліктам. Ефективний механізм судового захисту прав людини – це найбільш демократичний інструмент правової держави.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 545.
3. Шевчук З. Трудові спори про недотримання роботодавцем вимог з оплати праці / З. Шевчук // Публічне право. – № 4(8). – 2012. – С. 437–442.
4. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.
5. Кодекс законів про працю України: затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Додаток). – Ст. 375.
6. Вавженчук С. Охорона та захист трудових прав працівників: [підруч.] / С. Вавженчук. – Х.: Право, 2016. – 560 с.
7. Дашутін І. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян : дис.. … канд.. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / І. Дашутін ; ХНУВС. – Х., 2008. – 178 с.
8. Васильченко К. Расторжение трудового договора по инициативе собственника или уполномоченного им органа в связи с сокращением численности или штата работников / К. Васильченко // Адвокат бухгалтера. – 2003. – № 18/03. – С. 27.
9. Проект Трудового кодексу України (реєстр. № 1658, текст доопрацьований від 20.05.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
10. Правові позиції, висловлені судовою колегією в цивільних справах Верховного Суду України в зв'язку з аналізом причин перегляду судових рішень у цивільних справах у 1996 р.: узагальнення судової практики від 01.12.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001700-97.
11. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
12. Про практику розгляду судами трудових спорів : постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 // Дебет-Кредит (Галицькі контракти). –2008. – № 29. – Ст. 279.
13. Аболонин Г. Массовые иски / Г. Аболонин. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 398 с.

Пунтус Д. А. Массовое высвобождение работников: особенности реализации права на судебную защиту

Статья посвящена исследованию важной и актуальной сегодня для Украины проблемы массового высвобождения работников в связи с изменениями в организации производства и труда. Проанализированы особенности реализации права на судебную защиту при массовом высвобождении работников. Отмечено, что в обеспечении надежной защиты конституционного права граждан на труд важная роль принадлежит судам, к компетенции которых отнесено, в частности, рассмотрение трудовых споров при высвобождении работников.

Ключевые слова: *массовое высвобождение, изменения в организации производства и труда, работник, работодатель, трудовой спор, судебная защита.*

Puntus D. The mass release of employees: features of realization right to judicial protection

The article investigates the important and relevant today for Ukraine problems of mass layoffs due to changes in production and labor. The features of the right to judicial protection in mass layoffs. It is noted that in ensuring the reliable protection of the constitutional right of citizens to work an important role of the courts, whose competence is classified, including employment disputes with layoffs.

Key words: *mass release, changes in production and labor, employee, employer, labor dispute, legal protection.*

УДК 349.2:331.108.43

В. О. Радіонова-Водяницька
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АТЕСТАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ

У статті досліджуються принципи атестації, які розглянуто як вихідні положення та теоретичні ідеї, котрі визначають завдання, функції, механізм атестації. Запропоновано законодавчо закріпити таку систему принципів правового регулювання атестації працівників: а) законність атестації; б) періодичності (систематичності); в) гласності; г) об'єктивності оцінки; ґ) колективності оцінки; д) комплексності оцінки; е) обґрунтованості оцінки; є) визначеності вимог; ж) диференціації вимог; з) презумпції відповідності працівника обійманій посаді або виконуваній роботі; к) дієвості атестації;

Ключові слова: *принципи, атестація, працівник, роботодавець, оцінювання.*

Постановка проблеми. Атестація працівників та оцінка кадрів відіграють не малу роль у діяльності кожної установи, організації, тому що саме за допомогою цих форм роботи з працівниками можна забезпечити одну з необхідних умов їх діяльності – запобігання помилок у підборі й раціональному використанні кадрів, а врешті-решт – підвищення ефективності та якості колективної праці.

Атестація в умовах економіки, що розвивається, дуже необхідна. Вона має велике значення як для роботодавця, так і для працівника. Роботодавцю важливо оптимізувати використання трудових ресурсів, сформувати кадровий резерв, створити додаткові стимули до підвищення кваліфікації працівників, посилення відповідальності і виконавчої дисципліни. Працівники, проходячи атестацію, мають можливість зарекомендувати себе як кваліфіковані, компетентні й ініціативні співробітники, забезпечити кар'єрний ріст й оплату праці.

Нині атестації працівників відведено важливе місце. На підставі результатів проведення атестації працівників здійснюється розробка заходів щодо поліпшення умов праці, створюється інформаційна база для оцінки ризику втрати здоров'я й визначається право працівників на компенсації за роботу в несприятливих умовах. Отже, головна мета атестації – це регулювання відносин між роботодавцем та працівниками щодо реалізації їх прав на охорону здоров'я і безпечні умови праці, пільги й компенсації за роботу в несприятливих умовах.

© Радіонова-Водяницька В. О., 2017

Мета цього дослідження – розглянути та проаналізувати принципи організації та правового регулювання атестації працівників.

Виклад основного матеріалу. Етимологічне значення латинського слова «принцип» (principum) аналогічне значенню понять «початок», «керівна ідея», «основа», «засада», «основоположні правила поведінки». Загалом принципи права розглядаються як головні ідеї, вихідні положення або керівні начала процесу його формування і відображаються в нормах права. Принципи трудового права становлять собою внутрішню основу єдності його системи, інститутів та окремих норм права, які, у свою чергу, є зовнішнім вираженням сутності права, а отже, його принципів.

Як стверджує А.К. Довгань, із галузевих принципів трудового права можна вивести принципи правового регулювання атестації службовців, які відбивають суть нормативно-правових актів, що регулюють відносини з атестації. Такі принципи дають можливість глибше усвідомити вплив норм про атестацію на суспільні відносини й основні напрями їх розвитку в умовах ринкової економіки [1, с. 104]. Вивчення й аналіз підзаконних нормативних актів, що регулюють проведення атестації різних категорій пра-

цівників, дали змогу науковцю виділити такі загальні принципи, на яких будується система атестації працівників: демократичність, законність, гласність, презумпція відповідності працівника обійманій посаді (виконуваній роботі), незалежність атестаційних комісій, періодичність атестації, визначеність вимог, які ставляться до працівника при атестації, диференціація вимог, що ставляться до атестованого працівника, колегіальність, обґрунтованість оцінки і рекомендацій атестаційної комісії [1, с. 104–106].

В.П. Кохан запропонувала законодавчо закріпити таку систему принципів правового регулювання атестації працівників: а) періодичність (регулярність) для працівника; б) гласність; в) об'єктивність і демократизм; г) законність; ґ) обов'язковість проходження атестації для працівника, який їй підлягає; д) визначеність вимог, що висуваються до працівника під час атестаційної процедури; е) їх диференціація; є) дотримання особистих і колективних інтересів працівників; ж) презумпція відповідності працівника обійманій посаді або виконуваній роботі [2, с. 10].

На нашу думку, основоположними принципами атестації є:

– законність;
– періодичність (систематичність);
– гласність;
– об'єктивність оцінки;
– колективність оцінки;
– комплексність оцінки;
– обґрунтованість оцінки;
– визначеність вимог до працівника;
– диференціація вимог;
– презумпція відповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі;
– дієвість атестації.

Принцип законності – універсальний принцип, який поширюється на всі, без винятку, сторони суспільного та державного життя. Ст. 1 Основного Закону визначає Україну як правову державу, ст. 8 закріплює державний принцип верховенства права, а ст. 6 і ст. 9 твердять, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією межах і відповідно до законів України [3]. Це означає, що суворе і неухильне додержання законів і підзаконних актів – єдиний припустимий варіант діяльності. Порушення чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а незнання законів не звільняє від неї (ст. 68 Конституції). Додержання законності необхідно розглядати як найважливішу умову і неодмінну основу ефективного проведення різних видів атестацій та забезпечення правопорядку під час їх проведення. Цей принцип фіксується у нормативних документах, які визначають правовий статус суб'єктів атестаційних проваджень, а також порядок проведення атестацій.

Законність є одним із найважливіших принципів атестації і характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, вимогам законів та інших актів законодавства. Його реалізація в адміністративно-процесуальній діяльності ґрунтується на таких умовах, як-от: єдність законності, гарантування прав і свобод громадян, неприпустимість протиставлення законності й доцільності, невідворотність покарання за порушення закону, що передбачає суворе додержання норм законодавства під час проведення атестації працівників задля належної перевірки виконання ними своїх трудових обов'язків. Усунення прогалин у чинному законодавстві з питань атестації, прийняття уніфікованих правил сприятимуть більшій демократичності й об'єктивності даної процедури.

Принцип періодичності (систематичності) атестації означає, що вона проводиться постійно через визначені в нормативних актах проміжки часу. Цей принцип дає змогу за допомогою атестації систематично й оперативно реагувати на зміни професійного рівня працівника. Від дії цього принципу залежить й ефективність атестації як організаційно-правового явища. Він має, незважаючи на зовнішні фактори, зміни, політичні умови, забезпечувати належний рівень виконання працівником посадових обов'язків. Цей принцип нерозривно пов'язаний із принципом персональної відповідальності працівника за виконання обов'язків і дисципліни, який посідає особливе місце у системі принципів і відіграє важливу роль у практичній реалізації завдань і функцій держави. Він закріплює саме юридичну відповідальність: кримінальну, адміністра-

тивну, дисциплінарну, цивільно-правову, матеріальну. Невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків або недотримання дисципліни становить склад проступку (дисциплінарного, адміністративного, цивільно-правового), який є підставою для застосування того чи іншого виду юридичної відповідальності.

Принцип гласності полягає в тому, що атестаційна процедура здійснюється відкрито. Цей принцип характеризується доступністю всіх атестаційних матеріалів, демократизмом проведення оцінки, відкритістю обговорення професійних, особистих і моральних якостей працівника, який проходить атестацію, всіх сторін його трудової діяльності.

Гласність виявляється ще й у тому, що працівникам, які підлягають атестації, надається право ознайомлення з підготовленими щодо них атестаційними документами, зокрема, атестаційними листами. Вони мають можливість висувати свої заперечення по суті змісту атестаційного листа, надавати додаткові відомості, які характеризують їхню особистість, професійний рівень, готувати пропозиції та зауваження стосовно поліпшення роботи. Результати атестації повідомляються відкрито відразу після голосування. Стосовно державних службовців ще одним аспектом гласності є те, що інформація про проведення атестації має бути відкрита для усіх громадян держави. Гласність (відкритість) процедури атестації має забезпечуватись наданням графіків проведення атестування, списків осіб, які підлягають атестуванню, до засобів масової інформації з метою оприлюднення, з обов'язковим зазначенням контактних телефонів довіри керівництва.

Вважаємо, що наступним кроком для того, аби зробити процедуру атестації державних службовців відкритою, має стати залучення окремих громадян, депутатів, представників громадських організацій та засобів масової інформації до процедури безпосереднього проведення атестації.

Принцип об'єктивності оцінки виражається в тому, що професійні, ділові, особисті й моральні якості працівника розглядаються з точки зору їх практичного прояву, тобто такими, якими вони є в дійсності. Об'єктивність оцінки означає, що в процесі атестації висвітлюються тільки реальні факти (досягнення, недоліки, помилки) у діяльності кожного працівника.

Головною рисою принципу об'єктивності оцінки є відсутність усяких упереджень стосовно ділової поведінки працівника. Атестація виконує головне своє призначення тільки в тому разі, якщо її оцінка об'єктивна. Саме цей принцип має стати бар'єром щодо використання атестації як приводу для зведення рахунків із «небажаними» працівниками.

Принцип об'єктивності оцінки діяльності працівника реалізується опосередковано через не менш важливий принцип атестації – колективності оцінки. Сутність цього принципу проявляється, перш за все, в тому, що процес збору, аналізу, узагальнення атестаційної інформації, розгляду професійних, ділових і моральних якостей та вироблення оцінки діяльності працівника, який піддається атестації, здійснюється групою висококваліфікованих працівників, авторитетних фахівців, тобто атестаційною комісією. Об'єктивність оцінки діяльності конкретного працівника досягається колективним проведенням продуктивного обміну судженнями про сильні та слабкі сторони службовця, який атестується.

На наш погляд, гарантіями дотримання принципу об'єктивності оцінки атестації працівників мають стати:

– розроблення критеріїв оцінювання за кожною штатною посадою роботодавця;

– дослідження під час оцінювання не лише негативних сторін діяльності працівника, а також його здобутків у професійній діяльності. Адже, як вбачається, завдання атестації не має зводитись лише до визначення відповідності працівника обійнятій посаді, воно має полягати й у визнанні атестації як процедури стимулювання професійної активності працівника, визначення перспектив його службової кар'єри;

– включення до складу атестаційної комісії представників від профспілок, незалежних експертів, у разі атестації державних службовців – також представників громадськості, засобів масової інформації;

– визначення механізму оскарження атестаційних рішень, зокрема до суду.

Принцип комплексності оцінки має гарантувати всебічність, принциповість та

об'єктивність оцінки працівника. Комплексність оцінки здійснюється за такими основними напрямами:

а) оцінка результатів діяльності працівника (теоретична та практична підготовленість, компетентність, здатність якісно та ефективно реалізовувати в роботі свої потенційні можливості; показники трудової діяльності, виконання посадових обов'язків, окремих доручень, ефективність прийнятих управлінських рішень, ефективність діяльності структурного підрозділу тощо; результати трудової діяльності згідно з функціональними обов'язками; основні найбільш характерні та істотні недоліки у роботі);

б) оцінка особистісних якостей працівника (дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння правильно будувати свої стосунки з колегами (учнями, студентами, клієнтами тощо), здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі; прагнення до вдосконалення своєї діяльності, почуття особистої відповідальності, організованість, здатність контролювати власні емоції, уміння навчати і виховувати підлеглих, вимогливість до них; культура в роботі та ставлення до підвищення свого освітнього та культурного рівня).

Принцип обґрунтованості оцінки та рекомендацій атестаційної комісії є одним із найважливіших. Обґрунтувати ту чи іншу оцінку – значить довести доцільність, істинність та справедливість, переконати в тому, що вона відображує дійсні заслуги, а також наявні недоробки і помилки працівника, що атестується. Обґрунтованість оцінки залежить від визначеності вимог, об'єктивності оцінки та її колективності. Іншими словами, цей принцип є синтезом трьох вищеназваних принципів.

Принцип визначеності вимог передбачає встановлення та максимальну конкретизацію критеріїв оцінки працівника з урахуванням покладених на нього обов'язків, які розробляються на основі професійних та суспільних вимог, а також попереднє ознайомлення з ними працівника, що проходить атестацію. Критерії оцінки (основні вимоги, яким має відповідати працівник) бажано конкретизувати у питаннях програм атестації з урахуванням виконуваної роботи. Їх різне тлумачення неприпустиме. Кожне положення-питання має бути однозначним і зрозумілим. Ознайомлення службовців із методикою атестації, її значенням, наслідками і програмою є конкретним проявом цього принципу. Таку роботу бажано проводити не тільки напередодні атестації, але і під час навчання кадрів (наприклад, на курсах підвищення кваліфікації).

Наступним принципом є диференціація вимог, що висуваються до працівника, який проходить атестацію. Сутність його полягає у тому, що правові приписи вимагають з'ясовувати відповідність якостей працівника вимогам обійнятої посади. Атестаційна комісія вправі задавати особі, яка атестується, питання, що прямо не випливають із професійно-кваліфікаційної характеристики посади, яку обіймає працівник, а належать до вимог вищої посади. Але висновок про відповідність чи невідповідність посаді комісія обґрунтовує лише знанням питань, які належать до його компетенції. Реалізація цього принципу залежить від чіткості правового визначення обсягу прав і обов'язків службовця і, в першу чергу, від посадових прав і обов'язків, які мають бути визначені посадовою інструкцією (положенням).

Важливим принципом атестації є принцип презумпції відповідності працівника обійнятій посаді або виконуваній роботі, який випливає з самої сутності атестації. Правова презумпція – це закріплене в нормах права припущення про наявність чи відсутність юридичних фактів, засноване на зв'язку між ними та наявними фактами, та підтверджене попереднім досвідом [4, с. 49–57].

Під час атестації особа вважається такою, що відповідає обійманій посаді, поки інше не буде встановлено рішенням атестаційної комісії. Тобто ніхто не може стверджувати й офіційно визначати особу такою, що не відповідає обійманій посаді, поки щодо неї атестаційною комісією не буде винесено таке рішення. Варто наголосити, що рішення атестаційної комісії про визнання працівника невідповідним обійманій посаді має бути обґрунтованим. Більше того, атестаційна комісія має право прийняти рішення про відповідність посаді за певної умови (підвищення кваліфікації, одержання освіти тощо). Таким чином, працівнику надається можливість продовжувати обіймати посаду

за наявності його бажання виконувати певні приписи. Це положення є наглядним прикладом принципу презумпції відповідності.

Варто зазначити, що пряме закріплення цього принципу чинним законодавством буде однією з важливих гарантій забезпечення прав працівників під час проходження атестації.

Ступінь реалізації всіх інших принципів, а також правова значимість атестації визначаються принципом дієвості атестації, тобто обов'язковим застосуванням за результатами атестації організаційно-правових заходів і, за необхідності, й заходів відповідальності чи стимулювання. Цей принцип проявляється в тому, що висновки атестаційної комісії є підставою для прийняття відповідних рішень щодо працівника: внесення до кадрового резерву, присвоєння чергового звання, переведення на вищу посаду, зобов'язання виконання певної умови, передбаченої комісією, звільнення з обійманої посади. Важливо зазначити, що атестація не забезпечить значимого положення в системі роботи з персоналом, якщо її результати не будуть підтверджуватися і розвиватися завдяки стимулюючим заходам. Гарантованість виконання рекомендацій атестаційної комісії – передумова досягнення всіх цілей атестації.

Висновки і пропозиції. Таким чином, під принципами атестації варто розуміти вихідні положення та теоретичні ідеї, які визначають завдання, функції, механізм атестації. Вони відіграють важливу роль у забезпеченні ефективності й дієвості атестації. Тому є необхідність їх законодавчого закріплення, відповідно, атестація працівників має здійснюватись із дотриманням принципів: а) законності; б) періодичності (систематичності); в) гласності; г) об'єктивності оцінки; ґ) колективності оцінки; д) комплексності оцінки; е) обґрунтованості оцінки; є) визначеності вимог; ж) диференціації вимог; з) презумпції відповідності працівника обійманій посаді або виконуваній роботі; к) дієвості атестації.

Список використаної літератури:

1. Довгань А.К. Система принципів атестації працівників / А.К. Довгань // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції науковців, викладачів, аспірантів, студентів. Книга 1. м. Луганськ, 21–22 квітня 2010 р. / За ред. проф. Л.І. Лазор. – Луганськ: Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, 2010. – С. 104.
2. Кохан В.П. Правове регулювання атестації працівників за законодавством України : автореферат дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В.П. Кохан ; Нац. акад. наук. України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2011. – 22 с.
3. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Савєльєв О.С. Адміністративно-правові засади атестації працівників органів внутрішніх справ : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Савєльєв ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2008. – 199 с.

Радионова-Водяницкая В. А. К вопросу принципов организации и правового регулирования аттестации работников

В статье исследуются принципы аттестации, которые рассмотрены как исходные положения и теоретические идеи, определяющие задачи, функции, механизм аттестации. Предложено законодательно закрепить следующую систему принципов правового регулирования аттестации работников: а) законности аттестации; б) периодичности (систематичности) в) гласности; г) объективности оценки; д) коллективности оценки; е) комплексности оценки; ж) обоснованности оценки; з) определенности требований; и) дифференциации требований; к) презумпции соответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе; л) действенности аттестации.

Ключевые слова: *принципы, аттестация, работник, работодатель, оценка.*

Radionova-Vodyanytsky V. On the issue of principles organizations and legal regulation of attestation of workers

The article deals with the principles attestation of which is considered as assumptions and theoretical ideas that define the tasks, functions, mechanisms of certification. A legislate following the principles of the system of legal regulation of attestation of: a) legality attestation of; b) frequency (systematic); c) transparency; d) the objectivity of the evaluation; e) collective assessment; f) the complexity of the assessment; g) validity of assessment; h) certainty requirements; h) differentiation requirements; s) presumption of conformity with the employee's position or work; j) efficiency attestation of.

Key words: *principles, attestation of, employee, employer, evaluation.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

В. А. Виноградов
аспірант
Класичного приватного університету

ФІЗИЧНА ОСОБА ЯК ПЛАТНИК ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ: СПІРНІ ПИТАННЯ ТА ЇХ НОРМАТИВНЕ ВИРІШЕННЯ

Досліджено особливості набуття статусу платника податку на додану вартість фізичною особою. Виявлено неузгодження норм Митного та Податкового кодексів України щодо набуття статусу платника податку на додану вартість фізичною особою залежно від її резидентського статусу. Доведено некоректне формулювання сутності окремих понять нормами Митного кодексу України, зокрема таких понять, як «громадянин» і «підприємство».

Ключові слова: *фізична особа, податок на додану вартість, платник податку, митні платежі, ввезення товарів.*

Постановка проблеми. Найважливіше місце в системі державного регулювання економіки посідають податки. Їхньою основною функцією як засобу макроекономічної політики є фіскальна, яку успішно виконують непрямі податки, особливо у трансформаційному періоді економічного розвитку.

Непрямі податки є завуальованою формою платежів, які справляються через спеціальні цінові механізми (тобто є частиною ціни у вигляді надбавки до неї). До непрямих податків належать: акцизи, мита, податок на додану вартість (надалі – ПДВ).

Завдяки широкій базі оподаткування, яка включає, окрім товарів, роботи й послуги, із фіскального погляду ПДВ має високу ефективність і забезпечує надійність та стабільність надходжень до державного бюджету країни. Але для успішного його справляння необхідно чітко розуміти хто є платником цього податку, за яких умов він набуває цього статусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання справляння ПДВ у своїх працях розглядало багато як вітчизняних, так і закордонних учених, зокрема: А. Бризгалін, Л. Воронова, О. Головашевич, О. Горбунова, М. Карасьова, Л. Кас'яненко, О. Козирін, Ю. Костенко, І. Криницький, М. Кучерявенко, О. Орлюк, Н. Пришва, О. Покатаєва, П. Пацурківський, М. Піскотін, Л. Савченко, Н. Хімічева, Д. Чернік. Але, як правило, досліджувався порядок справляння цього податку юридичними особами. Вивченню питання щодо набуття статусу платника ПДВ фізичною особою приділено дуже мало уваги, що зумовлює актуальність обраної теми.

Метою статті є дослідження особливостей набуття статусу платника ПДВ фізичною особою, виявлення спірних питань із цього приводу та надання пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. У ст. 180 ПК України щодо віднесення до категорії платників податку фізичних осіб зазначається, що такими є особи, які ввозять товари на митну територію України в обсягах, що підлягають оподаткуванню [1].

© Виноградов В. А., 2017

Отже, умовами для набуття статусу платника ПДВ є, по-перше, факт ввезення на митну територію країни товарів; по-друге, обсяг товарів, що переміщуються через митний кордон України, повинен відповідати вимогам, які встановлені Митним кодексом України (надалі – МК України).

Під терміном «ввезення товарів» законодавство встановлює сукупність дій, пов'язаних із їх переміщенням через митний кордон України у будь-який спосіб у відповідному напрямку (ч. 4 п. 1 ст. 4 МК України).

Так, переміщення товарів через митний кордон України фізичними особами може здійснюватись засобами авіаційного, водного, автомобільного, залізничного транспорту у таких формах: у вигляді вантажних відправлень, у супроводжуваному та несупроводжуваному багажі, у ручній поклажі, у вигляді міжнародних поштових відправлень або міжнародних експрес-відправлень (п.п. 1–2 ст. 186 МК України).

Пропуск і оподаткування товарів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України громадянами, регулюються Розділом XII МК України.

Для цілей оподаткування товарів, що переміщуються фізичними особами (громадянами) через митний кордон України, застосовується фактурна вартість товарів, тобто та, що зазначена в касових або товарних чеках, ярликах, інших документах роздрібної торгівлі, які містять відомості щодо вартості таких товарів. Але якщо доведено, що особа надала недостовірні дані щодо заявленої фактурної вартості товарів, то контролюючі органи мають право самостійно визначити їхню вартість на підставі ціни на ідентичні або подібні товари (п. 1 п. 4 ст. 368 МК України [2]).

Враховуючи те, що для набуття статусу платника ПДВ фізична особа повинна переміщувати через митний кордон України товари в обсязі, що встановлені законодавством, спробуємо розібратись із цим критерієм.

Отже, відповідно до п. 1 ст. 374 МК України об'єктом оподаткування митними платежами є товари, що ввозяться громадянами на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі через пункти пропуску, відкриті для повітряного сполучення, із сумарною фактурною вартістю, яка не перевищує еквівалент 1 000 євро.

Стосовно товарів, які ввозяться громадянами на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі через інші пункти пропуску, встановлено обмеження сумарної фактурної вартості не більше 500 євро. Щодо цих товарів існує обмеження їхньої ваги, яка не може перевищувати 50 кг.

Базою оподаткування таких товарів є частина їхньої сумарної фактурної вартості, що перевищує еквівалент 1 000 євро (у разі ввезення товарів на митну територію України через пункти пропуску через державний кордон України, відкриті для повітряного сполучення) та еквівалент 500 євро або вартість товарів, обчислена пропорційно до ваги, що перевищує 50 кг (у разі ввезення товарів через інші пункти пропуску через державний кордон України) (п. 191.2 ст. 192 ПК України [1]).

Але існує певна колізія у законодавстві щодо сплати ПДВ фізичними особами – нерезидентами. Так, Глава 55 МК України регулює порядок пропуску й оподаткування товарів, які ввозяться чи пересилаються на митну територію України тільки громадянами. Ст. 374 МК України регулює умови ввезення (пересилання), включаючи і сплату митних платежів (зокрема, ПДВ), також лише громадянами. Тоді як п. 191.2 ст. 191 ПК України регулює особливості визначення бази оподаткування для товарів, що ввозяться у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі фізичними особами.

Якщо вдатись у сутність поняття фізичної особи, то можна побачити, що ПК України такого визначення не надає. У пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 ПК України міститься визначення фізичної особи – резидента як такої, що має місце проживання в Україні. Але якщо неможливо визначити резидентський статус фізичної особи, використовуючи певні положення (наявність постійного проживання, період перебування в Україні не менше 183 днів (включаючи день приїзду і від'їзду) протягом податкового року, наявність тісних

особистих чи економічних зв'язків (центру життєвих інтересів) в Україні), то фізична особа вважається резидентом, якщо вона є громадянином України [1].

Отже, громадянство і резидентський статус фізичної особи є дуже тісно пов'язаними між собою для цілей оподаткування, але фізична особа може бути й нерезидентом, тобто не бути громадянином країни, тоді вона може мати зовсім інші умови оподаткування.

Аналізуючи зміст Митного і Податкового кодексів України, можна сказати, що згідно з вимогами МК України платником ПДВ за встановленими умовами у ст. 374 є лише громадяни України, тобто резиденти, тоді як аналіз змісту ст.ст. 180, 191 ПК України вказує на протилежне: ці умови є рівними для всіх категорій фізичних осіб незалежно від резидентського статусу.

У своїх наукових працях О. Зайчик і Н. Оніщенко пропонують розмежування поняття особи і громадянина. Під особою вони розуміють людину, яка має історично зумовлений ступінь розвитку, користується правами, що надаються суспільством, та виконує обов'язки, які ним покладаються. Тоді як до громадянина, на їхню думку, можна віднести особу, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплений статус, користується захистом держави як у межах її території, так і поза нею. Громадянин має певні особливості, що надають можливість бути суб'єктом не лише економічних і соціальних, а й політичних відносин [3].

О. Скакун конкретизує, що під поняттям особи слід розуміти людину як суб'єкта відносин і свідомої діяльності, котра пройшла етапи соціалізації в усіх аспектах (економічному, політичному, ідеологічному, правовому) та набула здатності чинити свідому, вольову діяльність. На її думку, під терміном «особа» визначається соціальна якість людського індивіда, залученого в громадські відносини, активність якого виявляється у його життєвій позиції, в усвідомленні свого положення і місця у суспільстві, що розвивається. Стосовно поняття «громадянин» О. Скакун наполягає не тільки на наявності такої ознаки, як належність до постійного населення певної держави або членство в державі, а й на обов'язковому існуванні певного юридичного зв'язку особи з державою, який передбачає наявність як у особи, так і в держави взаємних нормативно закріплених прав, обов'язків, відповідальності [4].

На думку вчених у галузі адміністративного права, терміни «особа» і «громадянин» не можна ототожнювати, бо вони не є рівнозначними. Громадянство мають далеко не всі люди, воно виражає певний стан політико-правової належності людини. Є так звані апатриди, особи без громадянства – люди, котрі втратили громадянство однієї держави й не набули його в іншій [5].

Але у ч. 7 п. 1 ст. 4 МК України законодавець надає визначення поняттю «громадянин» – це фізична особа: громадянин України, іноземець, особа без громадянства.

Досліджуючи думку науковців щодо розмежування цих понять та положення окремих нормативно-правових актів, з таким визначенням неможливо погодитись. Справді, ст. 26 Конституції України дозволяє іноземцям та особам без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуватися тими самими правами і свободами, що й громадяни України [6]. Але ця норма надає їм лише окремі права та не змінює їхній статус громадянина, тоді як МК України ототожнює ці поняття.

Закон України «Про громадянство України» чітко вказує на те, що громадянином України може бути лише особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [7].

Отже, фізична особа може бути громадянином (визначення поняття надає законодавець у ч. 7 п. 1 ст. 4 МК України), але вона може бути не тільки громадянином, а й іноземцем, особою без громадянства. Тому вважаємо таке визначення поняття не зовсім коректним.

Доцільніше використовувати поняття «платник митних платежів». Водночас, наприклад, у Податковому кодексі України існує поняття «платник податків». У ч. 27 п. 1 ст. 4 МК України законодавець надає визначення поняттю «митні платежі», встановлюючи, що вони поєднують у

собі мито, акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) та податок на додану вартість із цих товарів.

Отже, пропонуємо ввести в обіг поняття «платник митних платежів», яке й буде в собі поєднувати як фізичних, так і юридичних осіб, а також скасувати ч. 7 п. 1 ст. 4 МК України, додати ч. 65, яку викласти у такій редакції:

«Стаття 4. Визначення основних термінів і понять

1. У цьому Кодексі наведені нижче терміни і поняття вживаються в такому значенні:

65) платник митних платежів – юридичні особи (резиденти та нерезиденти), їх відокремлені підрозділи, фізичні особи: громадяни України, іноземці, особи без громадянства; на якого відповідно до цього Кодексу, Податкового кодексу України та інших законів України покладено обов'язок зі сплати митних платежів;»

Але, аналізуючи норми МК України, можна знайти ще багато тих, які потребують внесення змін. Отже, вважаємо помилковим положення ч. 38 п. 1 ст. 4 МК України, де під «підприємством» (яке вживається у цьому Кодексі) розуміється будь-яка юридична особа, а також громадянин-підприємець.

Визначення терміна «громадянин» нами наведено вище. Стосовно визначення поняття «громадянин-підприємець» варто зазначити, що воно міститься у п. 1 ст. 128 Господарського кодексу України (надалі – ГК України), у якому закріплено, що громадянин визнається суб'єктом господарювання тільки у разі здійснення ним підприємницької діяльності за умови державної реєстрації його як підприємця без статусу юридичної особи. Водночас п. 4 ст. 62 ГК України уточнює, хто саме є юридичною особою, зокрема щодо підприємства [8]. Отже, аналіз змісту статей ГК України вказує на те, що громадянин-підприємець ніяк не може бути підприємством, тобто отримати статус юридичної особи. Наша думка ґрунтується не тільки на власних припущеннях, а й на дослідженнях науковців з юридичних наук. Так, О. Старцев наголошує на тому, що громадянин за жодних умов не може змінити свого статусу фізичної особи, цей статус втрачається лише з його смертю. Він може бути позбавлений статусу суб'єкта підприємницької діяльності (добровільно або примусово), проте його статус як фізичної особи від цього не змінюється. Громадянин-підприємець не може набути статус юридичної особи [9]. Відповідно до п. 1 ст. 80 ЦК України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, громадянин такою організацією стати не може. Він може стати засновником організації, її акціонером, укласти з нею господарський договір тощо. Проте, як зазначалося вище, від цього його статус фізичної особи не втрачається [10].

П. 4 ст. 128 ЦК України конкретизує, що громадянин може здійснювати управління заснованим ним приватним підприємством. Він має право бути засновником та/або учасником господарського товариства, членом кооперативу тощо.

У пп. 3.8.1 Розділу 3.8 Державного класифікатора України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004» визначено, що підприємець – це фізична особа, яка є громадянином України, іноземним громадянином, особою без громадянства, що здійснює підприємницьку діяльність. Ця норма є ще одним підтвердженням того, що «громадянин-підприємець» ніяк не може бути юридичною особою – підприємством [11]. Підсумовуючи, можна зробити висновок щодо доцільності внесення змін до ч. 38 п. 1 ст. 4 МК України, наблизивши визначення поняття «підприємство» до вже прийнятого у нормативно-правових актах України, викласти у такій редакції:

«Стаття 4. Визначення основних термінів і понять

1. У цьому Кодексі наведені нижче терміни і поняття вживаються в такому значенні:

38) підприємство – будь-яка юридична особа незалежно від форми власності та організаційно-правової форми господарювання;»

І взагалі використання терміна «підприємство» у редакції ч. 38 п. 1 ст. 4 МК України є не завжди коректним, бо зазвичай у статтях МК України норми стосуються саме

юридичних осіб (підприємств, організацій, установ, а не фізичних – громадян, осіб без громадянства та іноземців). Так, наприклад, якщо вважати, що у всіх статтях МК України під терміном «підприємство» слід розуміти будь-яку юридичну особу, а також громадянина-підприємця, то виникають непорозуміння, зокрема щодо порядку здійснення брокерської діяльності, що регулюється ст.ст. 416–419 МК України, оскільки, аналізуючи зміст цих статей, а також інші нормативно-правові акти, що регулюють порядок здійснення цієї діяльності, можна зробити висновок, що митним брокером (яким відповідно до п. 1 ст. 416 МК України є підприємство, що надає послуги з декларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України) може бути тільки юридична особа, а ніяк не громадянин-підприємець.

Так, у «Положенні про діяльність підприємств, що здійснюють декларування на підставі договору» вказано, що підприємство, яке надає послуги з декларування товарів, є підприємством, яке зареєстроване на території України і здійснює свою діяльність відповідно до чинного законодавства України. А підприємство п. 4 ст. 62 ГК України визначає як юридичну особу, що має відокремлене майно, самостійний баланс, рахунки в установах банків та може мати печатки [8].

Згідно з Додатком 1 до «Положення про діяльність підприємств, що здійснюють декларування на підставі договору» щодо затвердження форми «Свідоцтва про визнання підприємства декларантом» у формі свідоцтва вказані можливі філії та/або представництва) таких підприємств, їхня юридична адреса, чого ніяк не може бути у громадянина-підприємця.

Досліджені норми законодавства ще раз дають можливість говорити про необхідність внесення змін до ч. 38 п. 1 ст. 4 МК України щодо зміни визначення сутності поняття «підприємство» і виключення з його формулювання категорії «громадянина-підприємця».

Стосовно сплати ПДВ хотілося б зазначити, що дослідження закордонного досвіду його справляння показує, що в деяких країнах СНД податковий обов'язок зі сплати цього податку виникає лише у разі здійснення операцій з імпорту фізичними особами – підприємцями. Так, ч.ч. 1–2 п. 1 ст. 228 Кодексу Республіки Казахстан «Про податки та інші обов'язкові платежі до бюджету» вказує на те, що платниками податку на додану вартість є індивідуальні підприємці, а також особи, які імпортують товари на територію Республіки Казахстан відповідно до митного законодавства [13]. Але ст. 276-2 Митного кодексу Республіки Казахстан конкретизує, що платниками податку на додану вартість є фізичні особи, які імпортують товари тільки з метою підприємницької діяльності.

У п. 3 ст. 213 Податкового кодексу Республіки Таджикистан вказується на те, що у разі переміщення фізичними особами товарів, не призначених для виробничої або іншої підприємницької діяльності, може застосовуватися пільговий порядок сплати податку [15].

У деяких країнах хоча й існують певні обмеження щодо вартості товару, який імпортується на територію країни, але такі обмеження значно вищі і не залежать від виду транспортного засобу, яким здійснюється переміщення таких товарів. Так, платниками ПДВ в Республіці Узбекистан є фізичні особи, які імпортують товари на територію Республіки, за винятком тих осіб, що завозять товари для власних потреб у межах норм безмитного ввезення (ч. 3 ст. 197 [16]). Ці норми є значно вищими порівняно з українськими, зокрема дозволено безмитне ввезення до 1 000 сигарет або 1 000 грамів тютюнових виробів, до 1,5 літрів алкогольних напоїв і до 2 літрів вина, розумної кількості парфумерії для особистого використання, а також інших товарів для особистого користування на загальну суму не більше $ 10 000.

У Республіку Білорусь дозволено безмитне ввезення у супроводжуваному й несупроводжуваному багажах товарів для особистого користування загальною вагою до 50 кг і вартістю до 1 500 євро (повітряним транспортом – до 10 000 євро).

Без сплати митних податків (зокрема, ПДВ) у Російській Федерації фізичні особи можуть ввозити у супроводжуваному і несупроводжуваному багажах товари для особистого користування у разі пере-

міщення повітряним транспортом, митна вартість яких не перевищує 10 000 євро, а загальна вага – перевищує 50 кілограмів; у разі переміщення іншими видами транспорту митна вартість повинна не перевищувати суму, еквівалентну 1 500 євро, а загальна вага – не більша 50 кілограмів.

Дослідивши досвід країн СНД щодо оподаткування ПДВ фізичних осіб, вважаємо за потрібне надати рекомендації стосовно збільшення вартості товарів, що ввозяться громадянами на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі іншими видами транспорту, ніж повітряний, та встановити обмеження на рівні 1 000 євро сумарної фактурної вартості товарів як це на сьогодні існує для товарів, що ввозяться повітряним транспортом. Вважаємо, що зменшення бази оподаткування сприятиме підвищенню мотивації до сплати податку.

Висновки і пропозиції. Досліджено особливості набуття статусу платника ПДВ фізичною особою. Розглянувши закордонний досвід, встановлено, що фізична особа зазвичай стає платником податку у разі імпорту товарів на митну територію країни понад встановлені обмеження щодо меж безмитного ввезення; останні залежать від найменування товарів, які імпортуються, виду транспортного засобу, яким здійснюється переміщення товарів, їхньої митної вартості.

Встановлено неузгодження норм Митного і Податкового кодексів України щодо набуття статусу платника ПДВ фізичною особою залежно від її резидентського статусу.

Дослідивши думки відомих учених, доведено, що терміни «особа» і «громадянин» не можна ототожнювати, бо вони не є рівнозначними. З цього приводу запропоновано внесення змін до п. 1 ст. 4 Митного кодексу України «Визначення основних термінів і понять», зокрема рекомендовано доповнення п. 65, у якому надано визначення терміна «платник митних платежів».

Доведено некоректне формулювання сутності такого поняття, як «підприємство», до якого законодавець відніс і громадянина-підприємця. Конкретизовано, що фізична особа може бути засновником організації, її акціонером, укласти з нею господарський договір, але від цього її статус фізичної особи не втрачається. З метою усунення цього непорозуміння запропоновано внесення змін до ч. 38 п. 1 ст. 4 Митного кодексу України, наблизивши визначення поняття «підприємство» до вже наявного у нормативно-правових актах України.

Список використаної літератури:

1. Податковий кодекс України : Закон України № 2755-VI від 2.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.
2. Митний кодекс України : Закон України № 4495-VI від 13.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.
3. Теорія держави і права. Академічний курс : [підруч.] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/401.htm.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф. Скакун. – К. : Правова єдність, 2010. – 525 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://westudents.com.ua/glavy/69961-1-lyudina-osoba-gromadyanin-spvvdnoshennya-ponyat.html.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://udik.com.ua/books/book-1508/chapter-53931/.
6. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
7. Про громадянство України : Закон України № 2235-III від 18.01.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2235-14.
8. Господарський кодекс України : Закон України № 436-IV від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15.
9. Підприємницьке право : [навч. посіб.] / Л.В. Ніколаєва, О.В. Старцев. – К. : Істина, 2006. – 208 с. – [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/PP/03-1.htm.
10. Цивільний кодекс України : Закон України № 435-IV від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15.
11. Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р., № 59 та скасування нормативних документів : наказ Держспоживстандарту України № 97 від 28.05.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v0097609-04/print1457092288619004.
12. Положення про діяльність підприємств, що здійснюють декларування на підставі договору : наказ Державної митної служби України № 340 від 22.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0495-97.
13. О налогах и других обязательных платежах в бюджет : кодекс Республики Казахстан от 10.12.2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kgd.gov.kz/ru/content/nalogovyy-kodeks-rk.
14. О таможенном деле в Республике Казахстан : кодекс Республики Казахстан от 30.06.2010 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30776062.
15. О принятии Налогового кодекса Республики Таджикистан и его введении в действие : Закон Республики Таджикистан от 16.01.2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mmk.tj/ru/library/nalogovii_ kodeks.doc.
16. Налоговый кодекс Республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-136 от 25.12.2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://fmc.uz/legisl.php?id=k_nal_7.
17. О правилах ввоза товаров для личного пользования в Республику Бєларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://germany.mfa.gov.by/ru/mytnja/b6699d42a738006a.html.

Виноградов В. А. Физическое лицо как плательщик налога на добавленную стоимость: спорные вопросы и их нормативное решение

Исследованы особенности получения статуса плательщика налога на добавленню стоимость физическим лицом. Выявлено противоречие норм Таможенного и Налогового кодексов Украины в отношении получения статуса плательщика налога на добавленную стоимость физическим лицом в зависимости от его резидентского статуса. Доказано некорректную формулировку сущности отдельных понятий нормами Таможенного кодекса Украины, в частности таких понятий, как «гражданин» и «предприятие».

Ключевые слова: *физическое лицо, налог на добавленную стоимость, налогоплательщик, таможенные платежи, ввоз товаров.*

Vynohradov V. Natural person as payers of value added tax: controversial issues and their regulatory decision

The features of becoming a payer of value added tax individual. Revealed inconsistencies standards Customs and Tax Codes of Ukraine regarding becoming a payer payer of value added tax by an individual depending on her resident status. Proved incorrect formulation of the essence of certain concepts norms of the Customs Code of Ukraine: no such thing as "national" and "enterprise".

Key words: *individual, value added tax, taxpayer, customs duties, import goods.*

УДК 347.998.74

Д. В. Гудков
інспектор
Департаменту кіберполіції
Національної поліції України

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Конфлікт інтересів завжди призводить до корупції у повному її розумінні. Тому питання механізму врегулювання є найбільш актуальним, оскільки спрямоване саме на попередження корупційних проявів у державі. Чинний механізм врегулювання конфлікту інтересів є прогресивним кроком на рівні національного законодавства, водночас існують суттєві недоліки його практичного втілення. Цим дослідженням пропонуються нові шляхи вдосконалення механізму врегулювання конфлікту інтересів – як потенційного, так і реального. На думку американського політолога Френсіса Фукуями, «саме розуміння існування потенційного конфлікту між публічними і приватними інтересами виникло з появою сучасних європейських держав. У цьому аспекті Китай випереджає Європу майже на 1 800 років, будучи однією з перших цивілізацій, що розробила концепцію імперсональної держави як охоронця колективного публічного інтересу».

Ключові слова: *конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, корупція, засоби протидії корупції, врегулювання конфлікту інтересів.*

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів є центральною проблемою у сфері протидії корупції. Конфлікт інтересів є передумовою вчинення будь-якого корупційного правопорушення. Саме його врегулювання і має відігравати важливу роль у законодавчому регулюванні. Тому механізм врегулювання конфлікту інтересів повинен мати важелі для недопущення корупційних правопорушень, серед яких має бути як моральне виховання суспільства, так і високий рівень відповідальності. Найчастіше конфлікт інтересів виникає уже під час надання адміністративних послуг. Слід зауважити, що проблемність питання врегулювання конфлікту інтересів полягає у багатьох психологічних аспектах людського існування, тому законодавці багатьох країн розуміють, що повністю викоренити як конфлікт інтересів, так і корупцію у цілому неможливо, а отже, мета боротьби з корупцією полягає у мінімізації негативного впливу та його ризиків.

Метою статті є виявлення недоліків у чинному механізмі врегулювання конфлікту інтересів та вдосконалення його у розрізі дієвості у практичному застосуванні.

© Гудков Д. В., 2017

Виклад основного матеріалу. Питання запобігання конфлікту інтересів та механізму його врегулювання в України є досить актуальним та назрілим, враховуючи стан країни, до якого призвів високий рівень корумпованості влади і терпимість громадськості до корумпованої системи.

У сучасних реаліях між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин, які спричиняють дедалі тісніші форми співробітництва. Така тенденція створює можливості для появи нових форм конфлікту інтересів [1] що, у свою чергу, змушує органи державної влади вживати заходів, необхідних для забезпечення доброчесності й об’єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень, системи державного управління у цілому.

Ситуації, які призводять до виникнення конфлікту інтересів, у розвинених демократичних країнах уже давно є об’єктами відповідної політики та законодавства для запобігання виникненню конфлікту, а різноманітність підходів до врегулювання самого конфлікту інтересів та обставин, що спричиняють його виникнення, віддзеркалює відмінності історичних і правових

традицій, а також традицій державного управління.

У більшості країн СНД управління конфлікту інтересів було спрямовано не на усунення наслідків, а на покарання винних. Нині відбувається трансформація підходів до управління конфліктом інтересів: традиційний підхід змінюється випереджувальним, спрямованим на профілактику конфлікту інтересів і включає навчання, консультації, розробку інструкцій та підготовку персоналу публічної служби. Акцент при цьому робиться не на контролі та судовому переслідуванні за порушення відповідно до кримінального законодавства, а на встановленні чітких стандартів поведінки і виявленні та вирішенні потенційних конфліктів інтересів за допомогою використання звітів про доходи. Ведеться робота, спрямована на чітку регуляцію таких сфер, пов'язаних із діяльністю посадових осіб, як отримання подарунків, робота за сумісництвом, працевлаштування після звільнення зі служби, використання службової інформації, політична активність. Для реалізації такого запобіжного підходу використовується ефективна система примусу з широким набором інструментів (звільнення, пониження класного чину, тимчасове відсторонення від посади, позбавлення права заняття посад державної громадянської служби на певний період, штраф), які застосовуються як покарання і стягнення. У країнах із розвиненою системою державного управління поряд із розгалуженою системою нормативно-правового регулювання її діяльності велика роль належить механізмам саморегулювання. Отже, у багатьох розвинених країнах на рівні конституції або спеціальних законів закріплено механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів є складною проблемою, оскільки, як зазначалось вище, залежить від багатьох аспектів людського існування. Тому більшість країн не має однозначного підходу до визначення правової категорії «конфлікт інтересів». Більше того, виявити і відстежити межі приватних і публічних інтересів досить важко, у результаті чого нормативні акти різних держав відрізняються один від одного. У європейській практиці досить поширеною є характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний із приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій. Це визначення запропоноване у Рекомендаціях ОЕСР [2]. Таке визначення конфлікту інтересів відображене у законах Чехії – про конфлікт інтересів (§3 п. 1) [3], Латвії – про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб (п. 5 ст. 1) [4].

На основі міжнародного досвіду можна виокремити такі характерні ознаки конфлікту інтересів:

– наявний ризик необ'єктивності посадової особи під час реалізації своїх повноважень;

– суперечність між особистими інтересами посадової особи та публічними інтересами громадськості;

– здатність завдання шкоди законним інтересам суспільства.

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів посадової особи, то серед них можна виокремити такі: 1) відсутність морального виховання посадової особи; 2) наявність у посадової особи повноважень, що передбачають прийняття рішень на підставі суб'єктивних оцінок; 3) відсутність або недосконалість системи звітності, контролю і діяльності посадових осіб; 4) відсутність механізму реального врегулювання конфлікту інтересів, що виник [5].

В основі конфлікту інтересів лежить конфлікт між нормами закону, професійної етики та особистою зацікавленістю, що призводить до корупції. Але ототожнювати корупцію і конфлікт інтересів не можна, оскільки конфлікт може існувати і без корупції, а своєчасне його врегулювання не допустить прояву корупції.

Відповідно до проведеного порівняльного дослідження «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд», що закріплено у Документі SIGMA № 36[1], вбачається, що у європейських країнах програ-

[1] SIGMA – спільна ініціатива ОЕСР і Європейського Союзу, яка в основному фінансується ЄС.

ми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів розроблялись у межах одного з двох підходів: 1) як частина стратегії запобігання і протидії корупції; 2) як частина широкої програми гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки посадових осіб. Перший підхід став загальноприйнятою практикою у країнах, які набули членство ЄС після 2004 року, тоді як другий був закріплений у старих країнах –членах ЄС. Отже, у цьому контексті політика з питання врегулювання конфлікту інтересів, з одного боку, є важливим засобом виховання і підтримання високого морального рівня посадових осіб, а з іншого – невід'ємною частиною виявлення і попередження корупційних правопорушень, оскільки певні її складові, наприклад декларування, можуть надати істотну допомогу у виявленні корупційних правопорушень. Загалом, чим вищою є посада, тим жорсткішою є політика і тим суворіші вимоги щодо прозорості (наприклад, обов'язок посадових осіб цих категорій надавати інформацію про свої фінансові надходження, обов'язкове оприлюднення такої інформації). Але доволі часто в наші дні вищі посадовці намагаються приховати свої статки, незважаючи на загально прийнятий євроінтеграційний курс розвитку держави, мотивуючи свою позицію захистом права на приватне життя. Слід зауважити, що Конституційний Суд України своїм рішенням у справі № 1-9/2012 від 2 січня 2012 р. за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України зазначив, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй резолюції № 1165 (1998) від 25 грудня 2008 р. (надалі – Резолюція № 1165) вказала, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя (п. 6). Згідно із законодавством України до інформації з обмеженим доступом не належать, зокрема, декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії; персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду або посаду державного службовця першої категорії; відомості про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [6].

Головним питанням у політиці врегулювання конфлікту інтересів є поєднання строгого нормативного визначення із гнучкими інструментами практичного застосування у конкретних відносинах, що дозволяє створити дієвий механізм врегулювання конфлікту інтересів.

Досвід вітчизняного законодавства врегулювання конфлікту інтересів свідчить про дуже нестабільний період, за який вітчизняне законодавство підлягало зміні декілька разів, що негативно впливало на практичне втілення механізму подолання корупції у цілому. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» законодавчо закріпив визначення конфлікту інтересів, але, на жаль, цим Законом узагалі не передбачався механізм його врегулювання. Необхідність визначення основних принципів та інструментів механізму врегулювання конфлікту інтересів спеціальним законом було однією із підстав прийняття Закону України «Про запобігання корупції». Вказаним Законом було більш вдало врегульовано це питання, враховуючи нормативне закріплення поняття потенційного конфлікту інтересів, оскільки довести наявність реального конфлікту на практиці вбачається не досить можливим.

Новий Закон передбачає поняття потенційного конфлікту інтересів, про який суб'єкт відповідальності зобов'язаний по-

відомити навіть лише за можливості існування суперечностей між приватними інтересами й інтересами служби. Закон передбачає більш вдалий і дієвий механізм врегулювання конфлікту інтересів. Передбачено заходи зовнішнього врегулювання, такі як: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляду обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи, а також захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів – позбавлення відповідного приватного інтересу, що повинно виключати будь-яку можливість його приховування.

Вважаємо, що таке нормативне закріплення є прогресивним кроком у боротьбі з корупцією. Але, проаналізувавши всі нормативно-правові механізми, можна виявити декілька проблем, які теж потребують нормативного вдосконалення. Отже, розглядаючи конфлікт інтересів, можна виокремити такі його обов'язкові складові:

– основний інтерес, тобто інтерес служби;

– приватний інтерес;

– суперечність між першим та другим.

Основний інтерес повинен базуватись на правилах етичної поведінки та бути спрямованим на належне виконання посадових обов'язків. Розглядаючи ж приватний інтерес, варто зробити висновок, що здебільшого нормативно-правове врегулювання сфокусовано тільки на його фінансовому змісті. Водночас приватний інтерес може бути як матеріального, так і нематеріального характеру. З цього приводу виникає багато питань щодо проблем врегулювання приватного інтересу нематеріального характеру та його виявлення.

Як вбачається, законом передбачені обмежені механізми виявлення конфлікту інтересів: його можна виявити тільки шляхом моніторингу способу життя і перевірки декларацій, що за своєю суттю є перевіркою приватного інтересу фінансового характеру, що вважаємо цілком логічним і правильним підходом, оскільки фінансові інтереси можуть завдати значну економічну шкоду країні. Навіть заходи самостійного врегулювання конфлікту інтересів, передбачені ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції», стосуються приватних інтересів фінансового характеру, оскільки передбачають позбавлення приватного інтересу і надання підтверджуючих документів, що може стосуватись тільки певних фінансових прав. Слід пам'ятати, що навіть невеличкий подарунок може вплинути на об'єктивність прийняття рішень. На жаль, механізм самостійного врегулювання конфлікту інтересів, який визначений у ст. 29 Закону, взагалі не передбачає можливості існування суперечностей між інтересами служби і приватними інтересами саме немайнового характеру, які реально здатні вплинути на об'єктивність прийняття рішень. Наприклад, надання переваг своїм друзям або рідним під час прийняття певних рішень безпосередньо свідчить про існування конфлікту інтересів і, як наслідок, призводить до корупційних правопорушень. Водночас у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено приватний інтерес як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими відносинами з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Отже, вбачається необхідність у доопрацюванні чинного Закону в частині закріплення механізму врегулювання конфлікту інтересів за наявності приватного інтересу немайнового характеру, що буде повністю узгоджуватись із поняттям приватного інтересу, визначеним у ст. 1 Закону. Вважаємо, що подолання приватних інтересів немайнового характеру має бути сфокусовано на вихованні нової генерації посадових осіб на підставі сформованих правил етичної поведінки.

Іншою досить суттєвою проблемою сьогоденного механізму врегулювання конфлікту інтересів є те, що законодавством встановлено поняття як реального, так і потенційного конфлікту інтересів. Статтею

28 Закону визначено обов'язок суб'єктів відповідальності повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. Але у ст. 1727 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї лише реального конфлікту інтересів, а також за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів. Проаналізувавши судову практику щодо притягнення до відповідальності за неповідомлення про реальний конфлікт інтересів, яка здебільшого зводиться до відсутності складу адміністративного правопорушення за ст. 1727 КУпАП, та враховуючи відсутність відповідальності за невиконання обов'язку повідомлення про наявний потенційний конфлікт, слід зробити висновок про неможливість практичної реалізації механізму запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, передбаченого чинним Законом. Водночас ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» серед підстав для дисциплінарної відповідальності судді передбачає таку підставу, як неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується у порядку, визначеному процесуальним законом). Але питання адміністративної відповідальності залишається поза увагою законодавців. Вважаємо, що першочергово потребує змін стаття ст. 1727 КУпАП, у якій необхідно передбачити відповідальність за неповідомлення як про реальний, так і про потенційний конфлікт інтересів, що буде повністю узгоджуватись із ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції».

Висновки і пропозиції. Питання врегулювання конфлікту інтересів є досить важливим і назрілим на сьогодні, оскільки безпосередньо пов'язане з культурою і правовою свідомістю громадян. Враховуючи те, що конфлікт інтересів є передумовою будь-якого корупційного правопорушення, актуальність чіткого нормативно визначеного механізму врегулювання конфлікту інтересів не викликає жодного сумніву.

Національне законодавство з питання запобігання і врегулювання конфлікту інтересів рухається в еволюційному напрямі, але існують певні недоліки щодо дієвості передбаченого механізму врегулювання. Однією із проблем є обмеженість способів виявлення конфлікту інтересів. Звертаючи увагу на моніторинг способу життя посадовця та аналіз його декларації як на єдиний можливий спосіб виявлення конфлікту інтересів, ми зосереджуємось лише на приватних інтересах майнового характеру. Таким чином, механізми виявлення конфлікту інтересів за наявності приватних інтересів немайнового характеру, які потенційно здатні впливати на об'єктивність прийняття рішень, залишаються поза нормативно-правовим регулюванням. Але виявлення конфлікту інтересів також можливе за заявами і повідомленнями представників суспільства, що вже може бути підставою для проведення перевірки спеціально уповноваженими органами. Отже, підвищення нетерпимості громадян до корупційних проявів є невід'ємною складовою як питання врегулювання конфлікту інтересів, так і механізму боротьби з корупцією у цілому.

Список використаної літератури:

1. Настанови ОЕСР щодо регулювання конфлікту інтересів на державній службі // Policy Brief. – 2007. – Червень. – С. 2.
2. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf.
3. O střetu zájmů : Zákon č. 159/2006 Sb [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.msmt.cz/uploads/Registr_oznameni/zak_159_2006Sb_o_stretu_zajmu_ve_zneni_zak_216_2008Sb.pdf.
4. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц : Закон от 10.05.2002 г.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf.
5. Васильев В.П. Государственное управление : [учеб. пособ.] / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. – М. : Дело и Сервис, 2009. – С. 139.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради [...] / Конституційний Суд ; рішення № 2-рп/2012 від 20.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12.

Гудков Д. В. Проблемные аспекты механизма урегулирования конфликта интересов в национальном законодательстве

Конфликт интересов всегда приводит к коррупции в полном смысле этого слова. Поэтому вопрос механизма урегулирования является наиболее актуальным, поскольку направлен именно на предупреждение коррупционных проявлений в стране. Действующий механизм урегулирования конфликта интересов является прогрессивным шагом на уровне национального законодательства, в то же время существуют значительные недостатки его практического применения. Этим исследованием предлагается механизм действенности института урегулирования конфликта интересов – как потенциального, так и реального. По мнению американского политолога Фрэнсиса Фукуямы, «именно понимание существования потенциального конфликта между публичными и частными интересами возникло с появлением современных европейских государств. В этом плане Китай опережает Европу почти на 1 800 лет, будучи одной из первых цивилизаций, которая разработала концепцию имперсонального государства как охранника коллективного публичного интереса».

Ключевые слова: *конфликт интересов, потенциальный конфликт интересов, коррупция, средства противодействия коррупции, урегулирование конфликта интересов.*

Hudkov D. Problematic aspects of the mechanism for resolving the conflict of interests in the national legislation

Conflict of interest always leads to corruption in the full sense of the word. Therefore, the issue of the settlement mechanism is the most urgent, since it is aimed precisely at preventing corruption manifestations in the country. The current mechanism for resolving the conflict of interests is a progressive step at the level of national legislation, at the same time there are significant shortcomings in its practical implementation, and this research is proposed methods of effectiveness of resolving the conflict of interests, both potential and real. According to the American political scientist Francis Fukuyama, "understanding of potential conflicts between public and private interests arose with the advent of modern European states. In this regard, China is ahead of Europe for almost 1 800 years, being one of the earliest civilizations that developed the concept of the state as guardian of impersonal collective public interest".

Key words: *conflict of interests, potential conflict of interests, corruption, tools of corruption counteraction, resolving conflict of interests.*

УДК 347.73

Е. В. Косова
кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку та оподаткування
Класичного приватного університету

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Визначено сутність правових засад державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель. Обґрунтовано авторську правову конструкцію публічних закупівель. Визначено прогресивний характер прийнятого Закону України «Про публічні закупівлі», оскільки він регламентує їхні конкурентні процедури, порядок проведення електронного аукціону, передбачає рівні права й обов'язки для вітчизняних та іноземних учасників усіх форм власності й організаційно-правових форм. Аргументовано рекомендації до збалансованого розподілу повноважень між Рахунковою палатою України і Державною фінансовою інспекцією України відповідно до стандартів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю. Розроблено пропозиції щодо змін до Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами, які відповідатимуть новим механізмам публічних закупівель, щодо ведення електронного реєстру підконтрольних об'єктів, запровадження ризик-орієнтованих методів контролю.

Ключові слова: *публічні закупівлі, державний, фінансовий, контроль, правові засади.*

Постановка проблеми. Витрати бюджетних коштів на публічні закупівлі є значними у більшості розвинених країн світу. За допомогою державних контрактів вони вирішують свої соціально-економічні проблеми, а також забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження нових технологій і розробок [1, с. 263]. Недискримінаційний, конкурентний і відкритий тендерний процес робить вагомий внесок у сталий економічний розвиток. Необхідність прозорого й ефективного використання бюджетних коштів визначає потребу у відповідному правовому забезпеченні, яке стосується публічних закупівель і процедур державного фінансового контролю за ними, передбачає ефективне, взаємне і поступове відкриття відповідних ринків публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми здійснення закупівель за участю держави досліджують такі вітчизняні вчені: І.В. Влялько, Н.В. Головко, В.В. Зубар, І.М. Нестругіна, Д.В. Скирта, О.Г. Турченко. Високо оцінюючи їх науковий доробок, слід визнати недостатню відповідність наявних форм і методів державного фінансового контролю новим механізмам публічних закупівель.

Метою статті є розробка рекомендацій з удосконалення правового забезпечення публічних закупівель та державного фінансового контролю за ними.

Виклад основного матеріалу. Правовий термін «публічні закупівлі» є новелою вітчизняного законодавства, який змінив поняття «державні закупівлі», закріплене Законом України 2014 р., який втратив чинність 1 серпня 2016 р. [2]. Науковці вкладали різне значення у термін «державні закупівлі», що було намаганням поширити вживання запозиченого з англійської мови терміна *procurement* (постачання) [3, с. 9]. Англомовний термін є формою управлінської технології і сукупністю практичних методів і прийомів, а також інструментів, які використовуються у процесі організації закупівель, надання об'єктів в оренду, розподілу замовлень під час здійснення конкурсних торгів, концесії з метою раціоналізації процедур, полегшення їх для учасників, дотримання справедливості, запобігання корупції.

В.В. Зубар визначав державні закупівлі як закупівлі державними агентствами про-

© Косова Е. В., 2017

дукції для державних потреб, яка не призначена для комерційного перепродажу або для використання у виробництві товарів для комерційного продажу [4, с. 8]. Більш складну дефініцію пропонував Н.В. Головко. На думку вченого, це комплексні правовідносини, які складаються з двох груп відносин: по-перше, публічно-правових відносин, що виникають під час формування замовлень державними замовниками, тобто під час визначення обсягів реальних закупівель, забезпечення виділення фінансових ресурсів для їхньої оплати, які засновані на принципах влади і підпорядкування, субординації, ієрархії, імперативності, загальної заборони, правового захисту загальносуспільного інтересу; по-друге, приватно-правових відносин, які складаються між замовниками та виконавцями під час укладення та виконання державних контрактів щодо закупівель для державних потреб, яким характерні принципи свободи особистості, автономії волі, юридичної рівності суб'єктів, свободи договору, децентралізованого регулювання на диспозитивних засадах із використанням властивих йому правових засобів, обов'язковими умовами яких є: вид продукції (асортимент, категорія), обсяг, ціна, строки передачі замовнику, прийняття її останнім та оплата продукції у визначений строк [5, с. 7]. Вважаємо цю дефініцію занадто обтяжливою, такою, що розрізняє дві групи правовідносин за наявності двох суб'єктів: покупець (держава) та продавці (інші контрагенти, перелік яких формується на конкурентних і недискримінаційних засадах).

Відповідно до законодавства публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому законом, який має забезпечити ефективне та прозоре здійснення публічних закупівель, створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції і розвиток добросовісної конкуренції [6]. Закон України «Про публічні закупівлі» вводиться в дію: з 1 квітня 2016 р. – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання; з 1 серпня 2016 р. – для всіх замовників.

Прийняття Закону є одним з інструментів реалізації «дорожньої карти» в умовах підписання асоціації України з ЄС. Вона охоплює всі аспекти реформування та загальні правові засади для імплементації у сфері державних закупівель, зокрема: адаптацію законодавства для регулювання державних контрактів, контрактів у комунальних та інфраструктурних секторах, договорів концесії на виконання робіт і процедури перегляду рішень замовників; зміцнення адміністративної спроможності на всіх рівнях, зокрема з органами оскарження та контрольними механізмами [7].

Історія становлення у Європейському Союзі сучасного механізму правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель має своїм початком Римський договір (англ. Treaties of Rome, нім. Römische Verträge) від 25 березня 1957 р., у якому були закріплені основоположні принципи, що застосовуються до державних контрактів у ЄС. Ці принципи отримали подальший розвиток у наступних Директивах ЄС: Директива 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур із проведення тендерів на укладення контрактів на виконання робіт, постачання товарів і надання послуг; Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур здійснення закупівель суб'єктами, що здійснюють свою діяльність у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах.

Європейським співтовариством було накопичено широку репрезентативну базу практичних знать правозастосування законодавства про державні контракти за різних історичних, політичних, економічних та інших умов, які доцільно імплементувати у правову систему України. Вітчизняна правова модель повинна включати єдине бачення базових принципів побудови механізму фінансового контролю публічних закупівель, системи органів, які його здійснюють, та стабільні основоположні елементи.

Новий Закон України «Про публічні закупівлі» містить низку конструктивних новел. Зокрема, ним запроваджено електронну систему закупівель для всіх державних закупівель для товарів та послуг,

вартість яких дорівнює або перевищує 200 тис. грн., і для робіт – дорівнює або перевищує 1,5 млн. грн. (для замовників, що здійснюють свою діяльність в окремих сферах господарювання, вартість товарів і послуг – дорівнює або перевищує 1 млн. грн. та для робіт – дорівнює або перевищує 5 млн. грн.). Вітчизняні та іноземні учасники всіх форм власності й організаційно-правових форм отримали право брати участь у процедурах закупівель на рівних умовах.

Замовник самостійно і безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднюватиме на відповідному веб-порталі інформацію про закупівлі, які здійснюватимуться шляхом застосування однієї з таких процедур: відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі. Таким чином, нове законодавство передбачає проведення конкурентних процедур, оскільки застосування такої непрозорої процедури, як пряме укладання договорів, майже унеможливлює ефективний державний фінансовий контроль і доведення фактів зловживання правом або порушень підконтрольними суб'єктами [8, с. 129].

Відкриті торги є основною процедурою закупівлі. Під час проведення процедури відкритих торгів тендерні пропозиції мають право подавати всі зацікавлені особи. Для проведення процедури закупівлі має бути подано не менше двох пропозицій. Торги є конкурентним способом вибору переможця за заздалегідь визначеними у спеціальному документі умовами з метою укладання договору про публічні закупівлі на найвигідніших для організатора умовах. Для того, щоб торги виконували належні їм функції, вони повинні відповідати таким принципам: законності, гласності, справедливості, недискримінації, економічності, ефективності, добровільності [9, с. 7].

Електронний аукціон полягає у повторювальному процесі пониження цін або приведених цін з урахуванням показників інших критеріїв оцінки за математичною формулою, визначеною у методиці оцінки, що проводиться у три етапи в інтерактивному режимі реального часу. Для проведення електронного аукціону ціни / приведені ціни всіх пропозицій розташовуються в електронній системі закупівель у порядку від найвищої до найнижчої без зазначення найменувань учасників. Стартовою ціною визначається найвища ціна / приведена ціна. Перед початком кожного наступного етапу аукціону визначається нова стартова ціна за результатами попереднього етапу аукціону.

Конкурентний діалог може бути застосовано замовником за умови, якщо він не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг, а для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками. Предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог до виконання яких потребує переговорів.

Переговорна процедура закупівлі застосовується у разі відсутності конкуренції (зокрема, з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником за відсутності при цьому альтернативи. Зокрема, за переговорною процедурою здійснюється закупівля юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, зокрема з метою захисту національної безпеки й оборони, під час врегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України на підставі рішення Кабінету Міністрів України або Ради національної безпеки і оборони України.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі» державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснюють Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, Державна фінансова інспекція України. На останній орган покладено функцію моніторингу публічних закупівель. Органи, уповноважені на здійснення контролю у сфері закупівель, не мають права втручатись у проведення процедур закупівель.

Відповідно до Закону України «Про Ра-

хункову палату» державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій державних закупівель і включає перевірку та аналіз законності й ефективності здійснення державних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг і проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення державних закупівель [10].

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування [11]. Перевірка державних закупівель Державною фінансовою інспекцією полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі і проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті. Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

Критична оцінка вказаних законодавчих актів дозволяє зробити висновок про дублювання функцій Рахункової палати України та Державної фінансової інспекції, яке має такі негативні наслідки: відсутність чіткої відповідальності вказаних органів державного управління, зростання витрат публічних фондів, суперечність міжнародним стандартам зовнішнього державного фінансового контролю.

Порядок проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами визначає, що об'єктом контролю є розпорядник державних коштів, який здійснює закупівлю в порядку, визначеному Законом України «Про публічні закупівлі» [12]. На практиці існують проблеми з визначенням об'єктів контролю із публічних закупівель, оскільки статтею 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» не чітко визначено перелік підконтрольних установ. Це викликає правові колізії щодо необхідності доведення підконтрольності об'єктів у судовому порядку. Проблема може бути вирішеною шляхом створення єдиного електронного реєстру підконтрольних суб'єктів Державної фінансової інспекції України [13, с. 688].

Підстави для проведення перевірки державних закупівель Державною фінансовою інспекцією, передбачені п. 4 Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами [12], мають суб'єктивний характер. Водночас функція моніторингу публічних закупівель, покладена на Державну фінансову інспекцію України, передбачає безперервний характер і єдність попереднього, поточного і наступного державного фінансового контролю, що потребує впровадження ризик-орієнтованих методів контролю.

Для повноцінної реалізації положень Закону України «Про публічні закупівлі» мають бути розроблені підзаконні акти: постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які регламентуватимуть вимоги до майданчиків і учасників торгів, деталізують процедури роботи системи тощо. Це стане фінальною частиною підготовки, необхідної для кардинальної зміни процесу державних закупівель в Україні. Також актуальним є внесення принципових змін до Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами в частині чіткого визначення об'єктів контролю і ліквідації суб'єктивізму під час проведення контрольних процедур.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, можемо зробити окремі висновки.

1. Правова конструкція «публічні закупівлі» є новою для вітчизняного законодавства, але її дефініція зберігає усі вади попередньої («державні закупівлі»): відсутність ідентифікації продавця, покупця, а також принципів проведення угод.

Пропонується авторська правова конструкція: публічні закупівлі – це операції уповноваженого державою органу з придбання товарів, робіт, послуг для реалізації державних потреб, не призначених для комерційного перепродажу, у ринкових суб'єктів на основі конкурсних торгів, використання електронних технологій із дотриманням принципів законності, гласності, справедливості, недискримінації, економічності, ефективності, добровільності, які мають на меті запобігання корупції у сфері публічних фінансів. Перевагою пропонованої дефініції порівняно з наявними є: чітка ідентифікація продавця, покупця, формату проведення, принципів угод у сфері державних закупівель, а також їхньої мети.

2. Незважаючи на окремі вади, прийнятий Закон України «Про публічні закупівлі» є прогресивним, оскільки регламентує їхні конкурентні процедури, порядок проведення електронного аукціону, передбачає рівні права й обов'язки для вітчизняних та іноземних учасників усіх форм власності та організаційно-правових форм.

3. Україні доцільно здійснити кроки до збалансованого розподілу відповідних повноважень між різними гілками влади. Функцію моніторингу та державного фінансового контролю доцільно залишити за Державною фінансовою інспекцією України як органом внутрішнього контролю. При цьому Рахункова палата України має здійснювати аудит ефективності виконання функцій Державної фінансової інспекції як органу зовнішнього державного фінансового контролю відповідно до стандартів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI).

4. До Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами доцільно внести зміни, які відповідатимуть новим механізмам публічних закупівель, щодо ведення електронного реєстру підконтрольних об'єктів, запровадження ризик-орієнтованих методів контролю.

Метою подальших досліджень є визначення напрямів реформування діяльності Рахункової палати України відповідно до міжнародних стандартів.

Список використаної літератури:

1. Нестругіна І.М. Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю у сфері державних закупівель / І.М. Нестругіна // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 1. – С. 262–269.
2. Про здійснення державних закупівель : Закон України № 1197-VII від 10.04.2014 р. (втрата чинності на підставі Закону України № 922-VIII від 25.12.2015 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1197-18.
3. Влялько І.В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / І.В. Влялько ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 20 с.
4. Зубар В.В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В.В. Зубар ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.
5. Головко Н.В. Особливості правового регулювання закупівлі сільськогосподарської продукції для державних потреб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н.В. Головко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.
6. Про публічні закупівлі : Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19.
7. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
8. Скирта Д. Система державного фінансового контролю у сфері державних закупівель ЄС: історія становлення та основні джерела / Д. Скирта // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – К. : Київ. ун-т, 2012. – Вип. 92. – С. 127–131.
9. Турченко О.Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / О.Г. Турченко ; Ін-т за-

конодавства Верх. Ради України. – К., 2008. – 20 с.
10. Про Рахункову палату : Закон України № 576-VIII від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-19.
11. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України № 2939-XII від 26.01.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.
12. Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України № 631 від 01.08.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF/paran9#n9.
13. Скирта Д.В. Правове регулювання взаємодії органів державного фінансового контролю у сфері державних закупівель України: проблеми та шляхи вдосконалення / Д.В. Скирта // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 683–691.

Косова Э. В. Правовые основы государственного финансового контроля в сфере публичных закупок

Определена сущность правовых основ государственного финансового контроля в сфере публичных закупок. Обоснована авторская правовая конструкция публичных закупок. Определен прогрессивный характер принятого Закона Украины «О публичных закупках», поскольку он регламентирует их конкурентные процедуры, порядок проведения электронного аукциона, предусматривает равные права и обязанности для отечественных и иностранных участников всех форм собственности и организационно-правовых форм. Аргументированы рекомендации по сбалансированному распределению полномочий между Счетной палатой Украины и Государственной финансовой инспекцией Украины в соответствии со стандартами Международной организации высших органов финансового контроля. Разработаны предложения относительно изменений в Порядок проведения проверок государственных закупок Государственной финансовой инспекцией и ее территориальными органами, которые будут отвечать новым механизмам публичных закупок, относительно ведения электронного реестра подконтрольных объектов, внедрения риск-ориентированных методов контроля.

Ключевые слова: *публичные закупки, государственный, финансовый, контроль, правовые основы.*

Kosova E. Legal basis state financial control in public procurement

The essence of the legal framework of the state financial control in public procurement is defined. Substantiates the author's public procurement legal structure is grounded. Detected progressive nature of the adopted Law of Ukraine "On public procurement" because it regulates their competitive procedure, the procedure of electronic auction, provided equal rights and responsibilities for domestic and foreign participants in all forms of ownership and organizational and legal forms. The recommendations for a balanced distribution of powers between the Accounting Chamber of Ukraine and the State Financial Inspection of Ukraine are reasoned in accordance with the standards of the International Organization of Supreme Audit Institutions. Proposals for changes in the Procedure of public procurement audits of the State Financial Inspection and its territorial bodies that will meet the new mechanisms of public procurement, the conduct of the electronic register of controlled objects, the introduction of risk-based inspection methods.

Key words: *public procurement, state, financial, control, legal basis.*

УДК 342:340:341.01

М. В. Процишен
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»,
державний уповноважений
Антимонопольного комітету України

СУБ'ЄКТИ КООРДИНАЦІЇ ТРАНСКОРДОННИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІЖНАРОДНИХ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

Статтю присвячено актуальним організаційно-правовим питанням діяльності суб'єктів координації транскордонних відносин у сфері міжнародних телекомунікацій для цілей правотворчості, правозастосування та правової освіти. Висвітлюються результати дослідження та авторські міркування щодо функції координації окремих міждержавних утворень у сфері міжнародних телекомунікацій.

Ключові слова: *право, міжнародне право, суб'єкти міжнародного телекомунікаційного права, координація транскордонних суспільних відносин у сфері телекомунікацій.*

Постановка проблеми. Значна кількість суспільних відносин за певних умов містить у собі іноземний елемент, зокрема суб'єктів міжнародного права. У будь-якій галузі права у розумінні її триєдиної сутності (як системи правових норм, як напряму наукових досліджень, як навчальної дисципліни) іноземний елемент визначається потребою міжнародного співробітництва, запозиченням найкращого досвіду інших країн, міждержавних утворень щодо регулювання суспільних відносин на національному рівні держав, пов'язаних із певним предметом (об'єктом) прав. У телекомунікаційному праві іноземний елемент також присутній. Він визначається за суб'єктною ознакою, зокрема у контексті співробітництва держав та інших суб'єктів міжнародного права щодо координації спільних зусиль у спеціалізації, стандартизації і синхронізації організації та експлуатації різних видів телекомунікаційних систем, наданням транскордонних телекомунікаційних послуг.

Наукове визначення спеціальних ознак суб'єктів міжнародного телекомунікаційного права та їх класифікація має важливе значення для формування не тільки теорії міжнародного права, а й теорії телекомунікаційного права у цілому та телекомунікаційного права України зокрема. Іншими словами, телекомунікаційне право України тісно пов'язане з міжнародним телекомунікаційним правом, що, у свою чергу, базується на засадах міжнародного права у цілому та його двох складових: міжнародного публічного права і міжнародного приватного права.

Зазначене зумовлено тим, що сфера міжнародних телекомунікацій нині активно впливає на глобалізацію різних сфер суспільних відносин, водночас вона претендує на науковий розгляд її у статусі умовно автономного юридичного феномена, зокрема як предмета правового регулювання такої підгалузі міжнародного інформаційного права, як міжнародне телекомунікаційне право; як предмета правового регулювання такої підгалузі національного інформаційного права, як телекомунікаційне право, що, серед іншого, регулює також відносини з приводу державного управління, державної політики у сфері організації та експлуатації зв'язку (телекомунікації) тощо.

Проведений аналіз наукових і навчальних джерел щодо системних ознак міжнародного телекомунікаційного права, зокрема стосовно його суб'єктів, спонукав міркування про те, що відповідна тематика наукових досліджень поки що не знайшла належного теоретичного висвітлення на

© Процишен М. В., 2017

монографічному рівні для однозначного розуміння в українській юридичній науці, практиці та освіті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі фрагментарні наукові розвідки щодо суб'єктів міжнародного телекомунікаційного права знайшли факультативне висвітлення в опублікованих працях низки дослідників. Серед них звернуто увагу на праці таких учених: І.В. Арістової [1], О.А. Баранова [2], Ю.П. Бурила [3], О.О. Золотар [4], Р.А. Калюжного [5], Л.П. Коваленко [6], В.В. Костицького [7], С.П. Кудрявцевої [8], В.А. Ліпкана [9], О.М. Музичук [10], А.М. Новицького [11], В.С. Цимбалюка [12–17] та ін. Окремі методологічні положення щодо доктринальної структуризації суб'єктів міжнародного телекомунікаційного права знайшли відображення також в опублікованих раніше результатах наукових досліджень автора цієї статті, серед них, зокрема, у фаховому науковому журналі [18].

Мета статті. На основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень пропонується висвітлення окремих із них: щодо формування доктринальних визначень окремих суб'єктів координації транскордонних відносин у сфері міжнародних телекомунікацій на глобальному рівні для цілей забезпечення правотворчості, правозастосування і правової освіти.

Виклад основного матеріалу. Сфера телекомунікації у розумінні її як спілкування людей дистанційно, на великих відстанях із застосуванням різноманітних технологій, засобів у конкретному масштабі часу і простору завжди відігравала важливе значення для забезпечення існування народів, їхньої інформаційної культури, держав, міжнародного правопорядку.

З погляду догматичного підходу та концепції людиноцентризму базові системні положення суб'єктного складу міжнародного телекомунікаційного права можна визначити зі змісту статті 19 Загальної декларації прав людини (прийнятої і проголошеної резолюцією 217А(III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р.): кожна людина має право на свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів. Зазначене право реалізується за участю спеціальних суб'єктів організації та експлуатації зв'язку, діяльність яких регулюється і координується державою, її органами влади.

У сучасних умовах глобалізації та розвитку глобального інформаційного суспільства різні історичні способи масової транскордонної телекомунікації (організації спілкування) набули двох основних організаційних форм (видів) за ознаками технологій (засобів, способів) прояву: це міжнародна пошта та міжнародний електрозв'язок (міжнародні електричні телекомунікації).

Формування інфраструктур зазначених видів телекомунікації на рівні окремих країн викликало потребу спеціалізації, систематизації і синхронізації їх організації та експлуатації на транскордонному рівні для забезпечення координації дистанційного передавання, пошуку й отримання інформації між людьми у заданих технічно і технологічно масштабах простору та часу.

Для вирішення цього завдання між державами було сформовано спеціальні міждержавні формування. За критерієм історичного підходу серед глобальних суб'єктів міжнародного телекомунікаційного права функціонально розрізняються два суб'єкти: Всесвітній поштовий союз (ВПС) та Міжнародний телекомунікаційний союз (МТС).

Як зазначено на офіційному сайті ВПС [20], він є спеціалізованою міждержавною організацією, що регулює міжнародні поштові послуги. Назва ВПС англійською мовою – Universal Postal Union (UPU). Він був створений відповідно до Бернського договору 1874 року. У 1948 році, враховуючи його важливу інтернаціональну роль в організації міжнародної телекомунікації, ВПС став спеціалізованою установою Організації Об'єднаних Націй. Членами ВПС нині є 191 країна світу.

Функціонально ВПС відіграє провідну роль у координації діяльності поштових служб окремих країн, тим самим сприяючи постійній активізації поштових послуг, їхній стандартизації для синхронізації правового регулювання діяльності у сфері по-

штового зв'язку на рівні окремих держав. ВПС є головним суб'єктом співробітництва між поштовими службами країн. Він надає рекомендації, є посередником у сфері функціонування поштових служб країн, у разі потреби – надає їм технічну допомогу. Серед його головних завдань такі: сприяння розвитку всесвітньої поштової служби, зростання обсягів поштових відправлень за рахунок впровадження сучасних видів поштової продукції і послуг, поліпшення якості поштового обслуговування клієнтів, здійснення арбітражу щодо поштових послуг. Тим самим ВПС виконує свою головну місію – сприяння спілкуванню між усіма жителями планети. ВПС сприяє формуванню єдиного, глобального поштового простору, що є складовою глобального інформаційного простору, через організацію інфраструктури обміну транскордонними поштовими відправленнями.

Вищим органом ВПС є Всесвітній поштовий конгрес. Він скликається раз на п'ять років для розгляду стратегічних питань поштового зв'язку і визначає загальну перспективу у програмі діяльності. Кожна з держав – членів ВПС зобов'язується обробляти пошту інших держав-членів із застосуванням стандартизованих технологій обробки власної пошти. Будучи ключовим суб'єктом співпраці між національними поштовими службами, ВПС здійснює координаційні заходи щодо поліпшення якості функціонування міжнародних поштових послуг для забезпечення споживачів цих послуг у всіх країнах модернізованими і спрощеними процедурами обробки міжнародної кореспонденції, тим самим формуючи всесвітню мережу сучасних поштових послуг.

ВПС встановлює тарифні ставки, максимальні і мінімальні вагу та розміри, а також умови прийому поштових відправлень, зокрема порядок терміновості для листів, аерограм, листівок, друкованих матеріалів і бандеролей. Він надає приписи щодо методів розрахунку і транзитних зборів (зборів щодо поштових відправлень, що перетинають кордони однієї або декількох країн), зборів у кінцевих пунктах (для усунення невідповідності у вартості поштових послуг). ВПС також встановлює правила для замовлень авіапошти і відправлень, що потребують особливих заходів поводження з ними, наприклад, таких, що містять інфіковані або радіоактивні речовини. Завдяки діяльності ВПС у міжнародну поштову практику було впроваджено можливість для населення скористатися такими послугами, як рекомендовані відправлення, поштові грошові перекази, міжнародна кореспонденція з квитанцією про оплату відповіді, термінова пошта тощо.

ВПС відіграє провідну роль у певних видах діяльності, наприклад, щодо застосування технології електронного обміну даними поштовими відомствами держав-членів і контролю якості поштових послуг у світовому масштабі. Серед іншого, ВПС надає технічну допомогу в рамках довгострокових проектів, що сприяють оптимізації роботи національних поштових служб. Він також здійснює короткострокові проекти, що можуть включати навчальні цикли, стипендії на навчання фахівців, а також консультації експертів стосовно розвитку, які проводять на місцях заняття і підготовки в таких напрямах, як управління поштовою службою, організація поштових операцій тощо.

Очолюють ВПС генеральний директор і його заступники. У структурі ВПС існує виконавча рада та ради поштових операцій.

Серед структур ООН функціонує також така спеціальна міждержавна організація, як Міжнародний телекомунікаційний союз (МТС). Англійською мовою – International Telecommunication Union (ITU) [21]. В українській інтерпретації назва цієї міждержавної організації визначається більш праксеологічно, за основною її функціонально-технологічною ознакою: Міжнародний союз електрозв'язку (МСЕ). Це міжнародна організація, яка визначає стандарти (за термінологією МТС – рекомендації, англ. *Recommendations*) в галузі електричних телекомунікацій, зокрема радіотелекомунікацій. МТС вважається міжнародною організацією, яка має давню історію. На її прикладі можна спостерігати функціональну трансформацію, що відбувалася під впливом масового впровадження нових здобутків науково-технічного прогресу у сфері телекомунікації в окремих країнах, що з часом набували ознак тран-

скордонних суспільних відносин. Так, МТС було засновано в Парижі 17.05.1865 р. під назвою Міжнародний телеграфний союз (фр. *Union Internationale du Telegraphe*). З часом, у результаті інтеграції проводового (дротового) телеграфу з можливостями радіозв'язку на МТС було покладено функцію розподілу радіочастот на міжнародному рівні, пізніше – організацію міжнародної телефонії та організацію радіозв'язку у цілому, стандартизацію телекомунікаційного обладнання. З 1947 року МТС офіційно має статус спеціалізованого агентства ООН і штаб-квартиру в Женеві (Швейцарія). У 1956 р. в результаті чергової реорганізації МТС був сформований Міжнародний консультативний комітет із телеграфії і телефонії (International Telephone and Telegraph Consultative Committee, CCITT). У подальшому цим Комітетом були закладені основи стандартизації технологій комп'ютерних мереж телекомунікації. Основними підрозділами МТС у той час також були: CCIR (International Radio Consultative Committee – Міжнародний консультативний комітет із радіозв'язку) і IFRB (International Frequency Registration Board – Міжнародна рада з реєстрації частот). У 1990 р. у МТС було створено Раду з розвитку телекомунікацій у країнах, що розвиваються (Telecommunications Development Bureau, TDB). У 1992 р. на позачерговій Женевській конференції була проведена структурна реформа МТС. Були сформовані три сектори:

1) сектор радіозв'язку (Radiocommunication Sector, ITU-R) – до нього було консолідовано загальні функції комітету з радіозв'язку CCIR. Також до компетенції ITU-R належить міжнародний розподіл радіочастотного спектру й орбіт штучних супутників зв'язку;

2) сектор стандартизації телекомунікацій (Telecommunication Standardization Sector (TSS), ITU-T) – до нього консолідовано частину повноважень CCITT, а також окремі функції комітету з радіозв'язку CCIR, зокрема ті, що пов'язані з виходом засобів радіозв'язку на електронні телекомунікаційні мережі загального застосування (користування);

3) сектор розвитку (Telecommunication Development, ITU-D) – ним визначаються проекти міжнародних стратегій і політики розвитку глобальних систем електрозв'язку (електронних телекомунікацій).

Нині серед основних завдань діяльності МТС визначені такі: доступність інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) – забезпечення рівних умов зв'язку для всіх; широкосмуговий електрозв'язок – прийнятні за ціною, повсюдно поширені широкосмугові мережі електрозв'язку; кібернетична безпека (кібербезпека); телекомунікації у надзвичайних ситуаціях; Інтернет.

В історичному аспекті в контексті трансформації статусу суб'єктів міжнародно-приватного телекомунікаційного права в суб'єктів міжнародно-публічного права пропонується звернути увагу на виникнення такої міжнародної організації, як Корпорація з присвоєння імен і номерів в Інтернеті (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN). На прикладі ICANN можна спостерігати як децентралізований підхід до організації міжнародних телекомунікацій (із самоорганізації) трансформується в інший підхід – централізованого адміністрування внаслідок усвідомлення необхідності координації окремих функцій у сфері телекомунікацій. Так, у 1994 р. Національний фонд науки США, який здійснював управління ключовою інфраструктурою Інтернет, прийняв рішення передати управління системою доменних імен субпідряднику – приватній компанії Network Solutions Inc (NSI), зареєстрованій у США. Проте інтернет-спільнота негативно відреагувала на такі трансформації, що призвело до т. зв. «війни DNS». Для вирішення проблеми було залучено міжнародні організації і держави. В результаті у 1998 р. було досягнуто домовленостей щодо створення нової функціональної організації – ICANN. З того часу дискусії з питань управління Інтернетом визначаються підвищеною активністю і залученням урядів держав [23].

Нині Інтернет, подібно до таких електричних телекомунікацій, як радіо і телебачення, поступово трансформується із засобу дистанційної електронної комунікації у глобальний засіб масової інформації. Зазначене зумовлює долучення до вирішення окремих функціональних про-

блем транскордонних телекомунікацій інших суб'єктів міжнародного права. Серед них слід виокремити такі глобальні організації, що працюють під егідою ООН, як: ВОІС – Всесвітня організація інтелектуальної власності (World Intellectual Property Organization, WIPO), СОТ – Світова організація торгівлі (World Trade Organization, WTO), ЮНСІТРАЛ – Комісія Організації Об'єднаних Націй з питань міжнародної торгівлі (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL), ЮНКТАД – Конференція ООН з торгівлі та розвитку (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), ЮНЕСКО – Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (United Nations Educational, Scientific and Cultural, UNESCO) та ін.

З огляду на об'єктивні обмеження щодо викладу результатів дослідження в контексті перспектив подальших наукових розвідок щодо суб'єктів міжнародного телекомунікаційного права пропонується звернути увагу на потребу визначення системи спеціалізованих організаційних структур Європейського Співтовариства, зокрема тих, що утворені країнами Європейського Союзу.

Висновки і пропозиції, сформульовані у ході дослідження зводяться до такого.

1. Визначення суб'єктів міжнародного телекомунікаційного права, поряд з його об'єктами і змістом відповідних правовідносин, має важливе значення для теорії національного телекомунікаційного права, зокрема для вдосконалення правотворчості, правозастосування і правової освіти.

2. У сфері організації міжнародних телекомунікацій склалася традиція стосовно обов'язкового визначення в окремих країнах спеціальних, функціонально зумовлених суб'єктів управлінської взаємодії (координації) з міждержавними суб'єктами – адміністраціями зв'язку. Функції таких національних органів мають певним чином екстраполюватись на функції відповідних структур міжнародних організацій. Зазначений аспект міжнародного права повинен знаходити відображення у системі національного законодавства, зокрема в ході його реформування і модернізації.

3. У перспективі окремого дослідження заслуговує уваги систематизація суб'єктів координації у сфері організації та експлуатації систем міжнародних телекомунікацій у такому сегменті, як адміністрування телекомунікацій у просторі Європейського Союзу у цілому та країн Європейського Союзу зокрема.

Список використаної літератури:

1. Арістова І.В. Державне регулювання телекомунікаційного розвитку в Україні: організаційно-правові аспекти / І.В. Арістова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2001. – № 1. – С. 117–125.
2. Баранов А.А. Правове регулювання доступу на ринок телекомунікацій / А.А. Баранов // Інформація і право. – 2011. – № 2. – С. 32–38.
3. Бурило Ю.П. Організаційно-правові аспекти лібералізації державного регулювання у сфері телекомунікацій / Ю.П. Бурило // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 7. – С. 86–89.
4. Золотар О.О. Правова охорона як складова інформаційної безпеки : [монографія] / О.О. Золотар. – К. : ПанТот, 2011. – 100 с.
5. Основи інформаційного права України : [навч. посіб.] /В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловський, В.М. Попович та ін. ; за заг. ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного, П.В. Мельника. – К. : Знання, 2009. – 414 с.
6. Коваленко Л.П. Теоретичні проблеми розвитку інформаційного права України : [монографія] /Л.П. Коваленко. – Х. : Право, 2012. – 248 с.
7. Електронна торгівля (правовий аспект регулювання) : [монографія] / А.М. Новицький, Г.М. Красноступ, В.С. Цимбалюк, В.К. Шкарупа та ін. ; за заг. ред. В.В. Костицького. – К. : МП Леся, 2007. – 212 с.
8. Кудрявцева С.П. Міжнародна інформація : [навч. посіб.] / С.П. Кудрявцева, В.В. Колос. – К. : Слово, 2005. – 400 с.
9. Ліпкан В.А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : [навч. посіб.] /В.А. Ліпкан, Ю.Є. Максименко, В.М. Желіховський. – К. : КНТ, 2006. – 280 с.
10. Музичук О.М. Сфера зв'язку та інформаційних технологій в Європейському Союзі та в Україні: особливості правового регулювання / О.М. Музичук, О.М. Литвинов, А.Є. Голубов, М.М. Компарський та ін. – К. : Центр учб. літ-ри, 2007. – 156 с.

11. Новицький А.М. Правове регулювання інституціоналізації інформаційного суспільства в Україні : [монографія] / А.М. Новицький. – Ірпінь : НУ ДПС України, 2011. – 444 с.
12. Цимбалюк В.С. Науково-доктринальні положення щодо методологічних установок систематизації законодавства про інформацію / В.С. Цимбалюк // Інформація і право. – 2015. – № 2 (14). – С. 76–83.
13. Цимбалюк В.С. Структуризація міжнародного інформаційного права у правознавстві / В.С. Цимбалюк // Правова інформатика. – 2009. – № 2 (22). – С. 25–30.
14. Цимбалюк В.С. Телекомунікаційне право як підгалузь інформаційного права України / В.С. Цимбалюк // Актуальні проблеми національного законодавства : зб. матер. Всеукр. наук.-практ. конфер. з між нар. участю (м. Кропивницький, 18 жовт. 2016 р.). – Вип. 53. – С. 93–95.
15. Цимбалюк В.С. Інформаційне право (основи теорії і практики) : [монографія] / В.С. Цимбалюк. – К. : Освіта України, 2010. – 388 с.
16. Цимбалюк В.С. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства : [монографія] / В.С. Цимбалюк. – К. : Освіта України, 2011. – 426 с.
17. Цимбалюк В.С. Співвідношення мас-медіа права та телекомунікаційного права як підгалузей інформаційного права / В.С. Цимбалюк // Актуальні правові та гуманітарно-економічні проблеми в період реформування демократичного суспільства : зб. тез V Всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Кіровоград, 2 груд. 2016 р.). – С. 306–309.
18. Процишен М.П. Право про телекомунікації України: з точки зору компаративістики з правом Європейського Союзу / М.П. Процишен // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 5. – С. 225–228. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/78.
19. Лисенко С.А. Системний підхід у дослідженні інформаційної безпеки підприємств з точки зору теорії гіперсистем у праві / С.О. Лисенко // Європейські перспективи. – 2016. – С. 159–166.
20. Universal Postal Union (UPU) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.upu.int/en/the-upu/the-upu.html.
21. International Telecommunication Union (ITU) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.itu.int/en/history/Pages/ITUsHistory.aspx.
22. Сімонян К.М. Пошта як фактор суспільного розвитку / К.М. Сімонян // Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. – 2012. – № 63. – С. 87–90.
23. Курбалийя Й. Управление Интернетом / Й. Курбалийя. – М. : Коорд. центр нац. домена сети Интернет, 2010. – С. 15.

Процишен М. В. Субъекты координации трансграничных отношений в сфере международных телекоммуникаций

Статья посвящена актуальным организационно-правовым вопросам деятельности субъектов координации трансграничных отношений в сфере международных телекоммуникаций для целей правотворчества, правоприменения и юридического образования. Освещаются результаты исследования и авторские рассуждения о функции координации отдельных межгосударственных образований в сфере международной связи.

Ключевые слова: *право, международное право, субъекты международного телекоммуникационного права, координация трансграничных общественных отношений в сфере телекоммуникаций.*

Protsyshen M. Subjects responsible for the coordination of cross-border relations in the field of international telecommunications

The article deals with important organizational and legal issues of the activity, performed by subjects responsible for the coordination of cross-border relations in the field of international telecommunications for the purposes of law-making, law enforcement and legal education. The results of the research and author's ideas about the coordination functions of some intergovernmental organizations in the field of international communications are highlighted herein.

Key words: *law, international law, subjects of international telecommunications law, cross-border coordination of social relations in the field of telecommunications.*

УДК 342.95

О. В. Ульяновська
кандидат юридичних наук, докторант
Університету державної фіскальної служби України

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ КОНТРОЛЬ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ І СУДДІВ

Статтю присвячено систематизації суб'єктів публічної влади, що здійснюють контроль щодо діяльності судів і суддів.

Ключові слова: *суб'єкт публічної влади, судоустрій, суд, суддя, державний контроль.*

Постановка проблеми. Останні роки характеризуються здійсненням інтенсивного реформування системи судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів, що визначено, зокрема, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженій Указом Президента України № 276/2015 від 20.05.2015 р. [1]. Водночас впровадження основних засад реформування у практичну площину супроводжується значною кількістю проблем. Зазначене стосується також здійснення контролю у сфері діяльності судів і суддів. Так, слід вказати на проблеми щодо функціонування стосовно нещодавно утвореної Вищої ради правосуддя, а також на окремі проблемні питання діяльності органів суддівського самоврядування. Вагомим сигналом слід вважати збільшення кількості в останні роки випадків намагання впливу на незалежність суддів шляхом, зокрема, ініціювання перевірок діяльності судів без вичерпно визначених підстав, а подекуди – й не уповноваженими на це органами та посадовими особами. Не останніми причинами вказаних явищ варто вважати відсутність чітко визначених теоретичних засад щодо здійснення контролю у сфері діяльності судів і суддів, зокрема стосовно визначення його суб'єктів, їх систематизації.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Слід вказати на відносно невисокий рівень уваги науковців до проблематики систематизації суб'єктів контролю щодо діяльності судів і суддів, що належать до сфери публічної влади. У цьому аспекті варто відзначити дисертаційні дослідження А.Л. Борка (2014 р.), М.К. Закуріна (2012 р.), Р.В. Ігоніна (2013 р.), О.М. Коротун (2014 р.), В.І. Мащука (2014 р.). Також збільшилась кількість публікацій у періодичних виданнях, що торкаються проблем контролю за діяльністю судів і суддів. У цьому аспекті слід відзначити публікації Р.О. Куйбіди, Т.Б. Логози, А.О. Олійника, О.М. Остапенка, П.П. Порощука та інших. Вказані автори торкаються цієї проблематики в рамках власних наукових досліджень іншого спрямування, а тому досліджують їх або поверхово, або фрагментарно

Метою статті є систематизація суб'єктів публічної влади, що здійснюють контроль щодо діяльності судів і суддів.

Виклад основного матеріалу. Серед останніх публікацій у пресі слід відзначити статтю Д.Ю. Шпенова «Особливості контролю за службою суддів в Україні», що присвячена виявленню особливостей вказаного контролю [2, с. 439]. Дослідник пропонує розгорнуту класифікацію контролю за такими критеріями: суб'єкти контролю, предмет контролю, процедура контролю [2, с. 441]. Так, за першим критерієм дослідник виокремлює: президентський, парламентський, а також контроль з боку органів суддівського самоврядування, голів судів, Верховного Суду України, Конституційного Суду України, судів вищого рівня, спеціальних органів суддівського адміністрування (Вища кваліфікаційна комісія суддів та Вища рада юстиції).

© Ульяновська О. В., 2017

Предметом контролю визначено дотримання суддями законодавства, службової дисципліни, етичних вимог; кваліфікація та відповідність установленим вимогам; законність, об'єктивність, неупередженість, справедливість судових рішень; дотримання вимог щодо несумісності. За критерієм процедури визначено поточний (постійний), плановий і позаплановий [2, с. 441] контроль. Визнаючи ґрунтовність висновків Д.Ю. Шпенова, слід відзначити, що розгляд контролю саме у площині забезпечення реалізації права на судовий розгляд актуалізує виокремлення за суб'єктним критерієм додатково такого виду контролю, як громадський, а також приділення більш детальної уваги такому важливому напряму здійснення державного управління, як предмету контролю щодо організації судової системи. Крім того, слід констатувати наявність із моменту дослідження Д.Ю. Шпенова значних законодавчих змін у сфері судочинства та судоустрою, що диктує необхідність оновлення наявних наукових результатів. Крім того, привертає до себе увагу використання неусталеного в доктрині адміністративного права терміна «служба суддів».

Враховуючи наведене, попри багатоманітність наукових джерел, можна констатувати про актуальність дослідження проблем контролю за діяльністю судів та суддів.

На сьогодні, як зазначає Д.Ю. Шпенов, позиція щодо виокремлення внутрішнього організаційного і зовнішнього контролю в діяльності судів і суддів є усталеною [2, с. 440]. Водночас вона фактично будується на інших засадах – відображає зв'язки та співвідношення правового статусу підконтрольного і контролюючого суб'єкта. Д.Ю. Шпенов наводить також позицію О.М. Остапенко щодо виокремлення видів контролю у діяльності судів і суддів за критерієм предмета контролю: належна реалізація норм права у позапроцесуальних або процесуальних правовідносинах [2, с. 440]. Крім того, Т.Б. Логоза вказує на подібний до наведених позицій погляд щодо виокремлення внутрішнього та зовнішнього організаційного контролю [3]. Порівнюючи вказані підходи з авторською концепцією внутрішнього та зовнішнього контролю, можна вказати, що критерієм розмежування внутрішнього і зовнішнього контролю у них є або характер взаємних зв'язків (наявність або відсутність підпорядкування), або характер відповідних функцій (процесуальні або позапроцесуальні). На окрему увагу заслуговує підхід Д.Ю. Шпенова, який він висловлює у зв'язку з аналізом наукової позиції О.В. Коротун. За підходом Д.Ю. Шпенова критерієм поділу контролю на внутрішній чи зовнішній організаційний є належність контролюючого органу до судової системи [2, с. 440], а також особливості здійснення контролю органами, зовнішніми стосовно суду.

Авторська ж концепція виходить із функціонального критерію: реалізація права в рамках правовідносин, що спрямовані на підтримання функціонування конкретного суду, є предметом внутрішнього організаційного контролю, а якщо така реалізація здійснюється в рамках правовідносин щодо функціонування судової системи, то вона є предметом зовнішнього організаційного контролю. Позитивною рисою наведених вище позицій можна вважати підкреслення різниці між відповідними правовідносинами як предмета контролю у діяльності судів і суддів. Водночас істотним недоліком цих позицій порівняно з авторською слід вважати неповне розкриття сутності зовнішніх та внутрішніх правовідносин, недостатня увага до окремих конкретних напрямів контрольної діяльності, неврахування особливостей правовідносин у сфері судової влади. Так, наприклад, використання критерію підпорядкованості для характеристики контролю у діяльності судів і суддів значною мірою ускладнюється з огляду на вимоги принципу незалежності суддів. Використання процесуального або не процесуального характеру правовідносин (О.М. Остапенко) не дозволяє враховувати специфіку окремих правовідносин, що складаються між судом та особою, яка має право на судовий захист, з огляду на предмет адміністративного права. Крім того, не враховується випадок виникнення правовідносин, у яких відповідна особа має право на отримання рішення суду, а суд зобов'язаний винести рішення у спра-

ві. Хоча такі відносини і не належать до відносин у сфері судоустрою, їх складно також назвати процесуальними. Критерій належності контролюючого суб'єкта до судової системи також не дозволяє повною мірою врахувати характер відповідних правовідносин і, відповідно, засобів контролю, що мають застосовуватись у їх рамках. Так, наприклад, призначення судді Президентом України на посаду слід вважати проявом саме внутрішнього організаційного контролю, враховуючи, що посада судді є структурною одиницею конкретного суду. Підхід Д.Ю. Шпенова має свої переваги порівняно із вказаними підходами, але не дозволяє відобразити специфіку правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням контролю, залежно від специфіки органів, що його здійснюють. Адже завдання вищих органів влади та органів у сфері судоустрою щодо здійснення відповідного контролю значним чином відрізняються.

Отже, функціональний критерій надає можливість врахувати сутність відповідних актів реалізації права, а відповідно – й обрати належні засоби та напрями контролю. Розглянемо основні напрями та суб'єктів зовнішнього організаційного і внутрішнього організаційного контролю.

Засобами внутрішньої організаційної діяльності у сфері судоустрою можна вважати організацію діяльності апарату суду, процедури призначення суддів на адміністративні посади, організацію документообігу у судах, організацію розподілу справ в суді та ін.

В юридичній літературі організаційне забезпечення судової діяльності пов'язується із системою фінансових, матеріально-технічних, кадрових, інформаційно-методичних, організаційно-технічних заходів, що здійснюються з метою забезпечення здійснення правосуддя [4, с. 306]. Враховуючи спрямованість вказаних заходів, усі вони мають належати до зовнішньої діяльності. Відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. (надалі – Закон «Про судоустрій і статус суддів») [5] одним з окремих напрямів забезпечення функціонування судової влади є гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів. Тому перелік напрямів зовнішньої діяльності має бути доповнено також належним соціальним забезпеченням суддів. За такими напрямами можна характеризувати і напрями контрольної діяльності.

Ґрунтовний аналіз суб'єктів контролю за діяльністю судів і суддів та їхніх повноважень здійснив Д.Ю. Шпенов. Дослідник виокремлює такі приклади напрямів парламентського контролю: затвердження бюджету судової системи; прийняття нормативних актів з питань прав та обов'язків суддів, рівня їхнього матеріального та соціального забезпечення тощо. Верховна Рада України визначає державну політику щодо розвитку судової влади, напрями її реформування, обирає суддів на посаду безстроково (у зв'язку з чим перевіряє відповідну інформацію щодо конкретних кандидатів) та ін. Вагомим суб'єктом контрольної діяльності щодо судової системи є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [2, с. 441–442]. У зв'язку із внесеними змінами до законодавства окремі висловлені дослідником положення втратили актуальність. Так, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 70 Закону «Про судоустрій і статус суддів» призначення на посаду судді здійснюється Указом Президента України. Водночас інші висловлені положення зберігають свою актуальність. Тому відповідні суб'єкти здійснюють контроль стосовно як зовнішньої, так і внутрішньої діяльності у сфері судової влади.

Значення президентського контролю пов'язується, як правило, з реалізацією повноважень Президента України щодо призначення на посаду судді, а також з участю у формуванні окремих органів судової влади: Конституційного Суду України, Вищої ради юстиції [2, с. 441–442]. На сьогодні правонаступником Вищої ради юстиції можна вважати Вищу раду правосуддя, щодо якої наведені функції Президента України зберігають свою актуальність (ч. 2 ст. 131 Конституції України). Вказані види контролю Д.Ю. Шпеновим належать до зовнішнього контролю, але враховуючи сутність посади як структурної одиниці органу державної влади, такий контроль слід вважати внутрішнім. Тому Президента України теж слід розуміти як

універсального суб'єкта, що здійснює відповідний контроль в обох напрямах.

Відповідні повноваження варто констатувати також стосовно Кабінету Міністрів України (ч. 6 ст. 150, п. 1 ч. 1 ст. 152 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Іншим важливим суб'єктом контролю щодо судової системи є органи суддівського самоврядування. Предметом такого контролю є дотримання суддями службової дисципліни та вимог суддівської етики, призначення голови суду та його звіт, належний рівень кваліфікації суддів [2, с. 442]. На сьогодні, з урахуванням змін, внесених до чинного законодавства, органи суддівського самоврядування можна визначити як універсальний суб'єкт, що наділений повноваженнями щодо контролю у сфері як зовнішньої, так і внутрішньої організаційної діяльності.

Ще одним суб'єктом контролю є голова суду. Предметом цього контролю визначено виконання рішень органів суддівського самоврядування, ведення судової статистики та узагальнення судової практики, розподіл повноважень між його заступниками та їх виконання [2, с. 443].

Наступним суб'єктом контролю є Верховний Суд України. Предметом його контролю визначено однаковість застосування норм законодавства. Як на окремі напрями здійснення контролю вказується на узагальнення практики застосування судами законодавства в подібних правовідносинах, аналіз та надання висновків щодо проектів законодавчих актів, що стосуються діяльності судової системи [2, с. 443]. Слід відзначити, що попри проведення на сьогодні судової реформи і, зокрема, прийняття Закону «Про судоустрій і статус суддів», вказані функції зберігають свою актуальність і виконуються далі Верховним Судом (ч. 2 ст. 36).

Попри детальність аналізу контрольних повноважень, слід вказати на небезспірність наведеної наукової позиції. Так, викликає зауваження визначення як контрольної діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Зокрема, Д.Ю. Шпенов вказує на значні повноваження, спрямовані на захист прав людини: право невідкладного прийому Головою Верховної Ради України, Генеральним прокурором України тощо; право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Конституційного Суду України, інших визначених законом органів державної влади; право звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням; право безперешкодного відвідування органів державної влади (зокрема, судових) [2, с. 442]. Водночас реалізація цих прав не пов'язана з реалізацією якихось повноважень примусового характеру щодо «підконтрольного» об'єкта (суду, судді). Крім того, реалізація цих прав не має ознак постійності, що є іншою характерною рисою державного контролю [6, с. 276, 278]. Викликає певні зауваження також визначення самостійними напрямами контролю реалізація таких повноважень Верховного Суду України: щодо узагальнення практики застосування судами законодавства в подібних правовідносинах; аналіз та надання висновків щодо проектів законодавчих актів, що стосуються діяльності судової системи. Адже наведені вище міркування можна застосувати і до них також. Водночас позиція Д.Ю. Шпенова може бути взята за основу для подальшого дослідження зовнішнього організаційного та внутрішнього організаційного контролю в діяльності судів і суддів.

Іншими суб'єктами зовнішнього організаційного контролю можна визначити органи, що забезпечують функціонування судової влади: Державна судова адміністрація України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського самоврядування, Вища рада правосуддя. Р.В. Ігонін, досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення функціонування судів загальної юрисдикції та визначаючи суб'єктів вказаного забезпечення, додає до зазначених вище такі органи: судова міліція «Грифон» МВС України, Державна виконавча служба України [7, с. 428, 429]. Водночас станом на сьогодні слід вказати, по-перше, на істотне реформування правового статусу зазначених суб'єктів, і по-друге – на відсутність у їхніх правонаступників відповідних контрольних повноважень щодо діяльності судів і суддів.

Варто також враховувати наявність значної кількості законодавчих змін, на-

самперед зумовлених прийняттям наведеного вище Закону «Про судоустрій і статус суддів», наслідком яких є зміна складу суб'єктів зовнішнього організаційного контролю та їхнього правового статусу. Зокрема, з аналізу юридичних публікацій можна зробити висновки про такі найважливіші зміни, що стосуються здійснення внутрішнього організаційного контролю: перехід повноважень щодо переведення, звільнення суддів, надання згоди на їх арешт і утримання під вартою; тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя від Президента України та Верховної Ради України до Вищої ради правосуддя (п.п. 4–6 ст. 131 Конституції України), зокрема й повноважень щодо здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів (ст. 108 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); перехід повноважень щодо внесення подання Президенту України щодо призначення суддів на посаду до Вищої ради правосуддя (п. 1 ст. 131 Конституції України; п. 15 ч. 1 ст. 70 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); реорганізація Верховного Суду України із створенням у його складі Великої Палати, що забезпечує узагальнення судової практики (п. 3 ч. 2 ст. 45 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); створення при ВККС України Громадської ради доброчесності, яка допомагає комісії у встановленні відповідності судді або кандидата на посаду судді критеріям професійної етики (ст. 87 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); скасування призначення на посаду судді строково із відповідними змінами щодо адміністративно-правових засобів формування суддівського корпусу. У зв'язку з наведеним неможливо окремо не відзначити створення Вищої ради правосуддя та Громадської ради доброчесності. Вища рада правосуддя, попри всі зміни у своїх повноваженнях порівняно з Вищою радою юстиції, може вважатись її наступником. Слід зауважити, що, на відміну від Вищої ради юстиції, Вища рада правосуддя має набагато більше представників судової влади у своєму складі: з 21 члена цих представників є 11 (ч. 2 ст. 131 Конституції України). Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання (ст. 87 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Відповідно до ч. 3 ст. 87 вказаного Закону членами Громадської ради доброчесності є представники громадськості: представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти. В юридичних публікаціях звертається увага на необов'язковість її висновків для ВККС України, що відзначається як недолік Закону «Про судоустрій і статус суддів». Вважаємо, що варто приєднатись до такої позиції і вказати, що кращим варіантом було б запровадження обов'язку ВККС України мотивувати свою незгоду з рішенням Громадської ради доброчесності. Таким чином, додатковим суб'єктом внутрішнього організаційного контролю слід визначити Вищу раду правосуддя.

Висновки і пропозиції. За критерієм об'єкта правовідносин, у сфері яких здійснюється контроль щодо діяльності судів, слід визначити дві групи його суб'єктів: суб'єкти внутрішнього організаційного контролю та суб'єкти зовнішнього організаційного контролю. Перші здійснюють контроль у рамках правовідносин, що спрямовані на підтримання функціонування конкретного суду. Другі – у правовідносинах, що спрямовані на підтримання функціонування судової системи. Як приклад суб'єкта першої групи можна назвати голову суду. Прикладами суб'єктів другої групи є Державна судова адміністрація України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського самоврядування. На сьогодні слід констатувати значні зміни у системі суб'єктів контролю щодо діяльності судів, які належать до сфери публічної влади. Створення теоретичного підґрунтя для вдосконалення правового статусу Громадської ради доброчесності, вирішення окремих проблемних питань діяльності Вищої ради правосуддя, підвищення ефективності взаємодії суб'єктів публічної влади як суб'єктів контролю щодо діяльності суду є предметом подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:
1. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України № 276/2015 від 20.05.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 41. – Ст. 1267.
2. Шпенов Д.Ю. Особливості контролю за службою суддів в Україні / Д.Ю. Шпенов // Митна справа. – 2014. – № 6 (96). – Кн. 2. – Ч. 2. – С. 438–444.
3. Логоза Т.Б. Адміністративний контроль в діяльності господарських судів / Т.Б. Логоза // Офіційний веб-портал «Судова влада України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/743/.
4. Теліпко В.Е. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Науково-практичний коментар / В.Е. Теліпко ; ред. В.В. Молдован. – К. : Центр учб. літ-ри, 2011. – 528 с.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56. – Ст. 1935.
6. Адміністративне право : [підруч.] / [Ю.П. Битяк та ін.]. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
7. Ігонін Р.В. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.В. Ігонін ; Нац. ун-т держ. податт. служби України. – Ірпінь, 2013. – 490 с.

Ульяновская О. В. Систематизация субъектов публичной власти, осуществляющих контроль деятельности судов и судей

Статья посвящена систематизации субъектов публичной власти, осуществляющих контроль в отношении деятельности судов и судей.

Ключевые слова: *субъект публичной власти, судоустройство, суд, судья, государственный контроль.*

Ulyanovska O. The systematization of public authority subjects exercising control over courts and judges activities

The article is devoted to systematization of public authority subjects, exercising control over activities of courts and judges.

Key words: *public power subject, judicial power, court, judge, state control.*

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

УДК 343.14

В. В. Вапнярчук
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПІДСЛІДНОСТІ, ДОПУСТИМОСТІ ДОКАЗІВ ТА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У публікації аналізуються питання, які були поставлені Генеральною прокуратурою України перед науковцями Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, та наводяться відповіді на них. Поставлені питання були об'єднані в три групи: 1) щодо інституту підслідності; 2) щодо окремих особливостей допустимості доказів; 3) щодо початку досудового розслідування.

Ключові слова: *підслідність, предметна підслідність, територіальна підслідність, допустимість доказів, початок досудового розслідування.*

Постановка проблеми. В діяльності правоохоронних органів України виникає чимало труднощів під час тлумачення і застосування окремих положень чинного кримінального процесуального законодавства. Досить часто співробітники різних правоохоронних органів звертаються за отриманням фахової думки до науковців у галузі кримінального процесу. Відповіді на такі питання є, як правило, наслідком запеклих дискусій між фахівцями, інколи досить спірними з наукового погляду, але в будь-якому разі належним чином науково обґрунтованими й такими, що заслуговують на те, щоб з ними ознайомилися представники юридичної громадськості.

Метою статті є формулювання власного розуміння окремих спірних питань (зокрема, щодо інституту підслідності, допустимості доказів та початку досудового розслідування), які виникають в теорії і практиці кримінального провадження.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на те, що отримання ґрунтовної відповіді на питання, які виникають у теорії і практиці кримінального провадження та є предметом дослідження у цій публікації, потребує не тільки системного тлумачення норм кримінального процесуального законодавства, а й належного їх наукового осмислення, вважаємо за доцільне висловити власне розуміння їхньої сутності в наукознавчому завідомленні.

Наукознавче завідомлення. 1. Щодо інституту підслідності. Традиційно в юридичній літературі під підслідністю розуміється сукупність ознак кримінального провадження, які дають можливість вирішити питання щодо суб'єкта, котрий здійснюватиме досудове розслідування. На підставі аналізу чинного кримінального процесуального законодавства та сучасних наукових праць, на наш погляд, можна виокремити два види підслідності: 1) предметну (або відомчу), що дає можливість визначити слідчий якого відомства буде здійснювати досудове розслідування (регулюється переважно ст. 216 КПК); 2) територіальну, яка дає можливість визначити слідчий якого адміністративно-те-

© Вапнярчук В. В., 2017

риторіального району буде здійснювати досудове розслідування (регулюється в основному ст. 218 КПК)[1].

Що стосується *предметної (відомчої) підслідності*, то необхідно відзначити, що в основу розподілу кримінальних проваджень між різними органами досудових розслідувань (різними відомствами) законодавцем покладено критерій (принцип) спеціалізації (галузевий напрям їхньої правоохоронної діяльності або предмет їхньої компетенції – звідси, до речі, й назва цього виду підслідності – предметна). Відповідно до цього критерію жоден орган досудового розслідування не повинен перебирати на себе повноваження іншого (саме цим критерієм, зокрема, зумовлюється й різний рівень вимог до осіб, які претендують на заміщення посад слідчих (детективів) у різних органах досудового розслідування).

Ознаки (як ми вище зазначили, підслідність – це сукупність ознак кримінального провадження), які дають можливість визначити предметну (відомчу) підслідність, досить різноманітні. Основною з них є кваліфікаційна – залежить від кваліфікації вчиненого кримінального правопорушення. Іншими ознаками, які є винятками з кваліфікаційної (а інколи й обов'язковими додатковими умовами її застосування), є такі: а) персональна; б) ознака зв'язку кримінальних проваджень; в) альтернативна; г) універсальна; д) ознака розміру предмета злочину чи завданої шкоди; е) ознака суб'єкта, щодо якого вчинено злочин; є) ознака тяжкості наслідків злочину. Не вдаючись до докладного аналізу всіх названих вище неосновних ознак, які впливають на визначення предметної (відомчої) підслідності, варто відзначити, що норми, які їх закріплюють, на наш погляд, є спеціальними стосовно норм, що закріплюють кваліфікаційну ознаку, і в зв'язку з цим мають пріоритет.

Серед усіх названих неосновних ознак для вирішення поставлених у запиті питань потребує докладного аналізу універсальна ознака. Її загальноприйняте розуміння полягає у тому, що вона є винятком, який передбачає, що слідчий певного органу досудового розслідування може здійснювати кримінальне провадження щодо будь-якого правопорушення (тобто кваліфікаційна ознака взагалі не має жодного значення). Ця ознака досить чітко була закріплена в ч. 1 ст. 112 КПК 1960 р.: «за постановою Генерального прокурора України, його заступника, прокурора області та прирівняних до них прокурорів слідчими прокуратури можуть розслідуватись і інші злочини». У чинному ж КПК ця ознака закріплена в таких нормах:

1) у положенні абз. 3 п. 3 ч. 5 ст. 216 КПК України: «детективи Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів, які віднесені цією статтею до його підслідності, за рішенням Директора НАБУ та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) можуть також розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів». Варто відзначити, що в процитованому положенні має місце як ознака за зв'язком проваджень, так і універсальна ознака. В силу ознаки за зв'язком проваджень можливим є провадження розслідування з метою припинення і розкриття злочинів, які зв'язані з уже розпочатим провадженням. З огляду на універсальну ознаку закон передбачає можливість здійснення детективами НАБУ розслідування злочину, який їм за кваліфікаційною ознакою не підслідний, однак розслідування якого дасть можливість попередити чи виявити підслідний їм злочин. Як бачимо, відмінність у використанні різних ознак для визначення підслідності залежить, по-перше, від мети розслідування; по-друге, від наявності первинного провадження. Прикладом застосування у проаналізованому випадку універсальної ознаки може бути ситуація, коли щодо особи вчиняється злочин проти життя і здоров'я (наприклад, передбаче-

[1] Варто зауважити, що виокремлення двох видів підслідності підтримується не всіма фахівцями в галузі кримінального процесу. Проте, вважаємо, що для нашого випадку (тобто для вирішення поставлених питань) це не є принциповим питанням. На наш погляд, для нас більш важливим є правильне розуміння функціонального призначення інституту підслідності, яким, на нашу думку, є визначення слідчого (як певного відомства, так і адміністративно-територіальної одиниці), котрий буде здійснювати досудове розслідування, та принципів (критеріїв) розподілу кримінальних проваджень між різними органами досудового розслідування, які закладені в чинному кримінальному процесуальному законі.

ний ст.ст. 122, 129 КК України) або злочин проти волі, честі та гідності (наприклад, передбачений ст. 146 КК України) з метою схилити її до скоєння корупційного злочину. У такому випадку детективи НАБУ можуть здійснювати досудове розслідування цих злочинів із метою попередження чи виявлення корупційних злочинів;

2) у положенні ч. 5 ст. 36 КПК України: «Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники своєю вмотивованою постановою мають право доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування. Забороняється доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності Національного антикорупційного бюро України, іншому органу досудового розслідування». Як бачимо, законодавець передбачив у процитованій нормі можливість застосування універсальної ознаки під час визначення предметної (відомчої) підслідності з обов'язковим дотриманням двох умов: а) неефективність досудового розслідування; б) неможливість застосування універсальної ознаки до кримінальних проваджень, віднесених до підслідності НАБУ. Більш того, на підставі системного аналізу статей 216 та 218 КПК України вважаємо, що можливість передачі іншому органу досудового розслідування, зважаючи на вказаний вище критерій спеціалізації під час визначення предметної підслідності та можливі негативні наслідки у разі його порушення (про це докладніше буде далі), означає передачу іншому слідчому підрозділу цього ж відомства, який або обслуговує іншу територію, або вищого рівня. Іншими словами, хоча закон і передбачає можливість передачі провадження до іншого органу досудового розслідування, вважаємо, що таким іншим органом повинен бути або слідчий підрозділ вищого рівня, або територіально інший слідчий підрозділ цього ж відомства;

3) у положенні ч. 6 ст. 216 КПК України: «слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України (надалі – ДКВС)»[2]. Як бачимо, законодавець у процитованій нормі передбачив можливість здійснення досудового розслідування слідчими ДКВС будь-яких кримінальних правопорушень, вчинених на території або в приміщеннях ДКВС, незалежно від їх кваліфікації (тобто скоєних будь-якими особами, зокрема й службовими особами ДКВС). З приводу цього положення хотілося б висловити свої міркування дещо докладніше. На нашу думку, створення і наділення статусом органу досудового розслідування слідчих підрозділів органів ДКВС є не зовсім виваженим і досить сумнівним рішенням законодавця, оскільки, по-перше, це суперечить концептуальній засаді інституту підслідності в кримінальному провадженні – спеціалізації розподілу кримінальних проваджень між різними органами досудових розслідувань (як зазначалося, критерієм такого розподілу є галузевий напрям їхньої правоохоронної діяльності або предмет їхньої компетенції). Вважаємо, що такий підхід є цілком розумним і виправданим, оскільки органи досудового розслідування, які відповідно до закону «спеціалізуються» на здійсненні досудового розслідування певних злочинів, можуть ефективніше й якісніше це зробити. Слідчі ж ДКВС можуть не володіти необхідними знаннями і досвідом. По-друге, таке рішення законодавця несе ризики появи корпоративізму в органах ДКВС. Адже слідчі ДКВС підзвітні і підконтрольні її керівництву, а це може призводити як до ускладнень щодо притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб ДКВС, так і до виникнення випадків зловживання з боку керівництва цього відомства стосовно співробітників служби або осіб, які попереднього ув'язнені чи відбувають покарання. Такий стан справ суперечить і практиці Євро-

[2] Цим положенням ст. 216 КПК України була доповнена Законом України «Про Вищу раду правосуддя» № 1798-VIII від 21.12.2016 р., який набрав чинності 5 січня 2017 р. Варто відзначити, що на сьогодні у Верховній Раді є два законопроекти, спрямовані на позбавлення статусу органу досудового розслідування слідчих підрозділів органів ДКВС.

пейського суду з прав людини, відповідно до якої «особи, які проводять перевірки, і ті, хто проводить розслідування, повинні бути незалежними за ієрархічним і відомчим підпорядкуванням від будь-кого, хто причетний до подій у справі; тобто слідчі мають бути незалежними на практиці» (рішення Європейського суду з прав людини «Давидов та інші проти України» від 1.07.2010 р.). По-третє, відповідно до ст. 41 КПК України одним із суб'єктів, який у порядку, визначеному законом, може залучатися до здійснення досудового розслідування, є оперативні підрозділи органів ДКВС. Останні можуть здійснювати певні процесуальні дії у рамках кримінального провадження у порядку взаємодії з будь-яким слідчим, який відповідно до визначених законом приписів (ст. 216 КПК України) здійснюватиме досудове розслідування кримінального провадження злочину, вчиненого на території ДКВС.

Стосовно *територіальної підслідності.* Відповідно до ч. 1 ст. 218 КПК основною ознакою визначення територіальної підслідності є ознака місця вчинення кримінального правопорушення. Неосновними є такі ознаки: місця виявлення ознак кримінального правопорушення, місця перебування підозрюваного чи більшості свідків, місця закінчення кримінального правопорушення або настання його наслідків тощо (ч. 3 ст. 218 КПК України).

Аналізуючи цей вид підслідності, варто наголосити, що положення ч. 2 ст. 218 КПК України, яке передбачає можливість здійснення слідчим розслідування кримінального правопорушення, не віднесеного до його компетенції, доти, доки прокурор не визначить іншу підслідність, на наш погляд, стосується лише виключення із правил територіальної, а не предметної підслідності. Основним аргументом на користь такого розуміння є таке:

– по-перше, ця норма міститься у ст. 218 КПК України, яка стосується визначення територіальної підслідності (місця проведення досудового розслідування). З приводу цього аргументу може виникнути питання: а як же положення ч. 5 ст. 218 КПК України, яке врегульовує порядок вирішення спорів? Можна припустити, що воно також є таким, що стосується тільки спорів про територіальну підслідність. Проте друге речення ч. 5 ст. 218 КПК України, яке передбачає порядок вирішення спорів у кримінальному провадженні, що може належати до підслідності НАБУ, дає підстави для припущення, що йдеться і про спори щодо визначення предметної (відомчої) підслідності. На нашу думку, тут можна говорити про недоліки законодавчої техніки. Вважаємо, що друге речення ч. 5 ст. 218 (а можливо, і вся ця частина) повинна бути закріплена не у ст. 218 КПК України, а в окремій нормі, яка була б присвячена порядку регламентування вирішення спорів;

– по-друге, можна припустити, що законодавець, закріплюючи порядок вирішення спорів тільки про територіальну підслідність, передбачав, що спори про предметну підслідність (зважаючи на закладений в основу її визначення критерій (принцип) спеціалізації та досить докладні правила її визначення у законі) апріорі не можуть виникнути. Те ж, що на практиці вони є, свідчить про неналежне розуміння сутності предметної підслідності й неправильне застосування норм, які її регламентують. А це ще раз підтверджує, що норма, яка б регламентувала порядок вирішення спорів про підслідність будь-якого виду, повинна бути загальною.

2. Щодо допустимості доказів, отриманих з порушенням підслідності. Відповідно до ст. 86 КПК України: «доказ визнається допустимим, якщо він отриманий у порядку, встановленому КПК. Недопустимий доказ не може бути використаний при прийнятті процесуальних рішень, на нього не може посилатися суд при ухваленні судового рішення». Конституційний Суд України у рішенні № 12-рп/2011 від 20.10.2011 року у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 62 Конституції України [1] зазначив, що обвинувачення у вчиненні злочину не може бути обґрунтоване фактичними даними, одержаними в незаконний спосіб, а саме: з порушенням конституційних прав і свобод людини та громадянина; з порушенням встановлених законом порядку, засобів, джерел отримання фактичних даних; не уповноваженою на те особою тощо.

Таким чином, одним із правил (критеріїв) допустимості доказів традиційно визнається отримання їх уповноваженою особою (належним суб'єктом). Визначення належного слідчого, який правомочний здійснювати досудове розслідування у конкретному кримінальному провадженні, повинно відбуватись обов'язково з дотриманням вимог інституту підслідності, зокрема вимог предметної підслідності (ст. 216 КПК України), в основі якої, як ми вище зауважили, має місце критерій спеціалізації органів досудового розслідування. Інакше, відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 87 КПК України, докази, які були отримані «після початку кримінального провадження шляхом реалізації органами досудового розслідування чи прокуратури своїх повноважень, не передбачених цим Кодексом, для забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень», повинні бути визнані недопустимими.

Варто відзначити, що на предмет допустимості доказів (дотримання правил (критеріїв) допустимості) він оцінюється, виходячи з фактичних обставин кримінального провадження, відомих на момент прийняття відповідного процесуального рішення або проведення певної процесуальної дії. Так, зокрема, слідчий суддя, розглядаючи клопотання слідчого про надання дозволу на проведення окремих слідчих (розшукових) дій чи застосування окремих заходів забезпечення кримінального провадження, оцінює докази, якими обґрунтовується клопотання слідчого, на предмет їх допустимості, зокрема з погляду належного суб'єкта, який зібрав такі докази.

Проте, як відомо, кримінальна процесуальна діяльність має динамічний характер. Їй притаманна тенденція до появи нових обставин, які закономірно призводять до трансформації кримінальних процесуальних правовідносин. Це може призвести до зміни змісту предмета обвинувачення, що формується у процесі досудового розслідування, зокрема правової кваліфікації і, як наслідок, підслідності (як предметної, так і територіальної).

Водночас, як обґрунтовувалося вище, зміна підслідності не повинна автоматично призводити до втрати доказами статусу допустимих унаслідок того, що на попередніх етапах досудового розслідування збирання доказів здійснював слідчий іншого відомства. Іншими словами, якщо, виходячи із відомих на той момент фактичних обставин кримінального провадження, підслідність була визначена правильно, то підстав для визнання на цій підставі зібраних доказів недопустимими немає. Коли ж будуть виявлені нові обставини, які призводять до зміни підслідності, то докази для того, щоб бути допустимими, повинні вже бути зібрані новим (уповноваженим у порядку, визначеному законом) органом досудового розслідування.

Слід зазначити, що у подальшому суд, який буде вирішувати кримінальну справу по суті, під час прийняття остаточного рішення також буде оцінювати докази на вимогу допустимості. Вирішуючи відповідне питання, суд має проаналізувати процедуру формування доказів, зокрема з погляду належного суб'єкта (підслідності) на момент їх збирання.

На завершення розгляду цього питання хотілося б зауважити, що інститут підслідності, даючи можливість визначення суб'єкта і місця досудового розслідування, опосередковано забезпечує швидкість і якість підготовки кримінального провадження; дотримання прав потерпілого і підозрюваного на законного слідчого, гарантуючи їм таким чином можливість правильно адресувати свої заяви, скарги і клопотання. Відмова у праві на законного слідчого, тобто коли має місце довільне порушення правил підслідності, породжує сумніви в неупередженості органу розслідування, який, можливо, призначений ad hos (з лат. – спеціально для цього випадку). Тому недотримання правил підслідності слід розцінювати не лише як порушення загальних правил кримінального провадження, а також і як істотне порушення прав і свобод людини, наслідком чого є визнання здійсненого кримінального провадження (кримінального процесуального доказування) незаконним, а отриманих доказів – недопустимими (ч. 1 ст. 87 КПК України).

Підтвердженням цієї думки є численні рішення судів під час розгляду конкретних кримінальних справ [2], а також позиція суддів судової палати з розгляду

кримінальних справ, висловлена в листі заступника голови Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ С.І. Кравченка (вих № 9-2388/0/4-16 від 13.09.2016 р.) [3].

3. Щодо окремих особливостей початку досудового розслідування. Насамперед вважаємо за необхідне відзначити, що особливості процесуального порядку досудового розслідування регламентуються не тільки КПК України (зокрема, ст. 214), а й підзаконними нормативними актами (Положенням про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженим наказом Генеральної прокуратури України № 139 від 6.04.2016 р. (надалі – Положення про ЄРДР); Інструкцією про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України № 1377 від 6.11.2015 р. (надалі – Інструкція про ЄО)[3]; Інструкцією про порядок приймання, реєстрації та розгляду в Службі безпеки України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, затвердженою наказом Центрального управління Служби безпеки України № 515 від 16.11.2012 р.; Порядком прийняття та обліку в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах заяв і повідомлень про вчиненні кримінальні правопорушення та інші події, затвердженим наказом Міністерства юстиції України № 254/5 від 2.02.2017 р.).

Відповідно до вказаних нормативних актів потрібно розрізняти такі дії, як прийняття заяв і повідомлень про вчиненні кримінальні правопорушення (в органах поліції ці дії фіксуються, зокрема, в протоколі прийняття усної заяви чи повідомлення про злочин), реєстрація їх у відомчих обліках (в органах поліції це журнал єдиного обліку та інтегрована інформаційно-пошукова система) та реєстрація в ЄРДР.

Перші дві дії за своєю сутністю є такими, якими починається кримінальна процесуальна діяльність (починається етап (стадія) початку досудового розслідування), адже відповідно до п. 8 розділу 3 Інструкції про ЄО саме реєстрація заяви чи повідомлення у журналі ЄО є датою їх подання. Відповідно до змісту ст. 214 КПК України та вказаних відомчих нормативних актів можна зробити висновок, що прийняття і реєстрація у відомчому обліку може бути здійснена будь-яким слідчим чи прокурором, навіть тим, якому кримінальне правопорушення, щодо якого надійшла заява, не підслідне. Що ж стосується реєстрації у ЄРДР, то це дія, якою закінчується етап (стадія) початку досудового розслідування. З приводу того, хто може/повинен вносити відомості до ЄРДР, доцільно відзначити, що в чинному законодавстві це питання не врегульовано. На нашу думку, тут може мати місце два варіанти розвитку подій:

– *перший:* 1) відомості до ЄРДР вносяться слідчим того відомства (територіального району), до якого надійшла заява про злочин і в якому вона прийнята та зареєстрована у відомчому обліку; 2) після цього, відповідно до ч. 6 ст. 214 КПК України слідчий невідкладно у письмовій формі повідомляє керівника органу прокуратури про початок досудового розслідування, підставу початку досудового розслідування та інші відомості, передбачені ч. 5 ст. 214 КПК України. Такими іншими відомостями, які можуть бути повідомлені слідчим (чи виявлені самим прокурором), можуть бути й відомості про те, що це кримінальне провадження не підслідне цьому слідчому; 3) керівник органу прокуратури (або прокурор – процесуальний керівник, якщо про порушення правил підслідності стане відомо пізніше, після його призначення) на підставі п.п. 1, 3 ч. 2 ст. 36 КПК України чи ч. 2 ст. 218 КПК України повинен винести постанову про визначення предметної або територіальної підслідності. Щодо строку прийняття такого рішення прокурором, вважаємо, що тут може бути застосована аналогія ч. 7 ст. 214 КПК України, яка передбачає прийняття майже аналогічного рішення невідкладно, але не пізніше на-

[3] З приводу зазначеної Інструкції доцільно зауважити, що, зважаючи на те, що вона врегульовує діяльність відомства, відповідні органи якого здійснюють досудове провадження щодо більшості кримінальних правопорушень, вчинених в Україні, а також на те, що вона найбільш докладно регламентує питання належного порядку початку досудового розслідування, вважаємо за можливе використовувати її положення за аналогією під час вирішення окремих питань, які виникають у діяльності відповідних органів інших відомств.

ступного дня. Доцільно зауважити, що такий алгоритм дій обов'язково повинен мати місце у разі порушення правил територіальної підслідності, адже саме на його дотримання орієнтує п. 3 розділу 2 Інструкції про ЄО;

– *другий:* 1) якщо вже на етапі прийняття і реєстрації у відомчому обліку буде відомо, що кримінальне правопорушення, щодо якого надійшла заява, не підслідне органу досудового розслідування цього відомства (тобто належить до предметної підслідності іншого органу досудового розслідування), то така заява може бути направлена до іншого відомства за підслідністю; 2) у ЄРДР інформація вноситься слідчим, до якого вона надійшла з іншого органу досудового розслідування і якому підслідне кримінальне правопорушення, з приводу якого була подана заява чи повідомлення. За такого варіанту розвитку подій, вважаємо, що повинні бути дотримані такі умови: а) рішення про направлення повинен прийняти або прокурор, або керівник слідчого підрозділу; б) таке перенаправлення можливе, якщо це не призведе до порушення визначеного ч. 1 ст. 214 КПК України 24-годинного строку на внесення відомостей до ЄРДР.

Зважаючи на неврегульованість проаналізованого вище питання, вважаємо, що воно потребує вирішення шляхом регламентування у КПК України чи в Положенні про ЄРДР (або в іншому міжвідомчому нормативному акті).

Відповіді на питання, поставлені Генеральною прокуратурою України

1. Чи допускають норми ст. 214 КПК України:

– можливість не приймати та не реєструвати заяви і повідомлення про злочин, зокрема з мотивів неповноти викладеної у них інформації, подання до органу, якому вони предметно чи територіально не підслідні?

Відповідно до ч. 4 ст. 214 КПК України та п. 1 розділу 2 Інструкції про ЄО – ні, не допускають.

– перенаправляти заяви і повідомлення про злочин за підслідністю без внесення відомостей до ЄРДР?

Положення чинного кримінального процесуального законодавства, які регулюють питання початку досудового розслідування, не містять прямої вказівки чи заборони щодо перенаправлення заяв і повідомлень про злочин за підслідністю без внесення відомостей у ЄРДР.

2. Чи передбачає ст. 214 КПК України у системному аналізі з статтями 216 та 218 будь-які винятки із загального правила прийняття, реєстрації заяв та повідомлень про злочин, внесення відомостей до ЄРДР, початку досудового розслідування правопорушень із формальними ознаками підслідності НАБУ, зокрема:

– чи свідчить ст. 214 КПК України про те, що виключно детективами НАБУ та прокурори САП уповноважені приймати та реєструвати заяви і повідомлення про злочини з формальними ознаками підслідності НАБУ, а реєстрація слідчими та прокурорами інших органів є незаконною?

Відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК – ні, не свідчить. Як ми зазначили у наукознавчому завідомленні, тут можуть мати місце два варіанти розвитку подій.

– чи обмежує ст. 214 КПК України будь-яким чином слідчих і прокурорів у праві внесення до ЄРДР відомостей про правопорушення з формальними ознаками підслідності НАБУ?

Відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України – ні, не обмежує.

– чи забороняє ст. 218 КПК України слідчому, визначеному керівником органу досудового розслідування, проводити досудове розслідування правопорушень за ознаками підслідності НАБУ, доки процесуальний керівник у цьому провадженні не визначить іншу підслідність?

Питання поставлене не коректно, оскільки, як зазначалось у наукознавчому завідомленні, ст. 218 КПК України регламентує територіальну, а не предметну підслідність.

– чи заперечує ст. 214 КПК України право прокурора, який вніс відомості до ЄРДР про кримінальне правопорушення з формальними ознаками підслідності НАБУ, передати наявні у нього матеріали до органу досудового розслідування іншого, крім НАБУ, з дорученням щодо проведення досудо-

вого розслідування у разі об'єктивної неможливості встановлення на момент реєстрації усіх ознак відповідності цього правопорушення такому, що підслідне НАБУ (розміру предмета злочину, шкоди суб'єкта вчинення тощо)?

Відповідно до ст. 214 КПК України – ні, не заперечує. Проте доцільно зауважити, що якщо розмір завданої злочином шкоди на момент початку досудового розслідування справді може бути невідомий, більше того, навіть якщо відомий, усе одно потребує підтвердження шляхом проведення певних процесуальних дій (наприклад, експертизи); то розмір предмета злочину, як правило, відомий з моменту виявлення ознак злочину й не вимагає проведення якихось перевірочних дій. Таким чином, в останньому випадку дії, щодо яких поставлене питання, є досить сумнівними й можуть призвести до вказаних у наукознавчому завідомленні наслідків щодо визнання незаконності здійснення розслідування і недопустимості доказів.

– чи забороняє ст. 218 КПК України процесуальному керівнику в конкретному кримінальному провадженні після встановлення обставин, які свідчать про підслідність правопорушення НАБУ, визначати за НАБУ підслідність?

Питання поставлене не коректно, оскільки, як зазначалось у наукознавчому завідомленні, ст. 218 КПК України регламентує територіальну, а не предметну підслідність.

– чи дають положення ч. 2 ст. 218 КПК України підстави для висновку про виключне право керівника чи прокурора САП визначати підслідність за НАБУ у провадженні, яке розслідується іншим органом?

Питання поставлене не коректно, оскільки, як зазначалось у наукознавчому завідомленні, ст. 218 КПК України регламентує територіальну, а не предметну підслідність.

3. Чи свідчать положення ст. 36 КПК України про особливий статус керівника САП у процесі права приймати рішення у конкретному кримінальному провадженні без визначення його у цьому провадженні процесуальним керівником, зокрема визначати підслідність конкретного кримінального провадження, яке розслідується іншим органом досудового розслідування, за НАБУ?

Аналіз чинного кримінального процесуального законодавства дає підстави стверджувати, що участь прокурора у здійсненні досудового розслідування КПК України пов'язує виключно з процесуальним керівництвом таким розслідуванням.

Щодо другої частини поставленого питання, то, вважаємо, що питання про підслідність кримінального провадження, яке розслідується іншим органом досудового розслідування (яке, як ми розуміємо, йому не підслідне), повинно вирішуватись у порядку передачі кримінального провадження у випадку зміни фактичних обставин кримінального провадження, що призводять до зміни підслідності, або у площині вирішення спорів про підслідність.

4. Чи наділяють норми ст. 37 КПК України та ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» керівника САП правом визначати себе особисто процесуальним керівником у провадженні?

Аналіз вказаних у поставленому питанні норм чинного законодавства дає підстави для висновку про відсутність заборони щодо можливості керівника САП призначати себе процесуальним керівником у провадженні. На підтвердження цієї тези доцільно зауважити, що в такому разі регламентована законодавством система стримувань і противаг за рішеннями, діями та бездіяльністю прокурора, який за посадою є керівником САП, діє у повному обсязі. Зокрема, йдеться про можливість судового оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, здійснення нагляду за його процесуальною діяльністю у конкретному кримінальному провадженні з боку Генерального прокурора України.

5. Чи дає системний аналіз п. 2 ч. 3 ст. 87, ст.ст. 214, 216, 218 КПК України підстави для висновку про визнання за будь-яких обставин недопустимими доказів, зібраних у кримінальному провадженні з ознаками підслідності НАБУ, іншим, крім НАБУ, органом, який діяв у межах передбачених КПК України повноважень?

Порушення правил підслідності свідчить про порушення засади законності кримінального провадження і, безумовно, повинно призводити до визнання отриманих доказів недопустимими. Іншим, крім НАБУ, органом, який може діяти в межах передбачених КПК України повноважень (тобто здійснювати певні процесуальні дії у кримінальному провадженні щодо злочину, підслідного НАБУ, й отримати докази, які не будуть визнані недопустимими), є орган досудового розслідування чи оперативний підрозділ, якому в передбаченому законом порядку було доручено проведення таких дій (п. 3 ч. 2 ст. 40, ч. 2 і 3 ст. 41, ч. 6 ст. 218 КПК України).

Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного суду України № 12-рп/2011 від 20.10.2011 р. у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 62 Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-11.
2. Ухвала Апеляційного суду міста Києва у справі № 757/18966/16-к від 9.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/58373348.
3. Лист заступника голови Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ С.І. Кравченка (вих № 9-2388/0/4-16 від 13.09.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files//Лист%20заступнику%20Генерального%20прокурора%20України%20Холодницькому%20Н.І..pdf.

Вапнярчук В. В. Об отдельных вопросах подследственности, допустимости доказательств и начала досудебного расследования

В публикации анализируются вопросы, которые были поставлены Генеральной прокуратурой Украины перед учеными Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, и приводятся ответы на них. Поставленные вопросы были объединены в три группы: 1) в отношении института подследственности; 2) об отдельных особенностях допустимости доказательств; 3) о начале досудебного расследования.

Ключевые слова: *подследственность, предметная подследственность, территориальная подследственность, допустимость доказательств, начало досудебного расследования.*

Vapnyarchuk V. Regarding the specific issues of jurisdiction, admissibility of evidence and the start of pre-trial investigation

This publication analyzes the issues that were mooring the Prosecutor General of Ukraine to the National Law University scientists Yaroslav the Wise, and provides answers. Putting questions were grouped into three groups: 1) on the Institute jurisdiction; 2) on the individual characteristics of the admissibility of evidence; 3) on the beginning of the pre-trial investigation.

Key words: *investigative jurisdicton, subject investigative jurisdicton, territorial investigative jurisdicton, admissibility of evidence, start of pre-trial investigation.*

УДК 343.985

В. О. Малярова
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри криміналістики та судової експертології
Харківського національного університету внутрішніх справ

Л. В. Дмитрієва
ад'юнкт
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ОБСТАВИН, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, УЧИНЕНИХ НЕПОВНОЛІТНІМИ

Статтю присвячено окремим особливостям розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, що пов'язані з системою обставин, що підлягають встановленню, під час розслідування розглянутої категорії кримінальних проваджень. Проаналізовано співвідношення «предмета доказування» та «обставин, що підлягають з'ясуванню (встановленню)». Запропоновано серед обставин, що підлягають встановленню під час розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, систематизувати їх, виокремивши дві групи: загальні і спеціальні.

Ключові слова: *систематизація обставин, загальні і спеціальні обставини.*

Постановка проблеми. Ефективність розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, залежить від того, наскільки діяльність слідчого та суб'єктів, які з ним взаємодіють, відповідає особливостям злочину й обстановки, що складається під час його розслідування. Позиція учених-криміналістів, які як самостійний структурний елемент методики розслідування деяких видів злочинів виокремлюють обставини, що підлягають з'ясуванню, є досить обґрунтованою [1, 2, 3, 4].

Визначення обставин, що підлягають встановленню, досліджувалось у працях вітчизняних і зарубіжних учених. Предметом дослідження також були обставини, що підлягають встановленню під час розслідування окремих видів злочинів. Однак проведений нами аналіз практики розслідування зґвалтувань, учинених неповнолітніми, дає підстави для висновку про те, що під час досудового розслідування слідчі мають справу з низкою проблем, які пов'язані саме з особливостями предмета доказування і з особливостями системи обставин, що підлягають встановленню у даній категорії кримінальних проваджень. Отже, оптимальне використання обставин, що підлягають встановленню, у методиці розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, потребує подальшого дослідження та визначення їх системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під предметом доказування у кримінальному процесі розуміють сукупність обставин, встановлення яких необхідне для здійснення кримінального судочинства [5, с. 65; 6, с. 133]. При цьому одні вчені вважають, що сукупність цих обставин визначена кримінально-процесуальним законом [7, с. 94], інші – розширюють обсяг поняття предмета доказування, вважаючи, що він визначається також і матеріальними нормами [8, с. 133].

Порівнюючи на основі аналізу криміналістичної літератури поняття «предмет доказування» та «обставини, що підлягають з'ясуванню (встановленню)» можна зазначити, що обставини, які підлягають встановленню як складова частина криміналістичної методики засновані на переліку, що міститься у статті 91 КПК України «Обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні».

Побудова системи обставин, що підлягають встановленню під час розслідуван-

© Малярова В. О., Дмитрієва Л. В., 2017

ня окремих видів злочинів, до сьогодні викликає певні труднощі, які пов'язані з відсутністю єдиного підходу до цього питання у науковців. Отже, метою статті є не тільки виявлення і констатація наявної проблеми побудови системи обставин, що підлягають встановленню під час розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, а й пропозиція їх класифікації з огляду на особливі вимоги до предмета доказування.

Виклад основного матеріалу. Більшість авторів перелік обставин, що підлягають встановленню, надають безсистемно. Безумовно, у криміналістичній літературі висловлювалися пропозиції щодо їх систематизації. Так, пропонується у визначенні кола обставин, які підлягають встановленню, використовувати елементи предмета доказування, що містяться у кримінальному процесуальному законі [9, с. 191]. Водночас окреслений законом предмет доказування є загальним, єдиним для усіх стадій кримінального процесу (за винятком стадії виконання вироку) та видів злочинів. Перелік таких обставин не враховує особливості різних видів і груп злочинів, змісту складів злочинів, різнобічних даних про особистість злочинця і потерпілого, інших факторів [10, с. 240].

Цікавою є систематизація зазначених обставин з урахуванням системного і діяльнісного підходів та з виокремленням серед них таких, що належать до: 1) події злочину як процесу діяльності, яка наповнена певним змістом і здійснюється у конкретних умовах; 2) суб'єкта злочину і його психологічного ставлення до задуманих і вчинених дій; 3) об'єкта злочинних дій; 4) наслідків, що настали в результаті вчинення злочину [10, с. 241].

Під час формування методики розслідування торгівлі людьми було виокремлено типові (зазначені у кримінальному процесуальному законі) і специфічні (встановлення яких сприятиме доказуванню злочину взагалі) обставини [11, с. 110].

Специфічними вважаються ті обставини, які не належать до предмета доказування, але мають важливе значення для успішного розслідування кримінального провадження.

Звичайно, визначення обставин, що підлягають встановленню, у кожному кримінальному провадженні залежить від особливостей конкретного злочину. Тому й предмет доказування, точніше, не сам предмет, а форми, способи, методи доказування у різних категоріях кримінальних проваджень різні. Однак реалізація процесуального значення предмета доказування передбачає, що: 1) всі обставини, які становлять предмет доказування у кримінальному провадженні, повинні бути встановлені вичерпно; 2) предмет доказування є загальним (наскрізним) для усіх стадій кримінального процесу; 3) встановлення обставин предмета доказування на певній стадії не знімає необхідності самостійного дослідження цих обставин на наступних стадіях з урахуванням як зібраних раніше, так і нових доказів [12, с. 42].

На наш погляд, визначаючи перелік обставин, що підлягають встановленню під час розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, необхідно враховувати вимоги статті 91 КПК України (обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні) та статті 485 КПК України (обставини, що підлягають встановленню у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх).

Отже, враховуючи аналіз юридичної літератури, положення кримінального процесуального законодавства, пропонуємо серед обставин, що підлягають встановленню під час розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, розрізняти дві групи: 1) загальні; 2) спеціальні.

Серед *загальних обставин* пропонуємо розглядати:

1) обставини, що належать до події злочину;

2) обставини, які мають значення для кваліфікації злочинного діяння;

3) обставини, що характеризують особу, яка вчинила злочин, зокрема й відомості про вік, стан здоров'я, рівень розвитку, соціально-психологічні риси особи неповнолітнього, які необхідно враховувати під час індивідуалізації покарання;

4) обставини, що належать до суб'єктивної сторони злочину;

5) обставини, що впливають на ступінь тяжкості злочину;

6) обставини, які пом'якшують та обтяжують покарання особи;

7) обставини, що визначають вид і розмір шкоди, завданої злочином;

8) обставини, що визначають причини й умови, які сприяли вчиненню злочину;

9) обставини, які вказують на постзлочинну діяльність особи, яка вчинила злочин.

Спеціальні обставини, що підлягають встановленню, потребують особливої уваги, отже, розглянемо їх більш докладно.

Під час встановлення віку неповнолітнього підозрюваного слідчий повинен враховувати, що згідно з чинним кримінальним законодавством особа вважається такою, що досягла віку кримінальної відповідальності, не в день її народження, а на наступну добу.

Відомості про ці дані встановлюються слідчим на підставі письмових документів: свідоцтва про народження і паспорта, копії яких долучаються до матеріалів кримінального провадження. При цьому джерелом можуть бути тільки перераховані документи навіть у тих випадках, коли є які-небудь інші підтвердження його особи: студентський квиток, посвідчення особи. У разі, якщо у підозрюваного немає підтверджуючих його вік документів, призначається відповідна судова експертиза.

Крім того, до спеціальних обставин, що підлягають встановленню, належать:

1) ставлення неповнолітнього до вчиненого ним діяння;

2) умови життя і виховання неповнолітнього;

3) наявність дорослих підбурювачів та інших співучасників злочину.

До особливостей предмета доказування під час розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, належать також соціально-психологічні якості неповнолітнього; причини й умови, що вплинули на становлення особистості неповнолітнього.

Інформація про обстановку, в якій відбувалося формування особистості неповнолітнього, охоплює знання щодо житлово-побутових і матеріальних умов сім'ї; способу життя неповнолітнього, його батьків або осіб, які їх замінюють; умов навчання або роботи неповнолітнього; поведінки неповнолітнього та особливостей проведення ним вільного часу; причин і умов вчинення злочину; можливості вжиття заходів щодо попередження вчинення інших злочинів і соціальної адаптації неповнолітнього.

Окрім того, інформація щодо умов життя і виховання є корисною також для розробки тактики проведення слідчих (розшукових) дій за участю неповнолітнього [13, с. 334].

Збір інформації слідчим щодо матеріально-побутових умов життя неповнолітнього, обстановки в сім'ї та виховної роботи стосовно нього доцільно проводи в такому обсязі.

1. Під час встановлення умов навчання або роботи необхідно звертати увагу на такі обставини: у якому класі навчається неповнолітній, у якій школі; чи бере участь у громадському житті класу або школи; чи мали місце конфлікти з іншими учнями або педагогами; яка успішність, дисципліна, коло спілкування; у якій сфері діяльності працює неповнолітній (сфера обслуговування, розваги тощо); якщо не вчиться, то з якого періоду часу, які причини сприяли цьому (виключення зі школи, звільнення з роботи за власним бажанням або за дисциплінарні проступки).

2. Під час встановлення даних про батьків, інших членів родини необхідно звертати увагу на такі обставини: де саме і на яких посадах працюють батьки; чи мають постійний заробіток; хто фактично займається вихованням неповнолітнього і здійснює контроль за його поведінкою; які взаємини між неповнолітнім і батьками; чи мали місце факти жорстокого поводження, чи не піддавався неповнолітній психічному і фізичному насильству батьками та іншими членами родини; хто мав на нього психологічний вплив.

Треба відзначити, що у більшості випадків формування антисоціальної спрямованості особистості неповнолітнього відбувається за рахунок негативного впливу сім'ї або найближчого оточення.

3. Під час встановлення способу життя і поведінки неповнолітнього підозрюваного слідчому необхідно звернути увагу на такі обставини: чи був неповнолітній раніше судимий за вчинення злочину; якщо так, то в якому віці, де відбував покарання; як характеризувався за місцем його

відбування; чи перебуває він на обліку в підрозділі поліції у справах дітей, з якого періоду часу, за вчинення якого діяння; чи вживає наркотичні речовини та спиртні напої, чи є залежність від них; чи є схильним до антисоціального способу життя.

Рівень психічного розвитку та інші особливості особистості неповнолітнього підозрюваного (фізичний і моральний розвиток, здатність орієнтуватись у навколишньому середовищі, можливість оцінювати вчинки та їх наслідки) визначаються судово-психіатричною, судово-психологічною, психолого-психіатричною експертизами.

Важливим є вплив на неповнолітніх злочинців старших за віком осіб із метою попередження можливості схилити цими неблагополучними неповнолітніми інших неповнолітніх до вчинення злочинів. Це може вплинути на зниження злочинності неповнолітніх у цілому.

Варто зазначити, що у процесі розслідування деяких категорій злочинів, учинених неповнолітніми (наприклад, зґвалтувань, умисних тяжких тілесних ушкоджень та ін.), встановлюються факти вчинення й інших злочинів (грабежів, розбоїв, хуліганства), які, як правило, йдуть у сукупності злочинів [14, с. 136]. Слідчому у таких випадках доводиться встановлювати обставини вчинення і вищезазначених злочинів.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, можна констатувати, що знання обставин, що підлягають встановленню під час розслідування злочинів, учинених неповнолітніми, є справді вкрай важливим, оскільки дозволяє конструювати (моделювати) саму діяльність із розслідування злочину, надає розслідуванню потрібну цілеспрямованість, забезпечуючи його повноту, всебічність і неупередженість.

Список використаної літератури:

1. Клим А.М. Криминалистическая методика расследования злоупотребления властью или служебными полномочиями / А.М. Клим ; под ред. В.Ф. Ермоловича. – Минск, 2000. – 82 с.
2. Чурилов С.М. Методика расследования преступлений. Общие положения / С.М. Чурилов. – М. : Юстицинформ, 2009. – 232 с.
3. Щур Б.В. Теоретичні основи формування та застосування криміналістичних методик : [монографія] / Б.В. Щур. – Х. : Харків юридичний, 2010. – 320 с.
4. Пчеліна О.В. Особливості предмета доказування у кримінальних справах про економічні злочини та їх вплив на методику розслідування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / О.В. Пчеліна. – Х., 2010. – 225 с.
5. Лупинская П.А. Общие положения о доказательствах и доказывании // Уголовный процесс : [учеб. для вузов] / под общ. ред. проф. П.А. Лупинской. – М. : Юристъ, 1995. – 133 с.
6. Кобликов А.С. Доказательства в уголовном процессе / А.С. Кобликов // Учебник уголовного процесса. – М. : Спартак, 1995. – 256 с.
7. Янович Ю.П. Уголовный процесс Украины : [пособ. по подготовке к государ. (выпускному) экзамену] / Ю.П. Янович. – Х., 1997. – 256 с.
8. Трусов А.И. Предмет доказывания и доказательства по уголовному делу / А.И. Трусов // Курс советского уголовного процесса: общая часть. – М. : Юрид. лит-ра, 1989. – 670 с.
9. Справочная книга криминалиста / рук. автор. кол. и отв. ред. Н.А. Селиванов. – М. : НОРМА, 2000. – 727 с.
10. Тіщенко В.В. Концептуальні основи розслідування корисливо-насильницьких злочинів : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Тіщенко. – К., 2003. – 445 с.
11. Пясковський В.В. Методика розслідування торгівлі людьми : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Пясковський ; Мін-во внутр. справ ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2004. – 225 с.
12. Барабаш Т.М. Предмет доказування у кримінальних справах про ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Т.М. Барабаш ; Акад. держ. под. служби України. – К., 2002. – 213 с.
13. Солодовник В.В. О некоторых проблемах предмета доказывания по уголовным делам в отношении несовершеннолетних // Противодействие преступлениям, совершаемым несовершенолетними и в отношении несовершенолетних : матер. Междун. науч.-практ. конфер. (13 февраля 2015 г.) / под ред. А.И. Быстрыкина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015– С. 331–335.
14. Красненкова Е.В. Некоторые особенности расследования преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности / Е.В. Красненкова // Вестник Екатерининского института. – 2016. – № 2 (34). – С. 133–137.

Малярова В. О., Дмитриева Л. В. Определение и систематизация обстоятельств, подлежащих установлению при расследовании преступлений, совершенных несовершеннолетними

В статье рассмотрены проблемы расследования преступлений, совершенных несовершеннолетними, связанные с особенностями системы обстоятельств, подлежащих установлению при расследовании данной категории уголовных дел. Проанализировано соотношение понятий «предмет доказывания» и «обстоятельства, подлежащие установлению». Обстоятельства, подлежащие установлению при расследовании преступлений, совершенных несовершеннолетними, предложено систематизировать, выделив среди них две группы: общие и специальные.

Ключевые слова: *систематизация обстоятельств, общие и специальные обстоятельства.*

Maliarova V., Dmitrieva L. Identification and systematization of the circumstances to be revealed during the investigation of crimes committed by juveniles

In the article the problems of investigation of crimes committed by juveniles related to the peculiarities of the system of circumstances to be revealed during the investigation of criminal cases in this category. Analyzed the relationship between the concepts "subject of proof" and "facts to be revealed". Circumstances to be revealed during the investigation of crimes committed by juveniles are proposed to organize, highlighting among them two groups: general and special.

Key words: *systematization of the circumstances, general and special circumstances.*

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.354

О. Л. Євмєшкіна
кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Проаналізовано показники ефективності стратегічного планування на загальнодержавному рівні США. Визначено, що система показників державного стратегічного планування України формується відповідно до зовнішньої політики Європейського Союзу щодо впровадження цілей сталого розвитку, внутрішньої політики держави. Запропоновано базові перспективи, що є основою системи показників державного стратегічного планування.

Ключові слова: *показники стратегічного планування, показники державного стратегічного планування, показники сталого розвитку, показники ефективності, соціально-економічні показники.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі формування в Україні функціонально ефективної і структурно злагодженої системи державного управління існує проблема цілісного стратегічного планування на вищому рівні. Воно є особливо важливим, оскільки в іншому разі під впливом зовнішніх чинників перед органами державного управління ставляться невизначені до кінця завдання, а подекуди – нездійсненні цілі. Актуальність дослідження показників державного стратегічного планування визначається необхідністю розробки стратегічних документів державного рівня. Чітко визначена система стратегічних показників стане основою для розроблення довгострокової стратегії розвитку України, здійснення моніторингу її виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система показників стратегічного управління на регіональному рівні проаналізована у працях С.А. Романюка [6], Т.К. Гречко [5], С.А. Лісовського [9] та інших. Дослідники за цим напрямом акцентують свою увагу на економічних показниках та показниках сталого розвитку регіону. В.М. Сороко [8] досліджено теоретико-методологічні засади ефективності органів публічної влади, основи оцінки діяльності органів влади та їхніх апаратів, методи функціонального аналізу організаційних структур управління і технології оцінювання та моніторингу діяльності державних службовців з метою підвищення ефективності й досягнення передбаченої суспільними пріоритетами результативності органів публічної влади.

Недослідженими залишаються проблеми формування системи показників державного стратегічного планування.

Мета статті – на основі аналізу показників стратегічного планування запропонувати підходи щодо формування системи показників державного стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Для розробки стратегій на загальнодержавному (вищому) рівні необхідно сформувати

© Євмєшкіна О. Л., 2017

систему показників. У сфері стратегічного планування під показником розуміють міру (кількісну або якісну) планового завдання, що надає йому кількісну або якісну визначеність. Сучасна система показників у цілому дозволяє характеризувати зміст основних соціально-економічних процесів, що відбуваються у суспільстві, його окремих підсистемах і використовуються у їх державному регулюванні. З урахуванням особливостей різних рівнів регулювання і планування у науці розрізняють кілька систем показників:

– систему показників планування у цілому. Вона містить у собі, крім показників державних програм, комплексних соціально-економічних прогнозів, показники системи національних рахунків, державного бюджету, зведеного фінансового плану країни;

– систему показників, що використовуються органами державної влади у процесі розроблення комплексних прогнозів соціально-економічного розвитку країни, державних стратегічних програм, державного бюджету країни;

– систему показників розвитку регіонів, включаючи показники регіональних цільових програм і місцевих бюджетів;

– систему показників розвитку окремої галузі;

– систему показників прогнозів стратегічних програм і планів розвитку комерційних організацій та їхніх асоціацій (об'єднань) [7].

Учені вважають за необхідне мати наскрізні показники, які можна застосувати на будь-якому рівні стратегічного планування. До таких належать соціальні й екологічні показники, за якими є статистика для всіх рівнів, як, наприклад, показники, пов'язані з безробіттям, освітою, територіями, що охороняються, та інші. Виділяють низку критеріїв, які можуть бути застосовані під час розробки системи показників. Ці критерії сформовані за чотирма основними тематичними категоріями.

1. Фактичний зміст тих чи інших показників:

– динаміка: відображення змін будь-якого процесу або характеристики, особливо у разі здійснення моніторингу ефективності діяльності;

– ступінь чутливості до змін;

– чітка спрямованість: чітке визначення позитивної або негативної спрямованості змін.

2. Взаємопов'язаність показників із рішеннями в рамках державної політики:

– відповідність політиці;

– наявність зв'язку з прийнятими рішеннями;

– акцентування уваги на найбільш суттєвих питаннях.

3. Можливість забезпечення ефективної передачі інформації про показники:

– доступність для розуміння зацікавленими сторонами;

– простота передачі інформації;

– широта розповсюдження інформації серед зацікавлених сторін.

4. Дані [10, с. 11].

У стратегічному плануванні на загальнодержавному рівні США використовують показники ефективності. Вони є основою для моніторингу виконання стратегії і для оцінки фактичних результатів у порівнянні з очікуваними результатами, а також допомагають оцінити ступінь, в якій виконання стратегії має прогрес стосовно встановлених цілей. Проте для визначення ступеня досягнення або не досягнення результатів потрібні не лише показники ефективності, а й оцінка ефективності. Інші докази ефективності виводяться з оцінювання, аналізу, консультацій із зацікавленими особами. Дані для показників збираються періодично й аналізуються з метою інформування про результати виконання стратегії як основи для підвищення ефективності. До фактичних даних, які збираються і представляються для визначення показника, належать такі: сформульована місія, в якому напрямі відбулися зміни і відстеження прогресу змін, запланованого досягти в результаті виконання стратегії.

Основні поняття моніторингу ефективності охоплюють базовий рівень, мету і фактичні показники. Зміни в показниках схильні до впливу зовнішніх факторів. Показники ефективності залежно від їхнього основного змісту можуть бути класифіковані як кількісні або якісні:

– кількісні показники, основані на математичних даних;

– якісні показники, основані на більш суб'єктивних критеріях, таких як сприйняття або експертиза.

За категоріями показники поділяють на:

– індивідуальні (або прості) показники вимірювання однієї величини або одного результату;

– індекси (або композитні) показники об'єднують два або більше джерел даних в одну міру. Індекси можуть бути корисні для визначення кількох аспектів прогресу, якщо вони були ретельно розроблені і випробувані [11].

Державне стратегічне планування – це функція державного управління, яка передбачає визначення мети, основних цілей, завдань і комплексу заходів щодо здійснення державної політики, спрямованої на реалізацію національних інтересів і досягнення на цій основі прогресивного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. На формування системи показників державного стратегічного планування України впливає зовнішня політика, основні засади якої визначені Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [2]. Виходячи з цього, пропонуються такі показники:

– національні інтереси і безпека України;

– захист суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів;

– утвердження і розвиток України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку;

– розвиток української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України всіх національностей;

– утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави;

– інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою набуття членства в Європейському Союзі;

– розширення міжнародного співробітництва;

– інтеграція України у світовий інформаційний простір.

У проекті Закону України «Про державне стратегічне планування» запропоновано показники державного стратегічного планування у стратегіях вищого (державного) рівня. У Стратегії розвитку України пропонується відображати:

1) стратегічні цілі та індикатори їх досягнення на десятирічний період, проміжні індикатори на п'ятирічний період;

2) результати аналізу тенденцій, характеристику та основні проблеми соціально-економічного розвитку, геоекономічного положення і конкурентних переваг України, результати проведення оцінки природно-ресурсного, виробничого, трудового, наукового і фінансового потенціалу;

3) пріоритетні напрями розвитку держави, основні завдання із зазначенням етапів їх виконання [4].

До основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України належать:

1) номінальний і реальний валовий внутрішній продукт;

2) індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року);

3) індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року);

4) офіційний обмінний курс гривні у середньому за рік та на кінець року;

5) прибуток прибуткових підприємств;

6) фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців;

7) номінальна та реальна, скоригована на індекс споживчих цін, середньомісячна заробітна плата працівників;

8) продуктивність праці (відсотків до попереднього року);

9) кількість зайнятих економічною діяльністю віком 15–70 років (у середньому за рік);

10) рівень безробіття, визначений за методологією Міжнародної організації праці;

11) сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу;

12) експорт товарів і послуг;

13) імпорт товарів і послуг;

14) інші показники економічного і соціального розвитку України [4].

Нині на світовому рівні впроваджується стратегічна концепція сталого розвитку. Виходячи з матеріалів Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.), сталий розвиток – це такий розвиток суспільства, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти свої потреби. Сталий розвиток має не лише екологічну складову, а й економічну та соціальну [1].

У контексті забезпечення сталого розвитку відбувалася конференція ООН «Ріо +20», мета якої – сформувати новий курс гармонійно збалансованих економічної, соціальної та екологічної сфер для процвітання і благополуччя людства. Причиною зустрічі «Ріо +20» стало те, що у занадто багатьох країнах зупинилось економічне зростання, не створюється достатня кількість нових робочих місць, збільшується розрив між багатими і бідними, існує брак продовольства, палива і природних ресурсів, від яких залежить цивілізація [13]. За результатами роботи розроблено нову глобальну програму з ліквідації бідності та забезпечення сталого майбутнього до 2030 року [12]. В контексті цього визначено 17 цілей, до кожної з яких розроблено систему показників. Стратегічні цілі спрямовані на підтримку економічного потенціалу інститутів, зокрема розробку і здійснення макроекономічної політики і структурних реформ, які є ключовими для досягнення цілей сталого розвитку до 2030 року.

Отже, на систему показників державного стратегічного планування України має вплив зовнішня політика, визначена Європейським Союзом, щодо впровадження цілей сталого розвитку. Основою формування показників державного стратегічного планування України є внутрішня політика держави, основні напрями якої визначені у таких сферах: розбудова державності, розвиток місцевого самоврядування і стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національна безпека й оборона, економічна сфера, соціальна сфера, екологічна сфера і сфера техногенної безпеки, гуманітарна сфера [2].

У стратегічному плануванні на організаційному рівні використовується збалансована система показників (Balanced Scorecard). Це технологія управління, що була розроблена на початку 1990-х років на основі дослідження, проведеного Робертом Капланом і Девідом Нортоном[1]. Збалансована система показників – це інструмент стратегічного управління, в основі якого вимірювання й оцінка ефективності за системою оптимально підібраних показників, що відображають усі аспекти діяльності: фінансові, виробничі, маркетингові, інноваційні, інвестиційні, управлінські та інші.

Згідно з розробленим функціональним стандартом збалансована система показників містить такі обов'язкові елементи:

– стратегічні цілі, що визначають напрям розвитку;

– показники, що відображають прогрес у досягненні цілей;

– цільові значення – кількісні показники рівня, якому повинен відповідати той чи інший показник;

– стратегічні ініціативи – проекти або програми, що сприяють досягненню стратегічних цілей;

– причинно-наслідкові зв'язки і перспективи, за допомогою яких проводиться декомпозиція стратегії з метою її реалізації.

Збалансована система показників переводить місію і стратегію у систему чітко поставлених цілей і завдань, а також показників, що визначають ступінь досягнення цих цілей у рамках чотирьох базових перспектив. Це, зокрема, фінанси (отримання стабільно зростаючого прибутку), клієнти (покращення знання кожного клієнта), внутрішні бізнес-процеси, навчання і розвиток.

Оскільки модель розрахована на організаційний рівень, то для застосування її на державному рівні необхідно здійснити адаптацію деяких показників до державного рівня. Державне стратегічне планування як функція державного управління

[1] Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Р. Каплан, Д. Нортон. – М. : Олимп-Бизнес, 2006. – 304 с.

спрямоване на досягнення прогресивного суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку держави, кінцевою метою чого є покращення добробуту суспільства. Відповідно до цього актуальною проблемою є утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави. Основними показниками тут є:

– забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їхнього впливу на прийняття суспільно важливих рішень;

– створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади;

– проведення регулярних консультацій з громадськістю щодо важливих питань життя суспільства і держави [2].

Процес державного стратегічного планування здійснюється відповідно до наявного ресурсного забезпечення. Згідно із Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» об'єктом стратегічного планування і прогнозування в України є соціально-економічний розвиток, основні показники якого передбачають [3]:

– валовий внутрішній продукт;

– сектор промислового виробництва;

– промислове виробництво в окремих видах діяльності (машинобудування, крім ремонту і монтажу машин та устаткування; металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин та устаткування; виробництво коксу та продуктів нафтоперероблення; виробництво хімічних речовин і хімічної продукції; виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів);

– гуртова й роздрібна торгівля;

– ціни споживчого ринку;

– ціни виробників промислової продукції;

– фіскальний блок;

– валютний і грошово-кредитний ринок;

– сільськогосподарський сектор;

– напрями освоєння капітальних інвестицій (за видами активів, за видами економічної діяльності);

– зовнішня торгівля товарами;

– прямі іноземні інвестиції;

– доходи населення (номінальні та реальні);

– демографічна ситуація;

– ринок праці.

Також показниками рівня розвитку країни є рівень освіти, культури, науки та розвиток інновацій.

Таким чином, пропонується в основі системи показників державного стратегічного планування встановити такі базові перспективи: суспільство (формування інституту громадянського суспільства, національна безпека); ресурси, екологія; соціально-економічний розвиток країни; гуманітарний розвиток країни (освіта, культура, наука, інновації).

Висновки і пропозиції. Отже, на систему показників державного стратегічного планування України має вплив зовнішня політика, визначена Європейським Союзом, щодо впровадження цілей сталого розвитку. Основою формування показників державного стратегічного планування України є внутрішня політика держави, основні напрями якої визначені у таких сферах: розбудова державності, розвиток місцевого самоврядування і стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національна безпека й оборона, економічна сфера, соціальна сфера, екологічна сфера та сфера техногенної безпеки, гуманітарна сфера.

В результаті розгляду стратегічних показників зарубіжних країн і показників соціально-економічного розвитку України пропонується в основі системи показників державного стратегічного планування встановити такі базові перспективи: суспільство; ресурси, екологія; соціально-економічний розвиток країни; гуманітарний розвиток країни (освіта, культура, наука, інновації).

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є аналіз стану та проблем державного стратегічного планування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку ООН : Декларація, міжнародний документ від 14.06.1992 р. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411 від 1.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
3. Основні показники економічного та соціального розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=085ab09c-ca24-4fee-ae13-%20cb51349507c&title=OsnovniPokaznikiEkonomichnogoISotsialnogoRozvitkuUkraini.
4. Про державне стратегічне планування : проект Закону України № 9407 від 3.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7.
5. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : [навч. посіб.] / Т.К. Гречко, С.А. Лісовський, С.А. Романюк, Л.Г. Руденко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т географії НАН України. – К. – Херсон : Д.С. Грінь, 2015. – 264 с.
6. Романюк С.А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : [монографія] / С.А. Романюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2013. – 408 с.
7. Система показників стратегічного планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zavantag.com/docs/2247/index-634783.html?page=10.
8. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / В.М. Сороко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с.
9. Лісовський С.А. Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України / С.А. Лісовський ; Ін-т географії НАН України. – К., 2009. – 300 с.
10. Бобылев С.Н. Индикаторы устойчивого развития: региональное измерение / С.Н. Бобылев. – М. : Акрополь, ЦЭПР, 2007. – 60 с.
11. Performance Management Plan (PMP) Toolkit. A Guide for Missions on Planning for, Developing, Updating, and Actively Using a PMP. Office of Learning, Evaluation and Research Bureau of Policy, Planning and Learning (PPL/LER). – Oct. 2013. – 190 p.
12. Sustainable Development Goals [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals.
13. Sustainable development knowledge platform [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://sustainabledevelopment.un.org/.

Евмешкина Е. Л. Формирование системы показателей государственного стратегического планирования

Проанализированы показатели эффективности государственного стратегического планирования США. Определено, что система показателей государственного стратегического планирования Украины формируется на основании внешней политики Европейского Союза о внедрении целей устойчивого развития, внутренней политики государства. Предложены базовые перспективы для формирования системы показателей государственного стратегического планирования.

Ключевые слова: *показатели стратегического планирования, показатели государственного стратегического планирования, показатели устойчивого развития, показатели эффективности, социально-экономические показатели.*

Yevmieshkina O. Formation of the State strategic planning system indicators

Performance indicators of State strategic planning in USA is analyzed. The basis of Performance indicators of State strategic planning in Ukraine are foreign policy of EU about implementation of sustainable development goals and domestic policy. Basic prospects for the formation of the state strategic planning scorecard offered.

Key words: *indicators of strategic planning, indicators of state strategic planning, indicators of sustainable development, indicators of effectiveness, socio-economic indicators.*

УДК 351.72:336.1:352

А. В. Ковальчук
аспірант кафедри управління національним
господарством та економічної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ (НА ПРИКЛАДІ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Статтю присвячено актуальним питанням взаємодії інститутів публічної влади в унітарних державах (на прикладі КНР). Критично проаналізовано досвід реформування процесу бюджетоутворення в Китаї, проведення реформи фінансової децентралізації, розподілу доходів і видатків на різних рівнях державної влади. Запропоновано шляхи вдосконалення організації розмежування повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *інститути публічної влади, фінансова децентралізація, унітарні держави, рівні державної влади, бюджетний процес, публічні фінанси.*

Постановка проблеми. З початку ініціювання реформ і відкритості економіки в 1978 році Китай започаткував щорічне зростання економіки приблизно на 10% [9]. Наявні зміни системи державних витрат відображають структурну трансформацію китайської економіки і суспільства за період реформ, зокрема, перехід від планової економіки до ринкової.

Період до реформи характеризувався незначним розходженням статей надходжень державних фінансів до державного бюджету за рахунок приватних підприємств або безпосередньо державних чи урядових організацій та установ. Після того, як Китай розпочав період реформування сектору публічних фінансів, зокрема після відокремлення бюджетів підприємств від державного бюджету, розподіл фінансування між підприємствами й урядом передбачає розмежування зобов'язань щодо витрат і водночас відповідальність за їх фінансування.

Саме фінансування є основою і важливим елементом для управління тієї чи іншої країни, а відкрита та ефективна фінансова адміністрація є стратегічним базисом у боротьбі з корупцією. За останні роки китайський уряд здійснив низку заходів щодо стандартизації та вдосконалення управління публічними фінансами [5]. Важливим практичним завданням стало створення сучасної системи фінансового адміністрування для профілактики корупції шляхом удосконалення норм і правил, стандартизації роботи, підвищення гласності, моніторингу тощо. Адже саме ці заходи, на думку автора, є першочерговими в умовах проведення фінансової децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика, пов'язана з розподілом публічних доходів і видатків у період проведення фінансової децентралізації, широко вивчається українськими і зарубіжними вченими.

Зокрема, О. Самбук [2], А. Стойка [4] предметно аналізують відносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у розрізі механізмів їх ефективної взаємодії. В. Бодров [1] і С. Дяченко [1] конкретизують особливе значення мобілізації фінансових ресурсів як передумови зміцнення місцевих бюджетів. О. Соколова [3] у своїх дослідженнях приділяє увагу взаємодії фінансових інститутів як передумові гармонізації суспільних інтересів. Р. Канбур [7], Л. Ліу [8], Дз. Баоюн [6; 8], Дж. Мартінес-Васкес [6] досліджують вплив розподілу державних видатків усіх рівнів на суспільний розвиток. Е. Крівеллі [5], А. Ша [5] особливу увагу приділяють фіскальній дисципліні. К. Вонг [10] предметно досліджує муніци-

© Ковальчук А. В., 2017

пальні і місцеві фінанси в аспекті взаємодії фінансових інститутів.

Водночас майже відсутня аналітика щодо адаптації досвіду взаємодії інститутів публічної влади, зокрема фінансових, в українських реаліях.

Метою статті є вивчення досвіду реформування процесів взаємодії інститутів публічної влади в Китаї у процесі формування місцевих бюджетів і зведеного державного бюджету.

Виклад основного матеріалу. У 2014 році уряд Китаю переглянув Закон про бюджет Китайської Народної Республіки. Саме цей документ є передумовою реформування системи бюджетоутворення та адміністрування публічних фінансів, є комплексним стандартом відкритості і прозорості сучасної системи бюджетного управління та взаємодії інститутів публічної влади.

Бюджет Китаю – це річний фінансовий план доходів і витрат, що розглядається і затверджується відповідно до статутних процедур та має юридично обов'язкову силу. Державна рада (State Council) КНР готує проект центрального бюджету, який виконується після затвердження Національним Народним Конгресом (National People's Congress). Місцеві органи влади на різних рівнях готують власні проекти бюджетів, які затверджуються після місцевого Народного з'їзду (local People's congress) на відповідному рівні з метою розроблення єдиного державного бюджету і забезпечення у повному обсязі фінансових ресурсів у рамках правового регулювання [10].

Розміри фінансового забезпечення і державного бюджету в Китаї чітко визначені в Законі про бюджет, а саме: відповідні обсяги загального державного бюджету, бюджет державних фондів, бюджет державних капітальних операцій і бюджет фонду соціального страхування. У загальний державний бюджет включаються усі сукупні доходи і витрати, щоб повною мірою відобразити загальний обсяг, структуру і діяльність у сфері управління доходів і витрат уряду, таким чином досягаючи повноти і єдності бюджетної системи.

Відкритість і прозорість є важливими характеристиками сучасної фінансової системи і критично необхідні для створення «приязної адміністрації» соціально відповідальним урядом. В останні роки китайський уряд продовжує розширювати обсяг відкритого бюджету і розрахунків. Усі публічні департаменти або установи, що використовують бюджетні кошти, зобов'язані оприлюднити свій бюджет і підсумкові бюджетні рахунки. У 2014 році 99 установ на рівні центрального уряду оприлюднили свій бюджет і підсумкові рахунки, 31 провінція (автономні райони і міста) розкрили загальні публічні бюджети і відповідні відомчі бюджети для локальних областей [9].

Водночас розкрита інформація доповнювалась у подальшому докладніше: для бюджету і остаточних рахунків центрального уряду і різних відомств інформація стала загальнодоступною у цільовому аспекті функціональної класифікації об'єктів видатків та бюджету, а також остаточних рахунків спеціальних трансфертних платежів у розрізі регіонів та об'єктно.

Процес оприлюднення публічного бюджету й остаточних бухгалтерських рахунків у державних установах був також стандартизований, система оцінювання ефективності та відкритості у цій сфері була посиленою.

Для того, щоб гарантувати ефективність і стандартизованість використання фінансових коштів, китайський уряд ужив заходів щодо посилення бюджетних обмежень. Державний бюджет Китаю після затвердження Національним народним конгресом не може бути змінений за бажанням, усі витрати повинні бути виконані згідно з бюджетом і відповідати програмно-цільовому методу бюджетного планування [10].

Видатки місцевих органів влади, відомств і публічних органів на всіх рівнях точно відповідають затвердженому загальнодержавному бюджету без будь-яких витрат на заходи, що не передбачені в бюджеті. Під час виконання річного бюджету для таких непередбачених витрат, як ліквідація наслідків стихійних лих, що фінансуються зі спеціального фонду бюджету і резервних регіональних фондів, як правило, державна політика не розгортається для збільшення сукупних річних витрат. Тобто в разі настання надзвичайної ситуації понад цільове використання фінансових

коштів затверджується за рахунок бюджету наступних періодів на основі бюджетних механізмів наступних років.

Витрати всіх відомств повинні бути виконані відповідно до бюджетних рахунків і предметно. За необхідності проводиться альтернативне використання коштів між різними рахунками бюджету, здійснюються перерахунки між різними рівнями або проектами бюджету відповідно до правил і нормативних правових актів.

Публічні установи та інституції усіх владних рівнів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, діють відповідно до фінансової дисципліни, здійснюють нагляд за використанням фінансових коштів, у разі їх нецільового використання відповідно до чинного законодавства притягують винуватців до відповідальності за незаконну діяльність.

Законом про бюджет передбачено, що збір централізованого казначейства та інші платежі прийняті в Китаї, як і всі інші державні доходи і витрати, є об'єктом в аспекті зборів і проплат. Китайський уряд має намір продовжувати загальну реформу централізованого адміністрування казначейською службою оплати на рівні держави і провінцій (townships) з метою сприяння розвитку цієї системи з-поміж найнижчих владних рівнів.

До кінця 2014 року у 170 центральних відомствах і 16 000 підлеглих їм установах, 620 000 агентств із 36 провінцій, автономних районів, муніципальних утворень і місць соціально-економічного розвитку країни в рамках окремого державного планування реалізується реформа централізованого адміністрування казначейською службою оплати на рівні держави і провінцій [9].

Для публічних установ і посад централізованої влади, що розподіляють і використовують фінансові кошти, китайський уряд реалізує такі заходи, як розосередження влади, що здійснюється з різних питань, окремим відомствам і посадам; специфікація дозволів, наданих на різні рівні влади, регулярна ротація обов'язків і посилені процедури внутрішнього контролю з тим, щоб запобігти зловживанням владою і корупції. Міністерство фінансів Китаю оприлюднило Основні правила Міністерства фінансів для внутрішнього контролю (проект), в якому чітко визначені основні цілі, елементи, засоби та методи внутрішнього контролю [6].

Спеціальні підходи внутрішнього контролю, які охоплюють увесь процес управління ризиками, починаючи з ідентифікації ризиків, оцінки, класифікації, реакції на звернення, були розроблені відповідно до восьми видів ризиків, включаючи юридичний ризик, політичний ризик, ризик підготовки бюджету, ризик виконання бюджету, ризик громадського резонансу, операційний ризик державних органів, а також ризик виникнення конфлікту між зацікавленими сторонами.

Китайським урядом відповідно до вимог створення сучасної фінансової системи розгорнуто реформу бухгалтерського обліку публічної сфери і встановлено комплексну систему фінансової звітності на основі системи нарахування. Уряд ухвалив чітке рішення, що до 2020 року система урядових Стандартів бухгалтерського обліку, враховуючи китайську специфіку, має бути завершена. Ця система буде точно і повністю відображати публічні доходи бюджету, видатки, залишки та іншу інформацію про стан виконання бюджету, а також активи (зокрема, чисті активи), зобов'язання, доходи, витрати та іншу фінансову інформацію [5].

Китайський уряд також активно вивчає шляхи створення системи аудиту СРА державного сектора і системи державних закупівель СРА. Цілями проведення реформи є використання соціальних ресурсів у ході перевірки громадських фондів повною мірою, посиленні ролі незалежних третіх сторін у сфері соціального контролю, постійне підвищення прозорості у сфері державного фінансового управління.

Китайський уряд використовує портал фінансових департаментів як основну платформу для висвітлення фінансової інформації. На цій платформі своєчасно висвітлюється офіційна фінансова інформація, також інтенсивно розвивається та просувається мобільний додаток WeChat як офіційний канал Міністерства фінансів Китаю для сприяння залучення громадськості до обговорення та співучасті у громадських слуханнях.

Усі класифіковані фіскальні закони, нормативні акти і політичні документи, видані з 2003 року, оприлюднено на веб-сайті; всі видані некласифіковані фіскальні закони, нормативні акти і нормативні документи оприлюднюються на веб-сайті протягом 20 робочих днів після дати їх оголошення. Така інформація також оприлюднюється онлайн на щомісячній основі як базові дані щодо щомісячних фінансових доходів і витрат країни, продажів лотереї, а також економічних показників державної власності і державних холдингових підприємств у всій країні.

Крім того, структурний аналіз із збільшення податку з доходів розкривається на щоквартальній основі. Річний звіт Міністерства фінансів про висвітлення інформації щодо роботи уряду публікується на порталі щороку.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведений аналіз взаємодії інститутів публічної влади в КНР показав, що основною тенденцією сьогодення є децентралізація на основі принципу субсидіарності, де за центральними органами влади залишається визначення магістральної політичної лінії, а місцеві органи відповідальні за її деталізацію і виконання. Реформа фінансової децентралізації вимагає розподілу на постійній основі завдань між різними рівнями публічного управління. Із розмежуванням завдань вирішується питання про поділ бюджетних видатків між різними рівнями державної влади.

На наш погляд, уряду України під час проведення реформи фінансової децентралізації доцільно було б запозичити досвід КНР щодо поділу сфер прийняття рішень і сфер надання державних та муніципальних послуг. Це дасть можливість вибудувати ефективну систему взаємодії інститутів публічної влади і запобігти можливому конфлікту інтересів. Також доцільно запозичити досвід формування подвійної відповідальності державних службовців – перед керівниками і перед населенням.

Список використаної літератури:

1. Бодров В.Г. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування : [навч.-метод. матер.] / В.Г. Бодров, С.А. Дяченко. – К. : НАДУ, 2015. – 101 с.
2. Самбук О.М. Взаємовідносини органів державноївладитаінститутівгромадянськогосуспільства як предмет наукових досліджень / О.М. Самбук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/08.pdf.
3. Соколова О.М. Децентралізація фінансових відносин як необхідна умова гармонізації суспільних інтересів в Україні / О.М. Соколова // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенка, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – С. 191–193.
4. Стойка А.В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні : автореф. дис. … канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 / А.В. Стойка ; Донецьк. держ. ун-т упр-ня. – Донецьк, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bepabuucyca.by.ru.
5. Crivelli E. Promoting Subnational Fiscal Discipline: A Review of Budget Institutions and Their Impact on Fiscal Performance. Working Paper / Ernest Crivelli, Shah Anwar. – Washington, DC : World Bank Institute, 2009.
6. Martinez-Vazquez J. Expenditure Assignments in China / Jorge Martinez-Vazquez, Baoyun Qiao. – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1028.pdf.
7. Kanbur R. Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements / Ravi Kanbur. – 2001. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ifad.org/documents/10180/53c8e7e4-8cd2-4ac9-8772-22773897e9fd.
8. Liu L. Transition from Direct Central Government Onlending to Subnational Market Access in the PRC. / L. Lili, B. Qiao // Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets. – Washington, DC : World Bank, 2013. – С. 379–416.
9. PRC Ministry Of Finance, Report On The Execution Of The Central And Local Budgets For 2015 And The Central And Local Draft Budgets For 2016, March 5, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.china.usc.edu/prc-ministry-finance-report-execution-central-and-local-budgets-2015-and-central-and-local-draft.
10. Wong C. Improving China's Municipal Finance / C. Wong. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2016/07/Municipal-Finance-English.pdf.

Ковальчук А. В. Взаимодействие институтов публичной власти в унитарных государствах (на примере Китайской Народной Республики)

Статья посвящена актуальным вопросам взаимодействия институтов публичной власти в унитарных государствах (на примере КНР). Критически проанализирован опыт реформирования процесса бюджетообразования в Китае, проведения реформы финансовой децентрализации, распределения доходов и расходов на разных уровнях государственной власти. Предложены пути совершенствования организации разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *институты публичной власти, финансовая децентрализация, унитарные государства, уровни государственной власти, бюджетный процесс, публичные финансы.*

Kovalchuk A. Cooperation between public authorities in unitary states (e.g. China)

The article is devoted to topical issues of public authority institutions' interaction in unitary states (e.g. China). Critical analysis of the experience of budget process reform in China is given; i.e. the reform of fiscal decentralization, distribution of income and expenditures for the various government tiers. The ways of improving the distribution of powers between state authorities and local self-government in Ukraine are propozed.

Key words: *institutions of public government, fiscal decentralization, unitary state, authority tiers, budgeting and public finance.*

УДК 351.862.4

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

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ ЦІННОСТЕЙ ОБ'ЄДНАНОЇ ЄВРОПИ

У статті досліджується проблема формування національних цінностей українського суспільства в умовах інтеграції України до європейської спільноти. Розкривається питання формування європейських цінностей, що були закріплені Декларацією європейської ідентичності, прийнятою Європейським товариством у 1973 р. в Копенгагені, які вже багато років є привабливими для країн, що не входять у політичний, економічний і культурний простір об'єднаної Європи. Автор статті обґрунтовує спільність і відмінність національних цінностей українського суспільства і цінностей об'єднаної Європи.

Ключові слова: *національні цінності українського суспільства, європейські цінності, інтеграція України, Європейський Союз, європейська спільнота, тенденції, принципи.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена розкриттям теоретичних аспектів формування національних цінностей життєдіяльності українського суспільства у порівняні з цінностями об'єднаної Європи, що сприятиме аналізу можливостей долучення України до об'єднаного європейського простору. Перебуваючи в авангарді світового розвитку, Європа століттями формувала цінності, які вже багато років є привабливими для країн, що не входять у її політичний, економічний і культурний простір. Ці цінності частково були закріплені Декларацією європейської ідентичності, прийнятою Європейським товариством (назва Європейського Союзу, коли він складався з дев'яти країн-учасниць) у 1973 р. в Копенгагені. Ідентичність Європи, згідно з цим документом, базувалась на спільній спадщині, в основу якої покладено такі цінності: ідентичне ставлення до життя, яке ґрунтується на думці про створення суспільства відповідно до потреб людей; принципи результативної демократії; рівність перед законом; соціальна справедливість; повага до людських прав.

Мета статті – дослідити проблеми формування національних цінностей українського суспільства в умовах інтеграції України до європейської спільноти.

© Ларін С. В., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Усі наукові джерела з проблеми формування національних цінностей українського суспільства в умовах інтеграції України до європейської спільноти варто поділити на кілька груп. Першу групу становлять дослідження, в яких розкрито аспекти формування і функціонування європейських цінностей та європейської ідентичності включно з аналізом їхнього суспільно-політичного складника (Ю. Габермаса, К. Гамільтона, Е. Гіденса, Г. Деланті, Л. Касісчке, С Лукареллі, В. Магуна, Р. Мейна, Б. Нельсона, Дж. О'Салліван, А. Пагдена, Л. Пассеріні та ін.). У джерелах другої групи розкрито соціологічні, філософські, психологічні і політологічні інтерпретації сутності, природи і значення цінностей як феноменів соціального світу, а саме дослідження Ж. Бодріяра, Н. Смелзера, М. Шелера, Ф. Енгельса, К. Маннгейма, К. Маркса, К. Менгера, Є. Головахи, Н. Паніної, В. Тугарінова, М. Фрідлендера, К. Юнга та ін. Третю групу становлять дослідження авторів з політико-правового аспекту сутності і значення цінностей: В. Бранського, П. Бурдьє, В. Горбатенка, С. Ніколаєнка, В. Пантіна, І. Попова, В. Храмової та ін. До четвертої групи належать дослідження, які розкривають управлінський аспект формування національних цінностей у сфері національ-

ної безпеки: В. Горбуліна [1], А. Дацюк, С. Здіорука, О. Литвиненка, А. Качинського [2], А. Возженникова, Г. Новицького, М. Ожевана, Ю. Опалька, М. Розумного, Б. Парахонського, С. Пирожкова, Г. Ситника [3], В. Ліпкана та ін.

Українська дослідниця Н. Костенко [4] у своїх працях сконструювала модель, яка охоплює вісім бінарних цінностей (серед яких і політичні цінності, і неполітичні): 1) свобода – регулювання; 2) демократія – правопорядок; 3) соціальне розшарування – рівність; 4) відкритість – ізоляціонізм; 5) добробут – моральні норми; 6) наука (прогрес) – культура (традиція); 7) професіоналізм – колективізм; 8) швидкість – поступовість.

Незважаючи на значні теоретичні надбання щодо цінностей об'єднаної Європи, питанням формування національних цінностей українського суспільства, особливо у сфері національної безпеки, майже не приділено уваги. Це й актуалізувало наукові дослідження з окресленої проблематики.

Виклад основного матеріалу. Національні цінності українського суспільства належать народові, національній спільноті та є основою їхнього існування і розвитку. Вони виконують різні функції, зокрема інтегральну, регулюючу, соціалізуючу, комунікативну; постають у формі ціннісних настанов, орієнтацій, національно-політичних ідеалів, ідей, що становлять ядро національної самосвідомості. Формування національних цінностей українського суспільства відбувається під час складного історичного процесу націєтворення, що супроводжується розвитком національної духовної та матеріальної культури під прямим і опосередкованим впливом наявних економічних, політичних відносин і національних традицій [5].

Сучасні трансформації, загрози втрати української державності, творення української нації та водночас євроінтеграційні процеси загострюють потребу у формуванні національних цінностей українського суспільства з огляду на умови поліетнічності, актуалізують проблему консолідації української нації як одного з пріоритетних механізмів державного управління. Отже, формування національних цінностей українського суспільства є складним явищем, що відображається в особистісній і суспільній свідомості людей, об'єднуючи їх та постаючи вирішальним чинником усвідомлення таких цінностей, як свобода, відповідальність, патріотизм, українська національна ідея, українська мова, національна ідентичність, національна гідність і гордість, самодостатність, культурно-історична спадщина українського народу, державні та національні символи України, Конституція України, життя і здоров'я громадян української нації, солідарність громадян щодо стратегічних напрямів і цілей розвитку та захисту національних інтересів Української держави й нації, толерантність.

Ми погоджуємось із думкою О. Балакірєва [6], Ю. Щербакової [5], що на сучасному етапі націєтворення існують ризики гри на національних цінностях, зокрема тяжіння до патерналістських настроїв, а також замість розбудови громадянського суспільства – формування суспільства громадянської непокори.

Розглянемо закономірність задекларованих цінностей об'єднаної Європи для українського суспільства в умовах інтеграції України до європейської спільноти. Крізь призму демократичного ідеалу визначимо проблему, окреслимо перспективи та загальні тенденції трансформування національної ціннісної системи як передумови створення в Україні гармонійного ціннісного середовища, його національної безпеки.

У рамках масштабного міжнародного проекту «Європейське соціальне обстеження» (2004–2005 рр.) (European Social Survey) було проведено дослідження цінностей країн Європи, зокрема й України (23 країни ЄС + Україна). Це дослідження дає змогу сформувати ціннісний портрет населення України і зіставити його з більшою частиною населення Європи. Важливо, що об'єктами дослідження були як «старі» капіталістичні країни з давніми демократичними традиціями, так і колишні соціалістичні країни Центральної та Східної Європи (Угорщина, Польща, Словаччина, Словенія, Чехія), а також одна пострадянська країна (Естонія) [8, с. 45–65].

З огляду на дані попередніх міжнародних досліджень, до яких була залучена Україна, українські експерти проекту (Є. Головаха, А. Горбачик, В. Магун, Н. Паніна) очікували, що зміст життєвих цінностей українського населення буде значно відрізнятися від аналогічних цінностей населення європейських країн із розвинутою капіталістичною економікою та демократичними традиціями. Список цінностей, покладений в основу дослідження, був сформований ізраїльським дослідником Ш. Шварцем і охоплює 10 «латентних мотиваційних типів цінностей» [8, с. 46–73]: 1) *влада* (power) – соціальний статус і престиж, контроль чи домінування над людьми і ресурсами; 2) *досягнення* (achievement) – особистий успіх і його демонстрація через досягнення і здібності, що відповідають соціальним стандартам; 3) *гедонізм* (hedonism) – власне чуттєве задоволення; 4) *мотивація, стимуляція* (stimulation) – життя, насичене гострими відчуттями, новизною і складними завданнями; 5) *самостійність* (selfdirection) – незалежність у мисленні та прийнятті рішень, творчість, пізнання; 6) *універсалізм* (universalism) – розуміння, висока оцінка і захист благополуччя всіх людей, а також природи; толерантність; 7) *доброзичливість* (benevolence) – збереження і підвищення благополуччя людей, з якими людина часто спілкується; 8) традиція (tradition) – повага і прийняття звичаїв та ідей, які виходять із традиційної культури і релігії, прихильність до них; 9) *конформність* (conformity) – уникнення дій, схильностей і спонукань, які могли б засмутити інших людей або заподіяти їм шкоду, а також порушити соціальні вимоги і норми; 10) *безпека* (security) – безпека, гармонія і стабільність суспільства, взаємин із людьми і самої людини [6].

Загальновизнаними європейськими цінностями, на думку самих європейців, за даними «Євробарометра-69» [11], є мир (45%), права людини (42%) та повага до людського життя (41%).

Можна зробити висновок, що саме ці цінності формують ідеологічний каркас, який здатен об'єднати держави і громадян ЄС. Зазначені три цінності випередили такі цінності, як демократія (27%), законність, свобода особистості (21%), рівноправність

Таблиця 1

Середні значення 10 типологічних вартісних індексів в Україні та результати порівняння України з іншими країнами [7]

Назва укрупнених ціннісних категорій	Назва типологічних ціннісних індексів	Характеристика становища України порівняно з іншими європейськими країнами
Збереження	безпека	випереджає всі країни, крім Греції, Естонії, Польщі, Угорщини, з якими немає значних відмінностей
	конформність	випереджає всі країни, крім Норвегії, Польщі, Словаччини, Чехії, з якими немає значних відмінностей
	традиція	випереджає 16 із 23 країн, відстає від Греції, немає значних відмінностей із Словаччиною, Португалією, Польщею, Ірландією, Іспанією, Словенією
Відкритість до змін	самостійність	відстає від усіх країн, окрім Греції
	стимуляція	відстає від усіх країн, окрім Греції, Угорщини
	гедонізм	відстає від 21 країни, випереджає Польщу, немає відмінностей із Словаччиною
Самоутвердження	досягнення	відстає від 7 і випереджає 8 країн, немає значних відмінностей із 8 країнами: Грецією, Німеччиною, Норвегією, Ірландією, Данією і країнами Бенілюксу
	влада	має найвище значення і випереджає усі інші країни
Вихід за межі власного «я»	доброзичливість	відстає від 16 країн, випереджає Словенію, немає значних відмінностей зі Словаччиною, Чехією, Португалією, Угорщиною, Грецією, Польщею
	універсалізм	не відрізняється від 10 країн, зокрема Німеччини, Данії, Ірландії, Великої Британії, Норвегії, Іспанії

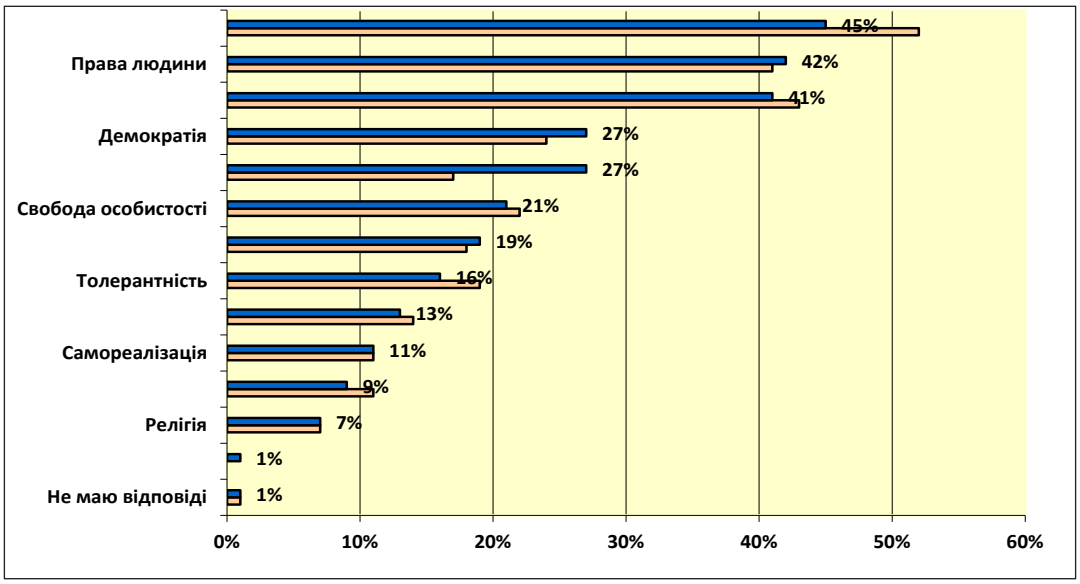


Рис. 1. Діаграма відповідей на питання: «Які з цінностей є найбільш важливими для вас особисто (не більше трьох)» [7, с. 47]

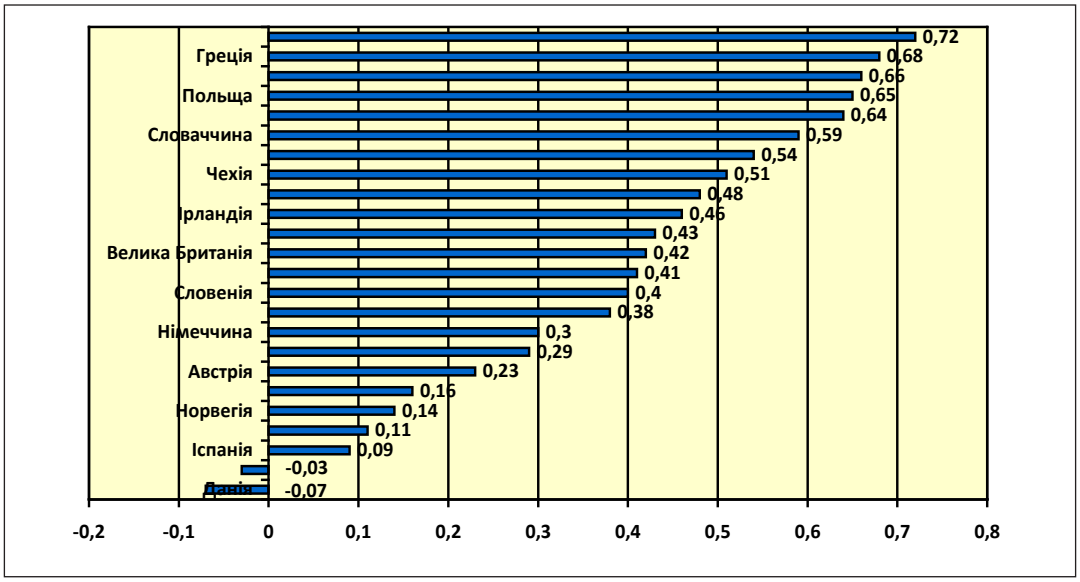


Рис. 2. Середні значення вартісного індексу «Безпека» в 24 країнах Європи [7, с. 48]

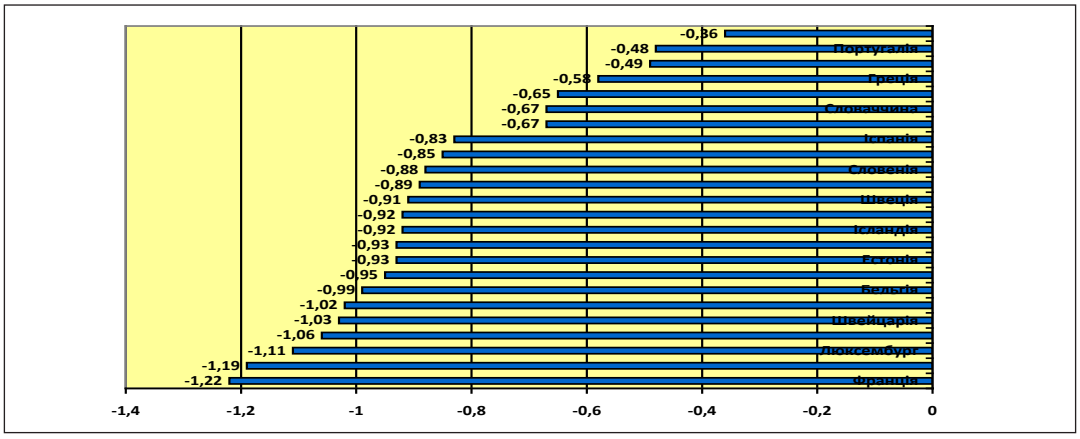


Рис. 3. Середні значення вартісного індексу «Влада» в 24 країнах Європи [7, с. 49]

(19%) і толерантність (16%). Менше 14% віддали перевагу таким цінностям: солідарність (13%), самореалізація (11%), повага до інших (9%), релігія (7%) (див. рис. 1).

Спільні цінності європейського суспільства визначають загальновизнаний ціннісний каркас, що набуває певних форм у побудові змістового ціннісного каркасу українського суспільства. Порівняння вартісних індексів України з країнами ЄС наведено у таблиці 1 [7].

Як видно з таблиці, Україна за 8 із 10 ціннісних індексів посідає крайні або близькі до крайніх позиції серед 24 європейських держав. Більшість відмінностей України за цими індексами з іншими країнами статистично значущі. Отже, цінності українського населення, як і очікували експерти Інституту соціології НАНУ, відрізняються від цінностей європейського суспільства та населення більшості інших країн – членів ЄС, залучених у дослідження.

Розглянемо, чим саме відрізняються цінності українців від середніх їх значень у Європі. Так, цінності безпеки, традиції, конформності та влади виражені в Україні помітніше, а цінності самостійності, гедонізму, стимуляції і доброзичливості, навпаки, слабше. Окрім того, Україна випереджає інші країни за одним із компонентів самоствердження, а саме за тим, де у фокусі багатство, повага і влада над людьми, а не активна самореалізація та самовіддача.

Отже, пересічному українцеві властива вища виразність цінностей, які належать до категорії «збереження» (безпека, кон-

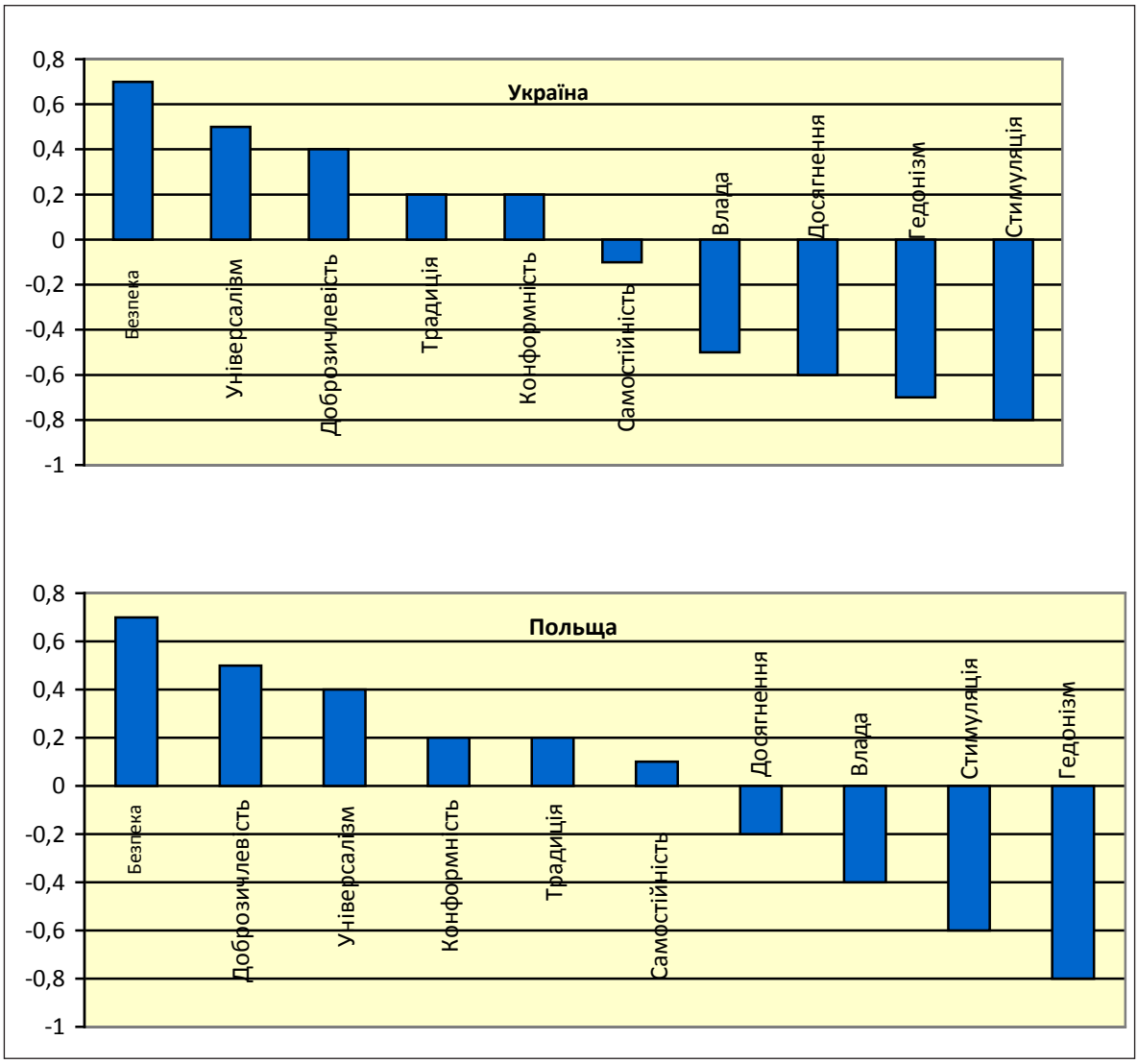


Рис. 4. Ціннісні профілі населення України і Польщі [7, с. 48]

формність, традиція) і влада над людьми. Розглянемо середні значення вартісних індексів лише двох із десяти цінностей українського суспільства порівняно з європейськими країнами, зокрема «Безпека» (рис. 2) та «Влада» (рис. 3).

Зазначимо, що виразність цінностей, які належать до протилежної за змістом категорії «відкритість до змін», значно нижча в Україні, ніж у 24 країнах Європи (самостійність, гедонізм, мотивація). Крім того, нижча цінність доброзичливості (з категорії «Вихід поза межі власного «я») і вища цінність влади, зокрема за рахунок цінності багатства, що є одним з її компонентів.

В українців сильніше виражена цінність досягнення успіху і його соціального визнання. Загальна конфігурація цих відмінностей змальовує образ людини, якій притаманна висока обережність (або навіть страх), потреба в захисті з боку сильної держави, консерватизм, прагнення «не висуватись» і страх перед соціальним осудом. Відповідно, у цієї людини порівняно слабко виражені потреби в новизні, творчості, свободі й самостійності, їй не властива схильність до ризику, прагнення до веселощів і задоволень. Водночас ця людина прагне до влади і багатства, а також до особистого успіху й соціального визнання (однак можна констатувати, що бажані досягнення не припускають творчості і створення нового). Сильна орієнтація на індивідуальне самоствердження знижує готовність цієї людини піклуватися навіть про тих, хто її безпосередньо оточує [7].

Таблиця 2

Розподіл відповідей на запитання: «Що саме в нинішніх умовах турбує Вас найбільше?», %

Загальне падіння рівня життя	44
Відсутність турботи держави про своїх громадян	43
Проблеми працевлаштування	28
Наявність хабарництва і корупції у структурах державної влади й управління	26
Відсутність реальних гарантій конституційних прав та свобод громадян	24
Некомпетентність влади	23
Падіння моральності	22
Відсутність можливостей для навчання	18
Стрімке розшарування суспільства за рівнем доходів	18
Стан економіки загалом	17
Поширення епідемій ВІЛ/СНІДу, інфекцій, що передаються статевим шляхом	17
Рівень злочинності	15
Можливість вступу України в НАТО	15
Неефективність економічних реформ в Україні	14
Низька ефективність роботи нинішнього складу Верховної Ради	12
Наявність (збільшення) боргу моєї родини з оплати комунальних послуг	12
Можливість соціального вибуху	12
Неефективність політичних реформ в Україні	11
Відсутність реальних інвестицій в економіку	11
Стан відносин із Росією	10

Якщо розглядати результати зіставлення за 8 ціннісними індексами, за якими Україна відрізняється від більшості досліджуваних країн, то однакові з нею середні значення найчастіше мають Греція, Польща, Словаччина (у 4-х ціннісних порівняннях кожна), а також Чехія, Угорщина та Ірландія (у 3-х ціннісних порівняннях кожна) [7].

Згадане дослідження дає нам змогу зіставити ціннісні профілі населення України та інших європейських країн. Для прикладу ми обрали Польщу, яка порівняно нещодавно ввійшла до складу ЄС (див. рис. 4).

Розглянемо ціннісні орієнтації українців, визначені Ю. Щербаковою за Ш. Шварцом і подані в табл. 2 [7].

Отже, законослухняність нині не є національною цінністю для більшої частини населення України. Це можна пояснити низкою причин: 1) відсутність довготривалих правових традицій в Україні; 2) подвійні стандарти щодо законослухняності у державі для опозиції, еліти, народу; 3) існування в національному характері українців таких якостей, як кмітливість і впертість, які межують із правовим нігілізмом; 4) наявність і процвітання довготривалого хабарництва і корупції у структурах державної влади й управління; 5) відсутність реальних гарантій конституційних прав та свобод громадян; 6) некомпетентність влади. Серед країн, у яких моральні стандарти вищі, ніж в Україні, українці на перше місце поставили країни Європейського Союзу – Данію, Швецію, Швейцарію,

Німеччину, Великобританію; а серед країн, у яких моральні стандарти такі самі, як і в Україні, найбільший відсоток віддали Росії.

Питома вага тих, хто серед найважливіших цілей розвитку України на перше місце поставив участь людей у прийнятті рішень, – 27,5%. Отже, демократична цінність «участь у прийнятті рішень» у сучасній Україні є цінністю меншості. Таким чином, реформи в Україні будуть приречені на провал доти, доки існуватиме баласт громадської пасивності і невизначеності.

Підтвердженням боротьби цінностей у свідомості українців є те, що за «демократичність» у 2016 р. висловилися 83% громадян порівняно з 55% у 1996 р. На питання про важливість життя у демократичній країні відповіли схвально у 2016 р. 96% громадян. Тобто курс на демократизацію підтримує і населення, і влада, принаймні де-юре. Водночас більше половини (63,7%) українців у 2013 р. вважали владу недостатньо демократичною, а 10,4% – не визначились. Оцінка рівня демократичності влади в Україні знову стала низькою, тому отримані результати можна інтерпретувати як «низький рівень демократії» (середнє значення – 6,59 за 10-бальною шкалою, що трохи більше серединного значення шкали).

Висновки і пропозиції. Аналізуючи результати дослідження щодо формування національних цінностей українського суспільства, можна відзначити стабільно критично низький рівень довіри громадян до владних інститутів, політичних партій, органів правопорядку, профспілок, міжнародних структур на відмінну від цінностей об'єднаної Європи. Протистояння еліт, їхнє бажання закріпити панівні позиції, «стабільна нестабільність» влади, структурування і переструктурування Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, силових структур, відсутність реальної децентралізації влади спричиняють формування в українському суспільстві соціального цинізму, що означає руйнування основ соціальної довіри, пошани і відповідальності за свої вчинки перед іншими. Такі негативні тенденції є передумовою руйнування національних цінностей українського суспільства, що є вирішальною перешкодою для зростання суспільного добробуту і перспектив стійкого розвитку соціуму.

Список використаної літератури:

1. Горбулін В.П. Стратегія національної безпеки України в аксіологічному вимірі: від «суспільства ризику» до громадянського суспільства / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський // Стратегічна панорама. – 2005. – № 2. – С. 13–26.
2. Горбулін В.П. Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський // Стратегічна панорама. – 2004. – № 3. – С. 15–24.
3. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України : [підруч.] / Г.П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.
4. Костенко Н. Мас-медіа у виборах: ціннісні орієнтації політичної сфери / Н. Костенко // Політична думка. – 1999. – № 4. – С 100–120.
5. Щербакова Ю. Функціональний портрет української державності у дискурсі національної інтегруючої ідеї / Ю. Щербакова // Політична культура суспільства: джерела, впливи, стереотипи : зб. статей і тез за матер. Всеукр. наук.-теорет. конфер. – Х. : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого ; НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2008. – С. 353–356.
6. Балакірєва О.М. Політична ситуація та соціально-економічні настрої населення України / О.М. Балакірєва, Д.А. Дмитрук // Український соціум. – 2007. – № 3. – С. 150–166. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.uisr.org.ua/journal.
7. Щербакова Ю. Цінності об'єднаної Європи : [монографія] / Ю. Щербакова. – К. : ВЦ «Академія», 2014. – 208 с.
8. Магун В. Жизненные ценности населения Украины: сравнение с 23 другими европейскими странами. Статья вторая. / В. Магун, М. Руднев // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2010. – № 4 (90). – С. 39.
9. Суперечності ідентичностей в Україні та шляхи їх регулювання в контекстах політики громадянської консолідації української нації. – К. : ІПіЕНД ім. Ф. Кураса НАН України, 2015. – 160 с.
10. O'Sullivan. John Values and Foreign Policy / O'Sullivan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.institute.sk/article.php? 1715.
11. Smith A.D. National Identity and the Idea of European Unity / A.D. Smith // International Affairs. – 1992. – Vol. 68. – P. 55–76.

Ларин С. В. Формирование национальных ценностей украинского общества в контексте ценностей объединенной Европы

В статье исследуется проблема формирования национальных ценностей украинского общества в условиях интеграции Украины в европейское сообщество. Раскрывается вопрос европейских ценностей, которые были закреплены Декларацией европейской идентичности, принятой Европейским обществом в 1973 г. в Копенгагене, и уже много лет являются привлекательными для стран, не входящих в политическое, экономическое и культурное пространство объединенной Европы. Автор статьи обосновывает общность и отличность национальных ценностей украинского общества и ценностей объединенной Европы.

Ключевые слова: *национальные ценности украинского общества, европейские ценности, интеграция Украины, Европейский Союз, европейское сообщество, тенденции, принципы.*

Larin S. Forming of national values of Ukrainian society in the context of values of incorporated Europe

The article examines the problem of the formation of the national values of the Ukrainian society in the conditions of Ukraine's integration into the European community. It expands the question of European values, which have been laid Declaration of European identity, adopted by the European Society of 1973 in Copenhagen, and for many years are attractive to countries not included in its political, economic and cultural space. The author substantiates, as are common national values of the Ukrainian society with the values of a united Europe, while different, have their own national trends.

Key words: *national values of the Ukrainian society, European values, integration of Ukraine, European Union, European Community, trends, principles.*

УДК 352

V. M. Markovets
postgraduate student of the department philosophy,
theory and history of public administration
of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine

THE POLITICAL CULTURE OF PERSONALITY IN GLOBALIZATION CHELLENGES CONDITIONS

In the article the basic aspects of process of transformation of political culture of society are analyzed in accordance with the dominant type of modern development of Ukraine. A concept "political culture of personality" is specified as the goal of political socialization, his interpretations in modern political diskurs. Features are exposed, technologies of forming of political culture of personality in transformation society.

Key words: *political culture, globalization, democratization, political system of society, political participation, transformation society.*

The problem formulation. The main problem of the political life democratization is the formation of citizens' political culture, because modern life is largely determined by the achieved level of political culture and its interaction with other political phenomena and global world.

Records of different population groups' interests, competence and responsibility of the ruling elite in public policy depend on this conscious activity choice of most people. Political culture encompasses all of relationships, which are formed between political actors in modern society, and is the factor that directly affects its democratic development.

Recent research analysis. Next scientists investigated the formation of political culture in different society social levels – H. Averyanova, V. Biletskyy, R. Voytovych, N. Dembytska, V. Kozlitin, V. Moskalenko, O. Morozova, V. Rebkalo, S. Savluk and other. The analysis of certain aspects of this issue is the subject of research in the writings of S. Bereza, V. Dobizhy, V. Korniyenko, B. Tsymbalistychnyy, H. Shchedrova .

An important contribution to the development of theoretical ideas of political culture was made by foreign scientists H. Almond, Z. Bzhezinskyy, Y. Vyatr, R. Dal, D. Denis, D. Iston, H. Lassuel, R. Merton, K. Previtt, R. Rudiher, R. Takyer, D. Tomson, D. Khurman and others. Despite the fact that many modern scientists' works problem are devoted to the problem of political culture formation to date the identity political culture formation in a globalized world are still very relevant.

The purpose of the article is to analyze and determine the transformation process characteristics of the individual political culture in the context of globalization

The main material. There is a permanent impact of the global information environment during the education of the individual. The formation process of political culture of the personality is dual. Not only culture affects on the mind of the individual, but also the personality affects the political culture by their actions in a certain way in determining its main characteristics in a particular historical phase. Often thinking about the necessity of individual's political culture formation is going without proper awareness this fact and its short-term structure. As a complex, multifaceted, dynamic phenomenon, the political culture combines two fields: politics and culture. Such a Union becomes a reason for significant attempts to unify, to give the phenomenon a specific classification that usually leads to the narrowing of its content. Political culture is dynamic and multicultural. It is a specialty and an essential feature. After all, it is capable to transform under the influence of new events in the social reality and to transform the political system. This gives you the opportunity to talk about the fact that the state influences the political culture formation in society. The

© Markovets V. M., 2017

multiplicity of political culture determines the presence in society is not only one primary, but also diverse cultures (sub-cultures, counter-cultures) inherent to the different groups. Accordingly, the political culture can not only change under the influence of changes in the political system, but also actively affects on the modern institutions formation and formation of system's elements. Thus, democratization as a state power implementation process characteristic in society valid not only planting by "top" in accordance with a certain consignment or governmental body's ideological theory, but also "from below", in other words, by society making new social procedures. Moreover each time the main value in this process makes the phenomenon of globalization – event, which leads to greater borders openness and the cultures intermingling, the particular society's modern culture formation through the universal adoption of a separate behavioral and cultural patterns.

The study of political culture problems will be the answer to the query how to find a way out of this situation, how to build a democratic, civil society and form a politically active nation in the present crisis in all Ukrainian society spheres of life. appears more and more weight of the political culture in terms of scientific and technical progress and strengthening of globalization processes. With the improvement of mass media in the world quickly spread universal political and cultural samples and values. They affect the new type of political culture formation of individual nation States citizens, changing political systems and actively forming political culture. The concept of "political culture" is based on the ideals of liberal democracy as the main globalization ideology principles. Since the twentieth century in the world formed the global political culture basis with certain, unique to it characteristics [13; 18].

The political culture democratic effect affects most countries in the world that are involved in globalization processes by new means of communication and cultural exchanges. The degree of this influence depends on the level of society openness, the political will of the elite to the political culture parts borrowing and adoption in society [7].

Countries with high economic growth and the welfare of citizens make maximum influence on the political culture development. Political culture and the civilization development degree of the state interdependence arises from the objective rich and poor countries distribution. Consequently, the majority of transitional societies including Ukraine are trying to borrow and to spread the values that are suitable to propel the country to a prosperous life in the long term. Political culture is best established in those States that have democratic historical tradition. Historical heritage is an active factor in the political culture formation, but the direction of such an impact (acceleration/deceleration) depends on the national customs. This is the set that is formed for decades and even centuries, and is not created in a few years. This draws the attention to B. Tcymbalistiy, who emphasizes that "political culture is the product of historical development and experience of the people. In the case of Ukraine this experience was bitter... In order to understand the political culture of Ukrainians, it is necessary to pay attention to the exposure sources which stimulated or stopped the Ukrainian political culture development in a historical way" [16, p. 58].

As the dictionary defines "Political culture – is a part of an overall culture that is manifested in the political life process; the historically and socially constructed product of people's political life, their political creativity, which reflects the society, nations, classes, other social groups and political relations individuals mastering process, and the development of their own essence and activity abilities as subjects of political life" [11, p. 263].

It is mobile and heterogeneous the society activities that brings all the historically formed heritage of the past in politics and constantly and gets new according to the rise nature of public relations. In such judgment becomes definite that the political culture can not only change under the action of political system transformation, but also conversely – to direct effect on this condition. Political culture is interpreted as a flexible and movable phenomenon that is as the various alternative branches in any society.

Not less problematic phenomenon that the political culture is globalization. Lately, it is increasingly influence on the independent individuals' and entire nation's political culture. Because the boundaries between the

countries and their citizens are fast destroyed by the fast development of information technology, communications and other, it causes to stronger interpenetration of cultures, the appearance of clear patterns of behavior, symbols, values, orientations including political ones in the world. By the language of Baudrillard, there take place "replication", borrowing entire communication techniques, behavioral guidelines, verbal signals systems [5]. It is created a so-called "target culture" based on specific examples, recognized as the best in this degree of human civilization development. This kind of culture is fixed by the Convention and contained in the society on the authority basis. The degree of borrowing by individual national cultures depends on the state borders degree of transparency, the involvement of this country in a world-wide cultural and educational exchanges and capacity, the overall mobility of people [15; 10].

As defined in the dictionary-reference book: "Globalization – the phenomenon and the process of interrelation and interdependence strengthening of countries in the world. Is appeared in the some countries desire of political and economic integration, problem solving that become global and require global effort. Among them: ensuring sustainable development strategy, resource conservation, development of information society, disaster prevention, space and world ocean exploration, creation of collective security systems, the fight against terrorism and the widespread and threatening disease, demographic challenges, etc." [14, p. 32].

Conclusions and proposals. As we can see, globalization is a process that engages a complex of characteristics: international movement of money, goods and services acceleration; the revival of transnational, for example cultural, relations with the help of modern communication technologies; the rapid turnover of ideas, views, behavior patterns, symbols and their universal application; increase awareness of the dangers and risks that threaten the world; growth in the number and importance of transnational institutions and globally connected international movements. All these processes are interrelated both horizontally and vertically and have a place at the national, subnational and transnational levels [15, 17].

Globalization determines the integration acceleration of Nations into the global system through the development of new means of transport, economic relations, the influence of mass media. It helps the flow of cultural communication between peoples and migration of people. Globalization, however, has positive and negative traits. Negative globalization manifestations are in the possibility of losing the Nations and States own cultural identity as a consequence of acculturation and assimilation.

The main danger that arises in parallel with globalization is that there is a unification of diverse public installations. Simultaneously, the unification does not mean that the existence of the best achievements of world culture will prolong. Standard for global culture in general and political culture is not justified from national identity point of view.

Contrary to the globalization critics judgments about that this process leads to a loss of identity and creating unified space, we argue that on the Earth, where lives 7 billion people, an absolute standardization is not feasible. More significant is the fact that the development of political culture and reduce cultural differences can be a criterion of civilization progress and a remarkable step to strengthen international relationships and understanding. All countries are interested to encourage the rise of such a civilization, where through the dividing lines between Nations and States the bridges of common interests, aimed to the formation of a global culture, are reduced. Conversely, conflicts in the world will be greater if there are more cultural disparities. Cultural change is not only the loss and destruction, but also the achievements and creativity.

As a result of strengthened relationships old forms of diversity disappear and at the same time a new cultural variety appears. It gives a choice between existing and potential best in national political culture.

References:

1. Averyanov V.B. Politologichniy entsiklopedichniy slovnik [Political Science Encyclopedic Dictionary] / V.B. Averyanov, I.V. Alexeenko, S.S. Andreev, V.G. Antonenko, O.V. Antonyuk. – K. : Heneza, 2004.
2. Averyanova H.M. Osoblivosti sotsializatsiyi molodi v umovah transformatsiyi suspilstva [Features of youth socialization in the conditions of society transformation] / H.M. Averyanova, N.M. Dembitska,

V.V. Moskalenko. – K. : PPP, 2005. – P. 308.
3. Biletskiy V. Globalizm yak yavische suchasnogo svitu i yogo vpliv na transformatsiyu osobistosti [Globalism as a phenomenon of the modern world and its impact on the transformation specialties] / V. Biletskiy // Donetskiy visnik Naukovogo tovaristva im. Shevchenka [The Shevchenko Donetsk Journal of Scientific Society]. – Donetsk : Shidniy Vidavnichiy Dim, 2004. – Vol. 5. – P. 51–59.
4. Bortnikov V.I. Politichna uchast i demokratiya: ukrayinski realiyi [Political participation and democracy: Ukrainian realities] / V.I. Bortnikov. – Lutsk : Vezha, 2007. – P. 524.
5. Bodriyyar Z. Simvolicheskiy obmen i smert / Z. Bodriyyar ; [per. s fr. S.N. Zenkipa]. – M. : Dobrosvet, 2000. – 787 p.
6. Voytovych R.V. The impact of globalization on the public administration (theoretical and methodological analysis) : [monograph] / R.V. Voytovych ; under total. ed. V.N. Knyazev. – K. : Izd NAPA, 2007. – 680 p.
7. Gels SD Politics [teach. guidances.] / SD Gels, S.M.Rutar. – Lviv : World, 2001. – [Electronic resource]. – Access mode : http://pidruchniki.ws/16520205/politologiya/politichni_eliti_liderstvo.
8. Encyclopedic Dictionary of governance / J.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A.M. Myhnenko [et al.]. ; ed. Y. Kovbasiuk, V.P. Troshchinsky, J.P. Surmina. – K. : Izd NAPA, 2010. – 820 p.
9. Kozlitin V.D. Globalization: the debate about the nature, causes and prospects of world globalization in the late XX – early XXI century / V.D. Kozlitin // History and Geography. – H. : Maidan, 2004. – Vol. 16. – P. 27–33.
10. Morozova O. Features of formation of political culture of youth in the context of globalization / O. Morozova [Electronic resource]. – Access mode : http://dissertation.com.ua/node/664721.
11. Political Science. Encyclopedic slovnyk. – K. : Henesis, 1997. – P. 263.
12. Savluk S. Consequences of globalization for development of Ukraine / S. Savluk // Staff. – 2007. – № 4. – P. 26–28.
13. The current Ukrainian political culture. [Electronic resource]. – Access mode : http://osvita.ua/vnz/reports/politolog/16534.
14. Management of social development: Dictionary Directory / ed. A.M. Myhnenka, V.D. Bakumenka ; V.D. Bakumenko, S.O. Borysevych, O.A. Baturyn and others. – K. : Izd NAPA, 2006. – 248 p.
15. Millennium development Objectives. Purpose 8: Formation global partnership development purposes [Electronic resource]. – Access mode : http://www.un.org/ru/ millenniumgoals/global.shtml.
16. Zimbalist B. Political Culture / B. Zimbalist // Ukrainian modernity. – 1994. – № 4. – 89 p.
17. Tardif J. Les enjeux de la mondialisation culturelle / J. Tardif, J. Farchy. – Paris : Éd. Hors Commerce, 2006. – 395 p. – [Electronic resource]. – Access mode : https://questionsdecommunication.revues.org/1652.
18. Robert R. Bundesrepublik Deutschland – Politisches System und Globalisierung / R. Robert[Electronicresource]. –Accessmode: https://books.google.com.ua/books?hl=uk&lr=&id=0UqKAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA139&dq=politische+Kultur+und+Globalisierung&ots=LGcC_JAn2L&sig=WHV8_U15i5pKbSy9FrhAOTT38&redir_esc=y#v=onepage&q=politische%20Kultur%20und%20Globalisierung&f=false

Марковець В. М. Політична культура особистості в умовах глобалізаційних викликів

У статті проаналізовано основні аспекти процесу трансформації політичної культури особистості в умовах глобалізації, її уніфікація. Уточнено поняття «політична культура особистості» як мета політичної соціалізації, визначено його інтерпретацію у сучасному політичному дискурсі. Розкрито особливості формування політичної культури особистості у трансформаційному суспільстві.

Ключові слова: *політична культура, глобалізація, демократія, політична система суспільства, політична еліта, трансформація.*

Марковец В. Н. Политическая культура личности в условиях глобализационных вызовов

В статье проанализированы основные аспекты процесса трансформации политической культуры личности в условиях глобализации, ее унификация. Уточнено понятие «политической культуры личности» как цель политической социализации, определено его интерпретацию в современном политическом дискурсе. Раскрыты особенности политической культуры личности в трансформационном обществе.

Ключевые слова: *политическая культура, глобализация, демократия, политическая система общества, политическая элита, трансформация.*

УДК 351.07/08

Г. В. Британова
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

Є. В. Скрильник
магістрант
Класичного приватного університету

НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЧИННИК ПОДОЛАННЯ ЗАГРОЗ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті наводиться обґрунтування низки пріоритетних заходів у процесі реалізації фіскальних реформ, які зможуть як запобігти загрозам, так і нівелювати ризики у сфері національної безпеки України у стратегічній перспективі.

Ключові слова: *національна безпека, фіскальна політика, бюджетно-податкова система.*

Постановка проблеми. На тлі посилення загроз і зростання нестабільності постають нові виклики фіскальній безпеці. В умовах нестабільності держави, регіонів, районів, міст виникають фіскальні дисбаланси. Втрати доходів бюджету, зростання видаткових зобов'язань, збільшення дефіциту бюджету, зростання державного боргу спричиняють виникнення бюджетних ризиків та актуалізують питання фінансової безпеки бюджетів. Саме врегулювання фіскальної безпеки дає змогу мінімізувати бюджетні ризики, стабілізувати фінансові потоки, а також забезпечити наповнення бюджету та його розподіл на розв'язання нагальних проблем. Зростаючі регіональні загрози міжнародній безпеці, що сформувалися на сучасному етапі, за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу. Отже, постає потреба забезпечення фіскальної безпеки і розробки відповідних механізмів протидії фіскальним ризикам та загрозам, що здатні забезпечити стабілізацію бюджетно-податкової сфери і реалізацію функцій бюджету.

Важливою передумовою модернізації є ефективна фінансова та, зокрема, бюджетно-податкова системи. Стан захищеності фіскальних інтересів держави, підприємств і громадян, здатність бюджетно-податкової системи своєчасно виконувати функції, адекватно реагувати на виклики, протидіяти ризикам і загрозам зовнішнього та внутрішнього характеру визначається як фіскальна безпека держави. У свою чергу, належне фінансове забезпечення є невід'ємним елементом військової, політичною та інформаційної, а зрештою і національної безпеки держави.

Метою статті є обґрунтування низки пріоритетних заходів у процесі реалізації фіскальних реформ, які зможуть як запобігти загрозам, так і нівелювати ризики у сфері національної безпеки України у стратегічній перспективі.

Виклад основного матеріалу. Модернізація і стабілізація внутрішньоекономічних процесів є визначальним фактором підтвердження суб'єктності держави та

© Британова Г. В., Скрильник Є. В., 2017

її стійкості: політичної, економічної, військової, інформаційної. Не менш важливою за облік уже понесених втрат є оцінка майбутніх ризиків, викликів і напрямів протидії загрозам.

Фіскальна безпека у довгостроковій перспективі має стати запорукою переможного підтвердження суб'єктності України. Тому зміцнення фіскальної безпеки України постає стратегічним завданням із метою захисту добробуту майбутніх поколінь.

Розглянемо докладніше першочергові заходи для подолання загроз у бюджетно-податковій сфері.

1. Підтримка високого рівня фінансування сектору оборони та безпеки у довгостроковій перспективі, оскільки ризик ескалації збройного воєнного конфлікту на Донбасі зумовлює необхідність зростання фінансування оборони у довготривалій перспективі. Окрім безпосереднього зростання видатків, особливого значення набуває забезпечення підтримки і національної безпеки у широкому значенні. Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки й оборони України № 92/2016 від 14.03.2016 р. складовими сектору безпеки й оборони є Президент України; Рада національної безпеки й оборони України; Міністерство оборони України; Збройні сили України; Міністерство внутрішніх справ України; Національна гвардія України; Національна поліція України; Державна прикордонна служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Служба безпеки України; Управління державної охорони України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Державна спеціальна служба транспорту; координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президентові України та розвідувальні органи України; апарат Ради національної безпеки й оборони України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику; інші складові, що визначені законами України.

Загалом на оборону та безпеку в 2015 р. з державного бюджету України було спрямовано 95,8 млрд. грн., що на 32,0 млрд. грн. або у 1,5 рази більше, ніж у 2014 р. У 2016 р. на забезпечення оборони й безпеки як одного з головних пріоритетів бюджетного фінансування було спрямовано 114,8 млрд. грн., а в 2017 р. планується 129,3 млрд. грн., що на 14,5 млрд. грн. або на 12,6 % більше. Основні напрями фінансування – Міністерство оборони (64 млрд. грн.), МВС (46,1 млрд. грн.) і СБУ (6 млрд. грн.). Зокрема, видатки на грошове забезпечення військовослужбовців за загальним фондом держбюджету збільшаться з 24,3 у 2014 р. та 33,8 у 2015 р. до 46,4 млн. грн. у 2016 р. та 54,8 млн. грн. у 2017 р. Завдяки зростанню бюджетного фінансування на рівні нормативу 5% ВВП відбувається модернізація армії, подальше зміцнення обороноздатності та безпеки країни.

2. Забезпечення збалансованості державних фінансів шляхом зниження бюджетного дефіциту. Дефіцит державного бюджету на 2016 р. було заплановано утримувати на рівні -3,7% ВВП, а згідно з проектом держбюджету на 2017 р. – 3,0% ВВП. Проектом Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» передбачено зростання доходів порівняно із 2016 роком на 17,3% до 706,3 млрд., видатків – на 14,9% до 775,3 млрд. Таким чином, дефіцит держбюджету складе 3% від ВВП або 77,5 млрд. грн., що відповідатиме рівню інфляції у 2016 р. і дасть змогу забезпечити збалансованість бюджету. Крім того, нині інфляція і девальвація національної валюти є одним із чинників макроекономічної нестабільності та розбалансованості державних фінансів. Скорочення дефіциту бюджету до 3% ВВП є позитивним кроком у стабілізації державних фінансів і потребуватиме виважених кроків у формуванні видаткової частини бюджету.

3. Розвиток системи середньострокового бюджетного прогнозування і планування. Впродовж 2014–2016 рр. залишився невиконаним підпункт 2.6.1 підрозділу 2.6. «Реформа публічних фінансів» розділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» Коаліційної угоди, який передбачає запровадження середньострокового бюджетного прогнозування і планування, системи стратегічного планування, зокрема шляхом запровадження трирічної бюджетної декларації і стратегічних планів міністерств (у межах гра-

ничних сум середньострокового бюджету) з переглядом наявної системи державних цільових програм на основі системи державного планування і прогнозування.

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 р. та плану заходів на її виконання передбачалося розроблення і подання КМУ проекту закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження трирічної бюджетної декларації у тримісячний строк із дня опублікування Закону України «Про державне стратегічне планування». Таке завдання було єдиним, що не виконане Міністерством фінансів України з поясненням: «Строк виконання не настав». Пояснення Міністерства у річному звіті за 2015 р. було обґрунтоване тим, що Закон України «Про державне стратегічне планування» не прийнятий. Пункт 66 Урядового плану на 2015 р., яким було передбачено розробку відповідного закону до 30 березня 2015 р. (головний виконавець – Мінекономрозвитку), було виключено відповідно до розпорядження КМУ № 1243-р від 25.11.2015 р.

Середньострокове бюджетне планування нині визнане Міністерством фінансів України одним із пріоритетів діяльності. Разом із проектом Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» було вперше оприлюднено прогностичні показники доходів та видатків на 2018–2019 рр., проте методики формування бюджетів усіх рівнів на середньострокову перспективу потребують подальшого вдосконалення. Ухвалення трирічної бюджетної декларації знов перенесене вже на 2017 р, що також зумовлене недоліками методологічного забезпечення.

Запровадження середньострокового бюджетного планування має надати позитивний сигнал для підприємців та інвесторів щодо передбачуваності державної фіскальної політики. Капітальні інвестиції, у свою чергу, передбачають тривалий термін реалізації. Тому прогнозованість фіскального курсу держави надасть ґрунтовну основу для розробки реалістично окупних бізнес-планів.

4. Прийняття державних соціальних стандартів для забезпечення підвищення якості державних послуг. На сьогодні Кабміном не затверджено соціальні стандарти і нормативи в описовому та вартісному вигляді, що надаються і делегуються державою місцевому самоврядуванню, а фінансові нормативи бюджетної забезпеченості за галузями бюджетної сфери не відповідають реальним потребам споживачів. Розрахунок і запровадження соціальних стандартів за всіма видами соціальних послуг, що надаються державою, перехід на фінансування соціальних послуг відповідно до затверджених державних соціальних стандартів були передбачені у Плані заходів із виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р., проте виключені згідно з пп. 1 п. 302 на підставі розпорядження КМУ № 893-р від 19.08.2015 р. Особливо гостро стоїть це питання у Донецькій та Луганській областях, де бюджетні розрахунки мають здійснюватись з урахуванням специфіки цього регіону щодо потреб у державних послугах. Як свідчить бюджетна практика 2015–2016 рр., обсяги медичної та освітньої субвенцій, що надаються з державного бюджету, не забезпечують мінімальну потребу в коштах навіть на виплату захищених статей видатків цих галузей.

Розробка профільними міністерствами спільно з Міністерством фінансів України описового та вартісного визначення соціальних послуг, затвердження їх Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 94 Бюджетного кодексу України дасть змогу забезпечити ефективність планування і використання бюджетних коштів.

5. Врегулювання особливостей оподаткування в зоні АТО в контексті податкової реформи. Проведення АТО в окремих регіонах України фактично унеможливлює будь-яку діяльність фізичних осіб і суб'єктів господарювання у цій зоні, а також виконання функцій органами влади, зокрема податкових і митних, які мають забезпечувати облік платників податків, контроль за їх справлянням. У зв'язку з цим потребують подальшого законодавчого врегулювання питання сплати податків і зборів на цій території. Проектом внесення змін до Податкового кодексу України з 1 січня 2017 р. передбачається встановлення особливостей справляння податків та збо-

рів платниками податків, місцезнаходженням (місцем проживання) яких є територія проведення АТО, а також тим, які здійснюють діяльність та/або мають нерухомість на території проведення АТО. Відповідно до норм законопроекту територія України поділяється на територію проведення АТО та іншу територію. У свою чергу, територія проведення АТО складається з тимчасово окупованої території та окремих територій проведення АТО, відмінних від тимчасово окупованої.

Законопроектом передбачено, що якщо місцезнаходження (місце проживання) платника було на тимчасово окупованій території станом на 14 квітня 2014 р. та до набрання чинності цим законопроектом, то щодо такого платника діють спеціальні положення:

1) зупинення нарахування штрафних (фінансових) санкцій та/або пені;

2) зупинення дії норм щодо надсилання і відкликання податкових вимог та погашення податкового боргу;

3) збереження та опрацювання контролюючими органами інформації про податковий борг в окремому позабалансовому порядку;

4) зупинення відліку строків давності, передбачених ст. 102 ПКУ.

Зазначені вище норми не застосовуються з дати реєстрації зміни місця проживання фізичною особою або місцезнаходження юридичної особи на іншу територію України або окремі території проведення АТО, відмінні від тимчасово окупованої території.

Законопроектом передбачено також особливості справляння податку на додану вартість, акцизного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Відповідні законодавчі зміни є нагально необхідними, але мали б і могли б бути прийнятими дещо раніше, аби уникнути численних непорозумінь у відносинах платників податків і фіскальних органів. Необхідно окремо відзначити позитивний ефект запровадження

з 1 липня 2015 р. безпрецедентної у світі системи електронного адміністрування ПДВ, яка унеможливила створення фіктивного податкового кредиту і, як наслідок, зменшення податкових зобов'язань та отримання незаконного бюджетного відшкодування підприємствами з тимчасово окупованих територій. Перевірити достовірність показників їхньої господарської діяльності фіскальні органи не мають фізичної можливості.

6. Планування коштів для реалізації програм і проектів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) на середньострокову перспективу. Згідно зі ст. 24 Бюджетного кодексу України ДФРР з 2013 р. створюється у складі загального фонду державного бюджету в обсязі не менше 1% прогнозованого обсягу його доходів. Кошти фонду спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (зокрема, проектів співробітництва і добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Критерії розподілу коштів є такими: 80% – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20% – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні).

Перехід від принципу субвенцій до фондового фінансування на конкурентній основі змушує органи місцевої влади докладати зусиль на розробку проектів, підвищувати власну кваліфікацію і шукати внутрішні резерви для співфінансування.

У 2015 р. було передбачено 2,9 млрд. грн., а сума профінансованих видатків склала 2,4 млрд. грн. або лише 81,9%. Решта коштів повернулися невикористаними до Державного бюджету. Тому доцільним і необхідним є рішення Кабінету Міністрів, щоб виділені на ДФРР кошти, які не були використані у поточному році, зберігалися за ним на наступний рік. Мінрегіон лобіює нормативні зміни середньострокового планування.

7. Посилення економічної обґрунтованості і фіскальної виваженості пропозицій

щодо подальшого збільшення видатків бюджету для відновлення Донбасу, надання соціальних і податкових пільг для учасників АТО та ВПО. Без належного фінансово-економічного обґрунтування, прогнозування і розрахунку фіскальних наслідків збільшення видатків на відновлення Донбасу можуть призвести до розбалансованості бюджетів.

З метою підвищення ефективності законодавчого та інституційного впливу держави на процес надання допомоги внутрішньо переміщеним особам та громадянам України, які проживають в Автономній Республіці Крим і районах проведення АТО, учасники парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» (31.03.2016 р.) рекомендують у п. 3. Кабінету Міністрів України підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України законодавчі пропозиції щодо:

– запровадження механізмів підтримки (зменшення податкового навантаження, запровадження пільгового кредитування, цільової фінансової допомоги тощо) для ведення внутрішньо переміщеними особами малого і середнього бізнесу, зокрема в сільській місцевості;

– особливостей оподаткування житлової нерухомості, що надається в оренду внутрішньо переміщеним особам;

– особливостей сплати земельного податку за користування земельними ділянками, які надаються під будівництво житла для внутрішньо переміщених осіб та їхніх житлово-будівельних об'єднань.

8. Створення єдиної централізованої бази отримувачів пенсій, соціальних виплат і допомоги. Міністерство соціальної політики з 1 серпня 2016 р. у тестовому режимі запустило Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб. Створення і розвиток реєстру ВПО здійснюється в рамках проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка ВПО та постраждалого населення в Україні» за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Кількість внутрішньо переміщених осіб істотно різниться через проблеми обліку різними державними інституціями. На початку березня 2016 р. Міністр соціальної політики України визнав, що втрати держави від шахрайства під час виплат соціальної допомоги псевдопереселенцям становлять від 6 до 12 млрд. грн. на рік.

Служба безпеки України впродовж 2015 р. регулярно фіксувала зловживання під час здійснення соціальних виплат вимушеним переселенцям із тимчасово окупованих територій. За даними відомства, станом на кінець лютого 2016 р. з 1,3 млн. осіб-переселенців понад 60% фактично постійно проживають на території ОРДЛО. Відповідно до нормативно-правових актів призначення усіх видів соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам здійснюється за місцем їх перебування на обліку в Україні (місцем фактичного проживання). Тому безпідставним поставало отримання з Державного бюджету коштів, спрямованих на соціальні виплати (зокрема, пенсійне забезпечення) внутрішньо переміщеним особам. Використання шахрайських схем штучно збільшило видатки бюджету на декілька мільярдів гривень Порушниками закону та авторами корупційних схем є шахраї, які використовують внутрішньо переміщених осіб у корисливих цілях

У більшості випадків оформлення соціальних виплат здійснювалось посадовцями органів соціального захисту населення, Державної міграційної служби та Пенсійного фонду України всупереч вимогам чинного законодавства України – без присутності тимчасово переміщених осіб. Отримані в незаконний спосіб гроші у більшості випадків переправлялись на тимчасово непідконтрольні території і використовувались для матеріальної підтримки представників незаконних збройних формувань. Співробітники СБУ викрили факти отримання низкою чиновників т.зв. «міністерства фінансів ДНР» соціальних і пенсійних виплат з бюджету України.

9. Налагодження постійно діючого автоматичного процесу верифікації на етапі призначення виплат, що дозволить посилити справедливість та адресність системи соціального захисту на користь найбільш нужденних верств населення. У травні 2016 р. GfK Ukraine було проведе-

но дослідження впливу проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і постраждалого населення в Україні». Загалом 10% бенефіціарів підтверджують існування напруги або невдоволення між ними і місцевими жителями, зокрема 4% стверджують, що останнім часом напруга посилилась, а 6% – що вона послабилась. Ще 8% зазначають, що раніше напруга була, але зараз її вже немає, а 83% – що її ніколи й не було. Причинами напруги найчастіше називають негативне ставлення з боку місцевих жителів до ВПО, зокрема через те, що ВПО «одержують більше допомоги, ніж місцеві жителі, які справді її потребують» і «відбирають робочі місця».

У системі реєстрації ВПО відбуваються окремі позитивні зрушення і покращення в роботі. Так, усі опитані працівники зазначили хоча б одне з них за останні 6 місяців. Найбільшими позитивними змінами у роботі з ВПО, що відбулись останнім часом, на думку опитаних ключових інформантів, були: – проведення виплат для ВПО тільки через «Ощадбанк», що допоможе запобігти зловживанням з боку ВПО (90% опитаних ключових інформантів вказали на цю позитивну зміну); запровадження перевірок ВПО (73%); проходження працівниками системи реєстрації ВПО тренінгів із роботи з ВПО (65%) та тренінгів із роботи з новим програмним забезпеченням (50%).

Зокрема, було вказано на нестачу вузьких спеціалістів, основним видом діяльності яких була б робота з ВПО (а не поєднання різних видів роботи). Як наслідок нестачі людей для роботи з ВПО трапляються затримки в наданні послуг, черги, обмежені години роботи. Тільки 8% опитаних працівників зазначили, що недоліків системи обліку і надання грошової допомоги ВПО немає. Необхідно вжити низку заходів для покращення системи обліку і надання соціальної допомоги ВПО. Серед таких працівники системи реєстрації ВПО найчастіше називали: впровадження єдиної інформаційної бази даних (82%); запровадження чітких прозорих правил перевірки соціальних виплат (77%); удосконалення програмного забезпечення (73% – зокрема, були нарікання на те, що воно не пов'язане з іншими базами даних, працює повільно, «зависає» тощо); щодо потреб власного відділення, то ключові інформанти найчастіше називали необхідність закупівлі нового обладнання (60%), розширення штату працівників (62%), проведення навчання працівників (50%), ремонт приміщень для реєстрації ВПО (38%).

10. Підвищення ефективності державного фінансового контролю. Серед порушень бюджетної дисципліни найбільш поширеними залишаються: порушення законодавства з оплати праці; порушення під час нарахування і сплати єдиного соціального внеску; безпідставне покриття витрат сторонніх юридичних, фізичних осіб або покриття за рахунок коштів загального фонду кошторису видатків, що мають здійснюватись за спеціальним фондом; незаконне списання коштів і матеріальних цінностей; незаконне відчуження, ліквідація (знищення) майна; зайве виділення (отримання) бюджетних коштів унаслідок завищення відповідних розрахунків; недоотримання фінансових ресурсів; недостачі матеріальних цінностей.

Згідно з рішенням Рахункової палати України № 12-6 від 16 червня 2016 р. затверджено результати аудиту ефективності використання у 2015 р. коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій. Так, Міністерству фінансів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, низці обласних і місцевих державних адміністрацій не вдалося повною мірою забезпечити у 2015 р. виконання планових показників та ефективне використання коштів державного бюджету за трьома бюджетними програмами в сумі 3,5 млрд. грн., спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій.

Модернізація системи державного фінансового контролю з урахуванням прогресивних європейських практик покликана забезпечити максимально своєчасне, повне й ефективне використання обмежених коштів бюджету.

Висновки і пропозиції. Забезпечення перемоги у фінансовій сфері переліченими заходами не обмежується, але вони спроможні надати основний позитивний ефект. Серед інших можливостей є інституційна реформа ДФС, спрощення податкового адміністрування та митних процедур, удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджетних коштів, посилення взаємодії органів державного фінансового контролю, зокрема через електронний документообіг та ін. Невід'ємною складовою фіскальної безпеки є монетарна компонента – стабільність грошово-кредитної і капіталізація банківської систем. Фіскальна і монетарна політики мають належним чином координуватись у процесі злагодження спадних фаз економічного циклу.

Вдосконаленню інституційного середовища реалізації фіскальної політики держави мають сприяти результативне завершення антикорупційної, правоохоронної та судової реформ із забезпеченням незалежності від волі третіх осіб. Усі разом вони покликані надати синергетичного ефекту. Високий рівень професіоналізму і компетенції виконавців – державної служби на всіх рівнях – має стати запорукою незмінності вектору. На всіх етапах реалізації реформ є важливим прозорий процес перебігу і публічне звітування влади для інституцій громадянського суспільства, зацікавлених сторін та кожного свідомого українця.

Список використаної літератури:

1. Звіт про результати роботи Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів за 2015 рік / Державна аудиторська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122325.
2. Проект Державного бюджету на 2017 рік / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/1892-Budget %202017 %20presentation.pdf.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0 %BF.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України № 92/2016 від 14.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016.
5. Фіскальна безпека України в умовах гібридної війни: виклики, ризики, загрози та напрями реагування / О.С. Власюк та ін. – К. : НІСД, 2016. – 71 с.

Бритова А. В., Скрыльник Е. В. Направления модернизации фискальной системы как фактор преодоления угроз в сфере национальной безопасности Украины

В статье приводится обоснование ряда приоритетных мероприятий в процессе реализации фискальных реформ, которые смогут как предотвратить угрозы, так и нивелировать риски в сфере национальной безопасности Украины в стратегической перспективе.

Ключевые слова: *национальная безопасность, фискальная политика, бюджетно-налоговая система.*

Brytova H., Skrylnyk Y. Directions of the tax system modernization as a factor of overcoming threats in national security of Ukraine

In the article it is substantiates the direction of priority actions in the implementation of fiscal reforms that will prevent threats and neutralize the risks in the sphere of national security of Ukraine in strategic perspective.

Key words: *national security, fiscal policy, fiscal system.*

УДК 35.077:005.311.6

О. І. Воронов
кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного
управління при Президентові України

ЗАЛУЧЕНІСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті розкривається взаємозв'язок між органами публічної влади та громадянським суспільством у процесах прийняття управлінських рішень. Розглядається «теорія залучення», яка є основою найкращих практик громадської участі у прийнятті рішень органами публічної влади. За допомогою психологічних методик визначено такі складові механізму залучення громадян до прийняття рішень органами публічної влади, як лояльність, залученість, контроль, сприйняття ризику. Проведено оцінювання впливу цих складових на ефективність прийняття рішень. Запропоновано напрями подальших досліджень.

Ключові слова: *громадянське суспільство, органи публічної влади, теорія залучення, прийняття рішень, залученість, лояльність, публічне управління.*

Постановка проблеми. Основними соціально-політичними факторами взаємодії держави з представниками громадянського суспільства є: зростання ролі громадянського суспільства у процесах управління державою; розвиток партнерства між громадянським суспільством, приватним сектором та державою як ефективний метод вирішення комплексних соціально-економічних проблем; зростання волі та здібності громадян (соціального капіталу) брати участь у суспільно-політичному житті держави; домінування у суспільстві мотивації загальної користі над бажанням отримати прибуток; визнання основним інструментом формування угод між суспільством та органами публічної влади методу плюралістичного прийняття рішень.

Незважаючи на потужну нормативно-правову базу розвитку громадянського суспільства в Україні реальна ситуація має складний характер. Структурну основу громадянського суспільства становлять громадські організації та об'єднання громадян; політичні партії, що не прийшли до влади; благодійні організації; громадські ЗМІ; самоврядні територіальні громади; трудові та навчальні колективи; професійні і творчі спілки; релігійні об'єднання. На сьогодні в Україні зареєстровано близько 140 політичних партій та 3 500 легалізованих громадських організацій, але більшість із них має фіктивний характер. Реально функціонує два десятка політичних партій, більшість благодійних організацій не виконують свої функції [1].

У теорії публічного управління прийняття рішень із залученням громадян зараховують до групових методів, які відрізняються позитивними характеристиками: значним обсягом інформації, що впливає на рішення; великою кількістю альтернатив рішень; відповідністю характеру демократичного суспільства; широкими комунікативними можливостями у доведенні рішень до зацікавлених сторін. Але цей процес має зворотній бік, коли органи публічної влади та громадянське суспільство заважають один одному прийняти оптимальне управлінське рішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні декілька років зростає визнання «теорії залучення» усіх зацікавлених осіб до прийняття управлінських рішень. Теорія розглядає технології формування умов для громадянського суспільства з боку органів публічної влади, які дозволять отримати найвищу активність суспільства під час вирішення соціальних проблем. Дослідження залучення громадян до вирішення соціальних проблем органами управління виникли 30 ро-

© Воронов О. І., 2017

ків тому. В. Кан (W. Kahn, 1990 р.) визначав «залучення» як засвоєння членами організації своїх робітничих ролей, під час якого вони успішно реалізуються фізично, емоційно та інтелектуально у професійній діяльності [2]. Пізніше «залученість» розглядалась як «емоційна та інтелектуальна прихильність» (R. Baumruk, 2004 р.; A. Richman, 2006 р.; K. Shaw, 2005 р.), або як кількісні моделі інвестування довільних зусиль працівниками для реалізації рішення (F. Frank, R. Finnegan, & C. Taylor, 2004 р.) [3]. С. Трус із колегами (C. Truss et al., 2006 р.) визначають «залученість» як «пристрасть» до праці, яка виникає через психічний стан особистості [4]. А. Сакс (A. Saks, 2006 р.) розглядає «залученість» через теорію соціального обміну, коли відносини працівника з організацією протягом часу трансформуються у довірчі, сталі, взаємні обов'язки, які існують до тих пір, поки виконуються певні правила соціального обміну [5]. В окремих дослідженнях акцент робиться на умови або рівні залучення (група, відділ, орган публічної влади) (О. Кішіньова, 2011 р.) [6]. До поняття «залученість» зараховують такі термінологічні конструкції, як «організаційна прихильність» (organisational commitment) та «організаційна громадянська поведінка» (organisational citizenship behavior). С. Ліпатов (2012 р.) відзначає, що в організаційній психології «організаційна прихильність» розглядається як конструкт, який відображає у свідомості людини зв'язок між нею та організацією, як соціальна установка, що включає «лояльність», «залученість» та «ідентифікацію» [7]. Форми і методи залучення громадян до прийняття управлінських рішень закріплені в певних нормативно-правових документах України [8].

«Теорія залучення» спирається на теорії задоволення працею (1970 р.), лояльності (1980 р.), повноважень співробітників (1990 р.), які пов'язані з теорією мотивації та разом повно відображають процес залучення громадян до прийняття управлінських рішень органами публічної влади. Європейські дослідження свідчать, що результативність організації прямо залежить від міри залученості менеджменту і стейкхолдерів до прийняття управлінських рішень. До 88% залучених співробітників впевнені, що реально впливають на формування і реалізацію управлінських рішень організації [9]. Тому метою дослідження є аналіз складових механізму залучення громадян до прийняття управлінських рішень органами публічної влади та визначення рівня їх впливу на ефективність ухвалених рішень.

Виклад основного матеріалу. До основних атрибутів громадянського суспільства належать: наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, існування громадської думки; громадське життя вільних індивідів у правовому полі; добровільні, автономні від держави на індивідуальному і колективному рівні асоціації. Громадянське суспільство характеризується самоорганізацією суспільного механізму для вирішення соціальних проблем; противагою узурпації влади з боку владних структур; соціалізацією, яка зменшує відчуженість індивідів та орієнтує їх на «суспільно корисні справи»; формуванням сприятливого середовища для поширення громадської культури; зміцненням демократичного ладу.

Залучення громадян до прийняття управлінських рішень органами публічної влади є взаємовигідним процесом. Механізми публічного управління посилюються за рахунок особистого часу та ресурсів громадян, а громадяни отримують додаткові можливості контролю за реалізацією рішень. «Залученість» (employee involvement) виявляється як міра збігу цінностей громадянина і суспільства. Оцінити її ефективність можливо лише через рівень задоволення громадян своїм життям. Міра залучення громадянського суспільства до вирішення суспільних проблем є важливою характеристикою ефективності органів публічної влади [10]. Владні рішення та пропозиції з готовністю сприймаються громадськістю, якщо її думка врахована у процесі підготовки управлінських рішень. Налагоджений процес залучення громадян спонукає окремих осіб та групи активніше брати участь у справах громади, поширює відповідальність і підзвітність за стан справ громади на інших громадян [11].

У сфері державного управління процес вирішення проблемних питань заснований

на «теорії лояльності» громадян до чинної влади. «Теорія лояльності» спирається на примус до виконання владних вимог. Формування взаємодії органів влади в системі публічного управління з громадянами засновано на «теорії залучення». У громадян виникає свобода вибору та бажання працювати заради суспільного блага. Аналіз «трикомпонентної моделі лояльності» Дж. Мейера і Н. Ален (1990 р.) дозволяє порівняти ці теорії. Лояльність спирається лише на примус, а залучення розглядається як взаємний процес, до якого залучені громадяни і представники органів публічної влади. В ситуації залучення громадяни і державні службовці спираються на свій емоційний вибір. Органи влади, що слідують «теорії лояльності», намагаються встановити емоційний контакт із громадянами за рахунок почуття їхньої моральної заборгованості перед державою, на відміну від органів публічного управління, які працюють, виходячи з «теорії залучення» на ґрунті позитивної мотивації. Третя «теорія поширення повноважень» стверджує, що громадянам потрібно надавати можливість формувати та приймати рішення, але у цьому аспекті повноваження стають елементом процесу залучення [12].

Одним із принципових питань дослідження залученості громадян до вирішення суспільних проблем є відсутність універсального її визначення. Розроблено багато варіантів класифікації типів громадянської участі в системі прийняття рішень. Ш. Арнштайн розробив «драбину залученості», яка ґрунтується на значущості громадянського суспільства і контролю для стабільності та ефективності політичної системи. Драбина поєднує три групи. Перша – це участь, яка охоплює технології маніпуляції та психотерапії. Друга група – це ступені імітації участі: інформування, консультації і задобрювання. Третя охоплює ступені громадянської влади: партнерство, делегування повноважень, громадянський контроль. Цей інструмент чітко відображає ставлення органів публічної влади до участі громадянського суспільства у прийнятті рішень [13]. Прикладом застосування підходів Ш. Армштайна може бути випадок, коли за допомогою математичної моделі проводився аналіз маніпулювання думкою великих соціальних груп. Із використанням аналізу суспільної думки громадян США про війну 2003 року в Іраку було доведено, що зміна суспільної думки з однієї проблемної ситуації впливає на сприйняття громадськістю інших ситуацій. Аналіз функціонування систем переконання певних суспільних груп дозволяє прогнозувати суспільну думку та керувати нею у процесі прийняття рішень певного рівня [14].

Прийняття групового рішення і його характер залежать від впливу таких факторів, як ефект поєднання знань (М. Шоу), ефект спільної інформації (Дж. Стейссер, Р. Титус), поляризація і зсув ризику (Дж. Стоунер), «масове мислення» (Г. Лебон), «групове мислення» (І. Джаніс). На думку Г. Лебона, іноді в масах відбувається деінтелектуалізація індивідів, які втрачають здатність до абстрактного мислення і формування суджень. Масове мислення характеризується образністю, гіпертрофованою емоційністю, однобокістю почуттів, легковір'ям, колективними ілюзіями, фантазіями. У процесі публічного управління складними соціальними системами постійно виникають ситуації, коли зацікавлені сторони намагаються змінити становище системи на вигідне для себе. У цьому випадку стратегії досягнення цілей зумовлюють необхідність для кожного гравця або соціальної групи розглядати не тільки стратегії застосування їхніх особистих ресурсів, а й можливості поєднання ресурсів усіх гравців із близькими цілями у вигляді коаліції [15]. Для підвищення результативності публічного управління треба поширювати залученість громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень, але дослідження соціально-психологічних аспектів залученості громадян свідчать про існування негативних феноменів у цьому процесі, які потрібно враховувати.

Для забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у процесі прийняття рішень «Кодекс рекомендованої практики громадянської участі у процесі прийняття рішень», ухвалений Радою Європи в 2009 році, обґрунтовує чотири основні рівні залучення громадян, на які повинні орієнтуватись органи публічної влади та громадські організації (див. рис.

1). Технології залучення залежно від рівня можуть застосуватись на будь-якому етапі прийняття управлінського рішення органом публічної влади. Такий рівень залучення, як інформування, включає процеси прийняття рішень органами місцевої влади; документи, що стосуються проектів рішень та ухвалених рішень. Рівень консультацій охоплює проведення суспільних слухань за участю суб'єктів прийняття рішень із метою визначення актуальних питань та збору пропозицій, проведення експертних семінарів і зустрічей із метою підготовки експертних рекомендацій щодо вирішення проблеми. На рівні діалогу проводиться обмін думками щодо конкретних питань у структурі рішення, що готується.

На рівні партнерства проводиться залучення громадських організацій та громадян на етапах розробки і реалізації рішень, формування можливості прийняття спільних рішень органів публічної влади та громадськості [17].

Міжнародна асоціація з питань суспільної участі (IAR 2) запропонувала дещо іншу класифікацію залучення громадськості. Вона включає п'ять стадій: інформування, консультації, залучення, співробітництво та надання повноважень. Перша стадія майже не стосується залучення громадян. На другій стадії виникає такий важливий елемент, як зворотній зв'язок щодо ухвалених рішень, який сприяє залученню громадян до їх прийняття. На стадії залучення виникають обов'язки органів влади перед громадськістю щодо реалізації зауважень із прийнятих рішень, що сприяє розгортанню процесів спільного вирішення соціальних проблем громадянами й органами влади. На стадії співробітництва застосовуються такі елементи процесу прийняття рішень, як урахування пропозицій і думок громадян органами влади та обрання альтернатив рішень за згодою сторін. Стадія надання повноважень передбачає безпосередню участь громадянського суспільства в реалізації управлінських рішень. Аналіз сучасного стану справ в Україні свідчить, що дуже рідко застосовуються останні три стадії, хоча це стало поширеною європейською практикою.

Залежно від рівня впливу рішення, яке приймається, визначається цільова група, що потребує залучення. Як правило, визначаються чотири рівні громадянського впливу: великий вплив на все суспільство, великий вплив на окремий регіон або соціальну групу, низький вплив на суспільство, низький вплив на окремий регіон або соціальну групу. В теорії публічного управління розглядаються такі види цільових груп залежно від рівня рішення, що приймається: окрема група громадян, місцева спільнота, окрема категорія громадян, представники окремих специфічних і професійних груп (ветерани праці та війни, освітні діячі), національні меншини, представники окремих регіонів. Залученість до прийняття рішень розглядається нами як процес співпраці громадянського суспільства з представни-

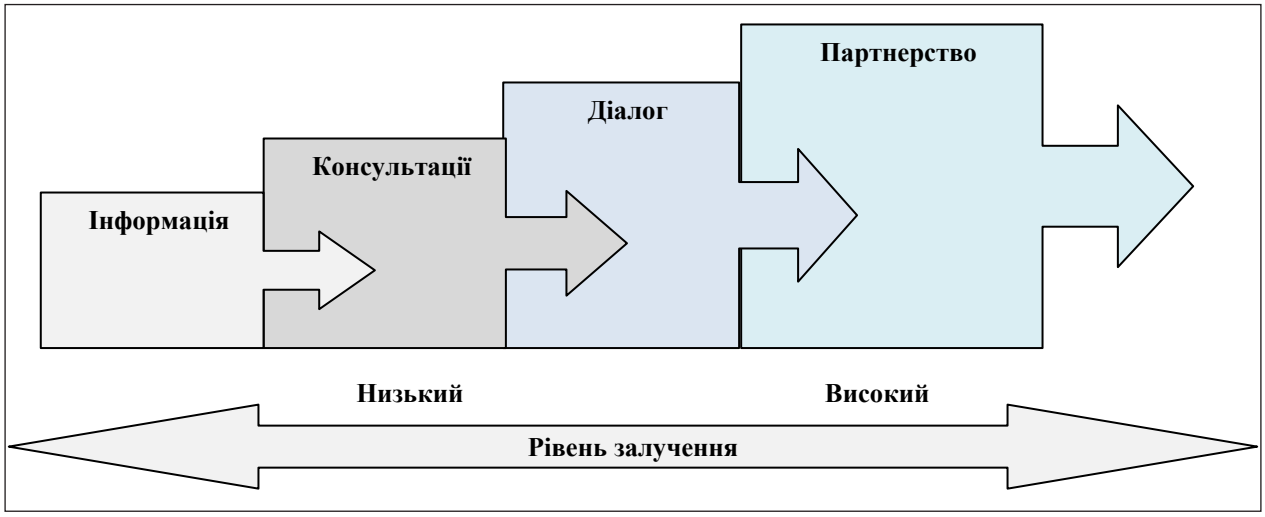


Рис. 1. Рівні залучення громадян до прийняття управлінських рішень [16]

ками органів публічної влади, тому було вирішено провести дослідження впливу залученості працівників органів публічної влади на формування управлінських рішень. Особиста залученість державних службовців надає вирішальний вплив на їхню професійну діяльність, зокрема прийняття управлінських рішень [18]. У дослідженні брали участь 302 слухача заочної форми навчання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. Були застосовані методики «Шкала організаційної лояльності» (Organizational Commitment Scale) Дж. Мейера і Н. Ален (1990 р.) і «Тест життєстійкості» (Hardiness Survey) С. Мадді (1984 р.), які дозволяють визначити рівень та види лояльності державних службовців, її зв'язок із залученістю і вплив на формування управлінських рішень [19]. Дослідження проводилось у листопаді 2016 року (див. табл. 1).

Інтерпретація результатів досліджень свідчить про те, що всі категорії державних службовців отримали показники вище стандартного середнього (середні стандартні показники: афективна лояльність – 4,1; продовжена – 3,9; нормативна – 3,8; залученість – 37,64; контроль – 29,17; прийняття ризику – 13,91). Найбільш високу афективну лояльність демонструють керівники органів публічної влади або окремих підрозділів. Їхні показники афективної лояльності (affective commitment scale), яка визначає особисту прихильність до справи, добре корелюються із показниками залученості до управлінської діяльності та прийняття рішень.

Найвищий показник продовженої лояльності (continuous commitment scale) продемонстрували керівники-жінки, що свідчить про їхнє повне розуміння рівня особистих інвестицій в організацію та можливостей це втратити. Вони також демонструють високий показник залученості, хоча з дещо іншою формою мотивації. Усі категорії державних службовців мають показники вище за середній із нормативної лояльності (normative commitment scale), особливо керівники-чоловіки. Нормативна лояльність розвивається на ґрунті особистих цінностей державного службовця та їх збігу з цінностями організації. Особливістю такої моделі організаційної лояльності є те, що її компоненти розвиваються незалежно один від одного на ґрунті різноманітних обставин. Найбільш високий показник залученості мають керівники в системі державної служби, на відміну від підлеглих і, зокрема, керівники-чоловіки. Показник контролю свідчить про впевненість державних службовців, що вони мають вплив на події, які відбуваються в органах публічної влади, та можуть сприяти залученню громадськості до прийняття управлінських рішень. Показник прийняття ризику свідчить про готовність державних службовців приймати сміливі, неординарні рішення й активно використовувати для цього такий інструмент, як залучення громадянського суспільства.

У процесі прийняття рішень із залученням громадянського суспільства виникають два щаблі: рішення з високим та низьким рівнем залучення. Інтерпретація досліджень надає можливості встановити,

Таблиця 1

Показники лояльності і життєстійкості державних службовців

Категорії опитаних	Стать	Кількість	Вік	Лояльність			Життєстійкість		
				Афективна	Продовжена	Нормативна	Залученість	Контроль	Прийняття ризику
Керівники	ч	52	32–44	5,2	4,3	6,1	48,7	45,3	27,5
Працівники	ч	67	23–46	4,8	5,7	5,5	40,4	42,6	20,8
Керівники	ж	44	28–42	5,8	4,9	5,3	46,2	47,1	22,3
Працівники	ж	139	24–39	5,1	3,6	4,4	38,3	36,8	19,9
Середні показники	–	302	–	5,2	4,6	5,3	43,4	42,9	22,6

Джерело: розроблено автором.

що на сьогодні рівень залученості державних службовців вище за середній, але за всіма категоріями державних службовців він має резерви для зростання та підвищення показників.

Висновки і пропозиції. В умовах демократизації сучасного українського суспільства процеси залучення громадян до прийняття рішень органами публічної влади динамічно поширюються і набувають професійного характеру. Вдосконалюється нормативно-правова база, технології та інструменти залучення громадян органами влади, форми участі і суспільного контролю з боку громадян. Ключову роль у цьому механізмі грає суб'єктивний фактор. Формується механізм залучення громадян органами публічної влади до прийняття рішень, який включає рівні залученості керівництва, державних службовців і працівників органів публічного управління, окремих громадян та певних соціальних груп, фактори і критерії залучення, безпосередні та опосередковані зв'язки, методи оцінювання і вдосконалення. Критичним моментом застосування професійного підходу до завдань залучення є перехід від зовнішнього мотиваційного стимулу (контроль і відповідальність), що превалює у сучасних органах публічної влади, до внутрішнього мотиваційного стимулу (прагнення до професійного самоствердження). У дослідженнях механізму залучення виникає багато питань, що зумовлюють його ефективність. Потрібно розглянути процеси залучення залежно від гендерного аспекту, посадового статусу і цінностей державних службовців. Виникає необхідність досліджень феноменів прийняття групових рішень у сучасних умовах, особливостей масової поведінки та їх впливу на залучення громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень органами публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Грабовський В.А. Шляхи вдосконалення взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / В.А. Грабовський, О.О. Мішан // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 1 (41). – С. 361–365.
2. Kahn W.A. Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work / W.A. Kahn // Academy of Management Journal. – 1990. – Vol. 33. – P. 692–724.
3. Baumruk R. The missing link: the role of employee engagement in business success / R. Baumruk // Workspan. – 2004. – Vol. 47. – P. 48–52.
4. Employee engagement in theory and practice / ed. by C. Truss [et al.]. – New York : Routledge, 2014. – 320 p.
5. Saks A.M. Antecedents and consequences of employee engagement / A.M. Saks // Journal of Managerial Psychology. – 2006. – Vol. 21. – No 6. – P. 600–619.
6. Кішіньова О.В. Залученість громадян до прийняття рішень на регіональному та місцевому рівні / О.В. Кішіньова. – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kds.org.ua/blog/kishinova-ov-zaluchennya-gromadyan-do-prijnyattya-rishen-na-regionalnomu-ta-mistsevomu-rivni.
7. Липатов С.А. Социально-психологические факторы организационной приверженности сотрудников (на примере коммерческих организаций) / С.А. Липатов, Х.И. Синчук // Организационная психология. – 2015. – Т. 5. – № 4. – С. 6–28.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF.
9. Seijts G.H. The Ten C's of Employee Engagement / G.H. Seijts, C. Dan // Ivey Business Journal. – 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Employee_engagement.
10. Чуланова О.Л. Вовлеченность персонала организации: основные подходы, базовые принципы, практика использования в работе с персоналом / О.Л. Чуланова // Науковедение. – 2016. – Т. 8. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://naukovedenie.ru/PDF/127EVN216.pdf.
11. Софій О.З. Залучення громадян до процесу прийняття рішень органами місцевої влади шляхом використання потенціалу громадських консультацій / О.З. Софій, І.І. Каспрук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 6. – С. 112–117.
12. Хельвиг Й. Вовлечённость персонала в России / Й. Хельвиг. – Хельсинки : Russia Advisory Group Oy, 2012. – 126 с.

13. Arnstein S.A. Ladder of Citizen Participation / S.A. Arnstein // JAIP. – 1969. – Vol. 35. – No 4. – P. 216–224.
14. Friedkin N. Network science on belief system dynamics under logic constraints / N. Friedkin, A. Proskurnikov, R. Tempo, S. Parsegov // Science. – 2016. – Vol. 354. – Issue 6310. – P. 321–326.
15. Кулинич А.А. Модель поддержки принятия решений для образования коалиций в условиях неопределённости / А.А. Кулинич // Искусственный интеллект и принятие решений. – 2012. – № 2. – С. 27–38.
16. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process / Council of Europe. – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/code-of-good-pratice-for-civil-participation-in-the-decision-making-process-en.pdf.
17. Айтенова Ш. Вовлечённость общественности к участию в принятии решений на местном уровне / Ш. Айтенова, А. Крыкбаева, А. Жарас. – Астана : ERMEC, 2015. – 64 с.
18. Барабанщикова В.В. Представление о вовлечённости в работу и трудоголизм в современных психологических исследованиях / В.В. Барабанщикова, О.А. Климова // Национальный психологический журнал. – 2015. – № 1 (17). – С. 52–60.
19. Meyer J. A three-component conceptualization of organizational commitment. Some methodological considerations / J. Meyer, N. Allen // Human Resource Management Review. – 1991. – Vol. 1. – P. 61–98.

Воронов А. И. Вовлечённость гражданского общества в принятие решений органами публичной власти

В статье раскрывается взаимосвязь между органами публичной власти и гражданским обществом в процессах принятия управленческих решений. Рассматривается «теория вовлечённости», которая является основой лучших практик гражданского участия в принятии решений органами публичной власти. С помощью психологических методик определено такие составляющие механизма привлечения граждан к принятию решений органами публичной власти, как лояльность, вовлечённость, контроль, восприятие риска. Проведено оценивание влияния этих составляющих на эффективность принятия решений. Предложено направления дальнейших исследований.

Ключевые слова: *гражданское общество, органы публичной власти, теория вовлечения, принятие решений, вовлечённость, лояльность, публичное управление.*

Voronov O. Civil society involvement in a decision-making by public authorities

The article reveals the interrelationship between public authorities and civil society in the managerial decision-making processes. The civil society structure in Ukraine has been determined. It is proved, that "group decisions" phenomenology is at the very core of involving civil society in decision-making by public authorities. The subject of consideration is the "theory of involvement", which is the framework of best practices of public participation in decision-making by public authorities. It is also stated that the "theory of involvement" is closely connected with the "theory of loyalty". The comparative analysis of these theories has been done. Further research trends have been proposed.

Key words: *civil society, public authorities, theory of involvement, decision-making, involvement, loyalty (commitment), public administration.*

УДК 351.861

О. Б. Ганьба
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
та приватно-правових дисциплін факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького

ШЛЯХИ ТА ЗАХОДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗРІЗІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ І ВІЙСЬКОВОГО ПРОТИСТОЯННЯ НА СХОДІ УКРАЇНИ

У роботі визначаються та аналізуються шляхи комплексної модернізації системи державного управління в Україні. Окреслюються конкретні заходи щодо їх ефективної реалізації. Особливістю дослідження є врахування факторів воєнного протистояння на сході України та реформації сучасної української державності.

Ключові слова: *державне управління, шляхи модернізації, заходи реалізації, воєнне протистояння, реформація державності.*

Постановка проблеми. Сучасний стан державного управління в Україні характеризується його суперечливістю, розбалансованістю, хаотичністю і невеликою результативністю. Головною проблемою є значна політизація влади всіх рівнів, проникнення великого капіталу в усі владні структури, відрив діяльності владних управлінських органів від нагальних потреб та інтересів населення, неефективне забезпечення основних прав і свобод людини.

Викладені проблеми державного управління значно ускладнюються воєнним протистоянням на сході України з російськими терористичними угрупованнями, анексією окремих наших територій і втратою контролю над частиною державного кордону.

Про це більш докладно вже йшлося у попередньому нашому дослідженні [1].

Сучасні органи державного управління фактично застосовують потрійні стандарти під час здійснення влади: по-перше, вони вимушені певною мірою враховувати приписи та настанови нормативно-правових актів управлінського змісту, вказівки і розпорядження вищих органів влади, по-друге, вони переслідують власні приватні інтереси з метою збагачення за рахунок державних або суспільних ресурсів, по-третє, вони зобов'язані лобіювати і задовольняти вимоги й потреби тих бізнесових кланів і політичних груп, завдяки яким вони прийшли до влади.

Зазначені проблеми викликають нагальну потребу докорінної модернізації системи державного управління, системного вдосконалення його стратегії і тактики задля ефективного впровадження запланованих 62 реформ. Цього вимагає і Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», в якій зазначається, що постала гостра проблема очищення влади на всіх рівнях [2, с. 2–3].

Викладені проблеми потребують глибокого наукового аналізу нинішнього стану системи державного управління в Україні, вироблення й обґрунтування ефективних шляхів і заходів її модернізації задля суспільного прогресу у цілому, адже це зумовлено прикладним характером і практико-орієнтованою спрямованістю науки державного управління [3, с. 8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий науковий внесок у дослідження проблем підвищення ефективності державного управління, вдосконалення його механізмів, науково-теоретичних і прикладних аспектів внесли такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В.Д. Бакуменко, К.О. Ващенко, Р.В. Войтович, Д.П. Зєркін, В.М. Князєв, Ю.В. Ковбасюк, О.А. Линдюк, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радиш, Ю.П. Сурмін, П.П. Толочко, Є.М. Хриков та ін.

© Ганьба О. Б., 2017

Завдяки їхнім науковим дослідженням сформовано інституційні засади розвитку державного управління, проаналізовано особливості та причини неефективності державного управління, запропоновано окремі шляхи і засоби вирішення багатьох проблем державного управління.

Однак із плином часу, зміною політичної та економічної ситуації у державі, тривалим воєнним конфліктом на сході України потребують додаткового переосмислення та наукового доопрацювання деякі проблеми державного управління. Так, потребують подальшого опрацювання проблеми підвищення ефективності й оперативності державного управління з урахуванням воєнного протистояння у зоні конфлікту та на територіях, прилеглих до неї, потребують подальшого аналізу шляхи та заходи модернізації усієї системи державного управління, обґрунтування її філософсько-антропологічної переорієнтації тощо.

Метою статті є визначення та аналіз основних шляхів і заходів модернізації системи державного управління з урахуванням воєнного протистояння на окремих українських територіях з метою пришвидшення реалізації запланованих державних реформ.

Виклад основного матеріалу. У попередньому дослідженні нами було зроблено спробу окреслення та аналізу причин неефективності державного управління, виявлення і дослідження особливостей соціального середовища, у якому воно здійснюється [1].

Однак проведене дослідження зумовлює необхідність визначення шляхів комплексної докорінної модернізації усієї системи державного управління, а також конкретних заходів такої модернізації.

Зазначені проблеми вже неодноразово привертали увагу науковців різних галузей науки. Ми, продовжуючи цей напрям досліджень, намагатимемося врахувати фактор воєнного протистояння на сході України.

На наш погляд, існують такі шляхи вирішення цієї проблеми.

1. Відокремлення влади всіх рівнів від великого бізнесу з метою максимально можливої нейтралізації впливу олігархічних кланів на здійснення державного управління [4, с. 116].

Вирішення цієї проблеми можливе завдяки реалізації таких заходів:

а) наявність політичної волі вищого керівництва держави і наступальної ініціативи інституцій громадянського суспільства для вирішення зазначеної досить складної і глобальної проблеми українського державотворення;

б) реформація виборчої системи на користь громадянського суспільства, а не для потреб політичних партій, бізнесових груп чи політичних кланів [5, с. 11];

в) подальший розвиток та посилення ролі інститутів громадянського суспільства у політичному житті держави;

г) належна нормативно-правова регламентація організації взаємодії державної влади та громадянського суспільства задля узгодження інтересів між ними та прийняття скоординованих, вигідних для суспільства й окремої людини рішень [6];

д) посилення громадського контролю над управлінськими процесами в державі для мінімізації використання адмінресурсу у приватних інтересах;

е) своєчасна люстрація керівних кадрів державного управління з обов'язковою перевіркою на поліграфі кандидатів на відповідні посади в органах державного управління з метою недопущення небажаних осіб;

ж) запобігання корупції серед чиновників державного управління, насамперед у зоні воєнного конфлікту та на прилеглих територіях, оскільки суспільна небезпека і ризики, породжувані нею, у зазначених місцевостях подвоюються.

Реалізація названих заходів сприятиме зменшенню впливу політиків (насамперед регіонального та місцевого рівнів) на процеси державного управління.

2. Глибокий об'єктивний системний аналіз причинно-наслідкових зв'язків виникнення проблем державного управління з метою зміни його філософії, стратегії і тактики на основі світових стандартів управлінської діяльності [7, с. 121–122].

Для його втілення у життя потрібне виконання таких заходів:

а) залучення провідних зарубіжних та вітчизняних науковців і практиків різних

галузей знань для системного дослідження сучасного стану державного управління в Україні;

б) виявлення та аналіз усіх причин його неефективності, зокрема на території зони бойового зіткнення;

в) окреслення факторів негативного впливу на механізм здійснення державного управління, особливо тих, що породжені проблемами воєнного протистояння на сході України [8, с. 298];

г) запровадження інноваційних технологій для вдосконалення механізмів і процедур прийняття управлінських рішень, їх реалізації, удосконалення документообігу та вирішення інших проблем державного управління [7].

3. Ліквідація розриву між запитами, потребами й інтересами населення та політикою державного управління органів влади.

Реалізація цього шляху вимагає виконання таких заходів:

а) здійснити поступову переорієнтацію свідомості управлінських кадрів відповідно до антропологічної філософської парадигми, у центрі якої стоїть людина з її потребами та інтересами. Така переорієнтація сприятиме суттєвому підвищенню управлінської свідомості та культури працівників управлінської сфери;

б) вживати заходів щодо викорінення як у свідомості, так і у діяльності державних чиновників суб'єктивного інтересу, завдяки якому посада у сфері управлінської діяльності використовується як засіб власного збагачення або лобіювання потреб певних політичних чи бізнесових груп. Ця проблема особливо гостро постає у населених пунктах, що перебувають у зоні воєнного протистояння;

в) поступове перетворення державних органів управління з бюрократичних управлінських структур у цивілізовані органи надання управлінських послуг;

г) формування в управлінській свідомості персоналу атмосфери домінування прав і свобод людини, її потреб та інтересів над іншими політичними цінностями у сфері здійснення державного управління;

д) забезпечення прозорості, відкритості та вмотивованості прийняття управлінських рішень з метою запобігання кулуарності їх прийняття та використання у такий спосіб адмінресурсу у приватних інтересах [9, с. 278–279].

Оперативна реалізація управлінських рішень, особливо в зоні воєнного конфлікту та на прилеглих територіях, важлива насамперед для негайного захисту життя, здоров'я громадян, матеріальних цінностей, території та безпеки країни у цілому.

4. Нейтралізація відчуження населення окремих східних і південних регіонів нашої держави від українських політичних, економічних, культурних та інших соціальних цінностей з метою поступової адаптації їх до українського політико-культурного простору та консолідації народу України.

Для цього потрібно:

а) підвищити рівень життя населення, його добробут загалом, що буде найкращим аргументом на користь українського державотворення у цілому та державного управління зокрема;

б) популяризувати і роз'яснювати у цих регіонах сучасні ціннісні орієнтації України, нашу мову, звичаї, традиції, правдиве історичне минуле тощо за допомогою телебачення, радіо, інших ЗМІ та завдяки прямим контактам представників громадських організацій, творчих колективів, іншими способами;

в) мінімізувати вплив російської ідеології і пропаганди шляхом демонстрації та оприлюднення найкращих здобутків українського суспільства в усіх сферах його життєдіяльності. З цією ж метою створювати дієві сучасні програми на телебаченні та радіо (наприклад, «Цивільна оборона», «Антизомбі», «Інсайдер» та ін.);

г) запроваджувати постійні контакти делегацій, туристичних груп, дитячих і творчих колективів щодо обміну досвідом роботи, популяризації звичаїв, традицій у всіх сферах життя, зокрема й у сфері державного управління;

д) активізувати практику спільного відпочинку дітей західних і східних регіонів під час канікул, святкування релігійних і державних свят, обмін делегаціями студентів вишів та інші заходи з метою формування єдиної ментальності, відтворення духу єдиної родини українців різних регіонів.

5. Інтенсивне використання вітчизняних і зарубіжних наукових досягнень в управлінській сфері.

Для цього необхідне запровадження таких заходів:

а) науково обґрунтована розробка ефективних механізмів державного управління та процедур прийняття управлінських рішень з метою запобігання використанню їх у політичних цілях;

б) вироблення на науковій основі оптимальних способів досягнення локальних і загальних цілей управлінської діяльності, оцінки різноманітних наслідків і ризиків такої діяльності з метою максимального недопущення негативних результатів;

в) розробка й апробація досконалих механізмів упровадження прогресивних наукових надбань у сферу державного управління [10, с. 4–5];

г) запровадження науково обґрунтованого, високоефективного механізму експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для оперативного виявлення недоліків державного управління та своєчасного їх усунення [11].

6. Науково і технічно забезпечена досконала кадрова політика та дієва мотивація праці суб'єктів управлінської діяльності з одночасним звуженням примусового впливу на управлінський персонал [12, с. 169].

Для цього необхідно здійснити низку таких заходів:

а) запровадити досконалу, науково обґрунтовану диференційовану систему заробітної плати, яка враховувала б складність виконуваних особою управлінських функцій та якість кінцевих результатів її роботи. Необхідно підвищити заробітну плату та ввести інші додаткові мотивації праці управлінських працівників у зоні бойового конфлікту з урахуванням додаткових ризиків, складнощів їхньої роботи тощо;

б) на законодавчому рівні заборонити негативну практику невмотивованої заміни майже всього керівного персоналу та фахових працівників різних державних органів у зв'язку зі зміною владної команди [7, с. 120];

в) втілювати найкращі, апробовані світовою практикою механізми підбору та просування управлінських кадрів за принципами професійного досвіду, профільної освіти, компетентності, патріотичності, ділової активності, творчого підходу до роботи та інших позитивних професійних якостей, водночас викорінюючи практику підбору кадрів на засадах партійної належності, особистої відданості, «кумівства», земляцтва тощо. Як слушно відзначає В.М. Князєв, сьогодні потрібні в державному управлінні талановиті, творчі особистості, професійно та патріотично налаштовані кадри, здатні запропонувати нестандартні рішення для ефективного управління розвитком українського суспільства з урахуванням національних інтересів та глобалізаційних викликів [13, с. 3];

г) запровадити систему стимулів для підвищення ефективності, коефіцієнта віддачі, кар'єрного зростання тощо. Для цього здійснювати щорічне підбиття підсумків якості роботи управлінських кадрів (атестації) із загальною оцінкою її за п'ятьма критеріями: «незадовільно», «нижче норми», «норма», «вище норми», «набагато вище норми», що широко практикується за кордоном у структурах державного управління. Працівники, що отримали оцінку «вище норми» та «набагато вище норми», претендують на підвищення заробітної плати, одержання премій і заносяться у резерв щодо призначення на вищу посаду [14];

д) боротися з елітарним правовим нігілізмом та іншими формами деформації управлінської правової свідомості з метою її підвищення та зростання правової культури управлінських кадрів у цілому [15, с. 10–16];

е) посилити дієвими санкціями політичну та юридичну відповідальність персоналу державного управління, особливо тих осіб, які працюють у зоні воєнного протистояння та на прилеглих до неї територіях із підвищеними ризиками роботи, запровадивши додаткові підстави відставки, відзиву депутатів, інституту імпічменту до окремих категорій керівників органів управління введенням інституту втрати довіри тощо [16, с. 176, 189].

Висновки і пропозиції. Розглянуті у цьому дослідженні шляхи модернізації державного управління та заходи їх реалі-

зації в Україні не є вичерпними і не претендують на абсолютність. Проте беззаперечним є те, що повна і всебічна їх реалізація потребує наступальності модернізаційної політики, політичної волі керівництва держави, тривалого часу, комплексних, системних, затратних зусиль науковців і професійних практиків різнопрофільних знань і сфер діяльності та всього народу України.

Список використаної літератури:

1. Hanba O.B. Some problems of the public administration in terms of military confrontation in Eastern Ukraine / O.B. Hanba // Eurasian Academic Research Journal. – Yerevan, 2017. – № 2 (08). – P. 85–90.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р.
3. Хриков Є. Стан та напрями подальшого розвитку наукової галузі «Державне управління» / Є. Хриков // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 4 (16). – С. 5–12.
4. Толочко П.П. Украина – государство или страна? / П.П. Толочко. – К. : Довіра, 2008. – 208 с.
5. Радиш Я.Ф. Державне управління в Україні: стан, проблеми та тенденції розвитку (за матеріалами експертної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень) / Я.Ф. Радиш // Буковинський вісник Державної служби та місцевого самоврядування. – 2009. – № 1. – С. 11–12.
6. Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект) : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. «Механізми державного управління» / Т.О. Бутирська ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса, 2004. – 20 с.
7. Линдюк О.А. Проблеми модернізації державної служби України в умовах глобалізації / О.А. Линдюк // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2016. – № 2 (54). – С. 118–123.
8. Войтович Р.В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи : [монографія] / Р.В. Войтович // Чернівці : Технодрук, 2011. – 368 с.
9. Хазратова Н.В. Проблема неефективності державного управління в сучасній Україні: психологічні аспекти / Н.В. Хазратова // Психологічні науки: проблеми і здобутки. – 2011. – Вип. 2. – С. 270–273.
10. Ковбасюк Ю.В. Становлення та розвиток галузі науки «Державне управління» / Ю.В. Ковбасюк // Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матер. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (м. Київ, 28 трав. 2010 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 3–9.
11. Пархоменко-Куцевіл О.І. Основні проблеми розвитку галузі науки «Державне управління»: теоретичні аспекти / О.І. Пархоменко-Куцевіл // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_29.
12. Малиновський В.Я. Функція мотивації управлінської праці / В.Я. Малиновський // Вісник УАДУ / редкол. : В.І. Луговий (голов. ред.) [та ін.]. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – № 3. – С. 165–170.
13. Філософські проблеми державного управління : [навч.-метод. матер.] / авт. кол. : В.М. Князєв, Ю.В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. В.М. Князєва. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
14. Яковенко В.Д. Прогнозування стану рівня організаційних знань за допомогою марківської моделі / В.Д. Яковенко // Науковий вісник Херсонської державної морської академії. – 2013. – № 1. – С. 309–314.
15. Ганьба Б.П. Причини існування та засоби подолання елітарного правового нігілізму в умовах сучасних суспільств перехідного типу / Б.П. Ганьба // Юридична Україна. – 2011. – № 5. – С. 10–15.
16. Ганьба О.Б. Правова поведінка суб'єктів охорони державного кордону України : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.Б. Ганьба. – К., 2014. – 243 с.

Ганьба О. Б. Пути и меры модернизации государственного управления в аспекте современных реформ и военного противостояния на востоке Украины

В работе определяются и анализируются пути комплексной модернизации системы государственного управления в Украине. Намечаются конкретные меры по их эффективной реализации. Особенностью исследования является учет факторов военного противостояния на востоке Украины и реформации современной украинской государственности.

Ключевые слова: *государственное управление, пути модернизации, меры реализации, военное противостояние, реформация государственности.*

Hanba O. Ways and measures of modernization the public administration in the context of modern reforms and military confrontation in the East of Ukraine

The work identifies and analyses the path of comprehensive modernization of the public administration system in Ukraine. Outlines specific measures for their effective implementation. A feature of the study is the factors of military confrontation in the East of Ukraine and reformation of the contemporary Ukrainian statehood.

Key words: *public administration, ways of modernization, implementation measures, military confrontation, reformation of the statehood.*

УДК 351.82:34

В. Н. Грудницкий
кандидат юридических наук, доцент кафедры экономической теории,
государственного управления и администрирования
Донецкого национального технического университета

В. В. Чистякова
студентка магистратуры кафедры экономической теории,
государственного управления и администрирования
Донецкого национального технического университета

РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье рассматриваются особенности развития электронного правительства в Украине как концепции государственного управления в современном обществе. Определены преимущества и недостатки данной системы, которые нужно учитывать при переходе от традиционного управления к электронному правительству. Выявлены основные препятствия внедрения электронного управления. Установлено, что внедрение электронного управления требует перестройки всей системы управленческих процессов, преодоление стереотипов бюрократической культуры.

Ключевые слова: *государственное управление, электронное правительство, электронное управление, инновации, индекс развития электронного правительства, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ).*

Постановка проблемы. На сегодняшний день в Украине большое внимание уделяется вопросам повышения эффективности государственного управления, которые в значительной степени касаются внедрения и реализации электронного правительства. Актуальными являются вопросы решения комплекса задач по всестороннему изучению инновационных подходов по внедрению электронного документооборота в органах государственной власти, созданию Национальной базы электронных личных дел государственных служащих, а также реализации программы «Электронное министерство».

В развитых демократических государствах данная модель управления рассматривается не просто как модернизация управления благодаря дублированию традиционных управленческих процессов электронными средствами, а как концепция, направленная на повышение эффективности деятельности государства в целом [1].

Внедрение электронных технологий в Украине послужит эффективным инструментом снижения коррупции в стране, повышения качества государственных услуг, усовершенствования качества управления и улучшения взаимодействия власти и граждан.

Опыт развитых стран свидетельствует, что налаженное электронное взаимодействие граждан с органами власти требует значительно меньших финансовых ресурсов и является выгодным для государства.

Таким образом, внедрение и дальнейшее развитие электронного правительства в Украине открывает новые возможности для развития регионов и страны в целом, а также сделает государственную власть более «прозрачной» и подконтрольной общественности.

Анализ последних исследований и публикаций. Значительный вклад в исследование проблематики электронного правительства внесли такие ученые: С. Клифт, Н. Катрис, П. Норис, М. Боунс, С. Бурас, С. Зуридис и другие. В настоящее время изучению проблемы реализации программ электронного управления достаточно внимания уделяется и украинскими учеными. Способы решения задач по внедрению е-управления в Украине

© Грудницкий В. Н., Чистякова В. В., 2017

были предложены Ю. Юлдашевым [10]. О. Шевчук [9] рассматривает возможные пути развития е-управления на современном этапе становления украинского общества. Тем не менее, анализ последних публикаций свидетельствует о том, что в Украине данная проблематика требует дополнительных исследований.

Целью статьи является выявление проблем реализации и оценка перспектив внедрения системы электронного правительства в Украине с учетом ее преимуществ и недостатков.

Изложение основного материала. Согласно «Концепции развития электронного правительства в Украине», утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины № 2250-р от 13.12.2010 г., электронное правительство – это форма организации государственного управления при которой происходит активное взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления с обществом, человеком, бизнесом при помощи информационно-коммуникационных технологий [8].

Электронное управление – это форма организации государственного управления, которая способствует повышению эффективности, открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационных технологий для формирования нового типа государства, ориентированного на удовлетворение потребностей граждан, налаживание взаимодействия между государственными органами и гражданами, государственными органами и бизнесом, взаимодействия государственных органов, а также обратным взаимодействием [7].

Закон Украины «О Национальной программе информатизации» [2], принятый в 1998 г., положил начало развитию электронного управления в Украине и в настоящее время развитие электронного правительства определено одним из главных приоритетов на национальном уровне и находится на стадии своего становления.

Параллельно с государством над развитием электронного правительства в Украине работают активисты и волонтеры, благодаря которым некоторые задачи уже достигнуты. В частности, принятие Закона Украины «Об открытии данных о публичных финансах» [3] лоббировали именно активисты Центра политических студий и аналитики «Эйдос». Они также являются разработчиками веб-сайта, на котором можно отслеживать информацию относительно расходов государственных органов.

На сегодняшний день в Украине создан интернет-портал государственных услуг «iGov.org.ua», который позволяет гражданам получать услуги в электронном формате без личного взаимодействия с государственными органами. На данном портале уже доступна 321 административная услуга. Граждане Украины могут получить заграничный паспорт, зарегистрировать место проживание, получить справку о доходах, оформить субсидию на оплату коммунальных услуг, получить справку о несудимости, а также выполнить другие необходимые операции с помощью данного интернет-портала.

В Украине также был запущен центр по борьбе с коррупцией «ICT Competence Center». Цель членов Центра состоит в том, чтобы через свою компетенцию и ресурсы своих компаний поддержать модернизацию существующих в государстве информационных систем и создание новых систем и решений, позволяя значительно увеличить эффективность и прозрачность государства.

Украинским правительством активно изучается опыт зарубежных стран по внедрению новейших технологий. Украина сотрудничает с такими международными организациями и парламентами, как Межпарламентский Союз, Европейский Парламент, Глобальный центр информационно-коммуникационных технологий, UNDP (офис Программы развития ООН в Украине), USAID, которые оказывают экспертную и финансово-техническую поддержку нашему государству. В частности, проект «Электронные петиции» был реализован в Украине при содействии USAID.

Международная организация USAID также частично помогла с финансированием для приобретения оборудования для создания беспроводной системы wi-

fi в пяти залах парламентских комитетов Украины в июне – июле 2015 года. По состоянию на 2016 год уже закуплено и внедрено промышленное оборудование для обеспечения беспроводной связью wi-fi 15-ти административных зданий Верховной Рады Украины. На практике это означает мобильность каждого народного депутата, оперативность получения любой информации на персональные мобильные устройства.

Государственный банк «ПриватБанк», крупнейший инновационный банк в Украине, одним из первых в мире внедрил электронный документооборот в 2001 году: была разработана и запущена собственная система электронного документооборота «ПриватДок». У данной системы есть значительные преимущества перед традиционным документооборотом: быстрое создание и согласование документов, круглосуточный доступ к документам из любой точки мира, простой и удобный интерфейс, возможность контролировать выполнение задач.

Правление ГБ «ПриватБанк» оказывает помощь государственным органам во внедрении электронного документооборота и готово бесплатно поделиться своим программным обеспечением, обучить персонал, настроить основные бизнес-процессы. Так, например, при содействии ГБ «ПриватБанк» был внедрен электронный документооборот в НБУ, что значительно увеличило операционную эффективность банка.

В Украине также разработана система интернет-банкинга, которая позволяет совершать множество операций, не посещая отделения банка. К примеру, с помощью интернет-банкингов «Приват24» и «Ощад24» можно получать выписки по своим счетам, заказывать SMS– и e-mail-информирование, проводить платежи в национальной валюте с текущих счетов и в любой валюте между собственными счетами, блокировать и разблокировать платежные карточки, устанавливать лимиты на выдачу наличных, а также есть возможность заказать карту, поменять валюту, оплатить мобильную связь. Кроме того, в государственном банке «ПриватБанк» существует процедура открытия депозитов через Интернет, а для граждан пенсионного возраста разработана и внедрена процедура оплаты коммунальных услуг. Ряд разрешительных документов и справок можно заказать, не посещая государственные службы, воспользовавшись услугой через виртуальный кабинет своего банка.

На сегодняшний день действует система онлайн-покупки билетов, которая позволяет гражданам приобретать билеты на любой вид транспорта и досуга через любые каналы сети Интернет: интернет-банкинг, официальные интернет-сайты.

Для работы с банками, а также для подачи электронной отчетности в налоговую службу и другие органы власти были разработаны и применены электронная цифровая подпись и печать, позволяющие значительно сократить время обработки документов, предоставления административных услуг и ускорить многие управленческие процессы. Электронные ключи являются также одним из шагов к прозрачным государственным закупкам.

Альтернативой электронной цифровой подписи в Украине стала система онлайн-верификации гражданина BankID, позволяющая подтвердить личность пользователя в Интернете, используя его банковские данные.

С помощью BankID граждане могут не только получать выписки и различные документы на государственных сайтах, но и оплатить любые государственные услуги, ведь банковская система верификации предоставляет мгновенный доступ к карте пользователя. К данной системе подключены пока только государственные банки «ПриватБанк» и «ОщадБанк», однако в будущем к BankID смогут присоединиться и другие финансовые структуры.

Внедрение системы электронного правительства является сложным процессом, требующим перестройки всей системы управленческих процессов. Согласно рейтингу E-Government Development Index-2016 (EGDI), который опубликовала ООН, Украина заняла 62 место среди 193 стран мира, что свидетельствует об отставании темпов развития инновационных технологий управления по сравнению с ведущими странами мира. Уровень экономического развития Украи-

ны серьезно ограничивает финансирование электронного правительства и является одним из главных барьеров на пути развития данной системы в нашей стране.

Присутствие зарубежных ИТ-компаний, за счет которых происходит продвижение ИТ-инноваций, в Украине незначительно, что существенно замедляет процесс внедрения и дальнейшего развития информационно-электронных технологий в государственном секторе и мешает нашей стране «идти в ногу со временем» наравне с другими мировыми странами.

Изменения необходимы и на уровне законодательной базы. Нормативно-правовая база регулирования электронного управления на сегодняшний день в Украине имеет значительные пробелы и нуждается в совершенствовании. Такие документы, как Законы Украины «Об электронных документах и электронный документооборот» [4], «Об электронной цифровой подписи» [5] не затрагивают всех аспектов электронного управления и лишь частично касаются вопросов по реализации и внедрению инноваций в данной среде.

Весомой преградой также является психологический барьер, неготовность государственных служащих воспринимать электронные документы как равноценные бумажным. Внутри государственных структур нет электронного формата общения, позволяющего решать многие вопросы, экономя время и ресурсы. Более того, многие чиновники не хотят учиться и адаптироваться под современные технологии.

Более 30% органов власти имеют собственные официальные сайты, однако уровень их наполнения, качество предоставления информации и интерактивность услуг остаются низкими. Структура и функционал большинства государственных сайтов во многом являются схожими: сайты были созданы более 10 лет назад и с тех пор существенных изменений не претерпели. Информационное наполнение правительственных сайтов не удовлетворяет требований доступности и легкости идентификации пользователем, а сама форма предоставления информации на них не соответствует сегодняшним требованиям. Кроме того, отсутствуют средства аутентификации с целью двустороннего обмена деловой информацией, практически не работают средства обратной связи с гражданами.

Украина заинтересована в изучении международного опыта в построении «электронного правительства» На сегодняшний день Эстония (наравне с Сингапуром) является одной из передовых стран в мире по внедрению электронных систем предоставления административных и социальных услуг: 93% населения страны имеют специальную ID-карту, которая заменяет основные документы – паспорт и водительские права. С помощью такой карты можно принимать участие в выборах, регистрировать бизнес, заполнять налоговые декларации, получать от врача электронные рецепты и оформлять весь пакет социальных услуг, не выходя из дома.

Чтобы технически осуществить возможность работы подобной системы, практически вся территория Эстонии покрыта 4G Интернетом. Как отмечают эксперты, именно к такой модели работы стремится Украина. Президент Украины Петр Порошенко заявил, что в 2017 году состоится прозрачный конкурс по выдаче 4G лицензий.

В Латвии мобильная связь 4G уровня доступна по всей стране уже фактически с 2014 года. Как результат, на сегодня за счет полученных от Евросоюза огромных инвестиций в инфраструктуру в Латвии работает самый быстрый Интернет не только в Европе, но и в мире. Однако, как отмечают латвийские эксперты, дело не только в инвестициях, но в первую очередь в создании четкого законодательства, которое на одинаковом уровне будет регулировать оборот как электронных документов, так и бумажных. Также немаловажный момент – это образование населения, в частности, людей среднего и преклонного возраста, не все из которых знакомы с технологическими инновациями.

На сегодняшний день в Украине нет фундаментальной платформы, которая объединила бы действия, направленные на поддержку создания электронного правительства, кроме существующего портала iGov. Командой украинских волонтеров был выигран грант от США на создание

нового электронного портала E-progres. На данном портале будет собрана вся информация об электронном правительстве и инструкции по его внедрению для местных самоуправлений. E-progress станет центральным порталом для обмена опытом по внедрению и работе электронного правительства между местными органами власти в Украине, а также общественными и некоммерческими организациями, такими как iGov. Цель портала – ускорить внедрение электронного правительства в Украине и сделать этот процесс более эффективным экономически.

Помимо инструментов и инструкций, на E-progress также появится электронный рейтинг городов, которые дальше всего продвинулись с собственным e-government. Также на сайте будут размещаться новости по теме, законодательные акты и обновления, а еще «истории успеха» – как украинские, так и зарубежные.

В 2017 году Кабинет Министров Украины планирует перевести все пенсионные дела украинских граждан в электронную форму и создать единую централизованную систему Пенсионного фонда. Оформление пенсии будет возможно в любой точке Украины без привязки к месту работы или месту жительства. Внедрение электронной формы пенсионных дел позволит каждому работающему гражданину Украины отслеживать личные пенсионные накопления.

Также в 2017 году в Украине планируется внедрение единых электронных билетов для проезда в городском транспорте, благодаря которым украинцы смогут передвигаться по городу с помощью специальной электронной карты.

Решив поставленные задачи, связанные с развитием электронного управления в Украине, можно добиться таких практических преимуществ:

– возможность получения гражданами государственных услуг через Интернет;

– возможность доступа у бизнеса к государственным службам в Интернете и сотрудничества с государством;

– повышение оперативности и эффективности работы органов государственной власти, улучшение отношений со своими клиентами и возможность привлечения всех граждан к процессу принятия государственных решений.

Выводы и предложения. В Украине над развитием электронного правительства в большей степени работают активисты и волонтеры, благодаря усилиям которых Украина поднялась с 87-го на 62-е место в рейтинге по развитию электронного правительства стран мира.

На сегодняшний день существует достаточно много проблем, которые затрудняют реализацию системы электронного управления, основными среди которых являются такие: отсутствие единой и согласованной стратегии развития электронного правительства, доступа к Интернету, несовершенство законодательной базы, а также недостаточная квалификация сотрудников, в том числе государственных служащих.

Развитие и совершенствование системы электронного управления позволит повысить эффективность работы государственных органов и качество административных услуг в Украине. Введение электронного управления приведет к прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, экономии времени и материальных ресурсов, повышению качества предоставления услуг органами государственной власти.

Для максимального использования преимуществ электронного управления необходимо наладить активный диалог власти и граждан, чтобы в будущем развивать электронную демократию, координировать взаимодействие органов государственной власти и граждан, что поможет преодолеть барьеры на пути развития е-управления в Украине.

Список использованной литературы:

1. Бутко М.П. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління : [монографія] / М.П. Бутко, М.Ю. Дітковська. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. – 244 с.
2. Про Національну програму інформатизації : Закон України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр.
3. Про публічні закупівлі : Закон України [Электронный ресурс]. – Режим до-

ступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/922-19.
4. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15.
5. Про електронний цифровий підпис : Закон України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/852-15.
6. Конценція розвитку електронного урядування в Україні [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-р.
7. Первый международный форум по электронному управлению – «International Ukrainian Egovernance Forum» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://e-gov-forum.com.ua/ru.
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-р.
9. Шевчук О. Електронна Україна – на шляху формалізації / О. Шевчук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.zn.kiev.ua/.
10. Юлдашев О. Електронне урядування: проблеми та перспективи / О. Юлдашев // Персонал. – 2007. – № 10. – С. 42–46.

Грудницький В. М., Чистякова В. В. Розвиток електроного уряду в Україні: проблеми і перспективи

У статті розглядаються особливості розвитку електронного уряду в Україні як концепції державного управління в сучасному суспільстві. Визначено переваги та недоліки цієї системи, які потрібно враховувати під час переходу від традиційного управління до електронного уряду. Виявлено основні перешкоди впровадження електронного урядування. Встановлено, що впровадження електронного управління вимагає перебудови всієї системи управлінських процесів, подолання стереотипів бюрократичної культури.

Ключові слова: *державне управління, електронний уряд, електронне управління, інновації, індекс розвитку електронного уряду, інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ).*

Hrudnytskyi V., Chystiakova V. The development of e-government in Ukraine: problems and prospects

The article discusses the features of e-government development in Ukraine as a governance concept in modern society. Identified the advantages and disadvantages of the system that need to be taken into account in the transition from traditional management to e-government. Revealed the main obstacles to the adoption of electronic control. It has been established that the introduction of e-governance requires a restructuring of the entire system management processes, overcoming stereotypes of bureaucratic culture.

Key words: *governance, e-government, e-governance, innovation, index of e-government development, information and communication technologies (ICT).*

УДК 354:316.776

М. В. Канавець
кандидат наук з державного управління, директор
Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОСУВАННІ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано значення взаємодії влади і громадськості. Узагальнено та систематизовано нормативно-правову базу, форми та результати участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, просуванні реформи державного управління. Наголошується на значенні активного громадського діалогу під час прийняття нормативно-правових актів.

Ключові слова: *державна політика, державне управління, прийняття рішень, реформи, зарубіжний досвід, залучення громадян, консультації з громадськістю, громадська участь, громадські ради, громадське лобіювання, громадський діалог, лобізм.*

Постановка проблеми. У сучасний період суспільних трансформацій Україна стала на шлях євроінтеграційних перетворень після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (надалі – Угода про асоціацію). У зв'язку з цим реформування багатьох сфер діяльності суспільства є актуальним та нагальним і потребує узгодження цих змін із громадськістю, що є необхідною складовою демократизації цього процесу. Модель державного управління, яка була спрямована на державний інтерес, має змінюватися на модель публічного управління, спрямовану на інтереси суспільства.

Відмінність державної політики від публічної полягає у механізмах її вироблення. Публічна політика заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін, це політика органів публічного управління, яка спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих задач. Водночас державна політика зорієнтована на забезпечення «державного інтересу», «корпоративного інтересу» або «приватного інтересу» [1, с. 191].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відкритості влади досліджували такі зарубіжні та вітчизняні науковці: С. Маріарті, Л. Кортленд, І. Сендідж, В. Фрайбургер, В. Малиновський, В. Бебик, Є. Ромат, К. Мельникова, С. Рязанова, М. Свірі, Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Д. Гунін, І. Жаровська, В. Мельниченко, І. Ібрагімова, В. Комаровський, С. Телешун, Є. Тихомирова та ін. Проблеми публічної політики та управління, розвитку громадянського суспільства і взаємодії влади з громадськістю на вітчизняному просторі досліджують С. Телешун, С. Ситник, О. Пухкал, І. Рейтерович, Ю. Сурмін, О. Крутій. Серед іноземних учених, які займаються проблемами публічного управління та політики, є такі: К. Абу Асі, К. Беглер, Л. Фолк, Д. Фіоріно, Б. Харі, С. Джершенсон. Проблемами громадянської і політичної компетентності займаються Р. Даль, Х. Мюнклер, В. Шахрай, Л. Снігур, Ю. Ірхін.

Триває процес удосконалення моделі державного устрою України, побудови нових принципів взаємовідносин органів державної влади і між собою, і з інститутами громадянського суспільства. Побудова демократичного суспільства та подальший розвиток його різних інститутів передбачає прагнення громадян впливати на державну політику. Налагоджена взаємодія між органами державної влади і громадянами, а також практика контролю громадськості над діяльністю органів влади належить до ознак розвинутої демократичної системи. Це актуалізує потребу активізації громадського діалогу, що додає гнучкості діям органів влади та сприяє акцентованому їх орієнтуванню на першо-

© Канавець М. В., 2017

чергові потреби суспільства та держави під час прийняття нормативно-правових актів [27].

Виходячи з цього, метою статті визначено дослідження ролі громадськості у просуванні реформи державного управління, ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної політики.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап України як держави та українського суспільства характеризується глибокими трансформаційними й інституціональними змінами. Державні органи повинні пристосовуватися до цих змін. Адаптація до швидко змінюваних потреб суспільства і держави виходить за рамки країн із перехідною економікою і є проблемою, яка нині обговорюється в усій Європі.

Одну з останніх змін можна охарактеризувати як більш рівноправні взаємовідносини між державними органами і громадськістю. Сучасне демократичне управління трансформувало ролі як держави, так і громадськості. Громадськість не є пасивною і за умови здійснення державної влади [26; 27; 31], а розглядається як актив; громадськості надається місце як активному члену, партнеру, який може зробити свій внесок у загальний добробут. Її внесок, співробітництво і участь заохочуються і затребувані як необхідна умова для демократичного й ефективного управління, а також для економічного розвитку. У цьому контексті адміністративне прийняття рішень і надання державних послуг необхідно вдосконалити. Це включає нове місце для таких цінностей, як прозорість, простота і ясність, участь, оперативність і «орієнтованість на громадян» під час діяльності. Вони визначають взаємовідносини як більш «горизонтальні» [26; 30].

Поточні процеси реформування державного управління в усіх країнах Східного партнерства дають добру можливість, щоб відобразити цю «горизонтальність» і зміцнити діалог із громадськістю. Відповідно до частини другої статті 11 Договору про Європейський Союз [6], яка вимагає «в інститутах підтримувати відкритий, прозорий і регулярний діалог із представницькими асоціаціями та громадянським суспільством», діалог із громадськістю призведе до більш правильних рішень, поліпшення розробки політики і більш ефективного управління, що реагує на потреби громадян, і водночас використовує увесь особистісний потенціал [26; 27; 29].

Коли необхідні реформи й обмежені людські ресурси, як це має місце в більшості країн Східного партнерства, то весь потенціал суспільства повинен бути використаний. Але це можна зробити тільки шляхом прозорого керівництва і державного управління – відкритого не тільки для зовнішнього контролю, а й зовнішньої підтримки [27; 28; 32].

У ЄС практика консультацій із громадськістю у процесі прийняття рішень була обов'язковою після прийняття Амстердамської угоди у 1997 р. Вона вимагала від Європейської комісії проводити широкі консультації та публікувати проекти документів для їх обговорення зацікавленими сторонами. Це сприяло прийняттю основних принципів громадських консультацій для гарантування того, що всі зацікавлені сторони зможуть висловити свій погляд і пропозиції стосовно законодавчих ініціатив [1, с. 249–250; 26].

Сучасні державні органи більшості держав світу дійшли висновку, що ефективність діяльності їхніх структур безпосередньо залежить від потреб, очікувань, думок і настроїв громадян. Позитивний досвід у цьому здобуло чимало країн. Наприклад, уряд Данії у процесі розроблення, погодження й ухвалення рішень контактує із понад 100 неурядовими організаціями.

Цікавий досвід взаємин «влада – громадськість» має Велика Британія. Їх регулює, зокрема, Кодекс практики консультацій уряду, який містить декілька критеріїв.

1. Під час розроблення певної стратегії консультації з письмовим опитуванням представників громадянського суспільства повинні проводитись упродовж усієї роботи над документом. Після визначення відповідних зацікавлених осіб і тих, для кого таке розроблення може мати наслідки, з цими групами встановлюється контакт, їх залучають уже на ранніх етапах. Ідеться про письмово засвідчені думки та побажання громадськості. Щоправда, у процесі опрацювання важливих державних документів застосовують й інші

методи, зокрема зустрічі, веб-форуми, соціальні дослідження, цільові групи.

2. Чітке визначення пропозиції, характеру запитань, термінів консультацій. Громадянам треба пояснити, що саме у стратегії можна змінити, наслідки, котрі матиме неприйняття потрібного документа.

3. Доступність і зрозумілість процесу консультацій. Для цього рекомендується використовувати не лише паперові носії, а й Інтернет, оскільки електронні засоби значно спрощують отримання відповідей.

4. Обов'язковість повідомити громадянам про результати консультацій та їхній вплив на політику. Міністерства повинні здійснювати моніторинг ефективності консультацій. Кожен міністр персонально відповідає за здійснення політики у сфері зв'язків із громадськістю. За незадовільної оцінки її існує ймовірність утрати посади.

5. Процес консультацій може завершуватись оцінкою ефекту регулювання. Отже, громадянам варто пояснити переваги чи ризики, пов'язані з їхньою пропозицією, запропонувати альтернативні варіанти [7, с. 14; 26].

На Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. був прийнятий Кодекс участі громадськості, який визначив для учасників демократичних процесів правила, що були сформовані з конкретного практичного досвіду діалогу і співпраці між неурядовими організаціями й органами державної влади. Мета такої діяльності полягає у полегшенні їхньої взаємодії та ширшому залученні громадян до демократичних процесів на місцевому, регіональному і національному рівнях. Кодекс визначає рівні участі неурядових організацій на різних етапах процесу прийняття політичного рішення (інформація, консультація, діалог та партнерство) й етапи ухвалення політичного рішення [26].

Право на об'єднання є одним з основних прав людини, адже забезпечує функціонування інституту громадянського суспільства. Вперше це право в незалежній Україні було закріплено Законом України «Про об'єднання громадян» № 2460-XII від 16 червня 1992 р. Із розвитком суспільних відносин цей Закон був визнаний таким, що не відповідає сучасним вимогам і європейським стандартам. З 1 січня 2013 року набув чинності Закон України «Про громадські об'єднання» № 4572-VI від 22 березня 2012 р.

Згідно зі статтею 1 цього Закону громадське об'єднання визначається як «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів». Отже, громадські об'єднання є певними спільнотами, що мають за мету спільними зусиллями захищати права і свободи, забезпечувати задоволення суспільно необхідних інтересів.

Відповідно до Закону організаційно-правовими формами громадського об'єднання є громадська організація та громадська спілка. Згідно з вимогами статті 1 громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи; громадська спілка також визначається як громадське об'єднання, але її засновниками є саме юридичні особи приватного права, а членами можуть бути як юридичні особи приватного права, так і фізичні особи. Отже, основні відмінності між формами громадського об'єднання полягають у вимогах щодо засновників та членства.

Слід відзначити також, що в Україні частково створені інституціональні умови для розвитку такого виду громадської діяльності, як громадська ініціатива. Громадська ініціатива – це діяльність окремої особи чи спільноти громадян із чинення впливу на прийняття політичних рішень (наприклад, для залучення публічної влади до вирішення деяких проблем). Звичайні засоби громадської ініціативи – це налагодження контактів із політиками і чиновниками, публічні звернення, демонстрації, страйки, утворення груп тиску (лобі) і рухів. У деяких державах, наприклад, у Латвії затверджено законодавчий механізм, який зобов'язує парламент розглядати проект, на підтримку якого висловлюється достатня кількість громадян, що підтверджують це своїми підписами; аналогічний механізм представлений у проекті конституційної угоди Європейського Союзу. Відповідає англомовному терміну *civic initiative.*

В Україні громадську ініціативу нормативно підтримують Конституція, Закони України «Про політичні партії в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» тощо. Натомість потребує доопрацювання та подальшого ухвалення законопроект «Про громадський контроль» (реєстр. № 2737-1 від 13 травня 2015 р.), який би дозволив еволюціонувати громадським ініціативам у форму соціальних інститутів [4; 9; 11; 13; 25; 26].

Після Революції гідності громадські організації в Україні зростають і чисельно, і якісно. За інформацією Державної служби статистики України, на кінець 2015 р. зареєстровано 67 911 громадських організацій (з них 22 185 – керівних органів і 45 726 – відокремлених підрозділів) [5, с. 10].

Будучи структурованими групами, об'єднаними за визначеними їхніми учасниками прагненнями й устремліннями, громадські організації спроможні забезпечувати активне залучення громадянського суспільства до різних сфер діяльності інститутів влади [11; 13; 26]. За таких умов діяльність громадських організацій відкриває можливості належного і своєчасного задоволення потреб суспільства внаслідок відповідного впливу на управлінську діяльність держави й інститутів місцевого самоврядування.

Упродовж останніх років ухвалено низку важливих рішень про участь громадян у формуванні та реалізації державної політики: Президент України підписав Укази «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» та «Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства», якими затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., створено Координаційну раду громадянського суспільства, призначено її склад. Проведено перше засідання Координаційної ради. Також внесено зміни до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики щодо актуальних проблем державного і соціально-економічного життя, здійснення громадської експертизи діяльності міністерств та інших центральних відомств; зміни до Типового положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 р., що визначає механізм функціонування при центральних, регіональних та місцевих органах виконавчої влади ефективного інструменту співпраці – громадських рад [22; 23; 24, с. 11].

Саме недержавні громадські організації здатні забезпечувати постійний вплив громадян на діяльність державних органів й інститутів місцевого самоврядування. Громадянське суспільство користується досить високою суспільною довірою. Зокрема, за даними досліджень громадської думки, проведених соціологічною службою Центру Разумкова 18–23 листопада 2016 р., волонтерським організаціям довіряло майже 66% громадян, а громадським організаціям – майже 52%. Було опитано 2 018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3% [18; 22; 23; 24, с. 10–11].

Багато з них уже можуть стати і стають повноцінними та рівноправними партнерами влади у розв'язанні багатьох проблем, зокрема державного і місцевого значення. Організації громадянського суспільства, їх коаліції, ініціативи (найбільш відома – Реанімаційний пакет реформ), окремі недержавні експерти часто залучалися до підготовки різних нормативно-правових документів (проекти законів, указів, розпоряджень тощо).

Зокрема, під час підготовки Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. та Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки експерти ЄС працювали досить тісно з експертами з організацій громадянського суспільства, що входили до складу Експертно-консультативної ради з питань реформування державної служби при Національному агентстві України з питань державної служби (надалі – НАДС), створеної наказом НАДС № 145 від 17 вересня 2014 р., та Громадської ради при НАДС, сформованої 10 бе-

резня 2016 р. під час установчих зборів. Серед таких організацій громадянського суспільство були громадянська платформа «Нова країна», громадська ініціатива «Реанімаційний пакет реформ», Центр політико-правових реформ, благодійний фонд «Творчий центр ТЦК» тощо. Ці ж організації увійшли до складу Координаційної ради з питань реформування державного управління, утвореної постановою Кабінету Міністрів України № 335 від 18 травня 2016 р.

Ця спільна робота була потужним фактором у просуванні законопроекту про державну службу, ухваленню якого чинили шалений опір. Наприклад, у соціальних мережах прийняття законопроекту підтримали сотні активістів. А під Верховною Радою України проходила акція «Тисни! № 2490». Громадські активісти закликали народних депутатів підтримати законопроект [2; 8; 10; 15; 17; 19].

Розроблення проекту Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки координував Секретаріат Кабінету Міністрів України. З середини 2015 року в тісній співпраці з іншими зацікавленими органами, включаючи Мінекономрозвитку, Мінфін, Мін'юст, НАДС, проект Стратегії після первинної консультації з експертами програми SIGMA та іншими експертами ЄС розроблявся й активно обговорювався в робочих групах, які містили представників усіх залучених центральних органів державного управління, народних депутатів України, а також представників громадянського суспільства. Крім того, постійно підтримувався діалог з експертами ЄС з питань державного управління. Перший опрацьований проект Стратегії був опублікований у серпні 2015 р. на урядовому порталі в рамках процедури громадських обговорень. Після цього проект був додатково розглянутий представниками громадянського суспільства, міжнародними експертами, основними зацікавленими сторонами.

У квітні 2016 р. під керівництвом Віце-прем'єр-міністра з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України проект Стратегії був істотно доопрацьований за участю всіх сторін, представників громадянського суспільства та Дорадчої групи ЄС. Дорадча група ЄС, яка була сформована за сприяння Представництва ЄС в Україні та Європейської Комісії для підтримки Кабінету Міністрів України у розробленні Стратегії, складалася з європейських експертів високого рівня у сфері державного управління. Доопрацьований проект Стратегії був позитивно оцінений експертами, схвалений на засіданні Координаційної ради з питань реформування державного управління та розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24 червня 2016 р. [2; 8; 10; 15; 17; 19].

Громадські експерти й активісти брали участь у роботі конкурсних комісій (зокрема, у складі Комісії з питань вищого корпусу державної служби під час відбору кандидатів на посади державних секретарів, керівників державної служби, кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А»). [22; 23; 24, с. 10–11].

Громадський сектор в Україні перетворюється на компетентну ланку між державою та громадянином. Під час ухвалення всіх політичних рішень, що стосуються найширшого загалу, обов'язково враховуватимуться позиції громадських організацій, експертного середовища, громадська думка. У такий спосіб вітчизняне суспільство отримає європейські важелі на формування, реалізацію і коригування державної політики, моніторинг її упровадження в життя, що повністю відповідає принципам і практикам демократичного урядування [21, с. 5; 24].

Систематична взаємодія активних громадських організацій з органами державного управління та інститутами місцевого самоврядування утворює постійну і різнобічну комунікацію між владою й громадянами, забезпечує зворотній зв'язок, а через нього – налагоджені канали й отримання управлінцями своєчасних реакцій суспільства на дії або бездіяльність влади, що становить важливий стимул її вдосконалення [13; 26]. Залучення громадських організацій до діяльності влади і суспільний контроль за нею формує активну, зацікавлену позицію громадян, створює відчуття причетності до процесів управлінської діяльності на регіональному, місцевому і національному рівнях. Це

формує культуру відкритості і прозорості в діяльності органів влади та державних службовців, сприяє гармонізації відносин між тими, хто здійснює управлінську діяльність, і тими, хто отримує й оплачує управлінські послуги держави.

Тривале, успішне становлення вимогливої і взаємовідповідальної системи такої співпраці сформує партнерство державних інституцій, органів місцевого самоврядування й осередків громадянського суспільства на демократичних засадах, додасть владі необхідної публічності, прозорості, забезпечить її управлінську ефективність і легітимність.

Висновки і пропозиції. Отже, взаємодія інститутів громадянського суспільства з державними органами є основою сучасної системи комунікації під час формування та реалізації державної політики, має значний потенціал сприяння розвитку системи державного управління в Україні на демократичних засадах.

Мета діалогу влади й громадськості – чітко визначати перспективи їхньої взаємодії та втілювати у формі конкретних завдань і зобов'язань, зрозумілих і здійсненних, виконання яких можна і треба оцінювати. Мета не може зводитися лише до узгодження майбутнього проекту з громадськістю, вона повинна засвідчувати, наскільки цей проект реально відповідає інтересам громадськості [20].

Якісне розв'язання завдань щодо створення системи зворотного зв'язку і залучення до активного діалогу з державними органами громадських організацій і активних громадян можливе лише за відповідного кадрового забезпечення. Необхідні спеціалісти – модератори, здатні організувати конструктивний і результативний діалог, забезпечувати взаєморозуміння сторін з огляду на наявні значні відмінності у природі та функціях учасників взаємодії, зокрема в організації діяльності, способах і формах активності, мотивації до співпраці [3].

Постійний обмін інформацією між урядом, інститутами громадянського суспільства та широким загалом сприятиме визначенню пріоритетів соціально-економічного розвитку, накопиченню соціального капіталу, який підвищить інноваційну спроможність держави.

Узагальнюючи, можна сказати, що темами подальших досліджень дотримання принципів прозорості та відкритості державними органами під час формування та реалізації державної політики можуть стати: розробка нових механізмів залучення громадян до прийняття рішень і критеріїв оцінки реалізації таких заходів відповідними державними органами, а також норм відповідальності за її невиконання або неналежне виконання.

Список використаної літератури:

1. Береза А.В. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика : [монографія] / А.В. Береза. – К. : Логос, 2012. – 360 с.
2. Виговський М. Спецагенти змін / М. Виговський // Економічна правда. – 2015. – 25 листопада. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/columns/2015/11/25/569208/.
3. Висоцька О.М. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні / О.М. Висоцька // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_37.pdf.
4. Гавкалова Н.Л. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Н.Л. Гавкалова, М.В. Грузд // Актуальні проблеми економіки. – 2014. – № 10. – С. 281–290. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2014_10_38.
5. Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2015 році: статистичний бюлетень // Державна служба статистики України. – 2016. – 100 с. – С. 10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publpolit_u.htm.
6. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. (Treaty on European Union) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT.
7. До прозорості через публічні консультації та комунікацію // Урядовий кур'єр. – 2012. – 24 жовтня. – № 194 (4838). – С. 14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukurier.gov.ua/uk/articles/do-prozorosti-cherez-publichni-konsultaciyi-ta-kom/.

8. Дотиснули. Рада прийняла новий закон про держслужбу // Новое время. – 2015. – 10 грудня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nv.ua/ukr/ukraine/politics/dotisnuli-rada-prijnjala-novij-zakon-pro-derzhsluzhbu-85071.html.
9. Жильнікова Н.Д. Види громадських об'єднань в Україні / Н.Д. Жильнікова // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 3. – С. 51–53. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3_2014/15.pdf.
10. Законопроект про держслужбу як «особистий Майдан» – засідання ІРТАС // USAID. Програма Рада. – 2015. – 30 вересня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://radaprogram.org/radanews/zakonoproekt-pro-derzhsluzhbu-yak-osobystyy-maydan-zasidannya-iptac.
11. Ірха К. Громадянські ініціативи як чинники розвитку громадянського суспільства України / К. Ірха // Освіта регіону. – 2013. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://social-science.com.ua/article/1195.
12. Круглашов А.М. Громадські ради як комунікатор між владою та організованою громадськістю: регіональний досвід і потенціал розвитку / А.М. Круглашов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/commentaries/expert_opinion/anatolii-kruglashov/grtencial-rozvitku.htm.
13. Кушніренко О.Г. Види лобістської діяльності: питання теорії та позитивної практики / О.Г. Кушніренко, О.В. Дягілєв // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 17. – С. 107–117.
14. Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе. Конституционно-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук / А.П. Любимов. – М. : РГБ, 2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://diss.rsl.ru/diss/03/0659/030659031.pdf.
15. Новий закон про держслужбу: великі зарплати, заборони і особливі вимоги до чиновників // Сьогодні. – 2015. – 26 листопада. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukr.segodnya.ua/politics/pnews/kakimi-budut-novye-chinovniki-bolshie-zarplaty-zaprety-i-osobye-trebovaniya-670626.html.
16. Пархоменко Н. Форми діалогу інститутів громадянського суспільства і держави (окремі аспекти) / Н. Пархоменко // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 1. – С. 8–13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2015_1_4.
17. Природні союзники: як співпрацюють Євросоюз та український громадський сектор // ЄС в Україні: новини співпраці – 2016. – 29 лютого. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://euukrainecoop.net/2016/02/29/cso/.
18. Рудовська С.І. Ефективність реформ в Україні через призму громадської думки / С.І. Рудовська // Держава та регіони. – 2016. – № 2 (54). – С. 89–94. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2016/19.pdf.
19. Сорока С. Реформа державного управління: як це має бути, і як відбувається в Україні / Сергій Сорока // Українська правда. – 2016. – 10 лютого. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/columns/2016/02/10/7098384/.
20. Сурмін Ю. Концептуальні основи створення системи взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства в контексті інтеграційних процесів / Ю. Сурмін // Євроатлантикінформ. – 2006. – № 2 (8). – С. 29–35.
21. Толкованов В. Суспільний запит на демократичне урядування / В. Толкованов // Урядовий кур'єр. – 2012. – 24 жовтня. – № 194 (4838). – С. 5.
22. Україна 2014–2015: долаючи виклики (аналітичні оцінки) // Центр Разумкова. – 2014. – 56 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.razumkov.org.ua/upload/Pidsumky_2014_2015_A4_fnl.pdf.
23. Україна 2015–2016: випробування реформами (аналітичні оцінки) // Центр Разумкова. – 2015. – 90 с. – С. 15–16. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/uploads/article/2015-2016_Pidsumky.pdf.
24. Україна 2016–2017: ознаки прогресу та симптоми розчарування (аналітичні оцінки) // Центр Разумкова. – 2016. – 94 с. – С. 10–11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/uploads/article/2016-2017_Pidsumky.pdf.
25. Федоренко В. Запровадження інституту лобіювання в Україні: законотворчі та державно-управлінські аспекти / В. Федоренко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 1. – С. 205–213.
26. Хома Н. Громадське лобіювання: зміст, можливості впливу, перспективи розвитку в Україні / Н. Хома // Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії». – 2014. – Вип. 5. – С. 86–94. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/politology/article/viewFile/2754/2830.

Канавец М. В. Роль общественности в продвижении реформы государственного управления

В статье проанализировано значение взаимодействия власти и общественности. Обобщены и систематизированы нормативно-правовая база, формы и результаты участия общественности в формировании и реализации государственной политики, продвижении реформы государственного управления. Отмечается значение активного общественного диалога при принятии нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: *государственная политика, государственное управление, принятие решений, реформы, зарубежный опыт, привлечение граждан, консультации с общественностью, общественное участие, общественные советы, общественное лоббирование, общественный диалог, лоббизм.*

Kanavets M. The role of the public in the promotion of public administration reform

The article analyzed the importance of cooperation between the authorities and the public. Summarized and systematized legal framework, forms and results of public participation in the formulation and implementation of public policy, promotion public administration reform. Highlighted the importance of an active social dialogue in development and approval of normative legal acts.

Key words: *public policy, public administration, decision-making, reform, foreign experience, involvement of citizens, public consultation, public participation, public councils, public advocacy, public dialogue, lobbying.*

УДК 351.85

С. П. Кучин
кандидат економічних наук, доцент,
старший науковий співробітник наукового відділу
з проблем державної безпеки
Національного університету цивільного захисту України

СПЕЦИФІЧНІ УМОВИ РОЗВИТКУ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ ЯК ФАКТОР РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЮ СФЕРОЮ

У статті досліджуються специфічні умови розвитку сфери культури в Україні як фактор реалізації механізмів державного управління соціально-культурною сферою. Проаналізовано умови розвитку сфери культури в Україні, визначено сучасні тенденції розвитку сфери культури, актуальні проблеми соціально-економічного та управлінського характеру, що гальмують ефективний розвиток сфери культури в Україні. Запропоновано вдосконалення сучасного правового механізму державного управління сферою культури в Україні.

Ключові слова: *держава, управління, культура, специфіка, театр, мистецтво, політика, законодавство.*

Постановка проблеми. Розвиток ринкових відносин сприяє формуванню принципово нових умов діяльності для підприємств, організацій, установ, зокрема й для сфери культури. Разом зі сферою матеріального виробництва перед сферою театрального мистецтва гостро постало питання успішної діяльності в умовах нової конкурентної боротьби. За цих обставин суб'єктам економічної діяльності, які працюють у сфері культури, треба вирішувати складне завдання, що полягає у поєднанні їхньої економічної та соціальної ефективності. Необхідність розв'язання нагальних проблем українського суспільства, вдосконалення механізмів державного управління сферою культури з урахуванням специфіки становлення і розвитку конкурентного середовища в соціально-культурній сфері визначили актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широка палітра інформаційної бази міститься у дослідженнях проблем державного регулювання, соціального та економічного розвитку соціально-культурної сфери, фундаментальних роботах таких науковців: І. Безгін, А. Дєгтяр, Г. Задорожний, Ю. Ключко, В. Ковальчук, Ф. Колбер, Н. Корнієнко, С. Ленглі, М. Мойсеєв, А. Моль, Ж. Нантель, Ж. Писаренко, Ю. Помпєєв, М. Поплавський, Г. Тульчинський, Н. Фесенко, В. Шейко, С. Шишкін, О. Шопша, М. Шустров та ін.

Мета статті полягає у виявленні особливостей, унікальних умов функціонування та динаміки розвитку сфери культури, що зумовлюють специфіку механізмів державного управління сферою культури, зокрема сферою театрального мистецтва в Україні. Завданнями дослідження є аналіз умов розвитку сфери культури в Україні, визначення сучасних тенденцій розвитку сфери культури, актуальних проблем соціально-економічного та управлінського характеру, що гальмують ефективний розвиток сфери культури в Україні, аналіз та вдосконалення сучасного правового механізму державного управління сферою культури в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток суспільства не може оцінюватися тільки з позицій економічної раціональності й ефективності, оскільки економічні відносини нерозривно пов'язані з соціальними, безпосередньо залежать від стану суспільної свідомості. Головні цілі діяльності у сфері культури містяться у соціальній

© Кучин С. П., 2017

площині. Чи можливо досягати поставленої соціальної цілі та паралельно ставити за мету одержання прибутку? Допомогти відповісти на це питання може аналіз сучасних економічних умов господарювання у сфері культури, а саме у царині театрального мистецтва.

Досліджуючи економічні аспекти розвитку соціально-культурної сфери, можна виокремити головні проблеми зазначеного питання, що перебувають, так би мовити, «на поверхні». Одна з гострих проблем сучасного розвитку сфери культури полягає у тому, що специфіка функціонування та система управління й адміністрування не дозволяють повною мірою використовувати можливість зміцнення своєї матеріально-технічної бази за рахунок розвитку ефективного фінансового менеджменту, диверсифікації фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел фінансування.

Українські театри мають глибоке історичне коріння, широко відомі видатними фундаторами українського та світового театрального мистецтва. За часів Радянського Союзу сфера культури мала набагато краще фінансування. Сучасна Україна має значно скромніші обсяги ВВП, розмір доходної частини бюджету тощо (обсяг ВВП України 2015 р. склав 62,4% від показника 1990 р.) [1]. У таких умовах у разі ліквідації одного зі стаціонарних репертуарних театрів створити новий буде майже неможливо. Аби не спричинити негативні наслідки для суспільства, державні витрати на культуру не повинні становити менше 6% ВВП. В Україні цей показник довгі роки коливається на рівні 1% [2, с. 17].

Наприклад, у 2008 р. (цей рік свідомо аналізується як передкризовий) на підтримку і розвиток сфери культури були передбачені витрати на суму 1 030,5 млн. грн. Однак для здійснення повноцінної діяльності у сфері культури, реалізації нею усіх своїх функцій цього рівня фінансування було недостатньо. Слід зазначити, що вже з 2009 р. в умовах прояву кризових явищ державні витрати на фінансування сфери культури скоротились до мінімуму. Проте у бюджеті України на 2017 р. заплановано збільшення витрат на Міністерство культури на 25,5% (порівняно з 2016 р.) до 3,354 млрд. грн. Із них 1,5 млрд. грн. планується спрямувати на розвиток вітчизняного кіно, 647,35 млн. грн. – на підтримку національних театрів, 12,3 млн. грн. – на музей Небесної Сотні й архів Українського інституту національної пам'яті [3]. У 2016 р. державою вперше було задекларовано впровадження механізмів фінансування сфери культури не за залишковим принципом.

Бюджетні проблеми стали для сфери культури чи не найголовнішими. У сфері бюджетного фінансування соціальної сфери виокремлюють дві групи країн. Перша група країн має соціально орієнтовану економіку, що характеризується високим рівнем податків і соціальною спрямованістю видатків бюджету. Характерною особливістю цих країн є те, що їхні соціально-економічні системи налаштовані працювати на досягнення соціальної злагоди і високого рівня життя основної маси населення (Швеція, Німеччина, Данія, Австрія, Іспанія). Ця модель може функціонувати лише за умов високого рівня соціалізації національного доходу, акумуляції державою величезних фінансових ресурсів (наслідувати її Україна не може через брак фінансових ресурсів, хоча ця модель найбільше відповідає менталітету українського суспільства, бо базується на таких принципах, як соціальна справедливість, солідарність, колективізм) [4].

Друга група країн має ліберальну економіку, тобто нижчий рівень податків і менший рівень соціальних видатків із бюджету. Фінансування соціальної сфери відбувається за умовно-залишковим принципом, при якому держава бере на себе виконання тих функцій, які належним чином не виконує ринок (США, Канада). Таким чином, на основі аналізу бюджетного фінансування соціальної сфери розрізняють «соціально орієнтовану» та «ліберальну» моделі бюджету. Вони відрізняються між собою рівнем і складом соціальних видатків. Так, у середньому в розвинутих країнах світу частка соціальних видатків у ВНП дорівнює приблизно 25%, зокрема в США – 21%, а в Японії – близько 18%. З європейських країн Греція і Швейцарія відстають від середнього рівня, решта ж його випереджають. Пито-

ма вага соціального бюджету в них становить 30% [докладно див. 4]. Незважаючи на декларовану побудову в Україні соціально-орієнтованої економіки, в державі переважає ліберальна модель побудови бюджетної політики стосовно сфери культури, яка в певних прикладах продовжує фінансуватись за «залишковим» принципом та не має суттєвої частки у загальних видатках державного бюджету.

Окремою складною проблемою для сфери культури є низький рівень оплати праці. Якщо казати про рівень заробітної платні за кордоном, то погодинна оплата праці серед країн – учасниць ЄС коливається у межах 4–40 євро. В Україні ж погодинна оплата праці становить близько 0,3–0,4 євро. Ситуація з оплатою праці у сфері культури ще більш складна, бо рівень оплати праці у цій сфері у рази менший ніж, наприклад, у робітників промисловості. Це сприяє відтоку професійних кадрів, їх трудовій міграції за кордон.

Середньомісячна заробітна плата в Україні за видами економічної діяльності станом на жовтень 2016 р. склала: авіаційний транспорт – 23 963 грн., фінансова, страхова діяльність – 10 013 грн., інформація і телекомунікації – 9 320 грн., наукові дослідження – 5 822 грн., промисловість – 5 676 грн., гуртова і роздрібна торгівля – 5 633 грн., державне управління та оборона – 5 461 грн., наземний транспорт – 5 125 грн., будівництво – 4 529 грн., сільське господарство – 3 789 грн., творчість, мистецтво, розваги – 3 664 грн., освіта – 3 659 грн., бібліотеки, архіви, музеї – 3 576 грн., організація харчування – 3 414 грн., охорона здоров'я – 3 296 грн. На жаль, Державна служба статистики України подає інформацію щодо показників діяльності сфери культури разом із групуванням показників діяльності суб'єктів, які працюють у сфері спорту, відпочинку та розваг, що не дає чіткого уявлення саме про стан справ у сфері культури.

У зарубіжних країнах сфера культури традиційно користувалась значними податковими преференціями, що було пов'язано зі специфікою творчої праці й особливою суспільною значимістю створюваного нею продукту. Податкові методи фінансування культури стали ще ширше застосовуватися, коли різке погіршення стану бюджетів у більшості країн призвело до певної переорієнтації їхньої державної політики від прямих до непрямих інструментів регулювання економіки. Система податкових пільг, як правило, поширюється як на окремих працівників і виробників товарів та послуг, так і на фінансових «донорів» культури [5, с. 140]. В Україні немає жодного прикладу пом'якшення податкового навантаження на подібні заклади або впровадження їх пільгового кредитування.

Посилює таку складну ситуацію норма Податкового Кодексу України [6], згідно з якою до переліку заборонених видів економічної діяльності для платників єдиного податку включено такий вид економічної діяльності, як «діяльність з організації та проведення гастрольних заходів». Наявність заборони стосовно цього виду економічної діяльності робить майже неможливим розвиток малого підприємництва у сфері театрального мистецтва, оскільки організація і проведення гастрольних заходів є обов'язковою умовою здійснення творчої та господарської діяльності театрів, засобом отримання додаткових обігових коштів. Під час гастролей театральні установи виконують свою освітянську місію, формують позитивну репутацію не тільки театру, а й впливають на імідж регіону або держави, яку представляє театральний колектив.

З огляду на те, що суб'єкти сфери культури в окремих випадках є підприємствами малого бізнесу, то з метою їхнього розвитку вважаємо необхідним внесення таких змін до Податкового Кодексу України: по-перше, вилучити з переліку заборонених видів економічної діяльності для платників єдиного податку такий вид економічної діяльності, як «діяльність з організації та проведення гастрольних заходів» (збереження цієї законодавчої норми звужує реалізацію функції сфери театрального мистецтва, особливо освітньої); по-друге, з метою зменшення ціни і зростання попиту на продукцію сфери культури звільнити суб'єкти сфери культури від сплати податку на додану вартість.

Інша проблема розвитку сфери культури – це тиск з боку комерційних струк-

тур, які зацікавлені в майні, земельних ділянках, що належать до сфери культури. Жодного разу в засобах масової інформації не можна було почути, що інвестори залюбки хочуть інвестувати кошти в театр, бібліотеку або музей. Інвестор радше докладе великих зусиль для інвестування у промислове або торгове підприємство, аніж вкладатиме кошти у сферу культури.

Дослідники називають основні негативні тенденції, що характеризують сферу культури на сучасному етапі розвитку суспільства:

– збільшення відстані між інноваційним потенціалом культури та масовою здатністю його засвоєння і використання у щоденній соціокультурній практиці;

– подальша тенденція соціального розшарування через диференціацію у доходах населення за такими показниками: образ і стиль життя, соціальна ідентичність, соціальний статус та соціальна позиція;

– посилення процесів розмивання духовної самобутності української культури (небезпека її вестернізації, втрата історико-культурної самобутності окремих територій і малих містечок; уніфікація звичаїв, традицій та стилю життя; стандартизація культурних запитів унаслідок масованого тиражування західних зразків);

– зменшення показників духовного життя суспільства (зростає відстань між спеціалізованим і побутовим рівнями культурного розвитку, що призводить до падіння художнього смаку, зменшення вимог до художнього рівня творів літератури, кіно, музики), переорієнтація масової свідомості з духовних, гуманістичних цінностей на цінності матеріального благополуччя і гедонізму;

– надмірна комерціалізація соціально-культурного життя, яка призвела до зменшення безплатних соціокультурних послуг, зміщення пріоритетів культури із змістової складової на отримання прибутку. Це зумовило стандартизацію культурних запитів, уніфікацію звичаїв, традицій, способу життя (особливо міського населення) за зарубіжними зразками, значну втрату національно-культурної ідентичності, нівелювання культурної індивідуальності, розвиток споживацтва [7].

На нашу думку, найбільш небезпечними сучасними тенденціями є розвиток в українському суспільстві принципів гедонізму і споживацтва – надання пріоритетного значення фізичному задоволенню та ототожнення особистого щастя із купівлею і споживанням матеріальних цінностей.

Це дозволяє зробити висновок, що нинішня модель фінансування і маркетингової політики у сфері культури не може задовольнити декларовані інтереси держави. Таким чином, першочерговими соціально-економічними проблемами розвитку підприємств, організацій та установ сфери культури в Україні є: низький рівень інформатизації; нестача фінансових ресурсів та профільних фахівців; низький рівень оплати праці та соціального статусу працівників, що негативно позначається на мотивації праці і заважає залученню молодих талановитих спеціалістів; відсутність дієвого законодавчого механізму для адаптації до ринкових умов і масштабної державної програми розвитку сфери культури; несприятливе податкове законодавство; відсутність систематичного впровадження новітніх методів управління; ігнорування маркетингових методів розширення збуту.

Сфера культури відрізняється специфічною формою функціонування, що проявляється у необхідності збалансованого регулювання їхньої діяльності з боку держави та фінансування як державними коштами, так і коштами з інших альтернативних джерел. Така необхідність виникає через позитивні зовнішні ефекти культурної діяльності, а також через різні зовнішньоекономічні причини суспільної підтримки сфери культури [8, с. 211]. Крім цього, така необхідність може бути обґрунтована і з економічного погляду. Історичний досвід розвитку сфери культури в ринкових умовах дозволяє зробити висновок про обмежений характер дії ринкових регуляторів у цій сфері. Можливість здійснення творчої і господарської діяльності за ринковими принципами для більшості суб'єктів сфери культури є дуже обмеженою і проблематичною. У сучасних умовах розвитку національного господарства України багато хто з них зіштовхується з проблемами не розвитку, а виживан-

ня, потребує всебічної підтримки з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Сучасна соціально-економічна ситуація змушує сферу культури ставати на рейки ринкових відносин і шукати шляхи забезпечення свого існування в умовах жорсткої конкуренції та «примату» економічної доцільності суб'єктів національної економіки. В таких умовах послуга актора, бібліотекаря тощо, що є результатом кропіткої творчої роботи, стає продукцією, яку необхідно реалізувати з найбільшою ефективністю для виробника.

Крім орієнтації на бюджетне фінансування, керівникам сфери культури необхідно розробляти і впроваджувати плани залучення коштів із різних джерел, формувати стратегію інвестиційної привабливості та впроваджувати принципово нові інвестиційні проекти.

Однак у такому разі перед керівниками, насамперед театральних закладів, постане складна проблема. Ця проблема пов'язана з можливою загрозою для театрів, яка пов'язана з перемогою принципів економічної ефективності над соціальною. Коли бажання отримати прибуток перевищить мету соціальної ефективності, а театр перетвориться на суто комерційний проект, тоді сформується добре підґрунтя для розвитку в театрі такого явища, як «масова культура», яка в багатьох своїх проявах не є орієнтиром та взірцем визначних досягнень світового і вітчизняного театрального мистецтва. Тому завдання управлінців сферою культури полягає у поєднанні принципів соціальної ефективності з компонентами комерційної діяльності, які повинні сприяти зміцненню фінансово-матеріального становища сфери культури, подоланню соціально-економічних проблем її розвитку.

Нині зростає потреба сфери культури в самостійному забезпеченні ефективного виробництва та продажу своєї продукції. Складність проблеми полягає як в організації ефективного процесу виробництва, так і у формуванні відповідних потреб у суспільстві. В сучасному українському суспільстві спостерігається тенденція до зниження зацікавленості, особливо молодого покоління, до художніх, естетичних цінностей. Це вкрай негативно позначається на кількості споживачів театральних послуг. Дослідники розрізняють зовнішні і внутрішні причини та передумови, які стримують реалізацію цих потреб або породжують «забуття театрального життя». До зовнішніх причин належать матеріальні й організаційно-побутові проблеми, відсутність інтересу до театру в колі свого спілкування. Суб'єктивними (особистісними, внутрішніми) причинами найчастіше називають втомленість після роботи та естетичну непідготовленість.

Висновки і пропозиції. Для гармонійного розвитку особистості, населення має бути забезпечений певний комплекс культурно-мистецьких послуг. Держава мусить проводити ефективну політику у сфері культури. В Україні сьогодні переважно зберігаються застарілі підходи до формування відповідної державної політики. Держава прагне опікати цю сферу, але не забезпечує їй необхідних умов для сталого розвитку, не даючи відповідних стимулів для її самостійного господарювання.

Серед основних об'єктивних причин складного становища у сфері культури слід назвати трансформаційні процеси, що відбувались в українському суспільстві в роки незалежності, зокрема, перехід до ринкової економіки. Це гостро проявилось у сфері культури – з одного боку, в занепаді успадкованої від радянської доби культурно-мистецької інфраструктури та системи управління нею, у кризі старої системи цінностей; а з іншого боку – в надто повільному напрацюванні нових принципів і механізмів державної підтримки культури, у проявах нового культурного розшарування суспільства, що супроводжує соціальне розшарування.

Сфера культури в умовах сучасного ринку повинна вирішувати надскладне завдання збереження свого місця у загальній структурі економіки й виконувати весь комплекс функцій для досягнення еклектичних цілей. Сучасні соціально-економічні умови в Україні не можуть повною мірою сприяти ефективному розвитку сфери культури. Вирішення проблем, що накопичились у сфері культури, потребує не тільки належного бюджетного фінансування, а й удосконалення механізмів дер-

жавного управління, фінансової підтримки, поліпшення системи корпоративного управління, підвищення рівня менеджменту в закладах культури.

Розвиток і найбільш повна реалізація людського потенціалу можливі за умови вдосконалення духовних, моральних якостей людини. Сфера культури повинна мати більшу значущість для сучасного українського суспільства. На жаль, суспільна установка на повсюдність сучасного ринку нівелює значення сфери культури, яка відтісняється на другорядні позиції, а іноді повністю втрачає свою вагу, знищуючись приматом речовинно-економічної вигоди. Тому аналіз умов і особливостей розвитку сфери культури залишається пріоритетним напрямом наукових досліджень.

В умовах українських реалій соціально-культурному розвитку людини приділяється другорядна увага. Духовно-моральні чинники розвитку суспільства продовжують стрімко втрачати своє значення і вагу для більшості пересічних громадян України.

Сучасна кризова ситуація у сфері культури характеризується зниженням потреб у традиційних видах мистецтва, певною втратою інтересу до вітчизняної культури і збільшенням потреби у продукції масової культури різних жанрів. Із 1990-х років сфера культури на пострадянському просторі переживає фінансові труднощі, посилені відсутністю реформ у системі управління та фінансування. Значна кількість клубів і будинків культури, бібліотек, кінотеатрів, особливо в селах і малих містах, починаючи з 90-х років XX ст., були закриті або перепрофільовані [9].

В умовах багатовекторності цілей діяльності закладів сфери культури важливого значення набуває необхідність усвідомлення того, що «заробляння» грошей, отримання прибутку не повинно бути метою діяльності у сфері культури, а може бути лише засобом досягнення цілей і реалізації суспільно-моральної функції. У сфері культури економічна функція обов'язково має бути суворо підпорядкована суспільно-моральній функції.

Список використаної літератури:

1. Макроекономічні показники [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.
2. Ключко Ю. Розвиток соціально-культурної сфери України в умовах ринкових відносин: пошук нових моделей / Ю. Ключко. – К. : Нац. парл. б-ка України, 2003. – 28 с.
3. Проект державного бюджету на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
4. Швайко М. Зарубіжний досвід бюджетного фінансування соціальної сфери та можливості його використання в Україні / М. Швайко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – Суми, 2003. – Т. 7. – С. 154–158.
5. Абанкина Т. Многоканальное финансирование культуры и искусства: зарубежный опыт / Т. Абанкина // Журнал Новой экономической ассоциации. – М. : ОАО «Первая образцовая типография», 2012. – № 2 (14). – С. 138–141.
6. Податковий Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua.
7. Розробка проектів нормативних актів у сфері культури та мистецтва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2009-11.php.
8. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы / С.В. Шишкин. – М. : ГУВШЭ, 2003. – 365 с.
9. Національний звіт про культурну політику в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/index.

Кучин С П. Специфические условия развития сферы культуры в Украине как фактор реализации механизмов государственного управления социально-культурной сферой

В статье исследуются специфические условия развития сферы культуры в Украине как фактор реализации механизмов государственного управления социально-культурной сферой. Проанализированы условия развития сферы культуры в Украине, определены современные тенденции развития сферы культуры, актуальные проблемы социально-экономического и управленческого характера, которые тормозят эффективное развитие сферы культуры в Украине. Предложено совершенствование современного правового механизма государственного управления сферой культуры в Украине.

Ключевые слова: *государство, управление, культура, специфика, театр, искусство, политика, законодательство.*

Kuchyn S. Specific conditions for the development of the cultural sphere in Ukraine as a factor of the implementation of state regulation mechanisms in the social and cultural sphere

The article deals with specific conditions of the development of culture in Ukraine as a factor of the implementation of state regulation mechanisms in the social and cultural sphere. The conditions for the development of culture in Ukraine have been analyzed; current cultural trends, relevant issues of social, economic and managerial nature hindering effective development of culture in Ukraine have been identified. Improvement of the modern legal framework of state regulation in the sphere of culture in Ukraine has been offered.

Key words: *state, regulation, culture, specificity, theater, art, politics, legislation.*

УДК 351

Ю. Ю. Лихач
перший заступник директора
Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА

Статтю присвячено огляду європейських принципів державного управління, що мають стати інструментом побудови ефективної системи публічного управління у країнах Європейської політики сусідства. Встановлено, що реформа державного управління є однією з ключових реформ у країнах Східного партнерства, які здійснюють комплексні реформи в різних сферах політики. Визначено основні цілі модернізації державної служби України в контексті реалізації Стратегії реформування державного управління.

Ключові слова: *державна служба, державне управління, реформування державного управління, Програма SIGMA, європейські принципи державного управління, Угода про асоціацію між Україною та ЄС.*

Постановка проблеми. Ефективне державне управління передбачає здатність держави розробляти та впроваджувати ефективну державну політику в ключових сферах життєдіяльності суспільства, забезпечувати добробут і соціальних захист громадян, конкурентоспроможність країни та економічне зростання, надавати якісні адміністративні послуги. Визначений Україною євроатлантичний вектор розвитку передбачає процес внутрішніх перетворень нашої країни, особливої актуальності набувають питання удосконалення системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поясненню та обґрунтуванню питання удосконалення державного управління присвячено чимало досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких В. Авер'янов, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, К. Ващенко, Є. Григоніс, Л. Григорян, Д. Дзвінчук, С. Домбровська Н. Єсипчук, В. Князєв, Ю. Ковбасюк, М. Корецький, О. Коротич, М. Круглов, Р. Ларіна, Н. Мирна, О. Нюнько, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова, Р. Рудницька, Ю. Сурмін, О. Федорчак, Л. Юзьков та ін.

Метою статті є визначення пріоритетних напрямів реформування державного управління в Україні відповідно до європейських принципів державного управління, які ґрунтуються на міжнародно визнаних принципах належного врядування.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні реформа державного управління є однією з ключових реформ у країнах із перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління постає одним із ключових чинників конкурентоспроможності країни, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС.

Реформування системи державного управління, як це показує досвід країн Центральної та Східної Європи, стало складовою підготовки до вступу до ЄС. Підготовка країн-претендентів до вступу до ЄС супроводжувалась особливою увагою до питань інституційного розвитку й адміністративної спроможності про що, наприклад, свідчить запровадження Програми SIGMA, а також дослідження, здійснені в рамках її діяльності.

Слід зазначити, що метою діяльності Програми SIGMA є надання допомоги країнам Центральної і Східної Європи в модернізації їхніх систем державного управління. Ця програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до ЄС [7].

Таким чином, Європейським Союзом накопичено значний досвід реформуван-

© Лихач Ю. Ю., 2017

ня і вдосконалення державного управління та державної служби.

План дій із підготовки держав-кандидатів до членства в ЄС обов'язково містив План із реформування системи державного управління та її інституційного розвитку.

Враховуючи, що в галузі державного управління немає жорстких acquis communautaire, а також відсутня єдина модель для наслідування у реформах горизонтальних структур управління, розробка цих принципів програмою SIGMA стала інструментом керівництва для країн-кандидатів. Виробивши ці принципи, SIGMA розробила базову систему оцінки різних аспектів адміністративних систем країн-кандидатів.

Дослідження, проведені після розширення ЄС у 2004 році, показали, що адміністративні реформи в країнах Центральної та Східної Європи значною мірою не були стійкими і в деяких випадках були скасовані.

Ці дані стривожили Європейську комісію, яка зрозуміла важливість горизонтальних управлінських реформ для спроможності країн-кандидатів правильно розробити і впровадити політики, що відповідають вимогам ЄС, та міцність умов ЄС у період підготовки до вступу. Щойно країна вступає до ЄС, зовнішні умови більше не застосовуються, а внутрішні умови, які можуть бути застосовані щодо країн – членів ЄС, котрі порушують основоположні договори, на практиці застосовуються вкрай рідко.

У зв'язку з цим Європейська комісія постійно і послідовно посилила вимоги щодо розробки та реалізації адміністративних реформ і впровадження європейських адміністративних принципів в основу адміністрацій країн-кандидатів на членство в ЄС.

Крім того, у 2013–2014 роках SIGMA спільно з Генеральним директоратом Європейської комісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення (Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations), зокрема Відділом із питань регіонального співробітництва і програм та Відділом із питань стратегії та політики, інтенсивно працювала над подальшим удосконаленням принципів та створенням кількісної основи для більш обґрунтованого підходу для оцінки країн-кандидатів.

Визнання підзвітного державного управління як фундаменту демократичного управління й економічного розвитку відповідає нещодавно розробленим цілям сталого розвитку ООН. Ціль 16 стосується просування мирних та інклюзивних товариств, забезпечення доступу до правосуддя для всіх, створення ефективних, підзвітних установ на всіх рівнях. Крім того, Ціль 8 стосується просування всебічного і сталого економічного зростання, зайнятості та гідної праці для всіх [6].

Забезпечення ефективного функціонування системи державного управління має свої переваги та вигоди як для пересічного громадянина, так і держави у цілому. По-перше, воно дозволяє урядам досягти своїх політичних цілей і забезпечує належне виконання політичних рішень та правових норм, а отже, сприяє політичній ефективності і стабільності.

Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані у 2015 році для країн, які охоплюються Європейською політикою сусідства (Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йордан, Ліван, Лівія, Марокко, Палестина, Сирія і Туніс, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова та Україна), в документі SIGMA «Принципи державного управління: основа для країн Європейської політики сусідства». У цьому документі здійснено опис системи принципів і критеріїв оцінки державного управління (надалі – Принципи державного управління). Принципи сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів ЄС та/або країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). [5]

Принципи державного управління ґрунтуються на міжнародно визнаних принципах належного врядування, таких як підзвітність, надійність, передбачуваність, участь, відкритість, прозорість, ефективність та результативність. Ці універсальні принципи належного врядування підкреслюють, що добре функціонуюча адміністрація має низку різних вимірів: організація і управління державною службою; розробка політики та координація дій структур і процедур; механізми підзвітності як між установами, так і у цілому стосовно громадян; здатність ефективно

надавати послуги фізичним та юридичним особам, а також усеосяжна система управління державними фінансами.

Тому Європейська комісія погодила всеосяжне визначення державного управління, яке охоплює шість основних сфер:

1) стратегічна рамка для реформи державного управління;

2) розробка та координація політики;

3) державна служба й управління людськими ресурсами;

4) підзвітність;

5) надання послуг;

6) управління державними фінансами.

Ці принципи спрямовані на підтримку національних органів влади, інституцій ЄС і міжнародних донорів для вироблення спільного розуміння щодо формування пріоритетів та реалізації завдань реформи державного управління. Принципи також актуальні в тих країнах, де комплексна реформа поки не є можливою, але в яких деякі аспекти реформи державного управління можуть розглядатись у рамках галузевих програм.

Принципи охоплюють галузь державного сектора, яка зветься «державна адміністрація» та складається із двох основних елементів: «державне управління» та «державний (національний або центральний) рівень», а також конституційні органи, парламент і судову систему (в межах сфери їхнього контролю і нагляду державного управління). Багато принципів застосовуються також на регіональному та місцевому рівні за аналогією.

Вони включають 12 основних вимог і 38 принципів, які розбиті на підпринципи і супроводжуються *Методологічним додатком,* що є методологічним інструментом, який дозволяє заінтересованим країнам оцінити свій поточний стан справ щодо деяких або всіх *Принципів державного управління,* а також для оцінки прогресу щодо здійснення реформ протягом тривалого часу.

Далі наведено короткий огляд принципів з особливим акцентом на групи, присвячені управлінню людськими ресурсами і публічній службі.

1. Стратегічна рамка реформи державного управління

Основна увага у цій сфері зосереджується на забезпеченні реформи управління, а також на створенні «функціонуючої системи управління» для PAR. Уряди повинні мати розроблені та затверджені стратегічні рамки як основу для реалізації пріоритетного і послідовно спланованого порядку денного реформ відповідно до фінансових можливостей. «Функціонуюча система управління» означає, що управління здатне вести і спрямовувати процес реформ, є чітке розуміння підзвітності і відповідальності за реалізацію.

2. Розробка політики та координація

Ця група стосується планування політики, потенціалу і механізмів розвитку, координації та імплементації. Відповідно до ключових вимог у цій сфері державні органи повинні виконувати свої функції з метою побудови добре організованої, послідовної і компетентної системи державного управління; планування політики має бути узгоджене і приведене у відповідність до фінансових обставин; урядові рішення і законодавство повинні бути прозорими й доступними для громадськості, а вироблення політики має бути інклюзивним та обґрунтованим (базуватись на фактичних даних).

3. Підзвітність

Підзвітність має вирішальне значення для забезпечення виконання функцій державною адміністрацією у рамках її повноважень правильно й ефективно. Підзвітність сильно пов’язана з іншими принципами, такими як раціональність, прозорість і доступність.

4. Надання послуг

Незважаючи на те, що країни-члени мають великий ступінь автономії щодо того, як вони надають більшість послуг, та відсутність acquis communautaire для встановлення стандартів для національних державних адміністрацій, відповідно до статті 41 Хартії основних прав ЄС: «Кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справ упродовж розумного строку інститутами та органами Європейського Союзу». Країни повинні забезпечити управління, яке орієнтоване на громадян і повинно працювати в напрямі забезпечення якості та доступності державних послуг.

5. Управління державними фінансами

Ця сфера охоплює такі елементи, як формування і виконання бюджету, дер-

жавні закупівлі, управління та механізми аудиту, забезпечення громадського контролю державних фінансів, а також практики прозорої бюджетної звітності та бухгалтерського обліку, приведення національної політики управління і контролю фінансів у відповідність до вимог глави 32 переговорів про вступ до ЄС.

6. Державна служба й управління людськими ресурсами

Державна служба є ключовим компонентом державного управління, ця сфера має особливе значення для забезпечення ефективного функціонування державного управління.

З метою досягнення належного рівня професіоналізму, стійкості і якості державних послуг в усіх сферах управління в державі необхідно забезпечити інституційно-організаційне та нормативно-правове регулювання інституту державної служби. Це призводить до більш ефективної політики і надання більш якісних послуг громадянам та бізнесу.

Державну службу можна розглядати як сучасну тільки тоді, коли є сукупність умов, що забезпечують:

– розділення державної і приватної сфер;

– відокремлення політики від адміністрування;

– індивідуальну відповідальність державних службовців;

– достатній захист робочих місць, рівень заробітної плати і стабільності, а також чітко визначені права й обов'язки для державних службовців;

– прийом на роботу і просування по службі на основі заслуг.

Крім того, SIGMA надає країнам можливість самостійно визначати сферу дії законодавства про державну службу.

У цих принципах SIGMA застосовує вузький підхід до сфери «державної служби та управління людськими ресурсами», що охоплює посади, які включають здійснення повноважень, наданих публічним правом, та/або відповідальних за забезпечення спільних інтересів держави, інших посадових осіб, у таких установах:

– міністерства й адміністративні органи, підзвітні ЦОВВ, прем'єр-міністру або міністру;

– адміністрації парламенту і глави держави та/або прем'єр-міністра;

– конституційні та інші незалежні органи, не підзвітні уряду.

Дія цих принципів не поширюється на спеціальні види державної служби, виборні і політично призначені посадові особи або обслуговуючий та допоміжний персонал у державних органах.

На державній службі суспільний інтерес повинен переважати над приватними інтересами. Там має бути прошарок адміністративних працівників – професійних державних службовців, які призначені на основі заслуг і яким поставлена задача розробки і реалізації державної політики під керівництвом політиків, але без їхнього неправомірного втручання.

Щоб забезпечити аполітичну професійну державну службу, є необхідним застосування прозорого конкурсного набору, а також просування по службі на основі заслуг, достатній захист робочих місць, конкурентоспроможна і прозора зарплата, а також чітке визначення прав та обов'язків державних службовців.

Вищезгадані цінності є необхідною умовою для створення професійної державної служби, але не є достатніми. Інші цінності, такі як результативність та ефективність, мають важливе значення. Це знаходить своє відображення у впровадженні механізмів у сфері людських ресурсів, таких як мобільність і оцінка результатів службової діяльності, а також у впровадженні інформаційних технологій управління людськими ресурсами. У принципах державного управління визначено дві ключові вимоги і шість принципів, які визначають функціонування державної служби.

Ключова вимога 1: сфера державної служби чітко визначена і застосовується на практиці так, що реалізується політика і правові рамки, функціонує інституційна структура професійної державної служби.

Раціональне управління людськими ресурсами на державній службі залежить не тільки від використання сучасних інструментів і методів управління людськими ресурсами, а й від раціональної політики, правової бази та інституційної структури. Розробка стратегічної політики з питань управління людськими ресурсами на дер-

жавній службі рекомендується, оскільки вона забезпечує визначення напрямів змін і способів досягнення бажаних цілей. Раціональна стратегія також є основою для планування законодавчих змін. Адекватні правові положення, що охоплюють правильну сферу державної служби й ефективну інституційну структуру, є основою для ефективного і дієвого функціонування державної служби. Правильна правова система та інституційна структура поступово сприятимуть зміні організаційної культури.

Принцип 1. Політику та правову базу професійної і узгодженої державної служби створено; інституційна система забезпечує послідовну й ефективну практику управління людськими ресурсами на всій державній службі.

Принцип 2. Сфера державної служби є адекватною і чітко визначеною.

Ключова вимога 2: професіоналізм державної служби забезпечується завдяки належним управлінським стандартам та практиці управління людськими ресурсами.

Набір і звільнення державних службовців на підставі заслуг має першочергове значення для забезпечення заснованої на заслугах і сталої державної служби. Аполітичні, здатні досягати результатів державні службовці можуть бути призначені на основі відкритого, прозорого конкурсу. Для забезпечення сталості державної служби є також важливими чіткі і засновані на заслугах правила, пов'язані зі звільненням. Коли уряд змінюється, важливо, щоб існував достатній рівень захисту державних службовців для забезпечення спадкоємності і нормального функціонування держави.

Раціональні процедури набору є передумовою для професійної державної служби, але вони повинні супроводжуватись іншими інструментами управління людськими ресурсами, зокрема такими, як винагорода, оцінка результатів службової діяльності, професійна підготовка і розвиток, дисциплінарна відповідальність. Вони необхідні не тільки для залучення професійних співробітників на державну службу, а й для того, щоб зберегти і мотивувати їх на досягнення стратегічних цілей держави.

Принцип 3. Набір державних службовців, зокрема тих, що обіймають вищі керівні посади, ґрунтується на заслугах і рівному ставленні на всіх його етапах; критерії для пониження на посаді і припинення державної служби чітко визначені законом і обмежують дискреційність (на власний розсуд) дій.

Принцип 4. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад; вона справедлива і прозора.

Принцип 5. Професійний розвиток державних службовців забезпечується; він включає регулярне навчання, справедливу оцінку результатів службової діяльності (ефективності), мобільність і просування по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.

Принцип 6. Заходи щодо сприяння цілісності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни в державній службі впроваджені.

Зобов'язання щодо вдосконалення системи державного управління в Україні закріплені положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідно до якої належне врядування визначається як один із принципів, що є головними для посилення відносин між сторонами [3].

З метою удосконалення системи державного управління Урядом України 18 травня 2016 року створено Координаційну раду з питань реформування державного управління під головуванням Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції І.О. Климпуш-Цинцадзе [1].

Крім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» № 474-р від 24 червня 2016 року було затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з метою трансформації системи органів державного управління [2].

Висновки і пропозиції. Побудована відповідно до рекомендацій SIGMA система державного управління буде сприяти

прогресу України та інших країн Європейської політики сусідства на їхньому європейському шляху, а також гарантуватиме, що громадяни отримають ефективне функціонування державного управління, що забезпечує якісні державні послуги ще до вступу до Європейського Союзу.

Список використаної літератури:

1. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління : постанова Кабінету Міністрів України № 335 від 18.05.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF.
2. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80.
3. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. 17 Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda for Sustainable Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/sustainabledevelopment/.
5. European Principles for Public Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf.
6. Sustainable Development Goals [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/sustainabledevelopment/news/ communications-material/.
7. The SIGMA project [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.projectsigma.co.uk/.

Лихач Ю. Ю. Формирование европейских стандартов государственного управления в странах Европейской политики соседства

Статья посвящена обзору европейских принципов государственного управления, которые должны стать инструментом построения эффективной системы публичного управления в странах Европейской политики соседства. Установлено, что реформа государственного управления является одной из ключевых реформ в странах Восточного партнерства, осуществляющих комплексные реформы в различных сферах политики. Определены основные цели модернизации государственной службы Украины в контексте реализации Стратегии реформирования государственного управления.

Ключевые слова: *государственная служба, государственное управление, реформирование государственного управления, Программа SIGMA, европейские принципы государственного управления, Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС.*

Lykhach Y. Formation of the European standards of public administration in the countries of the European neighbourhood policy

The article aims to identify priority areas of public administration reform in Ukraine according to European principles for public administration, which is based on internationally recognized principles of good governance. Established that public administration reform is one of the key reforms in Eastern Partnership countries that carry out comprehensive reforms in the various policy areas. Identified the main objectives of the modernization of civil service of Ukraine in the context of public administration reform strategy.

Key words: *civil service, public administration, public administration reform, SIGMA program, European Principles for Public Administration, EU – Ukraine Association Agreement.*

УДК 353.2

І. С. Педак
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

БЕНЧМАРКІНГ ЯК МЕХАНІЗМ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ ТА ЗАПОРУКА МАЙБУТНЬОГО РЕГІОНІВ

У статті досліджується бенчмаркінг як категорія. Він застосовується для проведення аналізу ефективності окремих функцій і процесів управління територією, дає можливість більш точно визначити причини неефективності управління чи відставання в розвитку та надати рекомендації щодо вирішення виявлених проблем.

Ключові слова: *бенчмаркінг у публічному управлінні, інноваційні знання, кращий досвід, здійснення реформ, оцінка альтернатив.*

Вступ. У пошуках шляхів оптимізації державного ладу та політичної системи українського суспільства науковці та практики все більше звертаються до проблематики місцевого самоврядування як ключової ланки територіальної організації влади. Особливо в часи зубожіння нашої економіки та політичної кризи наша держава потребує нововведень у цих напрямах.

Зростання ризиків і виникнення кризових ситуацій в сучасній Україні передбачає застосування особливих технологій під час формування та здійснення реформ. На практиці це означає, що держава повинна не лише адекватно реагувати на кризові явища, а й здійснювати постійну підготовку до таких дій, тобто розробляти антикризову стратегію.

Саме зі сфери економічної діяльності термін «бенчмаркінг» потрапив до управлінської науки, де його почали використовувати як метафору того еталону, до якого треба прагнути. Бенчмаркінг став розглядатися як частина загального процесу ухвалення рішень з чіткою націленістю на вдосконалення організації. Це систематичний процес, спрямований на оцінку альтернатив, реалізацію стратегій і вдосконалення характеристик діяльності на основі вивчення успішних стратегій зовнішніх організацій-партнерів [3].

Бенчмаркінг як процес пошуку, поширення та використання нових інноваційних знань та кращого досвіду дає можливість досягти стратегічних та операційних цілей у будь-якій сфері. Важливо враховувати успішний досвід розвитку інших територій та мати інструменти для порівняння різних аспектів. Дієвим засобом у цій ситуації видається бенчмаркінг. Упродовж останніх років бенчмаркінг застосовують в управлінні розвитком країн, регіонів, міст, а також використовують як методологію оцінювання їх поточного стану для визначення перспектив реалізації заходів в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах. Зокрема, до бенчмаркінгу вдаються під час розроблення стратегічних планів та для здійснення моніторингу їх реалізації [4].

Бенчмаркінг впливає на рівень відкритості та на підвищення ефективності управління територією: надає органам влади інформацію про відставання, з'ясовує рівень розвитку території в порівнянні з тими юрисдикціями, які досягли кращих показників, сприяє швидкому впровадженню нових підходів за менших ризиків. При цьому зменшуються витрати на процеси вдосконалення, вивчається й оцінюється кращий досвід управління іншими територіями з метою використання здобутих знань у діяльності органів влади.

Типологія бенчмаркінгу не є однозначно визнаною навіть у бізнес-секторі, у якому застосування бенчмаркінгу вже має досить тривалу історію. Для сфери публічного управління, де бенчмаркінг використовується відносно недавно, можна

© Педак І. С., 2017

навести лише окремі підходи до його типології, які пропонуються переважно в публікаціях іноземних дослідників.

Зараз бенчмаркінг дає можливість забезпечувати конкурентоспроможність не тільки певної території, а й окремої галузі та економіки загалом. Сфера застосування бенчмаркінгу не обмежена: державний та приватний сектори економіки, комерційна та некомерційна сфери, виробнича та невиробнича діяльність. Завдяки бенчмаркінгу постійно з'являються нові підходи та методи роботи, види послуг та інноваційні ідеї, саме тому доцільно вивчати теоретичні та практичні аспекти бенчмаркінгу.

У соціально-політичному контексті бенчмаркінг застосовується на трьох рівнях: на рівні організації він використовується для покращення внутрішнього середовища і є здебільшого внутрішнім контролем; на секторальному (галузевому) рівні увага приділяється проблемам конкуренції, які організація зазнає в його рамках, і залученню в роботу партнерів з інших секторів (галузей); на рівні співтовариства метою бенчмаркінгу є покращення зовнішнього середовища, у якому працюють організації [1].

Реалізація політики координації передбачає широку участь зацікавлених осіб у прийнятті політичних рішень, координацію різних рівнів управління, використовування інформації, індикаторів і бенчмаркінгу, розвиток ініціативи «знизу вгору», визнання необхідності диверсифікації в підходах, брак системи покарань і добровільність участі.

Аналіз досліджень і публікацій. На Заході бенчмаркінг набув популярності з початку 1970-х років у роботах економістів (Г. Ватсон, С. Велч, Н. Гріг, Ч. Джейн, М. Заїрі, Г. Зіберт, Дж. Кастонквей, Р. Кемп, Ш. Кепф, С. Кодлінг, С. Кук, М. Курс, М. Козак, Р. Манн, Дж. Мейлхорн, С. Рейборн, Дж. Сол, Т. Степенхерст, а згодом був поширений на сферу державного управління (П. Джексон, Г. Джонсон, Н. Еберкромбі, Г. Карпентер, П. Кілі, Б. Хевкінс, Д. Хейнер, К. Шульс та ін.). Серед вітчизняних авторів проблему бенчмаркінгу досліджували І.А. Аренков, А.М. Ашуєв, Є.Г. Багієв, В.В. Градобоєв, І.П. Данилов, І.А. Жукович, О.В. Коваленко, С.В. Ковальчук, О.В. Кравченко, Н.Г. Мехеда, О.Я. Ціпан та ін.

Бенчмаркінг проводиться, зокрема, для аналізу ефективності окремих функцій і процесів управління територією. Це дає можливість більш точно визначити причини неефективності управління чи відставання в розвитку і надати рекомендації щодо вирішення виявлених проблем.

Це метод, який сприяє здобуттю конкурентних переваг і підвищенню конкурентоспроможності території шляхом пошуку, вивчення та адаптації до її умов найкращих методів провадження управлінських процесів незалежно від сфери їх застосування. Саме бенчмаркінг є філософією та інструментом проведення досліджень із метою виявлення причин конкурентної переваги, зростання конкурентоспроможності та формування ефективних стратегій управління розвитком територій.

Завдяки бенчмаркінгу відносно швидко і з меншими витратами вдосконалюються управлінські процеси. Бенчмаркінг дає можливість зрозуміти чи вивчити принципи роботи органів влади з метою досягнення рівноцінних чи навіть вищих результатів. Уважно вивчаючи досягнення та прорахунки в розвитку інших територій, можна розробити індивідуальну модель розвитку, яка буде максимально ефективною та сприятиме досягненню поставленої мети.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження бенчмаркінгу як новітньої технології для застосування в публічному управлінні, а саме порівняльний аналіз діяльності органів влади, стратегічного територіального планування та його адаптації до умов соціально-економічного життя в Україні.

Результати дослідження. Деякі управлінські нововведення впроваджуються за індивідуальною методикою. Зокрема, останнім часом стає популярною методика запозичення передового досвіду (бенчмаркінг). Бенчмаркінг – це нове (і модне) слово в управлінських колах. В Україні до цього поняття ставляться ще насторожено, побоюючись, що поняттям «бенчмаркінг» прикривається промислова розвідка. Насправді різниця між двома цими методами принципова. Бенчмаркінг – метод

вивчення чужого досвіду, який не становить таємниці.

Бенчмаркінг – безупинний систематичний пошук і впровадження найкращих практик, що приведуть шукача до досконалішої форми, дієвий інструмент для визначення становища порівняно з іншими [1].

Бенчмаркінг пов'язаний з постановкою цілей та є одним із компонентів процесу планування. Деякі дослідники поєднують його із циклом Демінга, що містить чотири елементи: плануй, здійснюй, перевіряй, дій. Окремі моделі бенчмаркінгу містять до 30 кроків, які необхідно пройти для досягнення кінцевого результату.

У центрі уваги бенчмаркінгу – запитання: чому інші працюють успішніше, ніж ми? Основний зміст і мета бенчмаркінгу полягають в ідентифікації відмінностей з порівнюваним аналогом (еталоном), визначенні причин цих відмінностей та виявленні можливостей щодо вдосконалення об'єктів бенчмаркінгу.

Бенчмаркінг може здатися схожим на конкурентну розвідку, хоча насправді він є більш деталізованим, формалізованим й упорядкованим, аніж підхід конкурентної розвідки. Суть трактування бенчмаркінгу – «безупинний систематичний пошук і впровадження найкращих практик, що приведуть об'єкт до досконалішої форми».

Бенчмаркінг – це засіб для вдосконалення діяльності та практики найкращої якості з використанням найкращого досвіду в цій сфері. Фактично бенчмаркінг – це альтернативний метод стратегічному плануванню; у ньому завдання визначаються не від досягнутого, а на основі аналізу показників конкурентів. Технологія бенчмаркінгу об'єднує в єдину систему розроблення стратегії, галузевий аналіз і аналіз конкурентів [1].

Враховуючи те, що ринкова економіка є системою, яка постійно та динамічно розвивається, і з метою забезпечення стабільної конкурентоспроможності суб'єкти господарювання повинні проводити перманентний бенчмаркінг, щоб на цій основі забезпечити виявлення та впровадження інновацій і раціоналізаторства, реформ тощо.

Результати бенчмаркінгу, як правило, необхідно піддавати систематичному моніторингу. Японці в цьому аспекті дійшли до крайнощів, встановлюючи персональну відповідальність за досягнення цілей, що витікають із бенчмаркінгового аналізу [2].

Виходячи з особливостей вітчизняної ділової культури, рекомендуємо проводити щорічний моніторинг за методом бенчмаркінгу, приурочуючи його до циклу стратегічного планування. Відомо, що бенчмаркінг може застосовуватися не тільки для запозичення методів ефективного управління, а й для запозичення технологій, ноу-хау, зразків товарів, способів роботи на ринку тощо. Іншими словами, цей метод ширший за проблематику управлінських інновацій.

Аналітичний метод роботи з інформацією допоможе виявити тенденції на ринку і зорієнтувати свою власну стратегію. Суть бенчмаркінгу можна позначити словами «розумні вчаться на чужих помилках».

Використання бенчмаркінгу дає змогу сформувати власну команду внутрішніх консультантів, отримати досвід проведення організаційних змін і таким чином створити базу для подальшого вдосконалення та управління з опорою на власні сили. Бенчмаркінг стає мистецтвом виявлення того, що інші роблять краще нас, і вивчення, удосконалення та застосування їхніх методів роботи.

Бенчмаркінг є діяльністю, яка заснована на взаємних стосунках, згоді й обміні даними, які забезпечують «виграшну» ситуацію для обох сторін. Але взаємність не буває наосліп. Спочатку необхідно узгодити межі діапазону інформації, порядок обміну даними, логіку проведення дослідження. У бенчмаркінговому альянсі будь-який партнер повинен мати гарантії щодо поведінки інших, і тільки повага до правил гри всіх учасників гарантує всім гарний результат. Усе має бути заздалегідь встановлено та погоджено.

Якщо йде мова про стратегічні питання, то необхідно з'ясувати, які чинники найбільш важливі для реалізації конкурентних переваг, встановити критерії вимірювання, що описують ці фактори, і виділити об'єкти, які домагаються найкращих результатів у цьому секторі. Потім необхідно знайти ті методи, які приводять до найкращих результатів.

Глобальний бенчмаркінг розглядається як майбутній інструмент організації міжнародних обмінів з урахуванням культурних і національних особливостей [1].

Для проведення конкурсів між підприємствами й організаціями публічної сфери, спрямованих на визначення якості їхньої діяльності, Європейський Фонд управління якістю розробив Європейську модель досконалості, що широко застосовується в країнах Західної та Центральної Європи. В оцінюванні за вказаною моделлю можуть за бажанням брати участь будь-які суб'єкти бенчмаркінгу (за визначеними номінаціями).

Модель ґрунтується на 9 основних критеріях: ефективність керівництва (лідерство); ефективність використання людських ресурсів; стратегія та планування; наявність відповідних ресурсів та ефективність і продуктивність їх використання; процеси, продукти та послуги; результати, що стосуються споживачів (задоволення потреб споживачів); результати, що стосуються персоналу (задоволення професійних потреб персоналу, безпосередніх виконавців, мотивація їхньої роботи); вплив діяльності на суспільство; загальні, основні результати діяльності. Критерії визначаються системою підкритеріїв і показників, які переглядаються кожні три роки (останній перегляд був здійснений у 2016 р.).

Суцільний бенчмаркінг передбачає порівняння всіх аналогічних об'єктів бенчмаркінгу відповідної території, що може здійснюватися або за спільною домовленістю суб'єктів, або за ініціативи організації вищого рівня. При цьому може бути передбачена обов'язкова участь у дослідженні всіх суб'єктів бенчмаркінгу відповідної території.

Упродовж останніх років бенчмаркінг частіше застосовують у діяльності установ публічного сектору, в управлінні територіальним розвитком країн, регіонів, міст як методологію оцінювання їх сучасного стану для визначення перспектив місцевої політики в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах життєдіяльності, розроблення стратегічних планів, а також як інструмент здійснення моніторингу їх реалізації.

Бенчмаркінг у публічному управлінні – це комплекс дій для порівняльного аналізу показників розвитку територій, встановлення та оцінювання основних факторів, що впливають на ефективність управлінських рішень, з метою виявлення резервів підвищення рівня економічного і соціального розвитку територій [1].

Використовуючи бенчмаркінг територій, можна: об'єктивно оцінювати досягнуті результати в порівнянні з іншими територіями; з'ясовувати причини отриманих результатів; вимірювати рівень досягнення цілей та виконання завдань; визначати сильні сторони та слабкі місця, конкурентні переваги та недоліки, а також пріоритетні проблеми, що потребують вирішення; обґрунтовувати управлінські рішення та плани розвитку; відслідковувати зміни досягнутих результатів у часі; бути поінформованими про кращі практики, що застосовуються в інших областях (містах).

Основними сферами застосування бенчмаркінгу з точки зору публічного управління є:

– оцінювання соціально-економічного розвитку територій (як загалом, так і за окремими напрямами (сферами) життєдіяльності області (міста)) та результатів діяльності органів виконавчої влади з метою виявлення проблем та підвищення ефективності виконання управлінських рішень;

– оцінювання конкурентоспроможності регіонів України, що здійснюється Всесвітнім економічним форумом на замовлення Фонду «Ефективне управління» (результати оцінювання регіонів України за складниками індексу конкурентоспроможності у 2012 р.);

– оцінювання конкурентоспроможності економіки окремих міст і областей. Наприклад, під час розроблення Стратегії конкурентоспроможності економіки Львова, яка була ініційована Фондом «Ефективне управління» та здійснена компанією «Monitor Group» у співпраці з Львівською міською радою, представниками обласних органів влади, бізнесу, науково-освітніх кіл і громадянського суспільства проведено порівняльний аналіз Львова з іншими подібними містами Центрально-Східної Європи (Прага, Будапешт, Бухарест, Вар-

шава, Брно, Краків та ін.), за результатами якого було встановлено, що зараз Львів відстає від них за рівнем загального добробуту, але має значний потенціал освітніх і дослідних установ;

– оцінювання здатності регіонів генерувати та залучати інвестиції, які сприяють економічному зростанню, у міжрегіональному (порівняльному) вимірі, виконане Київським міжнародним інститутом соціології у партнерстві з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій на замовлення Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України;

– рейтинг найкращих для життя міст України, поданий у журналі «Фокус».

Можна сформулювати такі завдання бенчмаркінгу в дослідженні ефективності міст і областей:

1) визначити, у яких сферах життєдіяльності області (міста) потрібне покращення, встановити, наскільки місто чи область є ефективними з точки зору соціальної, екологічної, економічної ефективності в порівнянні з аналогічними адміністративно-територіальними одиницями, а також визначити причини відставання в ефективності;

2) проаналізувати, яким чином подібні міста та області досягають високих рівнів ефективності, знайти стратегії та засоби, які допомогли певному місту чи області досягти найвищого рівня ефективності та які можна застосувати в іншому місті чи області;

3) посилити підзвітність органів влади перед громадськістю, оскільки результати бенчмаркінгу дають громадянам можливість контролювати динаміку ефективності області (міста) та відслідковувати, чи виконуються заплановані цілі й завдання [3].

Нині в країнах Європи і США популярності набув бенчмаркінг міст, який залежно від конкурентності відносин між об'єктами порівняння може бути конкурентним бенчмаркінгом або бенчмаркінгом співробітництва. Основною ознакою конкурентного бенчмаркінгу міст (competitive) є відсутність співробітництва та взаємодопомоги між містами-учасниками, тому що вони конкурують у життєво важливих питаннях і не хочуть відкривати секрети успіху, ділитися інформацією.

Бенчмаркінг співробітництва міст (collaborative) передбачає, що міста взаємодіють на основі співробітництва та реалізують спільні бенчмаркінгові проекти, здобуваючи спільний досвід. Бенчмаркінгова інформація є доступною для всіх учасників, що дає можливість заощаджувати фінансові, матеріальні та часові ресурси. У цьому сенсі формування мереж міст для спільної діяльності має особливе значення. Нині спостерігаються тенденції формування певних тимчасових або постійних об'єднань міст для реалізації бенчмаркінгової діяльності. Це є свідченням розвитку асоціативного бенчмаркінгу, що проводиться суб'єктами бенчмаркінгу, які є членами бенчмаркінгового альянсу/асоціації (об'єдналися для обміну інформацією з метою покращення їхньої діяльності) [3].

Висновки.

1. У публічному управлінні бенчмаркінг являє собою комплекс дій з порівняльного аналізу показників розвитку територій, встановлення та оцінювання основних факторів, що впливають на ефективність управлінських рішень, з метою виявлення резервів підвищення рівня економічного та соціального розвитку територій.

2. Основними сферами застосування бенчмаркінгу з позицій публічного управління є оцінювання соціально-економічного розвитку територій (як загалом, так і окремих сфер життєдіяльності) та результатів діяльності органів виконавчої влади в регіонах.

3. Бенчмаркінг можна застосовувати як інформаційну базу для розроблення програм, а також як інструмент контролю за виконанням попередніх ухвалених програм і стратегій та оцінювання їхнього впливу на ситуацію.

4. Застосування бенчмаркінгу дає змогу визначити стратегії та практики, які допомогли іншому регіону досягти високих показників у певних сферах.

5. Важливою перевагою бенчмаркінгу є його сприяння громадському контролю за динамікою змін у соціально-економічному розвитку регіону та за виконанням задекларованих органами влади цілей і завдань.

6. Бенчмаркінг як інформаційно-аналітичний системний процес передбачає три послідовні фази (підготовки, аналізу, впровадження) і полягає в оцінюванні об'єкта бенчмаркінгу території з урахуванням специфіки його функціонування в умовах обмежених ресурсів і правил поведінки на ринку.

Список використаної літератури:

1. Елисеенко В.Ф. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти / В.Ф. Елисеенко, К.И. Головщинский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 118–130.
2. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2012: Назустріч економічному зростанню та процвітанню [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.feg.org.ua/docs/FEG_report_2012_body_ru_ 20.11.2012.pdf.
3. Лафлер Б. Бенчмаркінг: ефективність українських міст і областей: посібник / Б. Лафлер ; Проект «Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України» (Проект РЕОП) – К., 2012. – 44 с.
4. Садовий Ю.В. Бенчмаркінг в управлінні розвитком соціальної сфери в Україні / Ю.В. Садовий // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.3. – С. 248–249. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nvunfu.esy.es/Archive/21_3/245_Sad.pdf.

Педак И. С. Бейчмаркинг как механизм сравнительного анализа и залог будущего регионов

В статье исследуется бенчмаркинг как категория. Он используется для проведения анализа эффективности отдельных функций и процессов управления территорией, дает возможность наиболее точно определить причины неэффективности управления или отставания в развитии, дать рекомендации по решению выявленных проблем.

Ключевые слова: *бейчмаркинг в публичном управлении, инновационные знания, наилучший опыт, выполнение реформ, оценка альтернатив.*

Pedak I. Benchmarking as a mechanism of comparative analysis and guarantee of development of regions

The article examines the category of benchmarking. It is used for the analysis of individual functions and processes of territory management. This makes it possible top in point the causes of management in efficiency or lag in development, and provide recommendations for resolving problems.

Key words: *benchmarking in Public Administration, innovative knowledge, best experience, implementation of reforms, evaluation of alternatives.*

УДК 35.077.6

Д. В. Спасібов
кандидат технічних наук,
начальник відділу технічного захисту інформації
Департаменту інформаційно-комп'ютерного забезпечення
Харківської міської ради

ІННОВАЦІЙНІ ЕЛЕКТРОННІ СЕРВІСИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Проведено аналіз сучасного стану розвитку системи надання електронних адміністративних послуг. Визначено проблеми впровадження електронних послуг у діяльність суб'єктів надання послуг. Обґрунтовано основні напрями розвитку інноваційних сервісів надання електронних адміністративних послуг.

Ключові слова: *електронне урядування, електронна адміністративна послуга, центр надання адміністративних послуг, єдиний державний портал адміністративних послуг, онлайн-будинок юстиції, податкові сервіси, електронний кабінет платника.*

Постановка проблеми. Останнім трендом у процесі вдосконалення адміністративних послуг є створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Проблемою в Україні є те, що впровадження електронних сервісів у ЦНАП проводиться самотужки кожною областю (містом) окремо, залучаються різні джерела фінансування (державні, місцеві, міжнародні). Відповідно, кожна область або місто на власний розсуд приймає рішення щодо технічного, архітектурно-системного рішення, обрання розробника, припустимих витрат на розробку, впровадження, модернізацію та супровід. Таким чином громадяни, що проживають у різних регіонах, можуть отримувати електронні послуги різної якості. Проблема посилиться, коли доведеться відпрацьовувати питання інтеграції цих рішень в єдину систему. Як показує практика, тут можливі труднощі, пов'язані з сумісністю різних програмних платформ, на яких побудовані системи надання адміністративних послуг [5].

Це свідчить про те, що зусилля на загальнодержавному рівні щодо впровадження надання адміністративних послуг за допомогою електронних сервісів значно відстає від потреб та очікування суспільства щодо впровадження електронного урядування.

© Спасібов Д. В., 2017

Саме надання електронних адміністративних послуг є головною передумовою наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб та одним із головних пріоритетів розвитку електронного урядування у світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання використання технологій електронного урядування в публічних органах влади активно досліджується в роботах О.А. Баранова, А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака, Н.В. Грицяк, І.Б. Жиляєва, П.С. Клімушина, А.О. Серенка, І.Б. Коліушка, Ю.Б. Пігарєва, Р.М. Матвійчука, С.А. Чукут тощо.

Питання організації надання адміністративних послуг досліджує ціла плеяда сучасних українських науковців, зокрема, О.М. Буханевич, І.В. Клименко, Ю.П. Шаров, Д.В. Сухінін, В.П. Тимощук, Ю.Г. Машкаров тощо.

Водночас питання надання електронних адміністративних послуг ще не знайшли свого належного наукового висвітлення. Закон України «Про адміністративні послуги» практично не містить норм, які б були присвячені регулюванню особливостей надання адміністративних послуг в електронній формі. Нагальною є потреба надавати адміністративні послуги із використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що дає змогу значно підвищити показники якості їх надання.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан розвитку системи надання електро-

нних адміністративних послуг, визначити проблеми впровадження електронних послуг у діяльність суб'єктів надання таких послуг та сформулювати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. У Концепції розвитку електронного урядування в Україні електронне урядування визначається як форма організації публічного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Отже, електронне урядування є одним зі способів надання адміністративних послуг суб'єктам звернення шляхом переведення таких послуг в інтернет [2].

Основними принципами розвитку електронних послуг в Україні є децентралізація та дерегуляція процесів управління, орієнтація на споживача, доступність, безпека та захист персональних даних, дебюрократизація та адміністративне спрощення, прозорість, збереження електронної інформації, відкритість та повторне використання, технологічна нейтральність, ефективність і результативність [3].

Ці основоположні принципи мають бути враховані суб'єктами надання адміністративних послуг під час запровадження електронних послуг, яке має здійснюватись шляхом послідовного виконання чотирьох ключових етапів розвитку електронних послуг [4].

Перший етап розвитку електронних послуг передбачає забезпечення можливості дистанційного доступу суб'єкта звернення до повної, актуальної та достовірної інформації про адміністративну послугу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Другий етап розвитку електронних послуг передбачає забезпечення можливості дистанційного доступу суб'єкта звернення для завантаження, заповнення та друку електронних заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Третій етап розвитку електронних послуг передбачає забезпечення можливості подання суб'єктом звернення заяви та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, в електронній формі.

Четвертий етап розвитку електронних послуг передбачає забезпечення виконання всіх процедур, передбачених порядком надання адміністративної послуги, в електронній формі.

Нині для України найактуальнішими завданнями є впровадження інноваційних сервісів із надання електронних адміністративних послуг, тобто реалізація третього та четвертого етапів. Ці сервіси мають забезпечувати доступ до визначених даних із державних реєстрів та інших інформаційних систем під час здійснення міжвідомчої електронної взаємодії, оброблення електронних документів від суб'єктів звернення та обмін даними з єдиним державним порталом адміністративних послуг та/або іншими інформаційними системами під час надання електронних послуг. Сервіси мають бути розроблені власниками інформаційних систем згідно з єдиними встановленими вимогами, відкритими форматами та протоколами. До таких сервісів належать Єдиний державний портал адміністративних послуг, Портал державних послуг (волонтерський), Онлайн-будинок юстиції, податкові сервіси та портали регіональних центрів надання адміністративних послуг.

Метою створення пілотного проекту Єдиного державного порталу адміністративних послуг є впорядкування та надання вичерпної інформації про адміністративні послуги, впровадження та вдосконалення методологічних механізмів надання адміністративних послуг, функціональних елементів порталу (особистий кабінет, системи ідентифікації користувачів, взаємодія з іншими органами, що надають послуги тощо) [3].

Етапи розвитку цього порталу включають роботу порталу в інформаційному режимі та забезпечення вичерпної інформації про адміністративну послугу, список, шаблони та зразки документів, необхідних для отримання послуги, контактну інформацію та місце отримання послуги,

надання послуг в електронному вигляді – послідовне впровадження послуг в електронному вигляді (у міру готовності суб'єктів надання), розширення способів ідентифікації одержувачів послуг (на початковому етапі використовується електронний цифровий підпис), впровадження механізмів сплати за послуги.

З 2015 р. в Україні запрацював Портал державних послуг, на якому IT-волонтери за підтримки державних структур та деяких компаній втілюють можливість замовлення та отримання адміністративних послуг онлайн. На цьому порталі зібрані майже всі послуги, які надає наша держава громадянам і бізнесу. Щоб скористатися послугами порталу, необхідно або отримати електронний цифровий підпис, або оформити банківську картку та зареєструватися в системі ідентифікації громадянина BankIQ.

Загалом ідея створення цього порталу заслуговує на увагу, однак таким порталом має бути Єдиний державний портал адміністративних послуг, який має найбільш широко забезпечувати надання електронних адміністративних послуг. Єдина затримка – вжиття кардинальних заходів із боку адміністративних органів. По-перше, необхідно внести відповідні зміни до законодавства щодо переведення адміністративних послуг в електронних вигляд, взаємодії всіх органів публічної адміністрації, електронної ідентифікації громадян і відкриття доступу до державних даних. По-друге, залучити відповідних спеціалістів із метою належної підтримки та модернізації Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

У 2016 р. Міністерством юстиції України презентовано ініціативу *«Онлайн-будинок юстиції»,* яка пов'язана зі спрощенням сервісів та яка забезпечує отримання послуг без контакту з представниками влади. Цей проект увібрав у себе всі сервіси, які міністерство надає в електронному вигляді. Це той проект, який буде прикладом для інших міністерств стосовно того, як розбудовувати електронне врядування та спрощувати життя кожного українця.

Наразі на цьому порталі доступні найбільш запитувані послуги: повторне свідоцтво про народження, повторне свідоцтво про шлюб, повторне свідоцтво про розірвання шлюбу, повторне свідоцтво про смерть, повторне свідоцтво про зміну імені, повторні витяги з Державного реєстру актів цивільного стану громадян, здійснення правової оцінки документів на державну реєстрацію громадської організації зі статусом юридичної особи.

На порталі впроваджено новацію – *соціальний ліфт,* де кожен український юрист може залишити свою анкету і вона буде автоматично вноситися у пропозиції із заповнення вільних вакансій у системі юстиції. Також тут можна скористатися послугою «SMS-Маяк», яка передбачає можливість отримання інформації щодо будь-яких змін у реєстрах бізнесу й нерухомості щодо свого майна.

У зв'язку з цими онлайн-послугами виникає необхідність прийняття одного з найбільш революційних законів у сфері електронних сервісів – *Закону «Про довірчі послуги»,* який був розроблений Мін'юстом спільно з експертним середовищем. Це той закон, який фактично не просто відкриває можливість для всіх державних органів створити систему електронного врядування і запустити онлайн-сервіси, а робить це їх обов'язком. Для українця це можливість через мобільний телефон чи інший гаджет отримати будь-яку послугу. Якщо він буде прийнятий, Україна в найближчі роки має шанс увійти до клубу найбільш просунутих у сфері електронного врядування країн.

Метою цього Закону є реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг, розбудова єдиного простору довіри на основі системи електронних довірчих послуг, визнання в Україні іноземних сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів і печаток, що забезпечує активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий електронний інформаційний простір.

Основними принципами у сфері електронних довірчих послуг є: створення сприятливих умов для розвитку та функціонування сфери надання електронних довірчих послуг; вільний обіг електронних довірчих послуг в Україні, а також можливість вільного доступу до надання електронних довірчих послуг постачальниками електронних довірчих послуг,

розташованими в інших державах, діяльність яких відповідає вимогам цього Закону; підвищення рівня довіри громадян до онлайн-послуг, зокрема транскордонних; забезпечення рівних можливостей для доступу до електронних довірчих послуг, зокрема для осіб з обмеженими можливостями; забезпечення свободи договору у сфері електронних довірчих послуг; забезпечення захисту прав і законних інтересів споживачів електронних довірчих послуг; відповідність вимог до надання електронних довірчих послуг європейським та міжнародним стандартам; забезпечення інтероперабельності та технологічної нейтральності національних технічних рішень, а також недопущення їх дискримінації; забезпечення захисту персональних даних, що обробляються під час надання електронних довірчих послуг; відкритість для інновацій у сфері електронних довірчих послуг.

В умовах розвитку інформаційного суспільства та наближення вітчизняних стандартів обслуговування платників податків до міжнародного рівня дедалі більшу роль відіграють *податкові сервіси,* які фактично є структурованими процесами управління технологічного та адміністративного забезпечення конкретних процедур податкової роботи.

Податкові сервіси та системи сервісного обслуговування платників податків нині проникають фактично в усі податкові процеси й адміністративні процедури, а тому вони відіграють значну роль у налагодженні рівня довіри між суб'єктами оподаткування на основі простоти і зрозумілості, а також чіткої послідовності дій у разі відповідного запиту на ці послуги. Вони включають таки основні сервіси: електронний кабінет платника, електронний цифровий підпис, електронну звітність, реєстр платників ПДВ, онлайн декларування [1].

Важливу роль у поширенні електронних сервісів відіграють електроні ресурси, зокрема, портал ДФС України – це спеціалізований глобальний податковий портал, який інформаційно достатньо насичений та відповідає сучасним вимогам до публічної інформації. На цьому порталі розміщено чимало електронних сервісів, за допомогою яких можна знайти корисну інформацію. Платники можуть скористатися електронним сервісом «Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс», який допоможе розібратися у податковому та митному законодавстві, дасть змогу здійснювати пошук інформації з певного податку. Сервіс «Дізнайся більше про свого бізнес-партнера» допоможе оцінити податкові ризики діяльності з партнером по бізнесу, який можливо не є платником податку на додану вартість, є банкрутом чи відсутній за визначеною в установчих документах адресою тощо. Електронні сервіси «Реєстр платників ПДВ», «Анульовані свідоцтва платників ПДВ» допоможуть дізнатися про те, чи є дійсним свідоцтво ПДВ контрагента, дату початку дії свідоцтва, а також інформацію про анулювання реєстрації платника ПДВ. Електронний кабінет платника за умови використання електронного цифрового підпису забезпечує користувачам можливість подання податкової звітності в режимі реального часу, перегляд податкової звітності, доступ до інформації про стан розрахунків з бюджетом тощо. Громадянам, які подають е-декларації, важливо отримати інформацію про свої доходи за допомогою цього електронного сервісу. Сервіс «Пульс» гарантує платнику послуги з оперативного вирішення проблемних питань.

На сьогодні можна сформувати 6 груп *електронних сервісів ЦНАП:*

– реєстрація, авторизація, ідентифікація користувача;

– попередній запис на прийом або консультацію та електронна черга;

– електронна консультація;

– інформаційні сервіси, що надаються через сайт (портал) ЦНАП;

– зворотній зв'язок із зовнішнім користувачем;

– електронні сервіси при розгляді справи.

Кожна група цих сервісів наповнюється базовим переліком конкретних електронних послуг ЦНАП, які надаються чи могли би надаватися на основі кращих міжнародних та українських практик [5].

До основних показників моніторингу діяльності ЦНАП належать: кількість зареєстрованих справ, кількість виданих результатів адміністративних послуг та документів

дозвільного характеру, кількість відмов у видачі адміністративних послуг та документів дозвільного характеру, кількість наданих дозвільними органами та іншими суб'єктами надання адміністративних послуг консультацій, кількість наданих консультацій державними адміністраторами тощо. Показники групуються в розрізі кожного центру, його територіального підрозділу, органів та послуг.

Таким чином, в Україні сформовано конкурентне поле між органами публічної влади в сфері надання електронних адміністративних послуг, в якому задіяні різні управління суспільством: національний, відомчій та регіональний. У цих умовах актуальним завданням є інтеграція інформаційних систем органів виконавчої влади в єдину систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також у систему електронної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що суттєво прискорить розвиток електронних адміністративних послуг у державі.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження надання населенню адміністративних послуг в електронній формі в Україні є низький рівень розвитку електронного документообігу в органах державної та місцевої влади.

Розвиток електронних послуг в Україні також ускладнюється через недостатнє фінансування впровадження надання адміністративних послуг в електронній формі. Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій до процесу надання адміністративних послуг потребує значних витрат. Так, орієнтовний обсяг фінансування, необхідний лише для модернізації та забезпечення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, становить 198 млн грн., для створення та впровадження інформаційної системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів необхідно 150 млн грн. Чинне законодавство про адміністративні послуги передбачає здійснення фінансового забезпечення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг виключно коштом Державного бюджету України та відповідних місцевих бюджетів. Надання міжнародної технічної допомоги у сфері адміністративних послуг допускається опосередковано через бюджет. Це, зокрема, унеможливлює використання механізмів державно-приватного партнерства з метою додаткового фінансування розвитку електронних адміністративних послуг [2].

Висновки і пропозиції. У процесі запровадження електронних адміністративних послуг важливо враховувати потреби різних цільових груп споживачів адміністративних послуг, зокрема їх можливості та преференції щодо способу отримання адміністративних послуг. Основними напрямами розвитку інноваційних сервісів надання електронних адміністративних послуг є:

– побудова онлайнових інформаційних систем і сервісів національного, відомчого та регіонального рівнів;

– підвищення інвестиційної привабливості проектів розвитку електронного урядування та електронної демократії;

– популяризація сервісів надання адміністративних електронних послуг серед мешканців;

– розвиток ефективної взаємодії між населенням і регіональними органами влади і органами місцевого самоврядування за допомогою електронних систем;

– підвищення рівня доступності для населення інформації про електронні адміністративні послуги;

– зниження соціальної напруженості через підвищення задоволеності населення послугами влади;

– підвищення контролю якості послуг шляхом взаємодії громадян із регіональними та муніципальними відомствами;

– моніторинг оперативної обстановки подій і проблем громадян, підвищення інформаційної безпеки в суспільстві;

– підвищення оперативності, реагування влади на проблеми жителів шляхом аналітики за результатами вирішення проблем і питань із громадянами;

– підвищення інформаційної відкритості та прозорості діяльності регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– формування єдиного інформаційного простору для взаємодії центральних, регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– формування зручного соціально орієнтованого вмісту веб-сайтів для громадян щодо можливих життєвих ситуацій;

– створення єдиної технологічної платформи для формування нових соціально значимих сервісів для громадян і організацій.

Актуальними подальшими завданнями досліджень є: визначення економії коштів шляхом впровадження інноваційних технологій та сервісів надання послуг; формування єдиних стандартів роботи всіх центрів надання послуг; обґрунтування ефективного управління процесами надання послуг, контролю і онлайн моніторингу; забезпечення високих стандартів надання послуг одночасно по всіх містах та регіонах суспільства; вирівнювання можливостей отримання якісних послуг для населення регіону.

Список використаної літератури:

1. Бречко О. Сучасні технології податкового сервісу / О. Бречко // Світ фінансів. – 2014. – Вип. 3. – С. 118–125.
2. Буханевич О. Проблеми впровадження електронних адміністративних послуг в Україні / О. Буханевич // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. – 2015. – Вип. 3. Том 2. – С. 57–60.
3. Клімушин П. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. Клімушин. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. – 524 с.
4. Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80.
5. Організація та проведення громадського моніторингу якості електронних сервісів Центрів надання адміністративних послуг. Аналітичний звіт, 2014. Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nc.gov.ua/menu/ publications/doc/analytical_report/Analytical%20report.pdf.

Спасибов Д.В. Инновационные электронные сервисы предоставления административных услуг

Проведен анализ современного состояния развития системы предоставления электронных административных услуг. Определены проблемы внедрения электронных услуг в деятельность субъектов предоставления услуг. Обоснованы основные направления развития инновационных сервисов предоставления электронных административных услуг.

Ключевые слова: *электронное управление, электронная административная услуга, центр предоставления административных услуг, единый государственный портал административных услуг, онлайн-дом юстиции, налоговые сервисы, электронный кабинет плательщика.*

Spasibov D. Innovative electronic services for administrative service delivery

Analysis of the current development of the system for provision of electronic administrative services is conducted. The problems of implementing e-services in the activity of service-providing subjects are identified. The main directions of developing innovative services for electronic administrative service delivery are substantiated.

Key words: *e-governance, e-administration service, center for administrative services, Unified state portal for administrative services, Online House of Justice, tax services, electronic cabinet of taxpayer.*

УДК 353.1

Р. І. Сторожев
кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ЛІДЕРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАСОБАМИ МАРКЕТИНГУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті окреслено роль маркетингових технологій на основі наявного досвіду та наукових досліджень побудови іміджу політичного лідера на теоретико-концептуальному та політико-прагматичному рівнях у Республіці Польща. Трансформаційне суспільство виступає своєрідним «полігоном» апробації маркетингових моделей управлінської та політичної діяльності лідерів у країнах, які мають багато спільних з Україною традицій. Автор статті, вивчаючи проблему формування іміджу адміністративних та політичних акторів, вважає за доцільне застосування в цій галузі інструментів та методів політичного маркетингу. Доцільність наукової статті полягає в розкритті маркетингової зумовленості політичного іміджмейкінгу на прикладі виборчої кампанії в Польщі, що є підтвердженням актуальності дослідження цієї теми для України.

Ключові слова: *імідж політичного лідера, маркетингові моделі, політичний іміджмейкінг, імідж адміністративних та політичних акторів.*

Постановка проблеми. В Україні на початку 1990-х рр. почали складатися сприятливі умови для створення ринку політичних та адміністративних образів, який відбувався одночасно для більшості країн колишнього соціалістичного табору. Проте український ринок іміджу політиків та управлінців має свою, виразно окреслену специфіку, яку варто порівняти з польським ринком. На сьогодні у Польщі склалася розвинена суспільно-політична система, в якій суб'єкти публічного управління та політичної діяльності функціонують за ринковими правилами, а втілення принципів відкритої конкурентної боротьби сприяє реалізації запитів основної частини польського народу, який вчасно відчув і зрозумів необхідність трансформації системного устрою та усвідомив позитивні сторони побудованого суспільства – капіталізму з «людським обличчям».

Із цією метою в Польщі використовувалися окремі політичні маркетингові технології з метою рекламування адміністративних та політичних лідерів усіх рівнів, тобто створювався позитивний імідж керівників партій та уряду. Однак відсутність демократії і політичного плюралізму зводили нанівець результативність політичних маркетингових заходів, не було умов для розвитку маркетингового ринку. Деформація соціалістичної системи, брехлива пропаганда, подвійна мораль керівництва держави призвели до того, що традиційно демократичне суспільство, яким від XIV ст. була Польща, цілком зневірилося не тільки в комуністичних лідерах, а також в їх конкурентах, які згуртувалися під керівництвом незалежного профспілкового об'єднання «Солідарність». Тому з метою посилення впливу на «пересічних» поляків керівництво «Солідарності» вирішило випробувати нові методи пропаганди з елементами іміджмейкінгу. Зразком послужили політичні маркетингові технології, апробовані у Сполучених Штатах Америки. Вони і завершили демонтаж соціалізму в Польщі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне обґрунтування маркетингового підходу до суспільно-політичної діяльності здійснив відомий французький соціолог, фахівець у галузі соціології політики Поль Бурд'є. Він розглядає суспільно-політичну діяльність як ринок, на якому існує виробництво, попит та пропо-

© Сторожев Р. І., 2017

зиція продукту особливого ґатунку – політичних партій, програм, думок, позицій, концепцій, які забезпечують отримання влади. На його думку, політичне поле виступає нічим іншим як «місцем, де в конкурентній боротьбі між агентами народжується політична продукція, проблеми, програми, аналізи, коментарі, концепції, події, з яких і мають обирати звичайні громадяни, зведені до стану «споживачів», які тим більше ризикують бути введеними в оману, чим більше віддалені від місця виробництва» [1, с. 182].

Значний інтерес у цій галузі досліджень становлять переклади праць відомих зарубіжних фахівців, як-от: «Імідж» К. Болдінга [2], «Продай себе. Тактика удосконалення вашого іміджу» П. Берда [3] та «Створи свій імідж» [4] – практична монографія американського іміджмейкера Л. Браун, яка займалася створенням візерунку п'ятьох американських президентів, починаючи від Дж. Кеннеді до Дж. Картера.

З'явилися перші вітчизняні та російські праці з цієї тематики, наприклад, «Политичний імідж у виборчій кампанії» О. Гордєєвої [45], «Як стати популярним, перемогти на виборах і утриматись на політичному Олімпі» В. Бебика [5], в яких висвітлюються технологічні аспекти створення іміджу політика, громадського діяча.

Серед здобутків сучасності варто виокремити також перекладені російською мовою в 1990-і рр. праці «Суспільна думка» У. Ліппмана [6], «Стадні інстинкти» У. Гроттера [7], «Поведінка натовпу» Е. Мартіна [8] та «Психологія мас» Г. Лебона [9], в яких розглядається природа соціального стереотипу і її вплив на масову свідомість.

Значний внесок у розвиток вітчизняної іміджології здійснено видатним українським вченим Г. Почепцовим шляхом видання в 1995 р. книги «Іміджмейкер» [10], яка відразу здобула визнання серед дослідників та політиків. Автор звертає увагу на значне посилення ролі іміджу в сучасному транзитивному суспільстві і розглядає теоретичні підстави іміджології – західної та східної.

Досліджувана нами тематика збагатилася також працями «Сучасний виборчий PR: навчальний посібник» В. Лісничого, В. Грищенка, В. Іванова та ін. [11], «Іміджологія: навчальний посібник» Ю. Палєхи [12] та «Технології політичних виборів» М. Кошелюка [13].

У середині 90-х років минулого століття з'явився ряд статей польських дослідників: А. Держічімського, Є. Круля, Е. Соболя, Т. Гобан-Класа та Р. Вішньовського. У цих статтях розглядалися дефініції західних авторів, дискутували щодо специфіки польської арени іміджів політиків та спроби застосування методів американського, німецького та французького іміджмейкінгу на польському ґрунті. Таким чином, досліджувана нами тематика викликає наукову цікавість у багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, є актуальною в сфері науки «Публічне управління та адміністрування».

Мета статті – дослідити польський досвід щодо маркетингового підходу до формування іміджу політичних та адміністративних лідерів.

Виклад основного матеріалу. Початок 1990-х рр. ознаменувався у Польщі становленням нерегламентованого, демократичного суспільно-політичного ринку, що позначилось на рівні професіоналізму політичних та управлінських лідерів. «Протягом короткого часу ця сфера діяльності, яка раніше була монополією комуністичної партії та партійних еліт, – пише польський науковець Є. Мушиньський, – трансформувалася в ринковий товар. Демократичний устрій дав змогу усім боротися за владу: шанси є, а ризик невеликий» [14, с. 9]. Це створило необхідні передумови у Польщі для розвитку маркетингу і, зокрема, використання іміджмейкінгу. Ефективне застосування маркетингових технологій змінило сучасну Польщу і наблизило її до західних зразків.

На думку дослідників польського маркетингового підходу, особливо сприятливими для розвитку політичного іміджмейкінгу стали такі зміни:

– зменшення значення лідера політичної партії в управлінні державою;

– зміни електорату;

– персоналізація політики, партії [15, с. 25].

За законами маркетингового ринку, у вільній конкурентній боротьбі постійно

народжуються нові «продукти» – проблеми, програми, аналізи, коментарі, концепції, події, управлінські та політичні діячі, їх оточення, які користуються попитом у населення. Адміністративно-політичний продукт є особливим, структурно неоднорідним товаром, який складається з трьох (іноді більше) прошарків: ідеологічного, доктринального і людського. Основна цінність такого продукту визначається третім прошарком – людською складовою. Польські дослідники – М. Мазур, Є. Мушиньський, М. Чіхош – одностайні в думці, що із сучасного суспільно-політичного процесу поступово витісняються ідеї та механізми соціального і класового представництва, зменшується роль програм та ідеологій. Основним товаром, який найкраще обмінюється на голоси виборців, стає імідж кандидата. Імідж кандидата «у владу» стає окремим, самостійним товаром, який підлягає обміну на голоси виборців, громадське схвалення і лояльність населення.

Завдяки персоналізації політики відбувається «ототожнення лідерів із партіями, які вони представляють, сприйманя політичних керівників (президентів, прем'єр-міністрів) як символ держави або народу» [16, с. 122]. Завдяки персоналізації партій задовольняється потреба суспільства у такій політичній постаті, яка б символізувала авторитетність, порядок, створювала почуття безпеки і захищеності, близькості до народу.

Аналізуючи суспільно-політичну ситуацію, можна стверджувати, що вирішальним аргументом у виборчих кампаніях стає індивідуальність лідера, яка часто замінщає програмно-ідеологічні аргументи або відсуває їх на дальший план. За допомогою політичних маркетингових технологій лідери можуть безпосередньо звернутись до електорату, а виборці сприймають політику, скоріше, через призму відомих особистостей, ніж через програми організацій та партій. Формуючи свою думку про певних кандидатів та їх конкурентів на політичному ринку, виборці піддаються, головним чином, впливу візерунку політика, його публічного іміджу.

Варто зазначити, що в польській політиці можна виокремити кілька типів образів політиків, що конкурують. Сучасним соціал-демократам найбільш точно відповідає тип лідера, який вправно веде переговори, здатний іти на компроміс, але не побоїться відстояти принципову точку зору. Таким виразним втіленням практичного способу мислити і діяти є, безперечно, Олександр Кваснєвський. За дослідженнями польських вчених, у 1995 р. його виборчий штаб вперше у Польщі застосував сучасні технології створення політичного образу кандидата в президенти. У своїй кампанії політик запропонував професійне вирішення внутрішніх і міжнародних проблем, які стояли перед країною, і зробив це в такий спосіб, щоб пропозиції посилили його імідж. Через п'ять років, під час наступних виборів, політика знову висували кандидатом від соціал-демократичної коаліції, але центр ваги кампанії був перенесений на особистість кандидата, його імідж, а не програмні заяви. У свідомості виборців, згуртованих навколо нього, вкоренилося переконання, що політик представляє собою майже ідеального державного діяча, – так сильно підкреслювалися ці риси під час побудови його іміджу.

Ліберально-демократичні партії у польському суспільстві традиційно вважаються «інтелігентськими» й «аристократичними» [17, с. 296]. У свідомості виборців це викликає асоціації з міською елітарністю, інтелектуальною і культурною вищістю щодо інших кандидатів. До представників цієї орієнтації належать Т. Мазовецький і А. Олєховський. Незважаючи на програш у президентських виборах 1990 р., Т. Мазовецький має своїх прихильників, які оцінили образ морального авторитету, інтелігентної, гідної пошани людини. А. Олєховський, який брав участь у президентській виборчій кампанії 2000 р., поклав ці риси в основу свого іміджу, додавши, звичайно, і позитивні риси своєї особистості.

Праві партії національно-християнської орієнтації, які постали з об'єднання «Солідарність», у виборчих кампаніях спочатку були представлені політиками з іміджем харизматичного лідера, борця. Прикладом може служити образ Л. Валенси – революціонера, безкомпромісного лідера, «народного трибуна». Пізніше його імідж трансформувався: державний діяч, який залишив

профспілкову ниву ради державної політики, народний герой, переконаний антикомуніст і «ліквідатор» соціалізму, батько нації, глибоко віруючий католик. Цей імідж відповідав очікуванням польських виборців у 1990 р., але поразка в президентських виборах 1995 р. показала, що такий «однобарвний» образ не може згуртувати все суспільство, і виборці шукають на політичному ринку інші образи [18].

У виборах 2000 р. праві політичні сили були представлені політиком з оновленим іміджем – М. Кшаклєвським, який стартував у виборах з іміджем «спасителя» правоцентристської Польщі, батька родин і батька народу. Створений імідж погано пасував до дійсних рис політика, тому не переконав електорат, проте не виключено, що право-християнське крило спробує використати цей образ ще не раз.

Часто трапляється, що особлива привабливість або антипатичність кандидата викликають зміни виборчих звичаїв. У такій ситуації виборці голосують не «за», а «проти», віддаючи свій голос кандидатові від партії, опозиційної до непривабливого кандидата. У Польщі таке явище стало поширеним на президентських виборах 1995 р., коли частина правого електорату голосувала не за соціал-демократа О. Кваснєвського, а проти «свого» Л. Валенси.

Дотримуючись принципу рівності, державна виборча комісія заборонила надання платних виборчих повідомлень, звернень і гасел. Згідно з положеннями закону про вибори, заборонялося фінансування кампаній із закордонних джерел і проведення передвиборчої агітації в місцях відправлення релігійного культу. Юридичні і фізичні особи могли переказувати кошти на фінансування кампаній не анонімно. Юридичним особам дозволялося підтримувати кандидатів із декларованих доходів, натомість, категорично заборонялося використовувати на ці цілі кошти з бюджету, державних фондів, казначейства тощо.

Більшість претендентів не зуміли скористатися з професійних, ефективних маркетингових засобів у конкурентній боротьбі за голоси електорату. З 16 претендентів тільки 6 протягом 20 днів встигли зібрати по 100 000 голосів на свою підтримку і зареєструватися як кандидати:

1) Р. Бартоще – фермер, депутат Сейму, один з найближчих прибічників Л. Валенси;

2) Л. Валенса – лідер і символ «Солідарності», руху, який привів Польщу до величезних економічних і політичних змін;

3) Т. Мазовецький – прем'єр-міністр, одержав найбільшу підтримку серед інтелігенції «Солідарності»;

4) Л. Мочульський – лідер право-націоналістичної партії «Конфедерація Незалежної Польщі». Участь у кампанії трактував інструментально: як розвідку боєм перед виборами до Сейму;

5) С. Тимінський – польський емігрант із Канади, мільйонер, незалежний кандидат;

6) В. Чімошевіч – безпартійний, кандидат наук із міжнародного права, власник земельного наділу і сільськогосподарської ферми, голова Парламентського клубу лівих демократів [19, с. 172].

Оскільки в цій кампанії рівність шансів для кандидатів була першочерговою умовою, то вирішального значення набувала привабливість образу кандидата в очах виборців. Проте більшість виборчих штабів не придала великого значення цьому напрямкові своєї діяльності. Тільки Л. Валенса і Т. Мазовецький скористалися з можливості вивчити напередодні виборів стан політичного ринку та преференції виборців щодо іміджу майбутнього президента. Але, як вважають польські автори, навіть ці два кандидати не змогли використати одержані результати у своїх виборчих стратегіях і побудувати імідж відповідно до очікуваних виборців [20, с. 20]. Фірма, яка проводила планове соціологічне дослідження політичної ситуації, проаналізувавши результати опитування, порадила Т. Мазовецькому утриматися від негативної кампанії – конфліктів, взаємних оскаржень і нападів. Проте іміджмейкери кандидата виборчу стратегію націлили не на розкриття його найкращих рис, а саме на протиставлення суперникові, – перемогла концепція «Не за Мазовецького, а проти Валенси». І, на думку М. Грабовського, ця концепція стала «нищівною» для всіх, а особливо для їх кандидата.

Імідж Л. Валенси як кандидата у президенти мав більшість рис, описаних вибор-

цями. Йому приписувались і висока політична кваліфікація, і суспільна підтримка, і сильний характер, і ефективність. Крім того, це заслужений політик, який змінив устрій і реформує Польщу.

В іміджі Т. Мазовецького польський електорат також знаходив чимало описаних рис: висока політична кваліфікація, чуйність, світський лоск, а також прикмети «франциканця».

Кандидати в кампанії 1990 р. намагалися створити адекватний, на їх думку, імідж, не аналізуючи успіхів і поразок конкурентів. Якщо й удавалося досягти бажаних результатів, то не через показ принципової відмінності образу політика від наявних іміджів, а, швидше, на підставі вишукування слабких місць у суперника: «Дивись, який він поганий, а я кращий» [21, с. 17]. Імідж складався «навпомацки», інтуїтивно. У результаті були виокремлені особисті риси політика, які найчастіше проявлялися на публіці, – агресивність, неосвіченість, сила, відвага, безкомпромісність, конкретність і барвистість мови.

На підставі аналізу іміджмейкери порадили до образу Валенси додати ще кілька рис, які зазвичай асоціювалися у виборців з особою президента, – лагідність, вміння стримуватися, авторитетність та компетентність.

Привабливість іміджу Т. Мазовецького базувалася на реальних характеристиках цього політика – прем'єр-міністр викликав довіру, був послідовним і наполегливим, опанував демократичний стиль дій. На тлі Л. Валенси як лідера з величезною енергією, наполегливістю, здатністю мобілізувати людей в образі суперника явно відчувався дефіцит енергії і лідерської харизми. Тому фахівці-іміджмейкери вирішили підкреслити видатну функцію Т. Мазовецького – «прем'єра першого не комуністичного уряду». Але показ усміхненого, напруженого прем'єра, який сильно жестикулює, не зміг перешкодити сприйняттю його як людини неспішної, що повільно реагує. Образ енергійного, задоволеного (майже радісного) керівника держави електорат не прийняв, у свідомості залишилося враження повільного, нерішучого політика, який часто вагається, легко йде на компроміс і поступається [22, с. 175]. Запропонований імідж так сильно відхилявся від справжніх рис кандидата і так фальшиво представляв політика, що не тільки не привабив нових прихильників, а навіть похитнув рішимість старих.

Сам прем'єр-міністр не полегшив завдання іміджмейкерам і зізнався, що «не вміє штучно посміхатися». Він не розумів значення невербальної комунікації в побудові іміджу. Авторитетні діячі науки, мистецтва, політики, які з'являлися поруч із ним, не змогли пом'якшити образу понурого, завжди сумного, нехаризматичного кандидата. Став помилкою і негативний характер кампанії. Це була гра проти правил: представник влади не повинен атакувати конкурентів, його завдання – представити позитивну картину розвитку країни, пояснити свої досягнення, показатися в найвигіднішому світлі.

Висновки і пропозиції. Можна констатувати, що штаби кандидатів не були добре організовані, не прислухалися до порад експертів-іміджмейкерів. Здебільшого стратегія виборчої кампанії залишалася на папері.

Аналізуючи кампанію 1990 р., польські дослідники відзначають слабке використання маркетингових технологій у створенні і просуванні іміджу політика. Непрофесіоналізм і обмеженість методів та технологій змусили іміджмейкерів діяти всліпу, навпомацки. Тільки два кандидати провели попереднє дослідження політичного ринку, але й вони не скористалися з результатів. Загалом ця кампанія увійшла до історії польського політичного маркетингу як приклад новонародженого, досить безпомічного іміджмейкінгу. У другій президентській кампанії з метою просування образу кандидата використовувалися набагато різноманітніші маркетингові технології: платна телевізійна реклама, біг-борди. Свідоміше використовувалися можливості PR, часто організовувалися масові акції.

Підсумовуючи, відзначимо, що вибори-95 в Польщі підтвердили тезу про вирішальну роль іміджу для перемоги кандидата у виборчій кампанії. Переміг кандидат, який послідовно і вправно був представлений на політичному ринку, імідж якого точніше відповідав очікуванням електорату.

Список використаної літератури:

1. Арацкая Н. По России бродит призрак. Призрак политической рекламы / Н. Арацкая // Рекламист. – 1995. – № 5 (8).
2. Болдинг К. Имидж / К. Болдинг. – М.: Прогресс, 1994. – 456 с.
3. Берд П. Продай себя. Тактика совершенствования Вашего имиджа / П. Берд. – М.: 1997. – 312 с.
4. Браун Л. Имидж – путь к успеху / Л. Брайн. – СПб.: Питер, 2000. – 192 с.
5. Бебик В. Як стати популярним, перемогти на виборах і утриматись на політичному Олімпі / В. Бебик // Соціопсихологія і технологія політичної боротьби. – К.: Абрис, 1993. – 128 с.
6. Липпман У. Общественное мнение / У. Липпман. – М.: «Институт фонда Общественное мнение», 2004. – 384 с.
7. Гроттер У. Стадные инстинкты / У. Гроттер. – СПб.: Питер, 1993. – 434 с.
8. Макаренко В. Намерения и следствия в политике (к анализу когнитивных элементов демократии) / В. Макаренко // Полис. – 2002. – № 4. – С. 34–43.
9. Лебон Г. Психология масс / Г. Лебон. – М.: АСТ, 2000. – 238 с.
10. Почепцов Г. Имиджмейкер: Паблик рилейшнз для политиков и бизнесменов / Г. Почепцов.– К.: Рекламное агентство Губерникова, 1995. – 236 с.
11. Сучасний виборчий PR: [Навч. посіб.] / В. Лісничий, В. Грищенко, В. Іванов та ін. – 2-ге видання, перероблене та доповнене. – К.: «Професіонал», 2004. – 378 с.
12. Палєха Ю. Іміджологія: [Навчальний посібник] / Ю. Палєха. – К.: Європейський університет, 2004. – 324 с.
13. Кошелюк М. Технологии политических выборов / М. Кошелюк. – СПб.: Питер, 2004. – 238 с.
14. Ratajczak M. Marketing w polityce / M. Ratajczak – Toruń: Wyd. «Adam Marszałek», 2004. – 300 s.
15. Mazur M. Marketing polityczny / M. Mazur. – Warszawa: Wyd. Naukowe PWN, 2002. – 358 s.
16. Drzycimski A. Sztuka kształtowania wizerunku / A. Drzycimski. – Warszawa: Wyd. Logos, 1997. – 183 s.
17. Zieliński J. Marketing polityczny. Kreacja wizerunku / J. Zieliński – Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2005. – 493 s.
18. Polska i państwa sąsiedzkie. Wybory parlamentarne i prezydenckie 1993 – 1995 / Pod. red. Zyborowicz S. – Poznań: Nakom, 1997. – 250 s.
19. Mazur M. Marketing polityczny / M. Mazur. – Warszawa: Wyd. Naukowe PWN, 2002. – 358 s.
20. Gierelo K. Wizerunek (image) – teoria i praktyka / K. Gierelo. – Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2003. – 345 s.
21. Muszyński J. Marketing polityczny / J. Muszyński. – Warszawa: Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, 1999. – 320 s.
22. Bralczyk J., Mrozowski M. Prezydencka kampania wyborcza w telewizji. Konstruowanie portretów kandydatow / J. Bralczyk, M. Mrozowski. – Warszawa:. Gebethner i S-ka, 1993. – 248 s.

Сторожев Р. И. Особенности формированию позитивного имиджа лидеров публичного управление средствами маркетинга: зарубежный опыт

В статье обозначены роль маркетинговых технологий на основе существующего опыта и научных исследований построения имиджа политического лидера на теоретико-концептуальном и политико-прагматическом уровнях в Республике Польша. Трансформационное общество выступает своеобразным «полигоном» апробации маркетинговых моделей управленческой и политической деятельности лидеров в странах, которые имеют много общих с Украиной традиций. Автор статьи, изучая проблему формирования имиджа административных и политических актеров, считает целесообразным применение в этой области инструментов и методов политического маркетинга. Целесообразность научной статьи заключается в раскрытии маркетинговой обусловленности политического имиджмейкинга на примере избирательной кампании в Польше, что является подтверждением актуальности исследования этой темы для Украины.

Ключевые слова: *имидж политического лидера, маркетинговые модели, политический имиджмейкинг, имидж административных и политических актеров.*

Storozhev R. Features of the creation of positive image of leaders of public governance by marketing tools: foreign experience

The article highlights the role of marketing technology on the basis of existent experience and scientific studies of the creation of political leader's image at the theoretically conceptual and politically pragmatic levels in the Republic of Poland. The transformational society serves as a kind of "proving ground" of approbation of marketing models of management and political activities of leaders in countries, which have a lot of common traditions with Ukraine. Studying an issue of administrative and political actors' image creation, the author of the article considers it appropriate to use in this area tools and methods of political marketing. The expediency of the scientific paper lies in the revealing marketing conditionality of political image-making on the example of an electoral campaign in Poland, which substantiates the relevance of the research for Ukraine.

Key words: *image of political leader, marketing models, political image-making, image of administrative and political actors.*

УДК 35.01:65.012.1:519

В. В. Тенюх
аспірант кафедри інформаційної
політики та електронного урядування
Національної академії державного управління
при Президентові України

ПОНЯТТЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ЗМІСТ І СТРУКТУРА

У статті досліджується поняття електронної демократії та її зміст і структура. Описано основи концепції електронної демократії, які розглядалися у працях низки зарубіжних вчених. Крім того, розглянуто основні етапи електронного залучення громадян до виборчого процесу. Залежно від ступеню особистої участі громадян у політичних процесах виділяють різні форми, інструменти та сектори е-демократії, як-от е-голосування, е-консультування.

Ключові слова: *е-демократія, е-голосування, громадянське суспільство, е-консультування, інтернет.*

Постановка проблеми. Однією з характерних рис сучасного суспільства є стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). Вони так чи інакше використовуються майже в усіх сферах суспільного життя, значно полегшуючи обробку інформації та обмін нею. Галузь державного управління не є винятком із цієї тенденції; зокрема, більшість органів державної влади в Україні має офіційні сайти в мережі Інтернет, що слугують джерелом найбільш актуальної інформації про їхню діяльність.

Проте потенціал використання ІКТ у державному управлінні є значно ширшим, передбачаючи не тільки інформування громадськості, але й залучення її до прийняття політичних рішень. В умовах суспільно-політичних перетворень, спрямованих на подальший розвиток демократичних інститутів, дослідження питань електронної демократії (е-демократії) набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи концепції електронної демократії розглядалися у працях низки зарубіжних учених, зокрема Е. Брека, Ф. Нобла, Р. Катца, Й. Масуди, М. Кастельса, С. Кліфта. Значний внесок у дослідження зроблено також такими українськими вченими, як-от: О. Голобуцький, Н. Грицяк, М. Демкова, Г. Почепцов, І. Улицька.

© Сторожев Р. І., 2017

Водночас із метою належного поширення електронної демократії в українських умовах вкрай важливою є наявність чіткої та структурованої понятійної основи, що у сучасній українській науці представлена доволі обмежено.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів до визначення поняття «електронна демократія» та її основних складових елементів.

Виклад основного матеріалу. Сучасне розуміння демократії стало результатом тривалої еволюції цього поняття. Ідеї громадянської рівності розвивав ще давньогрецький демократ Протагор, а вперше вжив термін «демократія» («демос» – народ, «кратос» – влада) інший давньогрецький мислитель – Фукідід [1]. Але з часом поняття демократії набуло значно ширшого змісту. На сьогодні можна виокремити такі ракурси її трактування і визначення:

– різновид державного устрою, народовладдя (античне розуміння);

– форма діяльності і функціонування будь-якої організації, в основу якої покладена рівноправна участь її членів в управлінні та прийнятті рішень, виходячи з принципу більшості. У цьому аспекті можна говорити про партійну, профспілкову, виробничу демократію;

– політичний режим, спосіб організації владних відносин у суспільстві. Можна сказати, що демократичний політичний режим – це втілена єдність демократичної

форми держави і повсякденної політичної практики демократії;

– соціальні та політичні рухи за народовладдя, за реалізацію демократичних цілей та ідеалів [2].

Залежно від того, як народ бере участь в управлінні, хто і як безпосередньо виконує владні функції, виділяють певні форми демократії.

1) Пряма форма демократії. Між волею народу та її втіленням у рішення немає опосередкованих ланок: народ сам бере участь в обговоренні і прийнятті рішень щодо управління справами суспільства й держави схвалюються безпосередньо всіма громадянами на референдумах, зборах тощо.

Законодавство багатьох країн передбачає безпосередні форми участі громадян у законодавстві – референдум та ініціативні рухи.

Референдум є прямим голосуванням народу з найважливіших державних питань, який проводиться з метою ухвалення закону або інших рішень. Розрізняють два види референдумів. Зокрема, є своєрідні опитування, за результатами яких закони не приймаються, але влада має враховувати їх результати.

Ініціатива реалізується через збір певної кількості підписів громадян на підтримку проведення референдуму. В Україні проявляється у вигляді громадських слухань, зібрань домоуправлінь, громадських зборів, мітингів, масових зібрань.

2) Представницька (репрезентативна) демократія – демократія, в якій право приймати рішення громада реалізує через обраних нею представників, які мають висловлювати інтереси своїх виборців і приймати рішення в їх інтересах. Носіями представницької демократії є парламенти, інші законодавчі органи влади, а також виборні представники виконавчої і судової влади.

Жодної з цих форм демократії у «чистому» вигляді не існує. Тому сучасні потреби демократичного розвитку вимагають збалансованого співвідношення прямої і представницької форм демократії [3].

Прийменник «електронний» у разі застосування до певної сфери людської діяльності, як правило, означає виконання цієї діяльності з використанням засобів ІКТ. Наприклад, електронний бізнес можна визначити як вид економічної діяльності компаній через комп'ютерні мережі з метою отримання прибутку [4], а електронна освіта – спосіб організації навчально-виховного процесу, який базується на використанні ІКТ, технологій мультимедіа й інтернету [5]. Відповідно, електронна демократія може бути охарактеризована як реалізація демократичних практик (участі населення у прийнятті управлінських рішень) із використанням інформаційних технологій і комп'ютерних мереж.

У зарубіжних джерелах існують різні погляди щодо змісту е-демократії. Базою даних термінології ООН надається таке визначення електронної демократії: «використання електронних комунікаційних технологій, як-от інтернет, для посилення демократичних процесів у демократичній республіці або представницькій демократії» [6]. Близьким за змістом є визначення С. Кліфта, який наголошує на забезпеченні за допомогою е-демократії більшої та активнішої участі, посиленої інтернетом, мобільними комунікаціями та іншими технологіями, населення в сучасній представницькій демократії [7].

Одним із найвідоміших теоретиків електронної демократії вважається Й. Масуда, який сформулював ідею демократії участі на основі інформаційних технологій і етики спільного використання інформації. Згідно з підходом Й. Масуди, масове виробництво інформації і знань підсилює роль регулятивної діяльності людей, під час якої встановлюються й контролюються необхідні в суспільному розвитку соціальні зв'язки, що з'єднують людей, речі й символічні об'єкти. Зростає значення як комунікаційної діяльності, так і соціального управління. Якщо в індустріальному суспільстві найбільш прогресивною формою правління була представницька демократія, то в інформаційному – демократія участі [8].

Низка вчених відзначає зв'язок між поняттями е-демократії та електронного врядування (е-врядування). Одні дослідники вважають, що е-демократія – ключовий елемент е-урядування; на думку інших, ці поняття перехресні, але не тотож-

ні е-урядуванню. У дослідженні Е. Брека і Ф. Нобла «Е-демократія навколо світу» це поняття вживається для позначення «використання інтернету урядом, політичними партіями і правозахисними групами для постачання інформації, комунікацій, надання послуг чи підтримки участі для розвитку більш зацікавлених дебатів серед громадян» [7].

На думку Д. Норріса, е-демократія в контексті е-врядування розуміється як процеси громадської участі через цифрові засоби, що частково розподіляють владу уряду з метою посилення впливу суспільства на прийняття політичних рішень [9].

У «Посібнику з е-демократії», розробленому в рамках проекту ЕРАСЕ, відзначається, що е-демократія має відношення до всіх секторів, інституцій та рівнів демократії; вона доповнює традиційні демократичні процеси та є взаємопов'язаною з ними. Важливою передумовою е-демократії є е-залучення, тобто засоби участі у процесах державного управління, розроблення політики, прийняття рішень, надання послуг, консультування тощо.

Важливість взаємозв'язку традиційних та електронних демократичних процесів підкреслюється у дослідженні ОЕСР «Очікування та проблеми е-демократії». Автори відзначають такі характерні ознаки процесів онлайн-залучення громадян до державного управління і прийняття рішень:

– технології є можливістю, а не рішенням (більшість засобів ІКТ потребують інтеграції з традиційними «офлайн»-інструментами доступу до інформації, консультування та участі);

– онлайн-доступ до інформації є важливою передумовою залучення, але кількість не означає якість (активне просування та компетентне посередництво є ключовими елементами ефективного онлайн-консультування);

– основними бар'єрами до електронного залучення громадян є культурні, організаційні та конституційні, а не технологічні фактори [10].

Як відзначає російський дослідник В. Солодов, основною суттю електронної демократії є зміна форми й ступеня залучення громадян до прийняття політичних рішень. Він виділяє такі переваги нової форми демократичних процедур: істотне зниження витрат, як матеріальних, так і тимчасових, на здійснення демократичних процедур; зниження витрат на інтерактивні форми взаємодії із громадянами, що дає змогу органам державної влади повніше враховувати думки різних соціальних груп під час прийняття рішень; залучення громадян до прийняття рішень на більш ранніх стадіях і в більш тісній формі; зміцнення довіри громадян до держави шляхом іміджевих функцій нових комунікаційних каналів, створення у громадян ілюзій участі у прийнятті рішень [11, с. 20].

Водночас автор вказує на низку факторів, що обмежують можливості реалізації позитивного потенціалу електронної демократії:

– «зниження рівня участі громадян у політиці пов'язано не тільки й не стільки з «економією ресурсів», скільки з низькою ефективністю такої участі. У цьому сенсі зниження витрат може не призвести до істотного збільшення навіть кількісних показників участі;

– цифрова нерівність обмежує можливості розвитку нових форм представництва інтересів;

– на відміну від традиційних форм дискусій, електронні дискусії не націлені на виявлення загального інтернету, на конструювання громадянського суспільства. В інтернеті присутня лише велика кількість індивідів, що усамітнилися перед екраном комп'ютера, але не суспільство й навіть не співтовариство;

– кожен може висловити свою думку з практично нульовими витратами ресурсів, що істотно збільшує розкид думок й ускладнює завдання агрегування інтересів;

– переведення політичного процесу у віртуальну реальність призводить до істотного зниження рівня рефлексії, обдуманості висловлювань, збільшення кількості у такому разі досягається шляхом зниження якості;

– посилення залежності чиновників від волевиявлення рядових членів суспільства може призвести до популізму, втрати як самостійності чиновників під час прийняття рішень, так і відповідальності за вже ухвалені рішення;

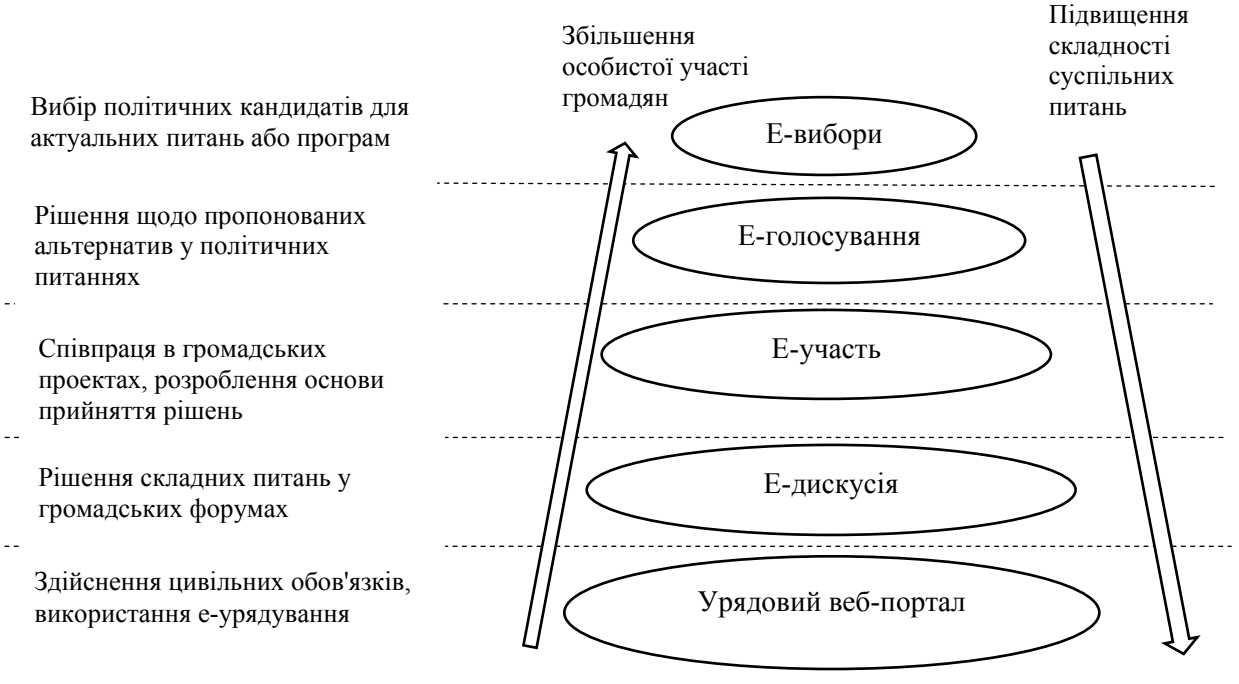
– реальний облік усіх артикульованих в інтернеті інтересів громадян неможливий, як неможливий і «відбір» здорових ідей через неясні критерії і широкі можливості для маніпулювання» [11].

Схожі погляди на поняття е-демократії можна знайти й у вітчизняних авторів. Н. Грицяк та С. Соловйов розглядають поняття «електронна демократія» у двох значеннях. У вузькому розумінні мається на увазі застосування ІКТ з метою забезпечення (електронного супроводу) прав громадян. За таких обставин змінюється лише технологічний бік подання заяв, звернень, запитів органам влади від імені громадян. Тобто, використовуючи своє законне право на отримання певної довідки, громадянин може звернутися до інстанції письмово, а може, наприклад, користуючись електронною поштою. Е-демократія у широкому розумінні передбачає залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань. Прикладом може бути інтерактивна участь жителів у засіданні місцевої ради. Під час транслювання засідання в інтернеті кожен зацікавлений може висловити своє ставлення до рішень ради, виступів депутатів, отже, вплинути на позицію органу влади [7, с. 5].

І. Улицька дотримується визначення е-демократії саме як форми прямої демократії, тобто безпосередньої участі громадян у прийнятті рішень. Водночас вона підкреслює відмінність між поняттями «е-демократія» та «е-врядування»: вони стосуються реалізації інтересів принципово різних суб'єктів влади – особистості та громадянина (е-демократія) та держави (е-врядування) [12].

Факт визнання е-демократії як форми реалізації демократичних процесів знайшов своє відбиття у нормативних джерелах. Одним із найважливіших документів у цій сфері є Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, що були видані у 2009 р. Е-демократія охарактеризована у цих Рекомендаціях як «підтримка та посилення демократії, демократичних інституцій і демократичних процесів засобами ІКТ»[13, p. 7]. Ними також визначені основні принципи, цілі та напрями розвитку е-демократії. Як і у зазначеному вище дослідженні ОЕСР, підкреслено важливість інтеграції традиційних демократичних процесів та електронних засобів.

У вітчизняному законодавстві поняття «е-демократія» як напрямок державної політики визначено у Розпорядженні КМУ від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схва-



Мал. 1. Основні етапи електронного залучення громадян

лення Стратегії розвитку інформаційного суспільства». Згідно з цим документом, електронна демократія визначається як форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій [14]

Е. Сантос і Д. Тонеллі запропонували модель взаємодії ключових складових е-демократії. Центральним елементом є соціополітична цифрова взаємодія, що розуміється як «низхідна та висхідна динаміка урядово-громадських демократичних відносин, інструменталізована засобами ІКТ». Вона характеризується наявністю висхідних зв'язків між суспільством та системою е-врядування, що забезпечуються механізмами електронного залучення громадян до прийняття рішень, та низхідного зворотного зв'язку [15].

Залежно від ступеню включення населення до процесів прийняття рішень можна виділити категорії е-демократії:

– *представницька е-демократія* дозволяє участь та залучення громадян до процесів прийняття рішень через альтернативні технологічні канали комунікації;

– *дорадча е-демократія* забезпечує зв'язок громадян із процесом прийняття рішень, підкреслюючи роль відкритих дискусій;

– *ліберальна е-демократія* характеризується фактом, що уряд встановлює порядок денний процесів прийняття рішень;

– за умови *прямої е-демократії* громадяни беруть пряму участь у процесах прийняття рішень.

Крім того, е-демократія та її різні категорії можуть втілюватися у життя через численні інструменти: е-голосування, е-участь, е-консультації, е-довкілля, е-законодавство, е-парламент, е-правосуддя, е-посередництво, е-ініціативи, е-петиції, е-кампанії, е-опитування.

Аналогічним чином А. Мейєр виділяє 5 основних етапів електронного залучення громадян (мал. 1):

1) урядовий веб-портал. Прогрес у бік інформаційного суспільства («суспільства знань») супроводжується більш активним використанням ІКТ. Для урядових інституцій важливо забезпечити цифрову рівність та усунути поділ громадян за ознакою доступу до інтернету. Через це громадяни можуть вирішувати самі, які послуги вони хочуть отримувати через електронну взаємодію, а які – традиційними шляхами;

2) е-дискусія, тобто створення віртуальних спілок громадян шляхом розбудови комунікаційних центрів або засобами інтернет-комунікацій. У цих рамках можуть обговорюватися ідеї та плани публічної влади, що просуватиме процес формування громадської думки;

3) е-участь. У разі використання ідей та здібностей громадян, стає можливим вирішення процедурних питань спільними зусиллями. Особисте залучення громадян до ранніх етапів публічного проекту підвищує сприйняття та якість останнього;

4) е-голосування. Процес електронного голосування не обмежується лише наданням свого голосу на користь або проти поставленої пропозиції. Фактично процес е-голосування починається з відкриття для публіки дискусійних форумів і закінчується публікацією та аналізом результатів голосування;

5) е-вибори, тобто найвищий ступінь особистого залучення громадян, оскільки він передбачає обрання політичних кандидатів [16].

Враховуючи викладене, ми можемо зауважити, що трактування е-демократії виключно як різновиду прямої демократії є дещо обмеженим: хоча значна кількість її засобів справді спрямована на забезпечення прямого впливу громадськості на політичні процеси, низка інструментів має більш опосередкований характер.

Висновки і пропозиції. В умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій набуває особливої актуальності питання їх використання у політиці та державному управлінні з метою подальшої розбудови інститутів демократії в Україні. Концепція «е-демократії» в узагальненому вигляді може бути визначена як реалізація властивих демократії процесів, тобто спільної участі громадян в управлінні державою, прийняття рішень на основі думки більшості – за допомогою засобів ІКТ, зокрема мережі Інтернет. Поняття е-демократії є тісно пов'язаним із поняттям електронно-

го урядування; їхня відмінність зазвичай вбачається у ролі громадян: вони є споживачами послуг (е-урядування) або суб'єктами впливу (е-демократія). Залежно від ступеню особистої участі громадян у політичних процесах виділяють різні форми, інструменти та сектори е-демократії, як-от е-голосування, е-консультування тощо.

Список використаної літератури:

1. Латигіна Н. До визначення феномена демократії / Н. Латигіна // Політичний менеджмент. – 2004. – № 3. – С. 20–29.
2. Політологія: [Підручник] / За ред. М. Вегеша. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2008. – 384 с.
3. Прокопчук І. Поняття та типологія демократії / І. Прокопчук // Людина і політика. – 2003. – № 3. – С. 97–105.
4. Тардаскіна Т. Електронна комерція: [навч. посіб.] / Тардаскіна Т., Стрельчук Є., Терешко Ю. – Одеса: ОНАЗ ім. О. Попова, 2011. – 244 с.
5. Пушкарьова Т., Мельник О. Електронна освіта і її розвиток в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/komp_2013_3_4.pdf.
6. UNTERM The United Nations Terminology Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unterm.un.org/UNTERM/Display/record/UNHQ/e-democracy/7fd8982a-4ccd-410f-a87b-ffe3c8c889d9.
7. Електронна демократія : [навч. посіб.] / [Н. Грицяк, С. Соловйов]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. Грицяк. – К. : НАДУ, 2015 – 66 с.
8. Бондаренко С. Особенности создания и функционирования площадок «электронной демократии» / С. Бондаренко // Полис. Политические исследования: науч. и культурно-просвет. журн. – 2011. – № 5. – С. 164–178.
9. Norris, D. F. E-government... not e-governance... not e-democracy: Not now! Not ever? // New York: Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 2010. – PP. 339–346.
10. OECD. Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement // Paris: OECD Publications Service, 2003. – 162 p.
11. Солодов В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления : автореф. дис. … канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / В. Солодов ; МГУ им. М. Ломоносова. – М., 2007. – 26 с.
12. Улицька І. Електронна демократія у глобалізованому світі / І. Улицька // НІСД: Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 4(21). – С. 35–38.
13. Electronic democracy ("e-democracy"): Recommendation CM/Rec (2009)1 and explanatory memorandum. // Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2009. – 89 p.
14. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80.
15. Santos, H., Tonelli, D. Possibilities and Limits of e-Participation: a Systematic Review of e-Democracy // EnANPAD 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1644.pdf.
16. Meier, A. eDemocracy & eGovernment: Stages of a Democratic Knowledge Society // London-New York: Springer, 2012. – 226 p.

Тенюх В. В. Понятие электронной демократии: содержание и структура

В статье исследуется понятие электронной демократии, ее содержание и структура. Описываются основы концепции электронной демократии, которые рассматривались в трудах зарубежных ученых. Кроме того, рассмотрены основные этапы электронного привлечения граждан к избирательному процессу. В зависимости от степени личного участия граждан в политических процессах, выделяют различные формы, инструменты и такие секторы электронной демократии, как е-голосования, е-консультирования.

Ключевые слова: *е-демократия, е-голосования, гражданское общество, е-консультирования, интернет.*

Teniukh V. The notion of e-democracy: content and structure

This paper examines the meaning of electronic democracy and its content and structure. It is outlined the concept basis of e-democracy which have been considered by the range of foreign scientists. Besides, it is taken up the major milestones of e-participation citizens to election process. Depending on the stage of personality citizens' participation in political process are distinguished different forms, instruments and sectors of e-democracy such as e-voting, e-consulting.

Key words: *e-democracy, e-voting, civil society, e-consulting, Internet.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075

Р. Ю. Гришко
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ВПЛИВ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ НА РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Досліджено складову децентралізації в Україні, що визначає потреби територіальної громади. Визначено механізми індентифікації базису формування локального середовища для інтеграції елементів децентралізації. Проаналізовано вплив територіальної громади як ключового елемента на створення локального базису для місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто ключову дефініцію розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади та вплив місцевої громади. Розроблено модель взаємодії громади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцева влада, місцеве самоврядування, децентралізація, дотації, трансферти, ресурси, соціальна взаємодія.*

Постановка проблеми. Застосування у подальшому процесі державотворення механізмів децентралізації вимагає виокремити його основні частини. Використання нової системи управління українськими територіями викликає багато запитань щодо потреб громади та бачення їх реалізації органами місцевого самоврядування. Створюючи підґрунтя для подальшого плану реалізації децентралізаційної реформи, постає питання розмежування функцій у контексті потреб громади. Розуміючи ці процеси, громади, що правильно змогли реалізувати надані можливості, стануть центральними точками інтеграційного процесу децентралізації.

Вимоги територіальної громади будуть головним елементом пошуку і балансу в розмежуванні функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні. Наявність таких негативних і позитивних явищ у формуванні місцевого самоврядування та спроможної громади постає перед нами двобічною системою протилежностей. Залежно від локального середовища існування територіальної громади розрізнятиметься різноманітність форм управління і концентрації владних повноважень на рівні місцевого самоврядування. Але підходи реалізації місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні сприятимуть започаткуванню нового напряму економічного і соціального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розподіл функціональних зобов'язань місцевої влади розглядали в наукових працях такі вітчизняні вчені: Н. Бикадорова, Ю. Ганущак, Н. Камінська, І. Карчевська, О. Крайник, І. Легкоступ, О. Молдован, М. Савчин, Т. Карабін, Т. Сало, С. Хамініч та ін. Теоретичному і практичному підґрунтю децентралізації приділяють увагу такі вчені: С. Іванов, В. Ляшенко, М. Рогоза, В. Перебийніс, Т. Андрійчук, П. Березівський, О. Бородіна, П. Гайдуцький, Є. Данкевич, Ю. Лопатинський, І. Прокопа, О. Собкевич, М. Геєць. Стратегічне обґрунтувння механізмів децентралізації та участі грома-

© Гришко Р. Ю., 2017

ди висвітлили у своїх наукових роботах Р. Акофф, І. Ансофф, Р. Мінцберг, М. Портер, П. Кругман. Проблемами становлення системи децентралізації та її поточних процесів щодо розмежування повноважень за участю місцевої громади займалися такі практики-управлінці і політики: А. Бондаренко, О. Бориславська, В. Борденюк, Ю. Ганущак, О. Дроздовська, В. Матвієнко, А. Бретон, Б. Баррет.

Метою статті є дослідження складової децентралізації в Україні, що визначає потреби територіальної громади та посідає місце одного з головних факторів впливу на розмежування повноважень органів місцевого самоврядування; визначення у стратегічному розвитку процесу децентралізації елементів впливу на її формування.

Для досягнення мети передбачається вирішення таких завдань: аналіз досліджень учених і компонування їх у методичний апарат визначення основного базису розмежування повноважень за рахунок місцевої громади; рефакторинг теоретико-практичного бачення методів реформування ієрархічного устрою місцевого адміністративного апарату; виокремлення основних напрямів реалізації впливу місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні; підкреслення необхідності розробки нових засобів визначення адаптованої системи інтеграції процесу децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Вступаючи на шлях євроінтеграції, Україна крокує процесами переформатування і створення нових механізмів функціонування місцевого самоврядування, залучаючи широкі верстви населення, зокрема створює механізми, що надають можливість задовольняти нагальні потреби місцевого населення. Розуміючи потребу для всієї громади, а не для окремої людини, було внесено низку змін до Конституції України щодо нової стадії взаємовідносин місцевого самоврядування з місцевою громадою – реформи децентралізації.

Впровадження реформи децентралізації та її подальший розвиток має на меті створити нове підґрунтя для реалізації надій української громади, надання якісного сервісу населенню та розуміння влади, зокрема потреб місцевого населення у публічному сервісі органів місцевого самоврядування. Українські реформатори ставлять собі за мету впровадження фінансової децентралізації, що дає головний поштовх до соціально-економічного розвитку громади. Зміни у використанні фінансових ресурсів та належне планування стратегії розвитку регіону, міста, села чи селища або ж територіальної громади сприяють створенню нових інфраструктурних об'єктів, що створюють економічні блага для забезпечення робочими місцями населення України і наповнення місцевих бюджетів.

Було проаналізовано 6 тис. громад [1], чисельність яких становить менше 3 тис. осіб, більшість із них не мають місцевої виконавчої влади, бюджетних та комунальних установ. Приблизно 500 громад в Україні утримуються з центрального бюджету держави, тому можна сказати, що існує багато проблем щодо формування спроможних громад, які можуть вирішувати свої соціальні проблеми самостійно, не залучаючи центральні органи влади. Розуміння нерівномірності розвитку регіону, зокрема населення та його економічної активності, набуває подальшого розвитку в адаптивності механізмів децентралізації. Таким чином, необхідно проводити докладний аналіз критеріїв, якими визначається спроможність населення утворити нове об'єднання, що базується на основах децентралізації [1].

Сьогоденні виклики трасформації суспільства України під впливом децентралізації змушують створювати укрупнені територіальні громади, базуючись на їхньому економічному зростанні та економічних зв'язках. Економічна активність населення впливає на фінансове забезпечення місцевого бюджету, тому, створюючи територіальні об'єднання, необхідно розуміти їхню доцільність в отриманні прибутку економічно активним населенням території, де буде створюватися нова структура місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом неоднозначності фактору економічно активного населення є відсутність розуміння між громадянами, взаємодопомоги для економічного

зростання й оптимізації фінансових ресурсів. Вирішенням питання незбалансованості відносин між економічно активним населенням повинно стати створення різного роду організацій, спілок, асоціацій, що могли б забезпечити їхню взаємодію за галузевим і функціональним принципами.

Створюючи можливості для економічно активного населення, з'являються сприятливі умови для подальшого проведення децентралізації, зокрема розподіл повноважень місцевої влади в Україні як ознака правильного кроку у стратегії децентралізації «потреби регіону – це потреби населення регіону». Плинність часу в економічних процесах вимагає нових базисів спонукання фінансового забезпечення місцевих бюджетів і зміни владних повноважень органів влади, враховуючи населення, що приносить надходження до місцевого бюджету.

Розуміючи весь комплекс функціонування розвитку регіону, ми повинні реалізовувати партнерство між усіма елементами становлення економічно активного населення, що формує їх в активну економічну громаду та сприяє їхній зацікавленості в оптимальному функціонуванні місцевого самоврядування в Україні [2; 3].

Нові процеси становлення держави в розмежуванні влади на місцях відображають основну парадигму сьогоднішньої реформи децентралізації – забезпечення саморозвитку громади, виявлення основних інтересів громади і розмежування обов'язків та відповідальності громади й органів місцевого самоврядування. Розвиток певного регіону повинен враховувати інструментарії, які має на певний час регіон, його секторні переваги, можливість адміністративно-територіального розподілу і методи співпраці в громаді та з органами місцевого самоврядування. Інструментарій становлення нових повноважень місцевого самоврядування за участі громади повинен мати баланс між соціальною й економічною вигодами для місцевої громади. Індикативність економічного зростання має бути відчутна насамперед для громади.

У змінах рівня повноважень спостерігається різнобічність розвитку наявних нормативно-правових актів, що не повною мірою реалізовують усю багатокомпонентність децентралізації. Інституціональність змін на місцевому рівні не була зумовлена створенням дієвих механізмів на рівні законодавства, пов'язаним із муніципальним інститутом влади та розмежуванням владних повноважень, що буде стимулювати різні форми соціальної мобільності.

Однак впровадження нових владних повноважень, враховуючи наявні потреби населення, не спонукало до різких змін у реалізації повного переходу від централізовано обмеженого бюджету до повної децентрації бюджету. Треба зауважити, ми ще не приділили увагу тристоронній співпраці державної влади, місцевого самоврядування і приватного сектору, його регіональному запиту та відносинам між усіма учасниками.

Форма ефективної співпраці вимагає подальшого впровадження децентралізації та залучення місцевої громади. Створення нових підходів до впливу місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні мають бути зазначеними у стратегічному плані розвитку регіону і держави.

Долучивши ці зміни до стратегічного плану розвитку на рівні законодавства, можна реалізовувати послуги, які надає держава, зокрема місцевими органами, які є більш ефективними і зменшують використання наявних ресурсів. Паралельно децентралізація збільшує продуктивність та оптимальне використання бюджетної системи на місцевому, регіональному рівнях влади [4; 5].

Трансформація змін територіальної організації владних структур сприяє в Україні зміцненню економічного зростання, втіленню у державі механізмів функціонування наявних потреб населення, що можуть впливати на свій фінансовий і матеріальний інструментарій розвитку громади. Зволікання із впровадженням децентралізаційних процесів на рівні місцевого самоврядування спричинить занепад інфраструктури і довіри місцевого населення.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» об'єктами впливу політики децентралізації будуть рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, комунальна власність, а також об'єкти

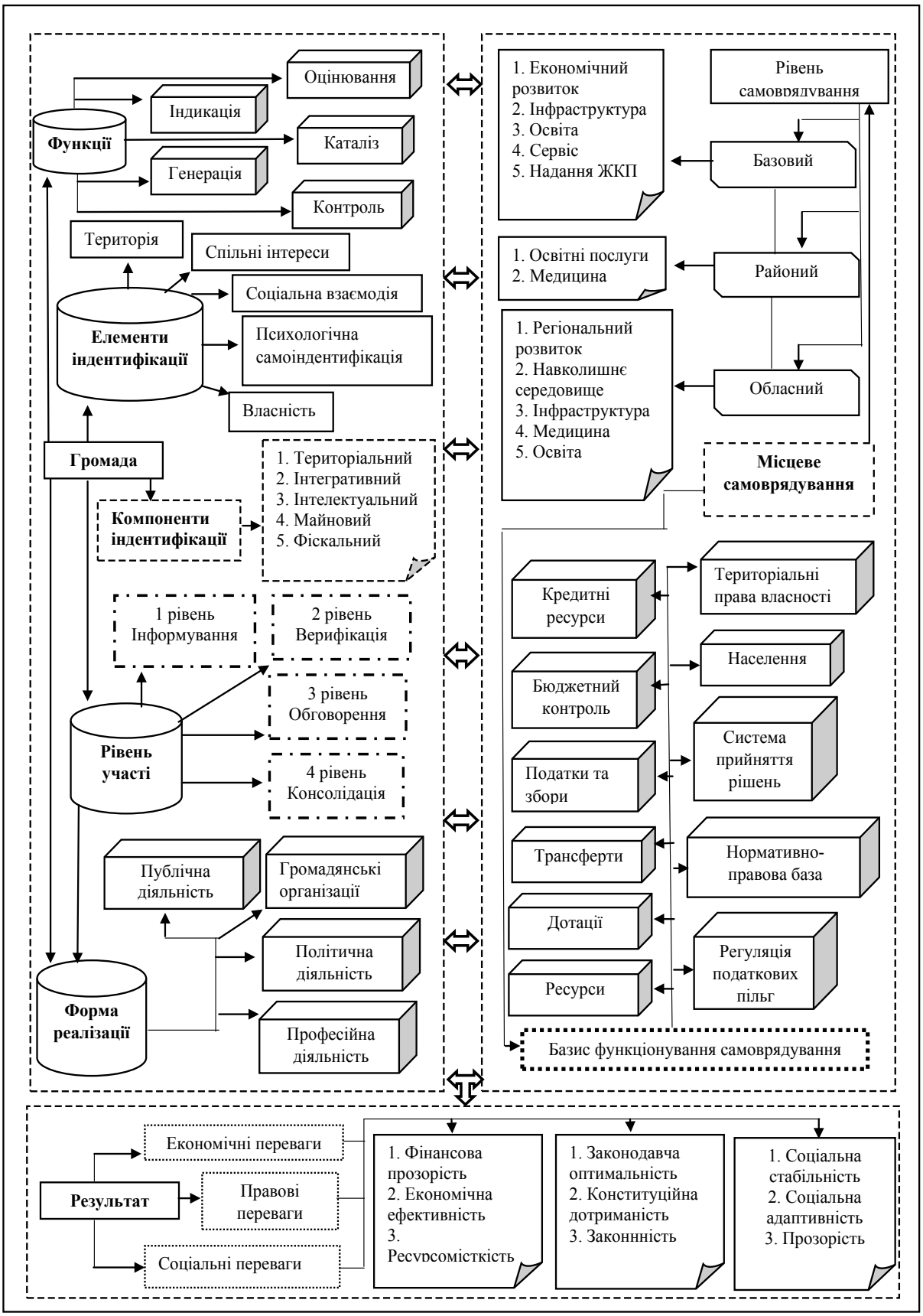


Рис. 1. Модель взаємодії громади та органів місцевого самоврядування

спільної власності територіальних громад; зважаючи на приведені дані, політика суб'єктів місцевої громади та влади щодо виконання повинна бути злагодженою. Базуючись на статті 143 Конституції України, до функціональних зобов'язань територіальних громад належать: використання майнових прав, що є комунальною власністю; заходи планування програм із розвитку соціально-економічного впровадження нових елементів функціонування самоврядування; фіскальна складова надходжень до місцевого бюджету; рефакторинг комунальної власності та здійснення контролю за її функціонуванням [6; с. 10–12].

Важливим кроком і підставою реалізовувати всі наявні ресурси для потреб громади є розмежування повноважень органів місцевої влади.

Ціновий аспект використання ресурсів та їхня якість є залежними факторами від рішення громади, що надає повноваження владі і допомагає знайти співвідношення централізації і децентралізації владних повноважень, прав та обов'язків [7]. Досліджуючи наукові праці вчених у сфері впливу місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні, розроблено модель взаємодії громади та органів місцевого самоврядування на основі джерел [1–14] (див. рис. 1).

Громада є цілісним комплексом, що визначає ефективність того чи іншого механізму функціонування, розмежовуючи функціональні зобов'язання місцевої влади. До функціонального інструментарію згідно з Рис. 1 ми можемо віднести індикацію, каталіз, контроль, оцінювання, генерацію, але, на нашу думку, треба докладніше охарактеризувати цей інструментарій:

1) індикація – це виявлення залежних факторів формування місцевого самоврядування і встановлення між ними прямих та непрямих зв'язків впливу;

2) генерація – це створення нових методів виявлення адаптацій до сьогоденних потреб населення і викликів часу;

3) каталіз – це змінність дій і реагування під впливом різних нововведень та відновлення тих же процесів, але із залученням нових елементів;

4) контроль – належить до системи управління, використовується для взаємодії з усім комплексом елементів нововведень;

5) оцінювання – це інструмент виявлення основних характеристик елементів системи впровадження децентралізації.

Ключовими елементами є ідентифікація елементів та компонентів, що вирізняється своїми підходами до виявлення і застосування апарату територіальної громади. Однак громада характеризується ще рівною участю у соціально-економічних та соціально-політичних процесах. Існує чотири рівні залучення громади:

– I рівень характеризується сприйняттям інформації громадою, що може вплинути на неї, але без прояву дій, без аналізу прийнятих механізмів;

– II рівень характеризується сприйняттям інформації громадою, що може вплинути на неї, має місце аналіз прийнятих механізмів;

– III рівень характеризується сприйняттям інформації громадою, що може вплинути на неї, має місце аналіз прийнятих механізмів, залучення широких верств населення для прийняття чи відмови за рахунок наявних механізмів;

– IV рівень характеризується сприйняттям інформації громадою, що може вплинути на неї, має місце участь у її створенні.

Загалом системі взаємодії громади та місцевого самоврядування в Україні характерна взаємопов'язаність між усіма суб'єктами прийняття рішень. Диференційованість органів місцевої влади допомагає реалізувати конкретні плани різного масштабу на різних рівнях.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи роботу і результати проведеного наукового дослідження, ми повинні звернути увагу на таке:

– рівень громадського контролю повинен бути диференційованим згідно із масштабністю потреб і проблем, які треба вирішувати у процесі залучення громади, слід створити механізми розмежування у нормативно-правовій регламентації цього контролю;

– варто законодавчо закріпити права громадського контролю за впливом місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади;

– необхідно розробити деталізовану стратегію усіх форм, напрямів та механізмів впливу територіальної громади на здійснення функціональних зобов'язань владою, зокрема органами місцевого самоврядування;

– доцільно впровадити мотиваційну систему залучення широких верств до територіальної громади через прозорість і можливість кожного із членів впливати на рішення громади;

– необхідно створити дієвий механізм призупинення на основі нормативно-правової бази шляхом припинення певних неправомірних дій органами місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Хандій О.О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні / О.О. Хандій // Економіка та право. Серія «Економіка». – 2016. – № 2. – С. 137–145. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecprec_2016_2_23.
2. Децентралізація сільських громад: європейський досвід та перспективи для України / С.В. Іванов, В.І. Ляшенко, М.М. Іваннікова // Економічний вісник Донбасу. – 2016. – № 2 (44). – С. 50–55.
3. Вишневський О.С. Проблеми стратегічного управління соціально-економічним розвитком України з урахуванням процесів децентралізації / О.С. Вишневський // Вісник економічної науки України. – 2016. – № 1. – С. 14–22. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Venu_2016_1_5.
4. Чеберяко О.В. Місцеві бюджети в умовах сучасної децентралізації: Україна і зарубіжний досвід / О.В. Чеберяко, О.О. Рябоконь // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Економіка». – 2016. – № 4. – С. 24–29.
5. Гріневська С.М. Сучасні тенденції формування механізмів саморозвитку регіону в умовах децентралізації / С.М. Гріневська // Економіка промисловості. – 2016. – № 2. – С. 5–16. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr_2016_2_3.
6. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К. : НІСД, 2016. – 61 с.
7. Голян В.А. Особливості процесу децентралізації в системі управління природними ресурсами та природокористуванням / В.А. Голян, О.В. Сакаль, О.В. Каленська // Економічний вісник університету. – 2016. – Вип. 29 (1). – С. 81–88. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_29(1)__12.
8. Смоляр О.А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика / О.А. Смоляр // Проблеми законності. –2014. – Вип. 125. – С. 91–99.
9. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А.Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.
10. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя / Ю.М. Кириченко. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – С. 59–62.
11. Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин // Земельна спілка України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya1assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoji-ugodi-u-sferi-zemelnikhvidnosin.
12. Кадастрова карта України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta.
13. Рівень сприйняття корупції очима бізнесу. Серпень-Жовтень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.corruption-index.org.ua/.
14. Конституція України : Закон України №254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

Гришко Р. Ю. Влияние местной общины на разграничение функциональных обязательств местной власти

Исследовано составляющую децентрализации в Украине, что определяет потребности территориальной общины. Определены механизмы индентификации базиса формирования локальной среды для интеграции элементов децентрализации. Проанализировано влияние территориальной общины как ключевого элемента на создание локального базиса для местного самоуправления в Украине. Рассмотрена ключевая дефиниция разграничения функциональных обязательств местной власти и влияние местной общины. Разработана модель взаимодействия общества и органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местные власти, местное самоуправление, децентрализация, дотации, трансферты, ресурсы, социальное взаимодействие.*

Hryshko R. Influence local communities delimitation functional local government commitment

Studied component of decentralization in Ukraine, which determines the needs of local communities. The mechanisms indentyfikatsiyi basis of forming the local environment to integrate elements of decentralization. The influence of the local community, as a key element in creating a local basis for local government in Ukraine. Considered a key definition of functional separation obligations of local authorities and community impact. The model of interaction between communities and local government in Ukraine.

Key words: *local government, local government, decentralization, grants, transfers, resources, social interaction.*

УДК 352:37.01

Т. П. Козарь
докторант,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

МУНІЦИПАЛЬНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ОСВІТИ У СФЕРІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті охарактеризовано повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти, визначено особливості розподілу функцій і повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, запропоновано основні напрями вдосконалення освітньої політики на місцевому рівні у сфері освіти.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, управління освітою, місцева державна адміністрація, навчальні заклади, структура державних органів виконавчої влади, освіта, повноваження.*

Постановка проблеми. У дослідженні розглядаються тенденції розвитку вищої освіти в сучасних умовах. Наголошуємо, що глобалізація в освіті призводить до зростання академічної мобільності, уніфікації навчальних планів і методів навчання, поширення дистанційної освіти. В умовах, що склалися, головним завданням освіти в XXI ст. є вживання нових інформаційних технологій у поширенні знань, зокрема використання дистанційних методів.

Процеси вищої освіти визначаються ситуацією, що склалася до середини 1990-х рр. в Україні: загальна соціально-економічна криза, системний характер якої викликає і кризу вищої школи. Він характеризується поверхневим характером реформ університетської освіти, втратою викладацьких кадрів, зниженням якості освіти, розривом інформаційних зв'язків, руйнуванням матеріально-технічної бази вищої школи і різкою девальвацією самого статусу викладацької діяльності.

На сьогодні виникає необхідність реформування системи вищої освіти в Україні, що зумовлено багатьма об'єктивними обставинами. Отже, ключовим напрямом реформування системи освіти є децентралізація управління освітою, оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності, що й зумовлює актуальність обраної теми. Децентралізація управління освітою має здійснюватись з огляду на особливості соціально-економічного розвитку регіонів, інтереси територіальних громад, можливості фінансового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Забезпечення децентралізації управління освітою останнім часом активно досліджується в доктрині державного управління. Відомі праці Л. Бєлової, Д. Дзвінчука, З. Герасимчук, Л. Гриневич, С. Крисюк, Б. Колісника, Н. Протасова, В. Юрчишина, Л. Юрчук тощо. Недостатньо вивченим залишається питання щодо визначення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління освітою на місцевому рівні.

Метою статті є аналіз основних напрямів управління освітою, які можуть бути реалізовані за участю органів місцевого самоврядування та сприятимуть вдосконаленню освітньої політики на місцевому рівні. Досягнення зазначеної мети зумовлено виконанням таких завдань:

– охарактеризувати децентралізацію управління освітою як один з основних напрямів освітньої політики держави;

– визначити основні проблеми повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління освітою на місцевому рівні;

– вивчити перехід від державного до державно-громадського управління освітою;

© Козарь Т. П., 2017

– запропонувати трансформацію змісту освіти на компетентнісних засадах.

Виклад основного матеріалу. Формування змісту освіти з метою розвитку креативної та ініціативної особистості, здатної до ефективної діяльності в суспільстві, яка завдяки умінню критично мислити, набутим компетентностям, сформованим переконанням і ціннісним ставленням спроможна приймати адекватні рішення на благо українського народу, суспільно-економічного розвитку людства.

Вироблення і реалізація принципово нових підходів до реалізації змісту освіти у навчальних програмах і підручниках, визначення навчальних результатів і способів їх вимірювання, зокрема у формі зовнішнього незалежного оцінювання.

Формування державної політики в галузі освіти полягає в тому, що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного й культурного розвитку суспільства. Від імені держави політику в галузі освіти в Україні визначає Верховна Рада України (відповідно до Конституції України), а здійснюють органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

У результаті попередніх досліджень нами визначено напрями та цілі для освітньої системи, методи, які використовує держава, розробляючи програми різних ступенів освіти .

Важливі програмні документи, зокрема, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. [4], визначаючи необхідність децентралізації, не містить конкретних пропозицій щодо розподілу повноважень між органами центральної і місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також пропозицій щодо ефективного перерозподілу функцій у системі управління освітою. Водночас повноваження, якими наділені місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно із законодавством про освіту, значною мірою дублюються, що призводить до конкуренції компетенції при реалізації освітньої політики. З огляду на це, важливе значення має розмежування функцій центральних, регіональних і місцевих органів управління з передачею основних повноважень у сфері освіти на рівень територіальної громади та встановлення оптимального розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що дасть змогу краще врахувати освітні потреби відповідної місцевості.

Найбільш загальними у сфері освіти є повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері. Згідно зі ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарних засіданнях районної, обласної рад вирішуються питання щодо затвердження цільових програм, заслуховування звітів про їх виконання [7]. Ст. 26 Закону закріплює, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання затвердження цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Підготовка таких програм, відповідно до ст. 27 Закону, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [7]. Отже, Законом передбачено право органів місцевого самоврядування приймати місцеві програми розвитку освіти, а також інші цільові програми у цій сфері. Місцеві програми дають змогу врахувати специфіку соціального розвитку відповідного регіону, визначити фінансові можливості щодо підвищення рівня розвитку освіти та першочергові завдання, які потребують негайного вирішення.

Відповідно до ст. 14 Закону «Про освіту», місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти в межах їх компетенції [9]. Аналіз даної норми дає змогу виділити основні функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою: 1) забезпечення розвитку мережі навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, зокрема фінансування витрат на їх утримання під час перебування у комунальній власності; 2) забезпечення заходів щодо управління освітою на місцях, зокрема шляхом створення відповідних органів; 3) здійснення

соціального захисту працівників освіти, учнівської і студентської молоді; 4) визначення потреб щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону. Отже, Законом визначаються спільні повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою, а для їх розмежування необхідно звертатись до спеціального законодавства, що визначає правовий статус цих органів.

Під час правового управління відносин у сфері освіти рівні району державні адміністрації виступають у ролі найбільш повноважних органів, які здійснюють не лише функції державної влади, а й самоврядні функції, оскільки володіють реальними важелями впливу, мають у своєму складі виконавчі органи у сфері освіти – районні (обласні) відділи освіти. Неодмінною умовою ефективного досягнення важливих стратегічних завдань органів місцевого самоврядування у сфері освіти є створення адекватної організаційної структури управління, яку можна розглядати як форму суспільного поділу та кооперації управлінської діяльності [4].

Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі освіти визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» і поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Однак здійснюють управління у сфері освіти органи місцевого самоврядування лише на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, на рівні ж районів та областей передбачено делегування відповідних повноважень місцевим державним адміністраціям (ст. 44).

До самоврядних повноважень виконавчих органів міських рад належать управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, а також соціального захисту педагогічних працівників та учнів (пільгового проїзду, організації медичного обслуговування та харчування у закладах освіти) (ст. 32 Закону). Держава делегує органам місцевого самоврядування повноваження стосовно забезпечення доступності і безоплатності освіти на відповідній території; організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку; здійснення окремих заходів щодо соціального захисту (надання допомоги випускникам навчальних закладів у працевлаштуванні; надання малозабезпеченим школярам безоплатно підручників, створення умов для самоосвіти; надання працівникам освіти, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг) тощо [7]. Отже, на рівні сіл, селищ, міст суб'єктами, що здійснюють управління освітою, є сільські, селищні, міські ради і місцеві державні адміністрації, на рівні районів та областей, є лише місцеві державні адміністрації, хоча такі навчальні заклади і фінансуються з районних/обласних бюджетів. Водночас більшість повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі освіти є делегованими, що означає підзвітність і підконтрольність під час їх здійснення державою. Натомість, саме органи місцевого самоврядування, як обрані громадою представники її інтересів, повинні мати більшість самоврядних повноважень щодо розвитку освіти.

Делегування районними й обласними радами власних повноважень адміністраціям щодо управління освітою не відповідає сутності місцевого самоврядування як «права та реальної здатності територіальної громади <...> самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [7]. Адже інтереси територіальних громад представляють саме органи місцевого самоврядування, відповідальні перед територіальними громадами, тоді як на діяльність місцевих державних адміністрацій громада впливу немає. Однак така ситуація зумовлена, зокрема, відсутністю у районних та обласних рад відповідних виконавчих органів, на відміну від сільських, селищних, міських рад. Тому в процесі проведення адміністративної реформи важливе значення має вирішення питання створення адекватної організаційної структури органів місцевого самоврядування, зокрема, як передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування й територіальної організації, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. «утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні

представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами» [3], що дасть змогу виконувати самоврядні повноваження без їх делегування органам виконавчої влади.

До органів управління освітою, згідно зі ст. 11 Закону «Про освіту», крім місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, належать також утворені ними самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою), які у здійсненні своїх повноважень підпорядковані місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою [9]. Оскільки районні та обласні ради не здійснюють нині управління у сфері освіти, районні та обласні органи управління освітою є структурними підрозділами відповідних державних адміністрацій, і лише на рівні сіл, селищ, міст створювати управління освітою можуть сільські, селищні, міські ради.

Як слушно зазначає Л. Юрчук, в результаті наявного розподілу повноважень немає жодного органу, який би був відповідальним перед громадянами за надання освіти на місцевому рівні [10]. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування мають стати основним суб'єктом, уповноваженим здійснювати управління освітою на рівні територіальних громад, а місцеві державні адміністрації мають лише реалізовувати державну освітню політику на місцях. Така позиція відповідає положенням Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації: основним повноваженням органів місцевого самоврядування базового рівня має стати забезпечення управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти , а обласного рівня – забезпечення професійно-технічної освіти [3]. Погоджуємось з позицією Л. Бєлової, що чітке розмежування повноважень у сфері управління освітою як щодо різних органів місцевого самоврядування, так і щодо органів виконавчої влади за принципом субсидіарності поставить у центр уваги людину, її інтереси та потреби. Нова система місцевого самоврядування має забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління в освіті. Це змінить дискурс від поняття «людина є ресурсом» до поняття «людина є партнером», наприклад у взаємовідносинах педагогів та керівників закладів освіти, керівників закладів освіти та керівників органів місцевого самоврядування [1, с. 114].

В аспекті реалізації положень Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI ст.») щодо переходу від державного до державно-громадського управління, важливе значення має залучення членів територіальних громад безпосередньо до управління в сфері освіти. Визначальним у реформуванні управління освітою має стати забезпечення тісного співробітництва органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, громадського самоврядування та їх відповідальності у межах повноважень [6]. Адже, як вказує Л. Бєлова, державно-громадське управління освітою має формальний характер та в наявній нині формі линше дискредитує ідею. Наприклад, шкільні батьківські ради, які мають бути рівноправними учасниками навчально-виховного процесу в частині його змісту, форми та методів навчання, фактично перетворені на осередки фінансової підтримки закладів [1, с. 115].

Найбільш ефективною формою залучення населення до вирішення питань щодо розвитку освіти на відповідній території є громадські слухання. Згідно зі ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [7]. Отже, ключові питання щодо управління освітою мають вирішуватись за участю членів громади, що дасть змогу говорити про реальність, а не декларативність положень щодо державно-громадського управління освітою.

На сьогодні державне управління в Україні не передбачає участі громадськості в освітньому процесі. Як наголошуєть-

ся в Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації, з метою оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією [3]. Децентралізацію в управлінні освітою необхідно здійснювати комплексно, між державою і громадянським суспільством, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо участі в соціальному діалозі [7] – процесі визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та сторонами, які представляють інтереси територіальних громад, органів місцевого самоврядування, працівників освіти, роботодавців із питань формування та реалізації освітньої політики. Соціальний діалог реалізується у формах обміну інформацією, консультацій, узгоджувальних процедур. Так, обмін інформацією та консультації варто проводити з метою з'ясування позицій, пошуку компромісу і прийняття спільних рішень із питань розвитку освіти, а узгоджувальні процедури – з метою врахування позицій сторін, вироблення компромісних рішень під час розроблення проектів нормативно-правових актів, під час прийняття регіональних та місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері.

Важливу роль відіграє ведення соціального діалогу з громадськістю під час вирішення питань щодо реорганізації мережі навчальних закладів, особливо у сільській місцевості. Приймаючи рішення щодо створення, об'єднання чи ліквідації навчальних закладів, органи місцевого самоврядування мають обов'язково вивчати громадську думку (зокрема шляхом проведення громадських спухань), проводити консультації з членами громад, приймати компромісні рішення з урахуванням соціальних та економічних факторів.

Окрім безпосередньої участі у реалізації освітньої політики, громади повинні мати реальні можливості та важелі для здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо управління освітою, зокрема, за розподілом фінансових ресурсів та якістю освітніх послуг. Як наголошує Л. Юрчук, така участь громади спрямована на вирішення проблеми підзвітності. Дію цього громада потребує спеціальних знань, умінь та навичок організації політичної комунікації, діалогу. Має стати помітною роль регіонів, батьків та місцевих громад у здійсненні місії середньої освіти, яка враховує інтереси самої освіти і окреслює потреби в освіті з боку суспільства. Дієвою формою співпраці може бути освітній округ із наданням йому визначених повноважень управління освітою на території [10, с. 279].

Відповідно до Положення про освітній округ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів Украйни від 27.10.2010 р., основними завданнями округу є створення єдиного освітнього простору в межах адміністративно-територіальної одиниці та сприятливих умов для забезпечення навчально-виховного процесу, реалізація допрофільної підготовки і профільного навчання, розвиток творчих здібностей, нахилів, обдарувань дітей, впровадження сучасних освітніх технологій [5]. З метою управління округом та забезпечення координації його діяльності утворюється рада округу, що формується з керівників суб'єктів округу, представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Отже; створення освітніх округів дає змогу не лише оптимізувати мережу навчальних закладів, але й забезпечує реальну участь в управлінні освітою представників навчальних закладів, органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади. Роль органів місцевого самоврядування у процесі створення освітніх округів має полягати у вивченні громадської думки, проведенні роз'яснювальної роботи серед місцевого населення, прийнятті компромісних рішень.

В аспекті управління освітою важливе значення посідає і питання фінансування. Відповідно до програми «Освіта» («Україна XXI ст.») важливими кроками реформування фінансового та матеріально-технічного забезпечення освіти визна-

чено розширення прав місцевих органів державної влади та органів громадського самоврядування навчально-виховних закладів у визначенні шляхів зміцнення навчально-матеріальної бази, у вдосконаленні механізмів їх фінансово-господарської діяльності [6].

Ст. 89 Бюджетного кодексу України визначає видатки на освіту з бюджетів районів, об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення, проте не визначено розподілу повноважень щодо видатків на освіту кожного з рівнів місцевого управління, що призводить до значної диференціації обсягів та підходів до фінансування освітніх закладів. Районні органи влади у деяких областях делегують фінансування освітніх установ самоврядуванню, передаючи їм відповідні кошти, тоді як в інших фінансують їх безпосередньо з районного бюджету. Як зазначає Л. Юрчук, типовими є приклади невиконання видатків на освіту, що виникають через відсутність порозуміння між відділом освіти, адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Внаслідок недостатньої кваліфікації і за відсутності аналітичного супроводу рішень районна рада часто працює не на користь освіти [10, с. 280–281].

Висновки і пропозиції. Проблемою утримання навчальних закладів із місцевих бюджетів часто є залишковий характер їх фінансування Тому під час формування видатків на освіту органи місцевого самоврядування мають керуватись ідеєю щодо інвестиційного характеру витрат на освіту, розглядаючи їх як фактор соціально-економічного розвитку відповідних територій у подальшому. Важливим є також визначення достатньої податкової бази, що «дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, зокрема у сфері освіти, з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень» [3].

Перехід від державного до державно-громадського управління освітою зумовлює необхідність забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та децентралізації. Органи місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів мають стати основним суб'єктом управління освітою на місцевому та регіональному рівні. Необхідним є нормативне закріплення створення виконавчих органів районних та обласних рад з метою реалізації освітньої політики., а також залучення громадськості до розроблення управлінських рішень у сфері освіти і контролю за їх реалізацією. Децентралізація управління освітою має здійснюватись з огляду на особливості соціально-економічного розвитку регіонів, інтереси територіальних громад, можливості фінансового забезпечення.

Таким чином, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти залежить від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформи, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади на місцевому рівні. Концептуальні завдання підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти залежать від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформ, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади в областях і районах.

Список використаної літератури:

1. Бєлова Л. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування / Л. Бєлова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». – 2015. – № 1. – С. 109–118.
2. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналіт. зал. нац. ін-ту стратег. дослідж. при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articils/1021.
3. Павко А. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.viche.info/jounal/1006.
4. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти України: уроки та перспективи розвитку сайт комітету Верховної Ради України з питань освіти і науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kno.rada.gov.ua.
5. Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 рр. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05//4455.pdf.
6. Суліма Є. Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання: виступ на парламентських слуханнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://naps.gov.ua/ua/press/releases/75/
7. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні / Л. Юрчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 4. – С. 276–283.

Козарь Т. П. Муниципальная система управления качеством образования в сфере распределения полномочий

В статье охарактеризованы полномочия органов местного самоуправления в сфере образования, определены особенности распределения функций и полномочий в сфере образования между органами местного самоуправления и местными государственными администрациями, предложены основные направления совершенствования образовательной политики на местном уровне в сфере образования.

Ключевые слова: *местное самоуправление, управление образованием, местная государственная администрация, учебные заведения, структура государственных органов исполнительной власти, образование, полномочия.*

Kozar T. Municipal system of quality management of education in the sphere of distribution of authorities

The article describes the powers of local self-government bodies in the sphere of education, specifies the distribution of functions and powers in the sphere of education between local governments and local state administrations and suggests the main directions for improving educational policy at the local level in the field of education.

Key words: *local government, education management, local state administration, educational institutions, structure of state executive bodies, education, authorities.*

УДК 342.9

Ю. В. Румянцев
здобувач
Міжнародного університету бізнесу і права,
адвокат

ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті розглядається проблема запобігання корупції в зарубіжних країнах. Аналізуються адміністративні механізми протидії корупції в країнах різних правових систем. Подаються пропозиції імплементації зарубіжного досвіду протидії корупції в правову систему України.

Ключові слова: *корупція, протидія, запобігання, адміністративний механізм, місцеве самоврядування.*

Постановка проблеми. Протягом тривалого часу людство, намагаючись приборкати корупцію, набувало як позитивного, так і негативного досвіду боротьби з цією соціальною аномалією. Кожна держава намагалася розробити власну ефективну систему заходів, які звели б до мінімуму її негативні наслідки. Своєрідність та неповторність історичного розвитку країн робить набутий ними досвід боротьби з корупцією унікальним. Особливості тієї чи іншої країни у цьому напрямі полягають у прагненні знайти свою оптимальну лінію протидії корупції.

Очевидне бажання України стати рівноправним членом міжнародного співтовариства зумовлює необхідність серйозного вивчення і втілення в життя зарубіжного досвіду запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на велику кількість досліджень економічних, політичних, правових та соціальних чинників, що сприяють виникненню корупції, бракує праць, в яких безпосередньо висвітлювалася би проблема корупції в органах місцевого самоврядування.

Ґрунтовні дослідження з питання боротьби з корупцією здійснили такі автори: І. Бондаренко, П. Добродумов, В. Лукомський, О. Прохоренко, Б. Романюк, А. Сафоненко, О. Ткаченко. Вивченням проблем складу корупційного правопорушення займалися Д. Бахрах, І. Коліушко, О. Кривуля , В. Рєзвих, В. Севрюгін. Правова природа протидії корупції досліджувалася в працях Ю. Битяка, І. Голосніченка, О. Терещука.

Мета статті – визначити основні напрями запобігання корупції в органах місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та запропонувати шляхи імплементації позитивного досвіду в національне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Ефективний адміністративний контроль за службовцями органів місцевого самоврядування здійснюється у Великій Британії. Вона є однією з найменш корумпованих країн Європейського Союзу. Для цієї країни традиційними є високі стандарти громадської поведінки, які є результатом політичних і законодавчих заходів, моральних змін та ефективного соціального контролю за державними службовцями [1, с. 84].

Особливістю є те, що у британському праві корупція визначена досить вузько: це хабарництво або отримання винагороди чи іншого доходу в обмін на сприятливе рішення. Ця країна має найдавніші традиції протидії корупції. Перший Закон про корупцію у державних органах був прийнятий ще у 1889 р., закони про попередження корупції 1906 та 1916 рр. були реакцією суспільства на наростання цього явища. Закон про народне представництво 1983 р. передбачає кримінальну відповідальність за хабарництво, пов'язане з

© Румянцев Ю. В., 2017

проведенням виборів до парламенту або до місцевих органів влади.

Значний вплив на поведінку державних службовців у Великій Британії справляє велика кількість громадських об'єднань, які мають можливість здійснювати нагляд за розслідуванням справи про корупційне діяння в органах місцевого самоврядування [2, с. 25].

Науковий і практичний інтерес становить система протидії корупції у Франції. Для Франції історично властивий такий феномен, як сумісництво депутатських мандатів. Закон від 30 грудня 1985 р. забороняє суміщення більше двох мандатів або таких функцій депутата та сенатора, депутата Європейського парламенту та регіонального радника, генерального радника та радника Парижа тощо. На практиці ця вимога закону не виконується. На думку французьких законодавців, обранці місцевого рівня є набагато більше залежними від промислово-фінансових груп, ніж депутати Національних зборів. Тому обрано шляхи як скорочення сумісництва мандатів, так і заборони парламентаріям виконувати функції виконавчої влади на локальних рівнях. Було запроваджено положення про несумісність мандата депутата з функціями голови регіональної або генеральної ради і мера комуни, де понад 100 000 населення.

У Франції з метою попередження корупції створено в кожному департаменті спеціалізований центр із попередження та боротьби з корупцією, куди входять префект, прокурор, представник апеляційного суду, директор податкової служби, урядовий комісар із регіональної рахункової палати, генеральний скарбник і директор департаменту конкуренції, споживання і боротьби з розкраданнями [7, с. 117].

Багато позитивного можна запозичити з німецького досвіду протидії корупції. Корупцію в Німеччині визнано однією з небезпечних суспільних проблем. Головним законодавчим актом і засобом боротьби з корупцією є Закон «Про боротьбу з корупцією» від 13 серпня 1997 р. [5, с. 48].

У ньому закріплені головні види корупційних злочинів: підкуп парламентаріїв, підкуп та продажність у ділових стосунках, особливо тяжкі випадки підкупу та продажності у ділових стосунках, надання переваги, продажність, підкуп, особливо тяжкі випадки підкупу та продажності.

У Німеччині максимально вдосконалена антикорупційна нормативно-правова база щодо прийняття чиновниками подарунків. Як виняток, дозволяється отримати подарунок, вартість якого не перевищує розміру, встановленого законодавством цієї країни. Але у такому разі державний службовець має доповісти про це своєму керівнику, який, з урахуванням обставин, може прийняти одне з двох рішень: або залишити подарунок у службовця, або зобов'язати його у встановленому порядку здати цей подарунок державі.

Кримінальний кодекс ФРН передбачає, що суб'єкт корупції – посадова особа, яка, згідно з німецьким правом, є чиновником або суддею, перебуває в інших публічно-правових службових відносинах або іншим чином покликана до здійснення завдань публічного управління при будь-якому органі влади або іншому закладі, або за його дорученням [1, с. 241].

У ФРН для іншої роботи державного службовця, крім служби, потрібен попередній дозвіл вищої службової інстанції. Державні службовці, за законом, не можуть займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто, через довірених осіб, зокрема брати участь у діяльності правління, наглядової ради чи в іншому органі, товаристві або підприємстві будь-якої іншої правової форми [3, с. 15].

Також у німецькій науковій літературі прийнято поділити корупційні діяння на три групи.

1. Ситуативна корупція – це, як правило, спонтанні дії, що відбуваються без планування і є неадекватною реакцією на безпосередньо проведену службову дію на чиюсь користь поза законом та нормами або таку, що безпосередньо відбувається за корупційною дією.

2. Корупція як складова частина організованої злочинності є найвищою (та найбільш небезпечною) формою корупції. Вона виявляється в діях організованої злочинності, що мають за мету поставити державні, суспільні, економічні та політичні установи під контроль злочинних організацій [1; 5].

3. Структурна корупція має місце, коли продажність політиків, службовців та інших посадовців субсидується протягом тривалого часу або коли корупція має неодноразовий характер.

Власне структурна корупція найкраще досліджена. За цією форми корупції контакти встановлюються й підтримуються за допомогою регулярних подарунків або інших корупційних дій. Одночасно це і є першою фазою, так званою стадією «підгодовування». На другій стадії – укладання протиправних угод – відбувається домовленість про виконання взаємних зобов'язань за принципом «я – тобі, ти – мені», після чого настає третя фаза (виконання взятих зобов'язань) [6].

У Німеччині максимально вдосконалена антикорупційна нормативно-правова база щодо прийняття чиновниками подарунків. Як виняток, дозволено отримати подарунок, вартість якого не перевищує розміру, встановленого законодавством цієї країни. Але і в такому разі державний службовець має доповісти про це своєму керівнику, який з урахуванням обставин може прийняти одне з двох рішень: або залишити подарунок у службовця, або зобов'язати його у встановленому порядку здати цей подарунок державі [7, с. 76].

Значний інтерес викликає ситуація з корупцією в Італії. Для неї, на відміну від інших європейських країн, характерний достатньо високий рівень корумпованості. Проте загалом можна констатувати, що італійський підхід до формування і реалізації антикорупційної політики зарекомендував себе як достатньо ефективний.

Успіхи в боротьбі з корупцією стали можливими завдяки реальному втіленню в політико-правовому полі Італії принципів поділу влади, незалежності судової влади від урядового впливу та втручання інших гілок влади. Завдяки цьому італійська судова система є найважливішою з трьох гілок влади в системі механізмів боротьби з корупцією. У Конституції Італії втілено політичне рішення про надання Верховній Раді виключних прав на заохочення та покарання суддів. Дві третини членів Ради обираються суддями, а одна третина – політичними партіями. Крім того, адміністративні комісії мають статус судів, а Конституція Італії передбачає адміністративне провадження з деяких кримінальних справ. Дійовим антикорупційним механізмом варто визнати також те, що судді, прокурори і слідчі вважаються членами однієї професії і регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожен прокурор має такі самі гарантії незалежності, як і суддя.

Законодавство Італії передбачає жорсткі покарання для корупціонерів за фінансування легальної економічної діяльності шляхом коштів, здобутих злочинним шляхом, зокрема прибутку від легалізації «брудних» грошей.

Кримінальний кодекс Італії передбачає суворе покарання за одержання хабара, якщо службова особа одержує незаконну винагороду за вчинення дій, які виходять за межі її компетенції [4, с. 76].

Залишається досить вільним від корупції Ізраїль. Це забезпечується системою моніторингу за можливими корупційними діями. Такий контроль здійснюється урядовими організаціями та спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежного від міністерств та інших державних відомств. Ці організації досліджують можливі корупційні прояви, а у разі їх виявлення інформують органи розслідування. Причому отримана інформація обов'язково має доводитися до громадськості. Дуже важлива незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чиї чиновники можуть бути втягнуті в корупцію. На управління по боротьбі з корупцією, що входить до адміністрації прем'єр-міністра, покладений обов'язок постійно навчати чиновників попередженню можливих корупційних дій та координувати роботу різних внутрішньовідомчих служб по боротьбі за чистоту державних органів [6, с. 42].

В Ізраїлі, через значні соціальні пільги для урядовців і безжальне їх покарання під час виявлення корупції, низова корупція практично відсутня. Доведених до суду корупційних злочинів в Ізраїлі не більше 5%, проте репутація людини, замішаної в корупційному скандалі, вкрай небажана [7].

Варта уваги антикорупційна політика в Естонській Республіці. Для боротьби з корупцією урядом Республіки створено кілька комісій, що спираються на координоване

співробітництво різних відомств. Зокрема, координація державної антикорупційної політики належить до компетенції Кримінально-превентивної ради, створеної згідно з Розпорядженням Уряду в 1993 р., Рада координує кримінально-превентивну діяльність у державі, розробляє пропозиції для уряду Республіки, консультує в питаннях, що стосуються забезпечення правопорядку і, щонайменше, раз на рік звітує про свою роботу та подає огляд щодо стану злочинності в державі. Змістом роботи Кримінально-превентивної ради є комплексна боротьба проти корупції, а головною метою її діяльності – попередження злочинів через соціальні програми [8, с. 16].

Цікавим є досвід боротьби з корупцією у Словацькій Республіці. Тут наглядовим органом за підрозділами по боротьбі з корупцією є Найвищий контрольний комітет при Уряді Словацької Республіки. Міністерство внутрішніх справ та Міністерство фінансів Словацької Республіки започаткували практику негайного інформування Найвищого контрольного комітету стосовно підозрілих банківських операцій. Із метою контролю за діяльністю правоохоронних органів при Митній службі та Поліцейському корпусі Словацької Республіки створено спеціальні інспекції – підрозділи з боротьби з корупцією та іншими порушеннями чинного законодавства серед митників та працівників поліції.

Беручи до уваги антикорупційну політику в Республіці Індія, варто вказати, що головною і координуючою ланкою у питаннях протидії корупції Індії є Центральне бюро розслідувань (CBI), де функціонує спеціальне антикорупційне управління. Відповідні підрозділи функціонують також у поліцейських органах Індії. Крім того, проблемами, пов'язаними з корупцією, займається Центральна наглядова комісія (CVC), що має в системі державних органів Індії статус самостійної організації. Останнім часом Комісія з питань законодавства Міністерства юстиції Індії з метою ефективного використання CVC у боротьбі з корупцією запропонувала уряду законодавчо закріпити її незалежний статус, передбачивши активізацію її діяльності щодо виявлення фактів корупційної діяльності посадових осіб на всіх рівнях державного управління. Виконуючи доручення Верховного Суду Індії, законодавча Комісія розробила методику призначення відповідальних працівників CVC, окреслила їх повноваження, умови служби та звільнення з посад. Відповідні представники Центральної наглядової комісії існують як у структурі державних органів влади, зокрема місцевих урядах, так і в поліцейських органах. Вони здійснюють нагляд за роботою державних чиновників із метою запобігання можливим зловживанням службовим становищем корупційного характеру [9, с. 16].

Висновки і пропозиції. Прагнення України стати рівноправним членом міжнародного та європейського економічного і політичного співтовариства зумовлює необхідність серйозного вивчення та імплементації зарубіжного досвіду запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування.

Корупція є в усіх країнах незалежно від політичного устрою та рівня економічного розвитку. Світова спільнота розглядає корупцію як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, соціальній справедливості. Усі країни мають певні особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є прагнення до активної протидії корупційним проявам, створення відповідної нормативно-правової бази та залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний кодекс ФРН // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К. : Школяр, 1999. – С. 241–243.
2. Макарєєва О. Корупція в Україні: національні та міжнародні засоби боротьби / О. Макарєєва // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2005. – № 12. – С. 25–32.
3. Мельник М. Суб'єкти та принципи протидії корупції / М. Мельник // Право України. – 2005. – № 3. – С. 15–19.
4. Мельник М. Корупція : проблема визначення сутності і поняття / М. Мельник // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 3. – С. 76–86.
5. Морозенко С. Корупція в Україні та Німеччині : порівняльний аспект / С. Морозенко // Боротьба з організованою

злочинністю та корупцією (теорія і практика). – 2005. – № 11. – С.48–57.
6. Незнамова З. Понятие коррупции и коррупционных преступлений / З. Незнамова // Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией: Материалы международной научно-практической конференции 30–31 марта 2000 г. – Екатеринбург, 2000. – Вып. 1. – С. 84–91.
7. Хавронюк М. Кримінальна відповідальність за хабарництво: європейський досвід / М. Хавронюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 117–120.
8. Political corruption: A hand book / Ed. by Heldenheimer A. – Oxford Transaction, 1985. – P. 15.
9. Fisman R., Miguel E. Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations / R. Fisman, E. Miguel. – Princeton University Press, 2008. – 250 p.
10. Bracking S. Corruption and Development : The Anti-Corruption Campaigns / S. Bracking. – Palgrave Macmillan: ISBN, 2008. – 272 p.
11. Siddiqui K. Towards Good Governance in Bangladesh / K. Siddiqui. – Dhaka : UPL, 1996. – P. 22–23.

Румянцев Ю.В. Опыт предупреждения коррупции в органах местного самоуправления в зарубежных странах

В статье рассматривается проблема предотвращения коррупции в зарубежных странах. Анализируются административные механизмы противодействия коррупции в странах различных правовых систем. Подаются предложения имплементации зарубежного опыта противодействия коррупции в правовой системе Украины.

Ключевые слова: *коррупция, противодействие, предупреждение, административный механизм, местное самоуправление.*

Rumyantsev Yu. Experience preventing corruption in local governments in foreign countries

In the article the problem of prevention of corruption in foreign countries analyzed administrative mechanisms against corruption in countries of different legal systems. Served offers implementation of international experience against corruption in the legal system of Ukraine.

Key words: *corruption, combating, preventing, administrative mechanism, local government.*

УДК 353.2

О. В. Сергієнко
аспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління
при Президентові України

ПРИНЦИП ДІЄВОСТІ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню принципу дієвості як одного з базових принципів громадянського контролю органів публічної влади у сфері містобудування. Метою статті є визначення змісту дієвості громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України, відображення його у наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності. У статті уточнено роль принципу дієвості у здійсненні громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності як механізму із забезпечення дотримання законів, вимог, норм та прав органами публічної влади.

Ключові слова: *контроль, нагляд, дієвість, громадянський контроль, контроль у сфері містобудівної діяльності, містобудівна діяльність, публічна влада, державна влада, місцеве самоврядування, органи публічної влади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Україна є державою, яка визначила стратегічним шляхом свого розвитку європейську інтеграцію, а це, у свою чергу, зумовлює побудову в Україні сильного громадянського суспільства. Одним з основних проявів розвинутого громадянського суспільства є громадянський контроль. Незважаючи на те, що про громадянський контроль написано багато, це поняття і досі залишається «і добре знайомим, і мало вивченим» [1, с. 24], адже очевидним є те, що як громадянське суспільство, так і громадянський контроль все ще в Україні є переважно теоретичними категоріями. Нерозвиненість першого робить повністю невизначеним друге. І, на превеликий жаль, концепція громадянського контролю в Україні побудована на основі радянського розуміння контролю загалом як діяльності, спрямованої на недопущення відхилення від встановленого правила, яке може бути як уречевленим, так і неуречевленим.

Проте, замислюючись над змістом слова «недопущення», поневолі задаєшся питанням: це недопущення є пасивною чи активною формою дії? Це питання, у свою чергу, звертає увагу на те, що радянська концепція є застарілою і суттєво обмеженою, а в частині обмеження законністю – і зовсім куцою. У цьому контексті прикладні види громадянського контролю, як у сфері містобудування, виглядають малозмістовними, а чи ж насправді це так?

Що саме робить громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади насправді реальним? Спробуємо це дослідити у статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань контролю (нагляду) органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибаков, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В Шаповал, Н. Яковенко тощо.

Метою статті є дослідження змісту принципу дієвості громадянського контролю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в України, окреслення надважливої ролі цієї функції у забезпеченні ефективності громадянського контролю, відображення функції дієвості громадянського контролю у наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності.

© Сергієнко О. В., 2017

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

– з'ясувати суть та зміст принципу дієвості громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування;

– виявити та розглянути особливості функції дієвості громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

– з'ясувати співвідношення функцій дієвості та ефективності громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

Статтю присвячено змісту принципу дієвості громадянського контролю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в України, окреслення надважливої ролі цієї функції у забезпеченні ефективності громадянського контролю, відбиття функції дієвості громадянського контролю в наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності в умовах євроінтеграційних прагнень України.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою аналізу понятійного апарату звернемося до Великого тлумачного словника української мови, в якому під «дієвістю» розуміється «властивість за значенням «дійовий»» [2, с. 304] а, під ним, у свою чергу,– «здатний активно діяти; здатний робити вплив на що-небудь» [3, с. 304].

Без сумніву, поняття дієвості має у собі два складники: активну діяльність і вплив. Таким чином, ми розуміємо, що дієвість – це активна діяльність, спрямована на вплив на що-небудь. Однак таке тлумачення, вочевидь, є неповним з огляду та те, що не є зрозумілим суб'єктність такої діяльності, тобто хто чи що має активно діяти, а поняття «на що-небудь» обмежує можливість впливу «на кого-небудь» (на відповідних осіб).

Суб'єктом активної дії може виступати як «що-небудь» (наприклад, система, інституція, установа тощо), так і «хто-небудь» (наприклад, контролер, громадянин, спостерігач тощо), тобто як відповідна дієздатна і правоздатна фізична особа (громадянин), так і інші суб'єкти дії. І це цілком справедливо у розумінні громадянського контролю за органами публічної влади, адже суб'єктом такого контролю загалом, та і в сфері містобудування можуть виступати як особисто громадяни, так і їхнє об'єднання чи інституційні утворення («організовані та неорганізовані») [4, с. 12]).

Щодо об'єкту дії, необхідно зазначити, що існує певна складність у розумінні впливу на особу. Так, з точки зору економічних наук, під контролем розуміють «аналітичну функцію, яка охоплює спостереження за розвитком процесів в об'єкті управління, порівняння величини контрольованих критеріїв із величиною, заданою програмою, і виявлення відхилень від неї, а також причин, характеру часу та місця їх виникнення» [5, с. 856], тобто це безособові об'єкти. Однак діяльність будь-якого органу публічної влади чи його посадової особи пов'язана як із процесом, так і з результатом. З точки зору процесу діяльності посадової особи, вплив справляється на її дії з метою забезпечення реалізації нею тих владних повноважень, що належать до її компетенції. З точки зору результату, це здійснення безпосереднього впливу на прийняте нею рішення. До певного ступеню абстрактності безпосереднього впливу на саму особу громадянський контроль не здійснює. З іншого боку, такі форми впливу як притягнення до відповідальності, зокрема звільнення посадової особи є формами впливу на саму особу. Недарма громадянський контроль характеризують як можливість громадян «брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування» [6, с. 74], адже громадянське суспільство неможливе без «реалізації колективних акцій щодо<...>досягнення своїх інтересів» та здатності «діяти» [7, с. 14].

Поєднання двох частин громадянського контролю (суб'єкта і об'єкта) має унікальність у тому, що це фактично контроль носія влади (Суверена) – Народу – за наділеними ним владою публічними органами й особами, що реалізується через суспільний договір. Зрозуміло, що таке наділення владою має на меті реалізацію саме суспільних інтересів, а не інтересів владних органів і осіб, отже, виникає необхідність у встановлені специфічних відносин між Народом та публічною владою щодо контролю за діяльністю останніх. Відповідно, контроль реалі-

зується тоді, коли влада використовується на забезпечення суспільних інтересів.

Тому в цьому розумінні під дієвістю громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади необхідно розуміти активну діяльність суб'єктів громадянського контролю з метою впливу на діяльність та результат діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, а також безпосередньо на цих осіб. Тобто громадянський контроль об'єднує у собі не тільки з'ясування стану досягнення поставленої перед публічною владою мети, але й забезпечення самого процесу діяльності владних інститутів.

Оскільки, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи публічної влади, їх посадові особи «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [8], в українському суспільстві існує думка, що і громадянський вплив на ці органи, і особи мають бути визначені законодавчо. З іншого боку, відсутність такого визначення не може перешкоджати громадянському контролю у здійсненні відповідного впливу на органи публічної влади, спираючись на вимоги ч. 1 ст. 5 Конституції України, якою визначено, що «народ здійснює владу безпосередньо». Таким чином, це і визначає дієвість громадянського контролю, тобто здатність здійснювати активний вплив, незважаючи на не встановлені вищими органами влади нормами права щодо такого контролю. У країнах західної демократії теж не існує практики законодавчого регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема і громадянського контролю, проте на рівні традиції це правила опрацьовані досить суттєво.

Не можна не погодитись із думкою, що сутність функції контролю полягає у «відновлюванні, встановлюванні, консервуванні та спрямуванні суспільних відносин» [9, с. 30]. Екстраполюючи це на громадянський контроль за органами публічної влади, можна констатувати, що принцип дієвості проявляється у здатності суб'єктів громадянського контролю:

– встановити громадянський контроль за будь-яким органом публічної влади;

– відновити вплив на будь-який орган публічної влади, якщо такий вплив із тих чи інших обставин був втрачений;

– зберегти наявний рівень контролю за будь-яким органом публічного влади, а, за необхідності, його підняти до тієї величини, яка дає можливість забезпечити його безумовну дієвість;

– спрямовувати діяльність органів публічної влади у напрямку визначеного соціального інтересу громадянського суспільства.

Безумовно, необхідно розуміти, що дієвість громадянського контролю за діяльністю органів публічної, вочевидь, передбачає отримання бажаного громадянським суспільством результату їх діяльності чи «недопущення дій контрольованих суб'єктів за межами<...>інтересів суспільства» [10, с. 57].

Проте чи в зазначеному контексті це не буде означати, що дієвість громадянського контролю є ефективністю здійснення такого контролю? Часто в наукових дослідженнях можна спостерігати думку: «Ефективність є головним критерієм оцінки контрольної діяльності та головною метою контролю» [11, с. 205]. То ж чи за своєю суттю не тотожні поняття дієвості громадянського контролю та ефективності громадянського контролю?

Під ефективністю розуміємо «абстрактний іменник до слова ефективний», тобто «який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект» [12, с. 358]. У цьому контексті варто розуміти, що ефект – це результат, наслідок яких-небудь причин, сил, дій, заходів [13, с. 358]. Тобто, дієвість громадянського контролю є дією, заходом, спрямованим на отримання результату – ефекту. Таким чином, ці поняття не є тотожними, але взаємопов'язані в оцінці результату здійснення громадянського контролю за органами публічної влади: якщо результат високий, такий контроль є дієвим і навпаки. Тому абсолютно об'єктивно в теорії принцип дієвості виокремлюють як принцип контролю загалом [14, с. 22], а щодо громадянського контролю, це є фундаментальний принцип.

Дієвість громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування передбачає здатність суб'єктів громадянського контролю впливати на діяльність відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб із метою здійснення ними заходів, результатом яких є вирішення пи-

тання забудови територій. Зрозуміло, що така забудова може здійснюватися лише на основі врахування суспільного інтересу, за дотриманням якого і мають стежити як органи публічної влади та їх посадові особи, так і суб'єкти громадянського контролю.

Очевидно, що за кількістю суспільних збурень, які виникають сьогодні в Україні щодо питань забудови територій (протистояння незаконній забудові [15, с. 93]), говорити про наявний дієвий громадянський контроль за органами публічної влади у сфері містобудування не доводиться. Таке становище зумовлено тим, що відсутнє «право втручатися в оперативну діяльність тих, кого контролюють» [16, с. 93], через що усі форми громадянського контролю носять рекомендаційний характер [17, с. 118]. Однак іншої альтернативи, ніж побудова дієвого громадянського контролю, теж нема.

Очевидно, що на шляху до свого європейського майбутнього Україна має побудувати розвинене громадянське суспільство, здатне провадити дієвий громадянський контроль за органами публічної влади у сфері містобудування, і особливо це стосується сфери побудови комфортного середовища існування – містобудування.

Висновки. Аналіз викладеного матеріалу свідчить про те, що об'єктивним чинником розвиненості громадянського суспільства є розвиненість інституту громадянського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. У свою чергу, таким чинником розвиненості громадянського контролю є його дієвість, тобто здатність суб'єктів громадянського суспільства здійснювати активний цілеспрямований вплив на діяльність та результат діяльності суб'єктів владних повноважень.

Очевидним є той факт, що у сфері містобудування громадянський контроль перебуває тільки на стадії становлення, що підтверджується зростанням соціальних збурень з питань забудови територій, здійснені незаконних будівництв, незахищеність суспільства від неправомірних дій забудовників та їх шахрайства.

Дієвий громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування можливий лише за досягнення повної і конструктивної взаємодії громадян, інститутів громадянського контролю та органів державної та виконавчої влади. Така взаємодія в умовах сучасного розвитку України можлива лише за одночасного формування традицій громадянського контролю та формалізації такого контролю на рівні норм закону на основі забезпечення дієвості такого контролю. У цьому плані було б важливим створити єдиний кодифікований закон – Містобудівний кодекс України, в якому, зокрема, максимально визначити основи громадянського контролю у цій сфері: від етапу планування забудови територій до забезпечення належної експлуатації будівель і споруд як кінцевого продукту містобудівної діяльності.

Формування системи громадянського контролю можливе лише на основі законів та закономірностей суспільного розвитку, з урахуванням досягнень сучасної наукової думки.

Список використаної літератури:

1. Сквірський І.О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України / І.О. Сквірський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016 . – С. 23–24.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Під ред. Бусел В.Т. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Під ред. Бусел В.Т. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
4. Косінов С.А. Суб'єкти державного контролю / С.А. Косінов // Проблеми законності. – Харків:Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. – С. 10–19.
5. Економічна енциклопедія: У 3-х томах. – Т. 3 / С.В. Мочерний та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2002. – 952 с.
6. Іжа М.М., Радченко О.В. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М.М. Іжа, О.В. Радченко // Державна політика. – 2012. – № 4. – С. 74–79.
7. Жаровська І.М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства / І.М. Жаровська // Часопис Київського університету права. Теорія та історія держави і права. Філософія права. – 2012. – № 3. – С. 14–17.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. –1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: [монографія] / О.І. Сушинський. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
10. Пухкал О.Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління / О.Г. Пухкал // Інвестиції: практика і досвід. – 2014. – № 14. – С. 56–58.
11. Вітвіцький С.С. Сутність та принципи ефективного державного контролю / С.С. Вітвіцький // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 1.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Під ред. Бусел В.Т. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Під ред. Бусел В.Т. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
14. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, – 2004. – 301 с.
15. Благодєлєва-Вовк С.Л. Громадський контроль: причини неспроможності / С.Л. Благодєлєва-Вовк // Громадський контроль: теорія та практика: матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції, Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р. – Д.:ДОГО«ДКЕЦРП». – 2014. – 156 с.
16. Стукаленко О.В. Принципи контролю в сфері містобудівної діяльності / О.В. Стукаленко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія: Юридичні науки.– 2015. – № 4 (81). – С. 90–99.
17. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): [монографія] /

Сергиенко А. В. Принцип действенности как основополагающий элемент осуществления гражданского контроля деятельности органов публичной власти в сфере градостроительства

Статья посвящена исследованию принципа действенности как одного из базовых принципов гражданского контроля органов публичной власти в сфере градостроительства. Целью статьи является определение содержания действенности гражданского контроля деятельности органов публичной власти в области градостроительства Украины, отражение его в научных работах, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданского контроля в области градостроительной деятельности. В статье уточнена роль принципа действенности в осуществлении гражданского контроля в области градостроительной деятельности как механизма по обеспечению соблюдения законов, требований, норм и прав органами публичной власти.

Ключевые слова: *контроль, надзор, действенность, гражданский контроль, контроль в сфере градостроительной деятельности, градостроительная деятельность, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, органы публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления.*

Sergienko O. Principle as efficiency a fundamental element enjoyment of civil control over the activities of public authorities in the sphere of urban planning

The article studies the principle of effectiveness as one of the basic principles of public control of public authorities in the field of urban planning. The article is to determine the content of effectiveness of public control over the activities of public authorities in the field of urban planning Ukraine, reflected in his scientific work, identifying areas of improvement conceptual system of public control in urban development. The article clarified the role of the principle of effectiveness in implementation of public control in the field of urban planning as a mechanism to ensure compliance with laws, requirements, regulations and rights of public authorities.

Key words: *monitoring, surveillance, effectiveness, public control, control in the field of urban development, urban activity, public authorities, public authorities, local governments, public authorities, public bodies, local self-government.*

УДК 351.83

Н. Б. Ларіна
кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів

СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЧИННИК РОЗБУДОВИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена опрацюванню теоретичних основ розуміння сутності соціальної відповідальності як чинника розбудови сучасної української держави. Обґрунтовано роль соціальної відповідальності у сфері взаємодії між представниками органів державної влади, індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють. Доведено, що сучасна держава як найвища форма організації суспільства, реалізуючи внутрішню та зовнішню політику, впливає на різні сторони життя громади, зокрема й соціальну. Водночас соціальна відповідальність є чинником, що сприяє розбудові сучасної української держави, яка буде спроможною реально забезпечити права й свободи людини.

Ключові слова: *відповідальність, соціальна відповідальність, сучасна держава, взаємодія, громадянське суспільство.*

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси кинули виклик усім інституційним утворенням, які раніше забезпечували стійкість існування та розвитку людства. У цьому дискурсі саме держава, яка існує і діє в певному природному і суспільному середовищах, стала чи не основним об'єктом критики, оскільки нею втрачено монополію на управління суспільством. Згідно зі ст. 1 Конституції, Україна є демократичною, правовою та соціальною державою. Однак сучасні виклики, що постали перед системою державного управління, вимагають адекватної відповіді та створення умов щодо їх подолання. Тому у «Стратегії 2020» Президентом України проголошується курс на проведення важливих реформ у сфері державної політики, зокрема децентралізації, виборчого законодавства, реформи місцевого самоврядування, соціального захисту, реформи державної служби та реорганізація органів державного управління Головною передумовою реалізації «Стратегії» є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозоро та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини. Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності, неухильно додержуватися Конституції України та законів України [1].

Вищенаведене конституційне положення та «Стратегія 2020», де взаємодія влади та громадянського суспільства базується на відповідальності, поставило перед наукою державного управління актуальне завдання щодо визначення й дослідження чинників розбудови сучасної держави України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Означена проблематика становить

© Ларіна Н. Б., 2017

предмет дослідження вітчизняних та зарубіжних учених у філософії, політології, соціології (С. Алексєєв, В. Бабкін, М. Баглай, Д. Баялджиєв, М. Гриценко, В. Копєйчиков, І. Ледях, О. Лукашова, Л. Мамут, В. Новіков, Г. Ріттер, В. Роїк, В. Селіванов, А. Сіленко, О. Скакун, О. Скрипнюк, Ф. Фабрициус, К. Хессе та ін.). Аналізу різних аспектів взаємин між представниками владних структур та суспільством присвятили свої праці вітчизняні дослідники в галузі наук із державного управління Р. Войтович, В. Голуб, В. Князєв, В. Козаков, О. Крюков, О. Якубовський. Дослідженню проблем соціальної політики держави, зокрема її теоретико-методологічним основам, процесів формування та ефективності реалізації, присвячені роботи Е. Лібанової, В. Соболєва, М. Шульги, О. Яременка та ін. Аналіз публікацій з окресленої проблеми дав змогу зробити висновок, що за межами досліджень залишилися питання щодо визначення чинників, зокрема їх сутності та впливу на розбудову сучасної держави.

Метою статті є визначення сутності соціальної відповідальності та її впливу як чинника розбудови сучасної української держави.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, розуміння поняття «держава», «сучасна держава» окреслюються кількома гранями, зокрема: держава як організація політичної влади, держава як апарат влади, сучасна держава як політична організація всього суспільства.

Держава має свої специфічні риси, які відрізняють її від усіх інших форм об'єднання людей, інститутів і організацій, зокрема відділення публічної влади від суспільства, поява прошарку професійних управлінців. Сучасна держава поєднує професійний апарат управління з представницькою системою влади, яка формується через вибори. Держава будується на основі територіальної спільності людей, де закони і повноваження державних органів влади поширюються на людей, які проживають у межах кордонів державної території. Суверенітет держави є властивістю верховенства незалежності державної влади, стосовно будь-яких інших влад всередині країни, а також у сфері міждержавних відносин. Тож, внутрішній суверенітет означає право влади приймати або змінювати закони, обов'язкові для всього населення та зовнішній суверенітет, який передбачає свободу держави від контролю ззовні. Держава володіє монополією на легальне застосування сили, фізичний примус, діапазон якого простягається від обмеження свободи до фізичного знищення людини, а також має монопольне право на стягнення податків і зборів із населення. Держава організовує суспільне життя на правових засадах, лише їй належить право на видання законів, що мають загальнообов'язковий характер. Держава претендує на представництво суспільства загалом і захист загальних інтересів і спільного блага. Жодна інша організація не може представляти і захищати всіх громадян і не володіє для цього необхідними засобами. Сучасною ознакою держави є також її соціальне спрямування.

Таким чином, держава є специфічною політичною дійсністю з універсальними ознаками, які виявляються на всіх етапах її розвитку (територія, населення, суверенітет, влада). Отже, держава – суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів з опорою, у разі потреби, на легальний примус.

Однак у нинішніх динамічних суспільно-трансформаційних процесах докорінних перетворень зазнають як інституційні форми соціальної реальності, так і психосоціальна природа людини і суспільства. Значною мірою цьому сприяють глобалізаційні тенденції, що стимулюють утворення єдиного інформаційного простору, інноваційну активність людей та технологізацію їхньої життєдіяльності. Вочевидь, що сучасна держава несе на собі відбитки властивостей сучасної людини і суспільства, оскільки знаходиться у взаємозв`язку з різними організаціями, колективами, окремо взятими особами, які характеризуються активністю, раціональністю, автономністю, відкритістю стосовно зміни історичних можливостей і домагань. Вищенаведене збігається з визначенням

В. Чиркина, що сутність сучасної держави зумовлюється соціальною асиметрією суспільства і необхідністю вирішення спільних справ універсальною політичною організацією, що діє на основі адміністративно-територіального поділу та громадянства, здійснюючи за допомогою спеціалізованого апарату управління, арбітраж і легалізований примус [2].

З огляду на вищеозначене, можна констатувати, що використання поняття «сучасна» характеризується двома позиціями: це темпоральність і зміна якості людини з опорою на нематеріальні цінності та зрілість суспільства, яке характеризується як громадянське, що відповідає вимогам епохи постмодерну. Очевидно, що конструювання образу сучасної держави йде шляхом прояву різних аспектів її життєдіяльності, що нехарактерні для минулого.

Сучасна держава – це інструмент політичної раціональності, здатний забезпечити рівновагу між державою і суспільством, інструмент формування громадянського суспільства, забезпечення дотримання режиму прав людини та достойного рівня життя. Організація суспільного життя в сучасній державі має відбуватися, в першу чергу, на правових засадах, бо саме їй належить право на видання законів і норм, що мають загальнообов'язковий характер [3]. Водночас претензія на представництво суспільства загалом, захист загальних інтересів і спільного блага вимагає від сучасної держави захищати всіх громадян, несучи за це відповідальність.

Відповідальність –це покладені на кого-небудь або взяті ким-небудь зобов'язання звітувати за будь-які дії і приймати на себе провину за будь-які дії [4, с. 136].

У наведеному визначенні простежується онтологічний аспект щодо розуміння поняття «відповідальність» та наявності суб'єкт-суб'єктних соціальних відносин людини та того, перед яким вона несе відповідальність, зокрема суспільством, або ж власним сумлінням, та наявними за настання відповідальності санкціями. Водночас у сучасному словнику англійської мови "responsibility" відповідальність визначається як моральний обов'язок за несення певних зобов'язань, персональна підзвітність [5, с. 10].

У цьому визначенні, за умови акцентуації на моральних зобов'язаннях, також простежується наявність зворотної реакції на той чи інший запит людини, групи людей, суспільства тощо.

У науці з державного управління сутність поняття «відповідальність» визначається як категорія ділової етики, що означає здатність держслужбовця усвідомлювати виконувати покладені на нього завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльності як у сфері наданих повноважень, так і в суспільній сфері [6, с. 92].

За свідченням В. Розанова, у науковий обіг термін «відповідальність» було введено О. Бейном у 1865 р. [7, с. 247]. О. Бейн розглядав відповідальність через її взаємозв'язок із покаранням, оскільки, на його думку, будь-яке питання, що виникає під час обговорення цього терміну, є питанням звинувачення, осудження та покарання [8, с. 489].

Трактування Ж.-Л. Нансі смислу поняття «відповідальність» вказує на те, що в основному своєму значенні для його розуміння використовувалося слово "prudence" (фр.) – розсудливість, обережність, поміркованість, що дає змогу визначати ступінь покладеної відповідальності за скоєне як міру покарання і розглядати в моральному, юридичному і політичному сенсі [9, с. 307].

Очевидно, що категорія відповідальності, набираючи негативних нюансів, передбачає можливість покарання, запровадження санкцій за скоєне діяння тощо. Тож, засудження суспільством певних негативних дій призводить до того, що відповідальність стає цінністю у суспільних відносинах, а вимоги суспільства щодо виконання людиною своїх соціальних обов'язків онтологічно стають підставами для відповідальної, моральної поведінки основних суб'єктів спільноти – державних та суспільних, що дає змогу відповідальність окреслити як соціальну.

Таким чином, соціальна відповідальність – це ступінь відповідності дій соціальних суб'єктів (особистостей, соціальних груп, спільнот, державних інституцій та їх представників) взаємним вимогам, чинним правовим та соціальним нормам,

загальним інтересам. Соціальна відповідальність виступає засобом підтримання цілісності суспільства, суспільної злагоди, соціальної інтеграції. В індивіда соціальна відповідальність формується як результат тих зовнішніх вимог, які до нього ставить суспільство, соціальні групи, сім'я тощо. Іншими словами, усвідомлення суб'єктами єдності соціального простору, свідоме виконання своїх обов'язків перед співгромадянами, суспільством, державою, дає змогу стверджувати, що соціальна відповідальність має стати чинником розбудови сучасної держави, однією з ознак якої є її соціальне спрямування. Його сутність становить: забезпечення кожному громадянинові гідних умов існування, соціальної захищеності, співучасті в управлінні виробництвом, гарантії однакових можливостей для самореалізації особистості тощо. Це такий тип організації державного і суспільного життя, що базується на пріоритеті соціальних цінностей та створює всі можливі умови для реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, гарантуючи кожному громадянинові прожитковий мінімум для гідного існування, забезпечуючи соціальну захищеність та однакові стартові можливості для життєвої реалізації особистості. Концепцію соціального спрямування сучасної держави утворюють положення про зростаючу соціальну відповідальність за добробут, розвиток і безпеку громадян, формування динамічної, гнучкої системи соціального захисту та активного реформування, насамперед, тих її складників, що ставлять громадянина в абсолютну соціальну залежність від держави, посилення соціальної захищеності особи. Важливим компонентом цієї концепції є «соціальна етика» – система моральних норм та імперативів, що забезпечують оптимізацію відносин між громадянином, суспільством і державою.

Однак, як засвідчує практика, реалізація соціальної відповідальності у забезпеченні соціальної політики в Україні реалізується недостатньо. Зрозуміло, що за умови системної кризи в усіх аспектах соціального життя, воєнних дій, які відбуваються на сході держави, соціальна політика не може бути повноцінною, адже для реалізації соціальних програм потрібні значні ресурси. У цей період функції держави зводяться до забезпечення мінімального соціального захисту найбільш нужденних верств населення. Майнове розшарування, перерозподіл суспільного багатства, збагачення та концентрація значних матеріальних цінностей у руках невеликого прошарку населення на тлі зубожіння більшості громадян України свідчать про недосконаліть системи оплати праці та податкових механізмів регулювання доходів населення. Чинна система соціальних пільг не забезпечує надання в потрібному обсязі допомоги бідним, а навпаки, сприяє збільшенню доходів заможних верств населення, що продемонстровано в електронних деклараціях політиків. Однією з причин такого становища є низький рівень соціальної відповідальності. Безсумнівно, гарантуючи та відстоюючи основні соціальні права громадян, виважена цілісна державна соціальна політика має виступати найважливішим суб'єктивним чинником формування соціальної відповідальності яка, в свою чергу, має стати ефективним чинником розбудови сучасної держави в Україні. Однак відставання в соціальній сфері підриває легітимність влади, гальмуючи розбудову сучасної держави.

Соціальна відповідальність української влади має проявлятися в ефективному державному управлінні країною, що забезпечить її розвиток в економічній, науково-технічній, соціальній, культурній та інших сферах; реалізації проголошених цілей, програм, зобов'язань та соціальних стандартів; регулярному звітуванні посадових осіб та державних інститутів перед громадськістю за виконання делегованих повноважень та обов'язків, відповіді на болючі питання, що хвилюють суспільство. Підвищення соціальної відповідальності державної влади перед громадянами в умовах розбудови сучасної держави зумовлює необхідність правової регламентації конституційної, політичної, адміністративної та інших видів відповідальності посадових осіб органів державної влади й такого реформування державного ладу, який би сприяв розбудові сучасної держави – інституту, реально підпорядкованому і підконтрольному українському суспільству.

У контексті вищеозначеного вважаємо, що основними орієнтирами соціальної відповідальності як чинника розбудови сучасної української держави варто розглядати:

– поглиблення конституційної та політичної відповідальності держави, керівництва органами державної влади за реалізацію функцій держави та посадових обов'язків;

– реальне впровадження державної соціальної політики, яка безпосередньо впливає на якість життя суспільства;

– наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації громадянського суспільства, наслідком чого стало б формування сфери його цивільного життя і громадської думки;

– організоване громадське життя вільних і рівних індивідів, чиї права, зокрема й соціальні, захищені конституцією та законами виконуються;

– зорієнтованість на громадські інтереси та публічну політичну діяльність, наслідком якої стає кооперація та солідарність між громадянами, комунікація на засадах взаємної довіри і співробітництва.

Висновки та пропозиції. Таким чином, соціальна відповідальність – це сфера взаємодії між представниками органів державної влади, індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють. Однією з цілей цієї взаємодії є формулювання, висловлення і захист інтересів громадян. Це той зріз суспільних відносин, коли громадські організації виступають як групи інтересів, що є посередниками в стосунках індивідів з владою та рештою суспільства, що й призводить до розбудови сучасної держави. Остання, як найвища форма організації суспільства, реалізуючи внутрішню та зовнішню політику впливає на всі грані соціального життя. Водночас сучасна держава гарантує людині свободу прояву, зокрема як індивіду, який відрізняється від інших фізичними і психічними якостями, тобто сприяє реалізації його індивідуальності, як члену соціального організму, яким є громадянське суспільство, тобто індивіду, який входить до складу громадських і професійних груп і організацій; як громадянину, який є підданим держави. Тому навіть в умовах посилення глобалізаційних та локальних викликів, які постали перед українським суспільством, дотримання соціальної відповідальності сприятиме розбудові сучасної держави, яка не тільки проголошуватиме права і свободи людини, а й буде спроможною реально їх забезпечити. Напрямами подальших наукових розвідок порушеної в статті проблематики може стати подальше визначення факторів впливу на розбудову сучасної держави.

Список використаної літератури:

1. Стратегія розвитку України 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reforms.in.ua/ua/proekty/2020.
2. Чиркин В.Е. Современное государство / В.Е. Чиркин. – М., 2001. – 416 с.
3. Шаповал В.М. Конституційна категорія соціальної держави / В.М. Шаповал // Право України. – 2004. – № 5. – С. 14.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Б. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
5. The advanced learner's dictionary of current English / By A.S. Hornby 1992. – Т. 3. – P. 63.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 748 с.
7. Розанов В.А. Психология управления. [Учебное пособие] / В.А. Розанов. – М. : ЗАО Бизнес-школа «ИнтелСинтез», 1999. – 352 с.
8. Bain A. The emotions and the will / A. Bain. – London, 1865. – 489 p.
9. Нанси Ж.-Л. В ответе за существование // Интенциональность и текстуальность. Философская мысль Франции XX в. / Ж.-Л. Нанси. – Томск: Издательство «Водолей», 1998.– 320 с.

Ларина Н. Б. Социальная ответственность как фактор развития современного украинского государства

Статья посвящена разработке теоретических основ понимания социальной ответственности как фактора развития современного украинского государства. Обоснована роль социальной ответственности в сфере взаимодействия между представителями органов государственной власти, отдельных лиц, групп и организаций, которые они образуют. Этот факт послужил доказательством того, что современное государство как высшая форма социальной организации, осуществляя внутреннюю и внешнюю политику, влияет на различные аспекты жизни общества, в частности проведение социальной политики. Определенно, что социальная ответственность является фактором, способствующим развитию современного украинского государства, который сможет реально обеспечить защиту прав и свобод личности.

Ключевые слова: *ответственность, социальная ответственность, современное государство, взаимодействие, гражданское общество.*

Larina N. Social responsibility as a factor of development of the modern Ukrainian nation

The article is devoted to the research of theoretical bases of understanding of social responsibility as a factor of development a modern Ukrainian nation. There is substantiated the role of social responsibility in the field of interaction among representatives of governmental authorities, individuals and those groups and organizations that they create. It is proved that modern nation as the highest form of social organization, when implementing its internal and external policies, influences on various parts of the society life, including social one. At the same time, social responsibility is the factor that contributes to the development of the modern Ukrainian nation that will be able really to protect human rights and freedoms.

Key words: *responsibility, social responsibility, modern nation, interaction, civil society.*

УДК 351.08(477)(045)

А. О. Надежденко
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри раціонального природокористування
та охорони навколишнього середовища
Маріупольського державного університету

ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено актуальним питанням реформування публічного управління в Україні. Визначено правові засади реформування публічної служби в умовах сучасної децентралізації публічної влади. Акцентовано увагу на ключових положеннях нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Висловлено авторські міркування щодо посилення практичних основ реформування управління державною службою.

Ключові слова: *публічне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державна служба, державні службовці, публічна служба, службовці органів місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Сьогодні все частіше можна почути заклики до реформ, інновацій, змін, необхідних для подальшого розвитку України. Але події останніх років показали їх негайність і поставили перед Президентом та урядом безперечні виклики: зосередити увагу на власному розвитку, здійснити політичне оновлення влади та реформувати наявну систему управління на всіх рівнях і у всіх сферах життя країни.

Реформування наявної системи публічного управління у сучасних умовах державотворення – це створення організаційних основ і відповідних спонукальних стимулів розвитку публічної служби в Україні на основі визнання колективних інтересів мешканців відповідних територій під час прийняття рішень щодо розвитку їхнього колективного блага.

Як складний та багатовимірний владний вплив на життєздатність населення публічне управління є результатом взаємодії різних суспільних сил (органів державної влади, місцевого самоврядування і громадськості). Головні позиції має уряд, діяльність якого (як це регламентовано чинним законодавством і міжнародними нормами) має спрямовуватись на задоволення потреб населення країни.

Проте багато проблемних питань, які виникають в окремому регіоні, місцевості, можуть і повинні вирішуватись на місцевому рівні. Це дає змогу врахувати права й інтереси населення відповідних територій під час прийняття рішень щодо життєспроможності територіальних громад. Через органи місцевого самоврядування найбільш предметно реалізується принцип гармонійного територіального розвитку, а через виразників інтересів територіальної громади – депутатів місцевих рад та міських, сільських, селищних голів – відбувається гнучке реагування на потреби населення. На місцевому рівні найповніше поєднуються соціальні стандарти, якість життя, економічний потенціал, духовні й культурні традиції окремої місцевості. Саме тому місцевим органам влади як управлінському механізму взає-

© Надежденко А. О., 2017

модії держави і громадськості віддається пріоритет.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поштовхом до зміни моделі, а відповідно, й інституційних основ державного управління стало прийняття Закону України «Про державну службу» [1]. Закон закладає підвалини інституційних змін, спрямованих на визначення принципів, правових та організаційних засад забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства.

Проблемам реформування та становлення системи публічного управління в Україні присвячені роботи відомих вітчизняних дослідників: В.Д. Бакуменка, Р.В. Войтович, В.Б. Дзюндзюка, О.І. Крюкова, В.М. Мартиненка, А.П. Рачинського, П.М. Петровського, В.П. Солових, Ю.П. Сурміна, О.І. Сушинського та інших.

Високо оцінюючи внесок науковців у розвиток теорії і практики публічного управління, відзначимо, що екологічна проблематика є досить популярною серед науковців, проте більшість досліджень торкається теоретико-методологічних питань формування публічного управління та трансформації публічно-управлінських і публічно-владних компетенцій органів публічної влади. Отже, необхідним є суттєве поглиблення розробок проблематики реформування публічної служби в контексті децентралізації влади.

Метою статті є аналіз законодавчого підґрунтя реформування публічної служби в умовах децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Прагнення вітчизняного державотворення до побудови демократичної державної політики нездійсненне без системних управлінських реформ в Україні.

Тому особливу увагу державі і суспільству потрібно зосередити на реформуванні системи державного управління з метою поліпшення дієвості й ефективності як публічної служби, так і служби в органах місцевого самоуправління. Зокрема, одним із найважливіших пунктів Плану реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Програми діяльності уряду України та Стратегії «Україна – 2020» є саме реформа державного управління.

Це завдання буде вирішувати новий Закон України «Про державну службу», розроблений із врахуванням основних положень законів про публічну службу країн Європейського Союзу. До речі, Закон України «Про державну службу» у новій редакції був прийнятий Верховною Радою 10 грудня 2015 р., 31 грудня підписаний Президентом України і набув чинності 1 травня 2016 р.

Закон передбачає такі реформаторські новації: вступ на всі посади державної служби відбуватиметься лише за конкурсом на основі особистих якостей і досягнень кандидатів на посади, виключаються будь-які корупційні механізми під час вступу та проходження державної служби, державна служба стане деполітизованою, встановлюється прозора модель оплати праці, розроблена з урахуванням найкращого європейського досвіду, запроваджується компетентнісна модель управління людськими ресурсами, оцінювання результатів роботи державних службовців, їх кар'єрна мотивація, підвищуються кваліфікаційні вимоги [2, с. 33–34].

Безумовно, позитивним досягненням Закону України «Про державну службу» є створення законодавчого підґрунтя щодо деполітизації державної служби, зрівняння шансів усіх кандидатів на посаду державного службовця та справедливої оцінки роботи чиновників. Зокрема, вищим держслужбовцям заборонено створювати й очолювати політичні партії та організації. Також для цієї категорії відтепер заборонено суміщення державної служби з мандатом депутата місцевої ради.

Крім того, згідно із Законом України «Про державну службу» суттєво скорочується кількість державних службовців у цілому шляхом введення такого поняття, як функції з обслуговування. Таким чином, левова частка нинішніх державних службовців виконують функцію з обслуговування і не мають стосунку до державного управління. Це такі посади, як бухгалтер, касир, технічні працівники та ін. Адже функції, які вони виконують, не пов'язані з державним управлінням і функціональним призначенням органу влади. В них

заберуть статус державного службовця, це буде відбуватись у кожному державному органі згідно з рекомендаціями [3].

15 січня 2016 р. Нацдержслужбою було проведено нараду із Всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо обговорення шляхів доопрацювання проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489 від 30 березня 2015 р.), а також розробки відповідних підзаконних актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. 9 лютого 2017 р. Верховна Рада України прийняла у другому читанні та у цілому проект Закону України № 2489 «Про службу в органах місцевого самоврядування». За це рішення проголосували 253 народні депутати (поіменне голосування). Метою Закону є встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

Прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є важливим кроком на шляху підтримки і прискорення децентралізації і реформи місцевого самоврядування в Україні.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» дозволить впровадити в українську практику сучасного державотворення основи служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування і загальноприйнятих принципів європейських країн із цього питання, зокрема організаційну і правову самостійність служби в органах місцевого самоврядування (унеможливлення втручання органів виконавчої влади у процедурні питання служби в органах місцевого самоврядування, а законність дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб буде визначати лише суд), яка стане базою для набуття органами місцевого самоврядування автономного статусу щодо держави.

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» нормативно визначено стабільну й ефективну організацію служби в органах місцевого самоврядування шляхом інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади.

У свою чергу, відмежування політичних посад від сфери публічної служби, встановлення правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсного прийняття на публічну службу та службового просування згідно із Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» закладає принципові основи докорінного реформування системи публічного управління шляхом становлення результативної, політично-нейтральної й авторитетної публічної служби.

Закон України «Про державну службу» передбачає введення 3 категорій посад замість наявних нині 7: «А» – найвищий корпус держслужби, «Б» – керівники структурних підрозділів і «В» – інші держслужбовці. У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» також передбачене аналогічне реформування системи поділу посад державних службовців на категорії.

Ключовими положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є такі:

– врегулювання статусу службовців органів місцевого самоврядування (перерозподіл посад служби в органах місцевого самоврядування на службовців і виборних посадових осіб місцевого самоврядування; установлення трьох категорій посад службовців місцевого самоврядування: 1) категорія I (1, 2, 3 ранги) – посади: а) керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; б) керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради; в) керуючого справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради; г) керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх заступників; 2) категорія II (3, 4, 5, 6 ранги) – посади: а) керівників

структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради та її виконавчого комітету, їх заступників; б) керівників структурних підрозділів відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх заступників; в) керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їх заступників; г) керівників структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, їх заступників; 3) категорія III (6, 7, 8, 9 ранги) – інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій I і II);

– рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі професійної компетентності (поділ посад публічної служби в органах місцевого самоврядування на три категорії дозволяє забезпечити однакове правове регулювання в межах кожної категорії, поклавши в основу якісні відмінності між посадами, а не рівень органу, в якому вона перебуває);

– прозоре прийняття на службу в органах місцевого самоврядування (передбаченні мінімальні вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, а саме: дієздатні, неосудні громадяни України віком до 65 років, які вільно володіють державною мовою, мають вищу освіту (для посад категорій I чи II в апараті міської, районної у місті ради та її виконавчих органах – ступень магістра; для посад категорій I чи II в апараті сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради та її виконавчих органах – ступень бакалавра; для посад категорії III – ступень молодшого бакалавра) та мають встановлений Законом стаж служби в органах місцевого самоврядування, державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Вступ на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом призначення громадянина України за результатами конкурсу на посаду службовця місцевого самоврядування);

– деполітизація служби в органах місцевого самоврядування (під час виконання повноважень заборонено демонструвати власні політичні погляди; бути членом політичної партії, якщо він обіймає посаду категорії I; суміщати службу із статусом депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; проводити передвиборну агітацію чи брати в ній участь у робочий час, крім випадків згідно з чинним законодавством; у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях);

– нова модель оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника (заробітна плата службовця місцевого самоврядування складається із: 1) посадового окладу; 2) надбавки за вислугу років; 3) надбавки за ранг службовця місцевого самоврядування; 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього службовця місцевого самоврядування; 5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою службовця місцевого самоврядування; 6) премії (у разі встановлення). Законом чітко встановлені обмежувальні правила щодо нарахування заробітної плати службовців місцевого самоврядування (мінімальні та максимальні посадові оклади, розміри надбавок і виплат за додаткове навантаження). Схема посадових окладів службовців місцевого самоврядування затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради);

– впровадження ефективного механізму запобігання корупції (включення норм щодо врегулювання питання дисциплінарної відповідальності службовців місцевого самоврядування. Законом чітко визначено підстави для притягнення службовця місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності (вчинення дисциплінарного проступку: порушення Присяги, порушення правил етичної поведінки; неповага до держави та державних символів; дії, що шкодять авторитету служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

перевищення службових повноважень; невиконання вимог щодо політичної неупередженості службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; подання під час вступу на службу недостовірної інформації; прийняття службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило заподіяння шкоди державному чи комунальному майну та ін.). Законом визначено види дисциплінарних стягнень (зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади) та загальні умови їх застосування [4]);

– професійне навчання службовців місцевого самоврядування (навчання здійснюється вищими навчальними закладами відповідно до навчальних планів підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Національного агентства з питань державної служби здійснюється навчальними закладами, що перебувають у сфері управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства соціальної політики, Державної фіскальної служби, Міністерства юстиції, Міністерства екології та природних ресурсів, Міністерства закордонних справ та Національної академії педагогічних наук [5]).

Висновки і пропозиції. Отже, прийняття Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про державну службу» дозволяє забезпечити ефективну, комплексну реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на принципово однакових підходах до вступу та проходження служби. Але для того, щоб реформа публічного управління не зводилась лише до створення нових законів, необхідно скоординувати зусилля на практичній реалізації цього процесу, зокрема, шляхом прийняття підзаконних актів, які б могли бути спільними для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, наприклад, Модельного кодексу поведінки/етики для службовців у системі публічного управління з метою покращення їх обізнаності з відповідними обов'язками та належного здійснення публічної служби.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/120374-zakon_ukraini_pro_derzhavnu_sluzhbu_2016_tekst.html.
2. Олійник С.Р. Організаційно-правові засади формування сучасного стилю діяльності органів публічної влади / С.Р. Олійник // Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 квіт. 2016 р., м. Львів) / за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 324 с. – С. 33–34.
3. Смирнова В. Закон Про державну службу вступив у дію. На які зміни очікувати? / В. Смирнова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.volynnews.com/news/policy/zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu-vstupyv-u-diiu-na-iaki-zminy-ochikuvaty-/.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування : текст законопроекту до другого читання від 28.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54569&pf35401.
5. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України № 674 від 27.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF.

Надежденко А. А. Относительно вопроса реформирования публичного управления в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам реформирования публичного управления в Украине. Определены правовые основы реформирования публичной службы в современных условиях децентрализации публичной власти. Акцентировано внимание на ключевых положениях нового Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления». Представлена авторская точка зрения относительно усовершенствования практических основ реформирования управления государственной службой.

Ключевые слова: *публичное управление, органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственная служба, государственные служащие, публичная служба, служащие органов местного самоуправления.*

Nadezhdenko A. Concerning the issue of reforming public administration in Ukraine

The article is devoted to topical issues of reforming public administration in Ukraine. The legal basis for reforming the public service in the modern conditions of decentralization of public authority has been determined. Attention is focused on the key provisions of the new Law of Ukraine «On service in local self-government». The author's point of view concerning improvement of practical bases of reforming management of public service is presented.

Key words: *public administration, public authorities, local self-government, public service, civil servants, public service, employees of local self-government.*

УДК 35.08:342.98]:061.1ЄС

Л. В. Прудиус
кандидат наук із державного управління,
заступник директора-начальник відділу
програмного забезпечення та інноваційних технологій
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління
при Президентові України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

Стаття присвячена дослідженню проблеми забезпечення прав і свобод державних службовців відповідно до нового законодавства про державну службу з урахуванням європейських стандартів. Вивчено вітчизняні наукові праці із зазначеної проблематики. Досліджено ратифіковані Україною договори і угоди, що регулюють право на працю. Здійснено аналіз чинного законодавства про державну службу на відповідність конвенціям та рекомендаціям МОП. Обґрунтовано, що європейські стандарти забезпечення прав та свобод на державній службі – це проголошені та гарантовані ратифікованими міжнародними договорами й угодами правові норми, сформовані на засадах спільних цінностей держав: поваги до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, утвердження, забезпечення і захисту прав людини й основоположних свобод. Зроблено висновок, що розвиток законодавства про державну службу в Україні здійснюється шляхом гармонізації державної служби України із міжнародними стандартами та нормами ЄС, імплементації міжнародних правових норм щодо прав людини та основоположних свобод, а також узгодження законів України та інших нормативно-правових актів з acquis communautaire.

Ключові слова: *гармонізація державної служби, імплементація міжнародних правових норм, адаптація законодавства, демократичні принципи, верховенство права, добре врядування, права людини, основоположні свободи.*

Постановка проблеми. Ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), Україна тим самим ще раз підтвердила, що вона є європейською країною, а її відносини з ЄС ґрунтуються на спільних цінностях. Основними елементами цієї Угоди є повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. та Паризькій хартії для нової Європи 1990 р., а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, зокрема , в Загальній декларації прав людини ООН 1948 р. і Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [52].

Тому реалізація Угоди неможлива без модернізації державної служби на засадах європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи, та має здійснюватись шляхом гармонізації державної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС [45].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про актуальність зазначеної проблематики та різноманітність підходів до її вирішення. Зокрема, І.А. Ісаєнко, визначивши європейську якість основою підвищення ефективності державної служби, дослідив питання упровадження на державній службі систем управління якістю, що побудовані за принципами всеохопного управління якістю [5]; Н.М. Чехоєва дослідила досвід та розвиток стандартизації державної служби Європейського Союзу, що функціонує на основі професійних стандартів державного управління [56]; І.А. Грицяк та О.Ю Оржель. досліджували питання впровадження стандартів європейського врядування [55] тощо.

© Прудиус Л. В., 2017

Однак, незважаючи на значний науковий інтерес, питання щодо європейських стандартів забезпечення прав і свобод державних службовців в умовах європейської інтеграції України потребує подальших досліджень.

Мета статті – вивчити проблеми забезпечення прав і свобод державних службовців відповідно до нового законодавства про державну службу з урахуванням європейських стандартів; дослідити ратифіковані Україною договорів і угод, що регулюють право на працю, проаналізувати чинне законодавство про державну службу на відповідність конвенціям та рекомендаціям МОП.

Виклад основного матеріалу Аналіз наукових досліджень із питань адаптації державної служби до стандартів ЄС свідчить, що поняття «європейські стандарти» досить широке, однак його не варто розглядати як задокументовані методики. Зокрема, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «стандарт» розглядається як норма, мірило, зразок, єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [1]. Крім того, стандартом вважається певний набір характеристик та ознак предмета, товару чи послуги, наявних у певній кількості, що й забезпечує їх високу якість [55, с. 17].

Тобто, як правильно зазначає Чехоєва Н.М., європейські стандарти державної служби – це вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби країн-членів ЄС, що встановлені законодавством і є результатом неформальної співпраці з метою забезпечення реалізації місії, мети та завдань ЄС, визначених у засновницьких договорах [56].

Враховуючи, що демократичні принципи є основою усіх міжнародних стандартів із прав людини, які слугують для держав правовими засадами для закріплення прав людини у національному законодавстві, ключовими вимогами країн-членів ЄС є дотримання спільних європейських цінностей, а саме: поваги до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод.

Добре врядування стало в ЄС парадигмою для надання реального ефекту цінностям і стандартам демократії, захисту прав людини та верховенства права, необхідною вимогою на всіх рівнях державного управління [4].

Крім того, варто відзначити, що державна служба європейських країн є клієнто-орієнтованою, тобто орієнтованою на надання послуг населенню. І.А. Ісаєнко зазначає: «Національні системи державної служби з часом ставали дедалі прозорими і підконтрольними громадянам, а відносини між ними набували так званого ринково-клієнтарного характеру» [5].

Таким чином, стандарти ЄС у галузі державної служби за компетенційною ознакою можна поділити на два види: а) національні – імплементовані в систему державної служби вимоги ЄС, що корегуються відповідно до традицій, ментальності та соціально-економічної формації, б) наднаціональні – вимоги з боку ЄС, оформлені для забезпечення адекватності реалізації спільної політики [56].

У Методиці визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм визначено: гармонізація (узгодження) – це процес узгодження національних стандартів зі стандартами ЄС; імплементація – здійснення, виконання державою міжнародних правових норм; адаптація законодавства (зближення) – це процес узгодження законів України та інших нормативно-правових актів з acquis communautaire; acquis communautaire – правова система ЄС, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках ЄС, спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [31].

Розвиток законодавства про державну службу в Україні спрямований на системне правове розв'язання проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду шляхом гармонізації державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС, імплементації міжнародних правових норм щодо прав людини та основоположних свобод, а також адаптації законодавства України, тобто узгодження законів України та ін-

ших нормативно-правових актів з acquis communautaire.

Зокрема, Указами Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. № 278 [50] та «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 [51] було визначено напрями розвитку законодавства про державну службу, які націлені на забезпечення істотного підвищення якості управлінських послуг, що надаються органами державної влади громадянам, всебічне додержання законних прав та задоволення інтересів громадян, підвищення ефективності державного управління, подальше здійснення адміністративної реформи, зміцнення потенціалу державної служби та авторитету держави.

На виконання зазначених Указів і було розроблено новий Закон України «Про державну службу», який визначає організаційні та правові засади сервісної державної служби, орієнтованої на громадян, що функціонує в інтересах держави і суспільства, з дотриманням принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності [29].

Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [29].

У першу чергу варто зазначити, що міжнародні стандарти з прав людини покладені в основу Конституції України як її Основного Закону, відповідно до якого Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1). Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3). З метою дотримання норм міжнародного права та забезпечення міжнародного співробітництва між країнами Конституцією передбачено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9) [26].

Важливо, що Україна приєдналася до основних міжнародних договорів у сфері трудових і соціальних прав вже давно. Україною ратифіковані Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Конвенція Міжнародної організації праці про підтвердження ратифікації про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками, Міжнародна конвенція ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про захист прав і основних свобод людини, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Україна приєдналася до 20 статей при необхідних 16, а також до усіх необхідних 64 пунктів Європейської соціальної хартії (переглянутої). Крім того, Україною ратифіковано Конвенції МОП, що регулюють право на працю [49].

Ратифіковані Україною Конвенції (рекомендації) МОП, які регулюють право на працю на державній службі, зокрема щодо:

1) дискримінації та гендерної рівності (Конвенція про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками № 156 [23]), яка спрямована на здійснення заходів для встановлення дійсної рівності ставлення і можливостей для трудящих чоловіків і жінок);

2) ведення соціального діалогу (Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію № 87 [21], Конвенція про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних

переговорів № 98 [10]; Конвенція МОП № 144 «Тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм» [24]; Конвенція МОП № 154 про сприяння колективним переговорам 1981 р. [14]), які визначають процедури та заходи, спрямовані на створення умов праці й зайнятості та врегулювання відносин між роботодавцями й працівниками шляхом проведення колективних переговорів);

3) політики зайнятості (Конвенція МОП № 2 про безробіття 1919 р. [6]; Конвенція про політику в галузі зайнятості № 122 [17]; Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 [9]; Конвенція про сприяння зайнятості та захист від безробіття № 168 [22]; Конвенція МОП № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 р. [13]), які визначають політику держав щодо боротьби з безробіттям, досягнення цілковитої зайнятості, піднесення життєвого рівня та гарантування заробітної плати, яка забезпечує задовільні умови життя, а також наголошують на встановленні системи безплатних державних бюро зайнятості під контролем центральних органів;

4) надання оплачуваних відпусток (Конвенція «Про щорічні оплачувані відпустки» № 52 [25]; Конвенція про оплачувані відпустки № 132 [15], Конвенція про оплачувані учбові відпустки № 140 [12]), що визначають право працівників на оплачувані відпустки, як щорічні і навчальні, які надаються працівникам для навчання на визначений період у робочий час із виплатою відповідної грошової допомоги;

5) організації професійного навчання (Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 [19], Рекомендація щодо професійного навчання № 117 [53], Рекомендація № 195 «Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання» [54]); які передбачають ухвалення та розвиток державами всебічних й скоординованих політик і програм професійної орієнтації та професійної підготовки, тісно пов'язані із зайнятістю, зокрема через державні служби зайнятості, для забезпечення безперервності навчання;

6) забезпечення належної оплати праці (Конвенція про запровадження процедури встановлення мінімальної заробітної плати № 26 [8]; Конвенція про захист заробітної плати № 95 [11]), якими закріплено процедуру щодо встановлення мінімальної заробітної плати, передбачено захист найманих працівників від невиправдано низької заробітної плати, а також виплату заробітної плати тільки грішми, що мають законний обіг);

7) організації робочого часу (Конвенція про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень № 47 [20]; Конвенція про положення про працю в договорах, що укладаються державними органами влади № 94 [18]), якими схвалено принцип сорокагодинного робочого тижня, що має бути застосований таким чином, щоб не спричинити зниження рівня життя працівників);

8) захисту материнства та дитинства (Конвенція про зайнятість жінок до та після пологів № 3 [7]; Конвенція про охорону материнства (переглянута в 1952 р.) № 103 [16]), які визначають заходи, спрямовані на охорону материнства та дитинства, а також надання жінкам, які перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами, грошової та медичної допомоги);

9) розробки кодексів поведінки для державних службовців (Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11.05.2000 № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців [27]). Завданням кодексів є чітке визначення стандартів честі та поведінки, яких мають дотримуватись державні службовці, надання допомоги їм у дотримуванні цих стандартів й інформування громадськості про те, на яку поведінку державних службовців вона може сподіватись.

Таким чином, міжнародні норми у сфері трудових і соціальних прав та принципи демократичного врядування були покладені в основу національного законодавства про державну службу. З метою адаптації державної служби до стандартів ЄС та відповідно до визначених напрямів

розвитку законодавства про державну службу Законом України «Про державну службу» [29]:

1) *Здійснено поділ посад на політичні посади і посади державних службовців, окремі категорії посад виведено з державної служби, введено посади державних секретарів.*

2) *Запроваджено ефективніший механізм реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, водночас закріпивши вищі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо рівня їх професійності.*

З цією метою прийнято Типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» [46]; затверджено Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на посади державної служби категорій «Б» і «В» [36].

3) *Удосконалено порядок прийняття на державну службу, визначено вступ на державну службу шляхом виключно конкурсного відбору, крім випадків, передбачених цим Законом, із залученням представників громадських об'єднань, наукових установ тощо, та удосконалено порядок просування по службі.*

З метою організації проведення конкурсного відбору затверджено Порядок проведення конкурсу на обійняття посад державної служби [43], Положення по Комісію з питань вищого корпусу державної служби [33], Порядок обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби [41], перелік тестових завдань для кандидатів, які пройшли перевірку документів, передбачену ч. 1 ст. 26 Закону України «Про державну службу» [32].

4) *З метою врегулювання питань проходження державної служби з урахуванням міжнародних стандартів та норм ЄС із прав людини було прийнято низку нормативно-правових актів:*

– *щодо встановлення рангів* – прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» [28];

– *стосовно надання відпусток* – затверджено порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток [39], порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки [38], порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки [37];

– *щодо організації професійного навчання* – прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [3] та затверджено порядок стажування державних службовців [44];

– *стосовно оплати праці* – прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 р.» (збільшено частку посадового окладу і зменшено частку премій і доплат у структурі оплати праці державного службовця та встановлено розміри посадових окладів посад відповідно до 9 груп оплати праці) [2], затверджено положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям [34]; визначено критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування [30] тощо.

– *для організації та ведення кадрової роботи* – затверджено порядок обчислення стажу державної служби [42], типове положення про службу управління персоналом державного органу [47], типові правила внутрішнього службового розпорядку [48], порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців [35], порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами [40].

Висновки і пропозиції. Таким чином, європейські стандарти забезпечення прав та свобод на державній службі – це проголошені та гарантовані ратифікованими міжнародними договорами й угодами правові норми, сформовані на засадах спільних цінностей держав: поваги до

демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, утвердження, забезпечення і захисту прав людини і основоположних свобод. Розвиток законодавства про державну службу в Україні здійснюється шляхом гармонізації державної служби України із міжнародними стандартами та нормами ЄС, імплементації міжнародних правових норм щодо прав людини та основоположних свобод, а також узгодження законів України та інших нормативно-правових актів з acquis communautaire.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1383 с.
2. Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 292 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/292-2016-%D0%BF.
3. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 р. № 674 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249368547.
4. Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/yevropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni.
5. Ісаєнко І.А. Європейська якість як основа підвищення ефективності державної служби / І.А. Ісаєнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-2/doc/5/05.pdf.
6. Конвенція МОП № 2 про безробіття 1919 р. : Міжнародний документ від 29.10.1919 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/99.3_143.
7. Конвенція про зайнятість жінок до та після пологів № 3 (укр./рос.) : Міжнародний документ від 29.10.1919 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_315.
8. Конвенція про запровадження процедури встановлення мінімальної заробітної плати № 26 : Міжнародний документ від 16.06.1928 р. № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/99.3_196
9. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 : Міжнародний документ від 27.06.1978 р. № 151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_187.
10. Конвенція про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів N 98 : Міжнародний документ від 01.07.1949 р. № 98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_004.
11. Конвенція про захист заробітної плати № 95 (укр./рос.) : Міжнародний документ від 01.07.1949 р. № 95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_146.
12. Конвенція про оплачувані учбові відпустки № 140 : Міжнародний документ від 24.06.1 р. 974 № 140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_261.
13. Конвенція МОП № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 р. : Міжнародний документ від 22.06.1982 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_005.
14. Конвенція МОП № 154 про сприяння колективним переговорам 1981 р. : Міжнародний документ від 19.06.1981 р. № 154 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_006.
15. Конвенція про оплачувані відпустки № 132, переглянута у 1970 р. : Міжнародний документ від 24.06.1970 р. № 132 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_022.
16. Конвенція про охорону материнства (переглянута в 1952 р.) № 103 (укр./рос.) : Міжнародний документ від 28.06.1952 р. № 103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_122.
17. Конвенція про політику в галузі зайнятості № 122 (укр./рос.) : Міжнародний документ від 09.07.1964 р. № 122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_062.

18. Конвенція про положення про працю в договорах, що укладаються державними органами влади № 94 : Міжнародний документ від 29.06.1949 р. № 94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_226
19. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 : Міжнародний документ від 23.06.1975 р. № 142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_057.
20. Конвенція про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень № 47 (укр./рос.) : Міжнародний документ від 22.06.1935 р. № 47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_145.
21. Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію № 87 (укр./рос.) : Міжнародний документ від 09.07.1948 р. № 87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_125.
22. Конвенція про сприяння зайнятості та захист від безробіття № 168 : Міжнародний документ від 21.06.1988 р. № 168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_182.
23. Конвенція про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками № 156 : Міжнародний документ від 23.06.1981 р. № 156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_01.
24. Конвенція МОП № 144 «Тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм» : Міжнародний документ від 21.06.1976 р. № 144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_175.
25. Конвенція «Про щорічні оплачувані відпустки» № 52 : Міжнародний документ від 24.06.1936 р. № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_003.
26. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Україна, 1996. – 119 с.
27. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11.05.2000 р. № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://komitet.in.ua/?p=853.
28. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF.
29. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19.
30. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 271 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF.
31. Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16.03.2005 р. № 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0438-05.
32. Про затвердження Переліку тестових завдань для кандидатів, які пройшли перевірку документів, передбачену ч. 1 ст. 26 Закону України «Про державну службу» : Наказ Нацдержслужби від 06.05.2016 р. № 97/1328/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/page/perelik-testovyh-pytan.
33. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248939524.
34. Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248955678.
35. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців : Наказ Нацдержслужби від

22.03.2016 р. № 64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0567.
36. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : Наказ Нацдержслужби від 06.04.2016 р. № 72 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16.
37. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-%D0%BF.
38. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248928332.
39. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 270 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF.
40. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами : Наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16.
41. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 314 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314-2016-%D0%BF.
42. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF.
43. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF.
44. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. № 48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16.
45. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80.
46. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF.
47. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ Нацдержслужби України від 03.03.2016 р. № 47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16.
48. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. № 50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16.
49. Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00.
50. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/278/2004.
51. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/140/2006
52. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським спів-

товариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18.
53. Рекомендація щодо професійного навчання № 117 : Міжнародний документ від 27.06.1962 р. № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_106.
54. Рекомендація № 195 «Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання» : Міжнародний документ від 17.06.2004 р. № 195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_532
55. Стандарти європейського врядування : [навч. посібник] / [авт. кол. : І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін.]; за заг. ред. І.А. Грицяка. – Київ : НАДУ, 2011. – 184 с.
56. Чехоєва Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO.

Прудиус Л. В. Обеспечение прав и свобод государственных служащих: европейские стандарты

Статья посвящена исследованию проблемы обеспечения прав и свобод государственных служащих в соответствии с новым законодательством о государственной службе с учетом европейских стандартов. Изучены отечественные научные труды по отмеченной проблематике. Исследованы ратифицированные Украиной договоры и соглашения, которые регулируют право на труд. Осуществлен анализ действующего законодательства о государственной службе на соответствие конвенциям и рекомендациям МОП. Обосновано, что европейские стандарты обеспечения прав и свобод на государственной службе – это провозглашенные и гарантированные ратифицированными международными договорами и соглашениями правовые нормы, сформированные на принципах общих ценностей государств: уважения к демократическим принципам, верховенству права, доброго управления, утверждения, обеспечения и защиты прав человека и основополагающих свобод. Сделан вывод, что развитие законодательства о государственной службе в Украине осуществляется путем гармонизации государственной службы Украины с международными стандартами и нормами ЕС, имплементации международных правовых норм относительно прав человека и основополагающих свобод, а также приведения законов Украины и других нормативно-правовых актов в соответствие с acquis communautaire.

Ключевые слова: *гармонизация государственной службы, имплементация международных правовых норм, адаптация законодательства, демократические принципы, верховенство права, доброе управление, права человека, основополагающие свободы.*

Prudyus L. Protection of rights and freedoms of public servants: European standards

The article is dedicated to the issue of protection of rights and freedoms of public servants according to the new law on public service with account of the European standards. National academic research papers on this issue were studied. Treaties and agreements regulating the right to work and ratified by Ukraine were researched. Current legislation on public service was analyzed for compliance with the ILO conventions and recommendations. It is proved that the European standards for protection of rights and freedoms in public service are legal norms, proclaimed and guaranteed by the ratified international treaties and agreements, formed on the basis of common values of the states: respect to the democratic principles, rule of law, good governance, establishment, maintenance and protection of human rights and fundamental freedoms. It is concluded that development of public service legislation in Ukraine is exercised by harmonizing of the public service of Ukraine according to the international standards and EU regulations, implementation of international legal norms concerning human rights and fundamental freedoms, as well as harmonization of the laws and other legal acts of Ukraine with acquis communautaire.

Key words: *harmonization of public service, implementation of international legal norms, legal approximation, democratic principles, rule of law, good governance, human rights, fundamental freedoms.*

УДК 351:352.07(477)

А. О. Чаркіна
аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (НА ПРИКЛАДІ ГРЕЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Статтю присвячено дослідженню особливостей вступу на державну службу у країнах Європейського Союзу, зокрема у Грецькій Республіці. Докладно розкриваються теоретичні і практичні проблеми інституту, які існують у цій країні. На підставі проведеного дослідження вносяться пропозиції щодо можливості застосування позитивного досвіду Греції під час здійснення реформування процедури вступу на державну службу в Україні.

Ключові слова: *державна служба, вступ на державну службу, Європейський Союз, кадрове забезпечення, досвід, адміністративна реформа.*

Постановка проблеми. Трансформація сучасного українського суспільства вимагає реформування його інститутів, зокрема й інституту державної служби. Раціональний підбір та використання кадрів є важливими проблемами державного управління. У реформуванні системи державного управління в Україні особливе місце посідає вдосконалення державної служби.

В умовах посилення інтеграційних процесів нашої країни в Європейський Союз необхідним є вивчення досвіду саме країн – членів Європейського Союзу у сфері організації та функціонування інституту державної служби. Система державної служби, яка склалась у Франції і Німеччині, стала зразком для інших європейських країн. Так, Бельгія, Греція, Італія, Люксембург мають систему державної служби, аналогічну французькій, причому Греція, Італія і Люксембург перебувають також під впливом німецької системи.

Таким чином, саме досвід Грецької Республіки, у якому знайшли своє поєднання німецька і французька системи державної служби, може стати вдалим прикладом для наслідування Україною під час проведення адміністративної реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Насамперед слід відзначити ґрунтовні напрацювання у дослідженні інституту державної та публічної служби у працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, С. Дубенко, Г. Лелікова, Н. Нижник, О. Оболенського, П. Павленчика, О. Петришина, В. Цвєткова та інших вітчизняних науковців, які, розглядаючи окремі аспекти проходження державної служби, тією чи іншою мірою торкались і регулювання особливостей вступу на державну службу. Значним є внесок в окреслення концептуальних підходів до вивчення проблеми зарубіжних учених: Г. Атаманчука, Д. Бахраха, К. Бєльського, Г. Бребана, Б. Гурне, В. Манохіна, О. Ноздрачова, Д. Овсянка, Б. Пітерса, Г. Райта, Ю. Старилова. Водночас сутність, цілі, засоби унормування процедури вступу на державну службу як необхідна складова вдосконалення цього інституту у цілому потребують особливої уваги.

Мета статті – на основі дослідження наявного законодавчого регулювання та практики вступу на державну службу у Грецькій Республіці як країні – представниці Європейського Союзу виявити особливості зазначеної процедури, а також запропонувати зміни до національного законодавства, які були б корисними та дієвими у сучасних українських реаліях.

Виклад основного матеріалу. Вступ на державну службу є початковим та одним із найважливіших і найвідповідальніших етапів проходження особою державної служби.

Кодифікацією норм, що регулюють вступ та проходження державної служби у Грецькій Республіці, є Кодекс цивільних службовців Греції [1]. Його метою, яка ви-

© Чаркіна А. О., 2017

значена у ст. 1, є встановлення однакових і універсальних правил щодо найму та статусу цивільних адміністративних службовців на основі принципів оцінки здібностей і соціальної солідарності, а також захисту максимально можливої продуктивності їхніх розпоряджень.

Під час вступу на державну службу у Грецькій Республіці до кандидата висувається низка вимог, які можуть бути як спільними із більшістю країн Європейського Союзу, так і специфічними для Греції. Так, у Греції мають враховуватися такі критерії, як загальний стаж державного службовця на попередній службі, стаж служби у відповідній місцевості, сімейний статус, вік, перебування чоловіка або дружини державного службовця на державній службі та місце народження державного службовця. Ці критерії оцінюються відповідно до співвідношення балів.

Відбір на державну службу в Греції з 1994 року здійснюється на основі конкурсного іспиту. Саме в той час було створено Верховну раду з відбору персоналу, яка здійснює загальний нагляд за процесом відбору. На Національний центр державної адміністрації, створений у 1983 році, покладено функції з організації безперервного навчання державних службовців. На рівні парламенту функціонує Директорат з управління та підготовки кадрів, до складу якого входять відділ кадрів і відділ навчання та підготовки кадрів. Останній у співробітництві з Національним центром державної адміністрації, університетами та коледжами відповідальний за програми підготовки працівників парламенту та членів парламенту. Крім того, відділ навчання і підготовки кадрів організовує у парламенті тренінги для студентів вищих навчальних закладів [2].

Д. Боссарт, К. Деммке вважають, що в усіх країнах Центральної та Східної Європи існує нагальна потреба у створенні професійної системи підготовки посадових осіб, яка б сприяла процесу модернізації та адаптації органів управління до умов європейської інтеграції. Підготовка кандидатів перед прийомом на роботу в кар'єрній системі є необхідною складовою процедури відбору. Вона широко використовується у Греції [3, с. 110].

Однією із перших перешкод на шляху до набуття статусу державного службовця у Греції є громадянство особи. Так, відповідно до ст. 4 Кодексу цивільних службовців лише громадяни Грецької Республіки обох статей можуть бути призначені цивільними службовцями. З цього правила можуть бути винятки. Зокрема, громадяни інших держав ЄС мають доступ до більшості посад публічної служби. А призначення іноземців, які не є громадянами країн – членів Європейського Союзу, дозволяється лише у випадках, визначених спеціальними нормативно-правовими актами.

І навіть особа, яка отримала громадянство Грецької Республіки шляхом натуралізації, не може бути призначена цивільним службовцем протягом одного року, починаючи з дати отримання нею громадянства. Така позиція вбачається слушною, адже особа, яка обіймає посаду державного службовця та діє в інтересах і від імені держави, повинна мати відповідний політико-правовий зв'язок із цією державою.

Специфічною для Греції є необхідність дотримання майбутнім державним службовцем вимог щодо обов'язку проходження військової служби. Вважаємо, що зазначене положення актуалізується для нашої держави в сучасних умовах воєнного конфлікту на сході України.

Важливим моментом є поділ посад державних службовців у Греції на категорії. Відповідно до Кодексу цивільних службовців Греції посади державних адміністративних службовців класифікуються за такими категоріями:

a) категорія спеціальних посад (SP) включає загальні секретарські посади або посади, встановлені спеціальними правовими положеннями;

b) категорія посад, що вимагають університетської освіти (US), включає посади, для яких формальною кваліфікацією є ступінь або диплом грецького університету чи аналогічного іноземного вищого навчального закладу;

c) категорія посад, що вимагають технічної освіти (TS), включає посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво чи диплом грецького технічного вищого навчального закладу чи школи або іноземний сертифікат чи диплом, диплом Центру вищої технічної та професійної освіти або грецький чи іноземний його еквівалент;

d) категорія посад, що вимагають середньої освіти (SE), включає посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво або диплом про отримання освіти, видані середньою школою, іншою еквівалентною школою або визнаною школою для сліпих телефонних операторів;

e) категорія посад, що вимагають обов'язкової освіти (CE), включає посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво про отримання обов'язкової освіти або свідоцтво про отримання освіти, видане еквівалентною нижчою технічною школою [4, с. 36–37].

Таким чином, у практиці Грецької Республіки поняття категорії посади часто співвідносять із необхідним рівнем освіти, а відповідно, і кваліфікацією майбутнього державного службовця. Кодекс цивільних службовців закріплює 5 категорій посад відповідно до мінімальних освітніх вимог до претендентів. Способи просування, як завжди, істотно відрізняються залежно від країни. Проте узагальнено можна стверджувати, що для просування за званням може бути достатньо вислуги років, тобто успішного виконання своїх обов'язків протягом певного періоду. Для просування ж за посадою, як правило, треба проходити додаткову процедуру конкурсного характеру. Просування службою може бути як закритими (зокрема, якщо йдеться не про найнижчі посади, то з можливістю участі лише службовців), так і відкритими (із залученням усіх претендентів, що відповідають встановленим вимогам). Конкурсну процедуру може бути замінено процедурами атестації (оцінювання), які за сутністю є дуже близькими [1].

Безумовно, поділ посад на категорії має бути обґрунтований якісними відмінностями цих посад, а не рівнем органу. Окрім цього, необхідно враховувати, що велика кількість категорій є перешкодою внутрішній мобільності публічних службовців. Тому найдоцільнішим вбачається поділ посад на мінімальну кількість категорій, наприклад, на дві категорії: категорія «А» – посади вищих керівників, категорія «Б» – решта посад (спеціалістів). Поділ на дві категорії може стати зручним механізмом для уніфікованого правового регулювання публічно-службових відносин щодо окремих категорій посад, починаючи від порядку відбору і призначення на ці посади та закінчуючи вимогами щодо порядку проходження публічної служби.

Для присвоєння чергового рангу державному службовцю у Греції встановлено чіткі вимоги щодо строків служби у певному ранзі. Тобто висуваються ще й конкретні вимоги до стажу роботи на посаді державного службовця певної кваліфікації. Зокрема, з рангу «Б» до рангу «С» – три роки служби у ранзі «Б»; з рангу «С» до рангу «В» – чотири роки у ранзі «С»; з рангу «В» до рангу «А» – шість років служби у ранзі «В», з рангу «А» до рангу «директора» – шість років служби у ранзі «А» і виконання обов'язків керівника структурного підрозділу протягом не менше двох трирічних строків; із рангу «директора» до рангу «генерального директора» – чотири роки служби у ранзі «директора». Таким чином, основною умовою просування за званнями у Греції є вислуга років, хоча законодавство передбачає й додаткову умову – наявність матеріальних кваліфікацій, які підтверджено відомостями, що містяться у їхній особистій справі.

Для процедури просування за званнями у Греції характерним є те, що на початку кожного року кожна компетентна служба складає реєстри всіх державних службовців за категоріями, рангами, галузями і спеціалізаціями із зазначенням стажу роботи у кожному ранзі. На основі цих реєстрів спеціально уповноважені службові ради складають списки на підвищення. Службовці, чиї імена було включено до списків на підвищення в рангах, отримують підвищення не пізніше ніж через місяць після дати затвердження списків.

Цікаво, що законодавство Греції закріплює як мінімальний, так і максимальний вік вступу на цивільну службу. Так, для кожної категорії встановлюється такий мінімальний і максимальний вік призначення на цивільну службу: категорії US і TS: мінімальний вік – 21 рік, максимальний вік – 35 років; категорія SE: мінімальний вік – 21 рік, максимальний вік – 30 років; категорія CE: мінімальний вік – 20 років, максимальний вік – 30 років.

Лише фізично здорові особи, які відповідають вимогам, встановленим для виконання відповідних обов'язків, можуть бути призначені цивільними службовцями, за винятком випадків, які підпадають під дію положень про захист інвалідів.

Фізичне здоров'я кандидата на посаду цивільного службовця підтверджується компетентним медичним комітетом на основі довідки, у якій відповідна служба вказує загальні обов'язки, виконання яких пов'язане з перебуванням на відповідній посаді.

Важливою вимогою є відсутність судимості у кандидата на посаду державного службовця.

У Грецькому Кодексі цивільних службовців значну увагу приділено також питанню фінансових зобов'язань. Зокрема, статтею 28 цього Кодексу передбачено, що цивільний службовець зобов'язаний на час свого призначення письмово повідомити про своє фінансове становище, а також фінансове становище своєї дружини чи чоловіка та дітей за умови, що вони проживають разом із ним, а також про будь-які подальші зміни у їхньому фінансовому становищі. Будь-яке придбання рухомого чи нерухомого майна значної цінності має бути вказане у декларації. У декларації вказується і про фінансову підтримку, яку цивільний службовець надає іншим особам. Достовірність такої інформації перевіряє компетентна кадрова служба. Подання декларації, як правило, здійснюється періодично – через кожні два роки. Якщо зміни у фінансовому становищі цивільного службовця не відповідають його доходу та його загальному фінансовому становищу, то компетентна служба проводить розслідування щодо походження статків цивільного службовця. Якщо у результаті цього розслідування будуть з'ясовані сумнівні обставини походження статків, то компетентний міністр ініціює у відповідному органі кримінальну або дисциплінарну справу проти цивільного службовця.

У законодавстві більшості країн Європейського Союзі велика увага приділяється такій проблемі, як «конфлікт інтересів». Наприклад, згідно з частиною 1 статті 36 Кодексу цивільних службовців Греції «цивільний службовець не може займатися питаннями або брати участь у розробці правових актів особисто чи у складі колективного органу, якщо або він сам, або його дружина чи чоловік, або кровний родич чи родич за шлюбом до третього коліна, або особа, якій службовець є близьким другом чи ворогом, має явну зацікавленість у вирішенні такого питання». Порушення цих вимог є підставою для скасування відповідного адміністративного акту. До речі, той же Кодекс цивільних службовців Греції передбачає, що «керівники служб не можуть працювати у місцевості, звідки походять вони самі або їхні дружини чи чоловіки». Питання конфлікту інтересів є надзвичайно важливим і для України. У суспільстві не повинно бути жодних сумнівів у доброчесності публічної служби. Тому мають попереджатись і виключатись від впливу на прийняття рішення приватні інтереси службовця (на противагу публічному інтересу). Закріплено також механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів під час вступу на державну службу.

Слід зауважити, що у деяких європейських державах ухвалено спеціальні закони про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія (Закон про конфлікт інтересів), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі) [5, с. 6].

У зарубіжному законодавстві, як правило, закріплюється обов'язок публічних службовців дотримуватися принципів і правил етики публічної служби та обов'язок постійно розвивати свої професійні знання, вдосконалювати професійну кваліфікацію та навички, необхідні для виконання службових обов'язків. Наприклад, у статті 27 Кодексу цивільних службовців Грецької Республіки зазначено, що цивільний службовець під час виконання своїх службових обов'язків зобов'язаний дотримуватися норм поведінки та моралі стосовно інших осіб, щодо яких здійснюється адміністрування, і надавати їм допомогу у вирішенні їхніх питань.

Зокрема, не можуть обіймати посади державних службовців особи, які були звільнені з цивільної служби чи служби у місцевому урядовому органі або з посади у будь-якій іншій юридичній особі публічного сектору внаслідок дисциплінарної санкції у формі остаточного звільнення або припинення їхньої трудової угоди з провини працівника; ці особи не можуть

бути призначені цивільними службовцями протягом п'яти років, починаючи з дати їхнього звільнення.

Окрім вимог до самих кандидатів на зайняття посад державної служби, у Греції висуваються і вимоги до процедури їх відбору. Заміщення вакантних посад здійснюється відповідно до принципів забезпечення однакових можливостей участі, оцінки здібностей, об'єктивності, соціальної солідарності, прозорості та публічності.

Заміщення вакантних посад здійснюється на основі публічного конкурсу, що проводиться письмово (у виняткових випадках – усно) або відповідно до правил черговості, встановлених законом. Процес найму цивільних службовців здійснює незалежний адміністративний орган.

Висновки і пропозиції. Таким чином, під час здійснення реформування процедури вступу на державну службу в Україні та проведення гармонізації національного законодавства із законодавством країн Європейського Союзу важливим і необхідним є використання позитивного досвіду Грецької Республіки. При цьому слід враховувати національну специфіку функціонування інституту державної служби і можливі позитиви та ризики внаслідок проведення тих чи інших змін.

Список використаної літератури:

1. Кодекс цивільних службовців Греції : Закон Греції від 09.02.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
2. Directorate for Human Resources & Training [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.hellenicparliament.gr/en/Dioikitiki-Organosi/Ypiresies/Genikes-Diefthynseis/G-D-AnthropinouDynamikou/Diefthynsi-Anthropinou-Dynamikou-kai-Epimorfoseos.
3. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О.М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус Ю, 2007. – 735 с.
5. Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції. Технічний документ. [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-ConflictInterest-ALI-June2008-Ukr.pdf.

Чаркина А. О. Особенности поступлення на государственную службу в странах Европейского Союза (на примере Греческой Республики)

Статья посвящена исследованию особенностей поступления на государственную службу в странах Европейского Союза, в частности в Греческой Республике. Подробно раскрываются теоретические и практические проблемы данного института, которые существуют в этой стране. На основании проведенного исследования вносятся предложения о возможности применения положительного опыта Греции при осуществлении реформирования процедуры поступления на государственную службу в Украине.

Ключевые слова: *государственная служба, поступление на государственную службу, Европейский Союз, кадровое обеспечение, опыт, административная реформа.*

Charkina A. Features of the entry into the civil service in the countries of the European Union (on the example of the Hellenic Republic)

The article is devoted to the study of the specifics of entering the civil service in the countries of the European Union, in particular in the Hellenic Republic. The theoretical and practical problems of this institute that exist in this country are described in detail. On the basis of the study, proposals are made on the possibility of applying the positive experience of Greece in the implementation of the reform of the procedure for admission to the civil service in Ukraine.

Key words: *public service, entry into the civil service, European Union, staffing, experience, administrative reform.*

УДК 35:002

О. Л. Молошна
аспірант
Інституту законодавства Верховної Ради України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНУ І НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз теоретичних засад стану й напрямів розвитку державно-службових відносин в Україні в контексті Закону України «Про державну службу». Розглянуто поняття державно-службових відносин із позиції організаційного та функціонального підходів. З'ясовано позитивні зрушення, які привнесено в державно-службові відносини новелами закону. Визначено напрями розвитку державно-службових відносин в Україні.

Ключові слова: *державна служба, адміністративна реформа, державно-службові відносини, державний службовець, сфера публічної діяльності, державне управління.*

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні на шляху її європейської інтеграції відбувається інтенсивне реформування вітчизняного законодавства з урахуванням відповідних стандартів. У числі реформаційних перетворень багатогранної системи вітчизняного законодавства важливе місце посідає реформування регулювання державної служби як одного з основоположних державних інститутів, який функціонує в площині державно-службових відносин. Концептуальні трансформаційні зміни в ідеології публічного адміністрування, суттєві зміни в побудові ефективних державно-службових відносин, винайдення нових ресурсів потребують виведення державно-службових відносин в Україні на якісно новий рівень.

Варто зауважити, що невизначеність сутності державно-службових відносин та окреслення їх структури зумовлюються нечіткістю врегулювання в українському законодавстві меж державної служби, численністю й суперечливістю форм їх правового регулювання. Водночас сьогодні відсутні комплексні теоретичні дослідження стану й напрямів розвитку державно-службових відносин в Україні, враховуючи модернізацію інституту державної служби на сучасному етапі. Зокрема, актуальним наразі є аналіз теоретичних засад стану та напрямів розвитку державно-службових відносин в Україні в контексті новел Закону України «Про державну службу».

Аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних та зарубіжних авторів щодо стану й напрямів розвитку державно-службових відносин свідчить про те, що донині, незважаючи на значний інтерес науковців до цієї проблематики, у галузі державного управління комплексне дослідження окресленого питання відсутнє. Предметом наукових пошуків було поняття державно-службових відносин (М.П. Грай, О.П. Ноздрачев, О.Ю. Оболенський, С.Є. Чаннов), характеристика їх ознак і видів (Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, О.В. Ісаєва, В.Л. Коваленко, Ю.М. Старілов, Н.В. Янюк) та підстав виникнення (О.О. Гришковець, І.М. Пахомов, П.Т. Павленчик, Ю.С. Потьомкіна). Окремий блок праць становлять механізми трансформації державного управління (А.О. Михайлова, В.Д. Бакуменко, В.І. Башкатов, О.В. Червякова). Проте комплексно реалізація державно-службових відносин у контексті новел Закону України «Про державну службу» 2015 р. [9] не розглядалась, що ускладнює побудову чіткого плану дій щодо подальшого виведення державно-службових відносин на європейський рівень з урахуванням здобутків чи, можливо, прогалин.

Мета статті – з'ясування сутності державно-службових відносин на підставі аналізу низки досліджень із державного управління, вивчення напряму пози-

© Молошна О. Л., 2017

тивних зрушень щодо реалізації державно-службових відносин у контексті новел Закону України «Про державну службу» (2015 р.) та подальших кроків оптимізації державно-службових відносин.

Виклад основного матеріалу. Передумовами розвитку державно-службових відносин в Україні, на думку М.П. Грай [1], Т.В. Линник [6], Н.М. Неумивайченко [8] та інших фахівців, є потреби суспільства, які мали тенденцію до трансформації; історичні традиції державної служби в Україні, що складались роками; інтереси суб'єктів політичної арени, які отримують своє відображення в законах, концепціях і програмах; розширення функцій державного управління, зокрема й у частині надання адміністративних послуг; потреби втілення передового зарубіжного досвіду регулювання змісту державно-службових відносин як успішних.

У плані розуміння сутності державно-службових відносин в Україні та формулювання більш доповненого визначення розглянемо вже відомі деякі з них. Так, М.П. Грай, досліджуючи стан і напрями розвитку державно-службових відносин в Україні, зазначає: «Це відносини, які регулюються нормами суспільного права між учасниками відносин (державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою, та особою), що виникають та реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення й припинення державної служби та зміни статусу державного службовця» [1].

С.Т. Гончарук, вивчаючи поняття, ознаки й принципи нової державної служби України, пропонує визначення державно-службових відносин із відсиланням на розуміння державної служби з позиції ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [9]: державна служба як офіційна діяльність від імені держави, що здійснюється в загальносуспільних, публічних інтересах або в інтересах певної регіональної спільноти чи територіальної громади, завжди є різновидом публічної служби. Тому державно-службові відносини в Україні ґрунтуються на відносинах між державою та державною службою, яка насамперед має враховувати й діяти в межах публічних (суспільних) інтересів [3].

Ю.С. Потьомкіна, здійснюючи розмежування компетенцій державних службовців із позиції теоретико-організаційних засад у процесі реалізації державно-службових відносин, пропонує розуміння цих відносин здійснювати з огляду на вектор реалізації функцій держави, а саме крізь призму розмежування компетенцій, посилаючись на паспорт посади держслужбовця. У свою чергу очікувана результативність державно-службових відносин буде здійснюватись автоматично на підставі якісної оцінки результатів [10].

Тому можна стверджувати, що державна служба реалізується насамперед у відносинах між державою в особі її повноважних органів та громадянами України, які бажають і мають право реалізувати своє конституційне право на роботу в державних органах. Це насамперед правове відношення, як і саме подвійне відношення державно-службових відносин, які характеризуються певними управлінськими суб'єкт-суб'єктними відносинами. За своїм характером державно-службові відносини є адміністративно-правовими, оскільки основні аспекти їх появи, розвитку й припинення регулюються в односторонньому юридично владному варіанті.

Державно-службові відносини можуть бути розкриті шляхом висвітлення встановленого діючого законодавства та конкретизовані підзаконними адміністративно-правовими нормами, а також нормами трудового права щодо порядку зарахування на службу й припинення службових відносин і деяких інших питань, які узагальнено характеризують умови проходження державної служби.

На основі теоретичного узагальнення підходів щодо характеристик державно-службових відносин можна виділити дві суттєві ознаки: державно-службові відносини є одним із підвидів державно-управлінських суб'єкт-суб'єктних відносин; державно-службові відносини реалізуються в межах інституту державної служби. Що стосується першої ознаки, то такі відносини виникають, змінюються та припиняються у сфері державного управління, являючи собою відносини, що спрямовані на впорядкування й забезпечення функціонування державно-управлінської системи.

Що стосується другої ознаки, то державно-службові відносини реалізуються в межах інституту державної служби, виходячи з того, що правове регулювання виникнення, зміни й припинення державно-службових відносин, а також визначення статусу державного службовця здійснюється законодавством України про державну службу. Наразі мова йде вже про новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [9].

Державна служба може бути загальнофункціональною (здійснення спільних традиційних для будь-якої сфери діяльності державно-службових функцій, що не відрізняються галузевою специфікою; наприклад, діяльність персоналу у відділах і департаментах, міністерствах, державних комітетах тощо) та спеціальною (реалізація особливо встановлених у нормативних правових актах повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають яскраво виражену галузеву компетенцію, яка накладає відбиток на практичну діяльність персоналу; наприклад, суддівська, дипломатична служба, служба в податкових органах тощо).

З організаційної позиції посада державного службовця являє собою певну структурну одиницю, що знаходиться в системі державної служби. У цьому сенсі посада є незалежною від самого державного службовця, тобто від конкретної особи, яка її займає. Посада також визначає коло завдань, які передаються одному державному службовцю або групі службовців, які займають однотипні посади в державних органах. Необхідно підкреслити, що з огляду на Закон України «Про державну службу» державний службовець жодним чином не є «власником» займаної ним посади. Під час здійснення посадових функцій він повинен виконувати відповідні приписи й завдання, що містяться в законодавчих та інших нормативних актах.

Звертаючись до положень нового Закону України «Про державну службу», маємо констатувати, що насамперед змінено сам погляд та істотне розуміння сутності державної служби. Так, якщо раніше акцент у законодавчій дефініції призначення державної служби був зроблений на виконанні завдань і функцій держави, то відтепер він зміщений у бік підготовки пропозицій державними службовцями щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації, надання адміністративних послуг. Тепер за Законом України «Про державну службу» (далі – Закон) державна служба повинна сприйматись вже не як суто допоміжний інститут держави, за допомогою якого функціонували державні органи, а насамперед як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства. При цьому варто брати до відома, що Конституція України формулює відповідні вимоги до поведінки суб'єктів права, які виконують певну роль в управлінських суб'єкт-суб'єктних відносинах.

Метою державно-службових відносин, як і раніше, є реалізація завдань та функцій держави посередництвом її учасників – державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою, та особою, яка вступає у відносини для набуття статусу державного службовця, щодо якого державою визначено на законодавчому рівні його правовий статус. У цій ситуації, вочевидь, чітко проявляється подвійність аналізованих відносин. По-перше, це зумовлено тією обставиною, що держава здійснює нормативно-правове регулювання змісту та напряму цих відносин; по-друге, вона є самим учасником замкненого кола (з юридичної позиції) конкретних державно-службових відносин.

Водночас, як досить влучно зауважує М.П. Грай, з огляду на специфіку структури державно-службових відносин вони детермінуються спеціальними принципами [1; 2]. Можна пересвідчитись у тому, що в новому Законі вони дещо конкретизовані, як і розширені самі організаційні засади здійснення державної служби. Водночас правове регулювання державно-службових відносин в Україні здійснюється переважно нормами конституційного, адміністративного та трудового права.

Деталізація реалізації цих норм проявляється по-різному, що зумовлюється відсиланням до конкретного виду права. Так, вплив конституційних та адміністративних норм на регулювання державно-службових відносин пов'язаний із забезпеченням

реалізації конституційного права на державну службу та законодавчого визначення їх основ. Застосування норм трудового права має допоміжний характер, оскільки врегульовує такі відносини лише в тій частині, що не регулюється нормами конституційного й адміністративного права. Усе вказує на те, що правовий характер державно-службових відносин дає змогу відокремити їх вузьке розуміння (як правовідносин) від широкого, яке охоплює сукупність усіх відносин на державній службі (соціальних, політичних, правових, організаційних та етичних). Такої позиції дотримуються низка науковців, зокрема І.П. Сімонова [12], Н.М. Неумивайченко [8], В.Ю. Поплавський [11].

Переходячи до кола суб'єктів державно-службових відносин, варто зазначити, що для цього співвідношення характерна чітко виражена полярність. Якщо умовно говорити про «полюси», то суб'єкт та об'єкт службових відносин протистоять один одному «по вертикалі», хоча владні повноваження має лише одна сторона відносин – держава, орган, посадова особа. Істотною особливістю цих правовідносин є нерівність сторін, що притаманна суб'єктам публічно-правових відносин, зокрема й адміністративно-правових.

Низка науковців неодноразово звертали увагу на внутрішньоорганізаційний аспект державно-службових відносин (М.П. Грай [2], Т.В. Линник [6], Н.М. Неумивайченко [8], І.П. Сімонова [12] та інші), вказуючи на деяку невизначеність організаційних засад їх функціонування. Виходячи з базових положень чинного законодавства України про державну службу, маємо досить чітке визначення поняття, принципів, правових та організаційних засад здійснення державної служби, результативність якої орієнтована насамперед на громадян України в інтересах як держави, так і суспільства. Вочевидь, Закон значно поглибив поняття державної служби, деталізуючи її ознаки та зміст. За ним державна служба в Україні є професійною діяльністю осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави, одержуючи при цьому винагороду у вигляді заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету. Оновлений Закон чітко регламентує умови виникнення, зміни й припинення державно-службових відносин, вказуючи на правосуб'єктність у їх учасників. Також вказані правові норми, на які необхідно посилатись у частині регулювання державно-службових відносин, та певне коло фактів, з якими норми права вказують на настання цих державно-службових відносин.

Як результат новел законодавства постає, що державна служба в Україні – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Що саме входить до сфери цієї діяльності, вказано в ст. 1 Закону України «Про державну службу», у якій надається чітке роз'яснення щодо державної служби та державного службовця в частині їх взаємодії. Зокрема, взаємодія проявляється щодо аналізу державної політики на всіх рівнях та підготовки відповідних пропозицій; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, державним майном та контролю за їх використанням; інших повноважень згідно із Законом. Дія нового Закону поширюється на державних службовців (ст. 3) [9].

Погоджуючись із певними науковцями, зазначимо, що ті зміни в законодавстві, які відбулись (а саме виключення з інституту державної служби посад допоміжного персоналу державних органів, працівників державних підприємств, установ та організацій), є досить позитивними й потрібними [10; 12]. Перелік ст. 3 Закону щодо статусу державного службовця вважаємо вичерпним. Водночас у ст. 12 нового Закону надається вичерпне уявлення щодо того, що наразі являє собою система управління державною службою в Україні: Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, керівники державної служби, служби управління персоналом.

Можна пересвідчитись, що законодавець намагався максимально наблизити

новий Закон до європейської практики. Водночас не буде зайвим зауважити, що зміст державно-службових відносин у низці зарубіжних країн значною мірою не залежить від обраної в них моделі державної служби. У таких країнах, як Чехія, Болгарія, Естонія, Польща, Латвія тощо, виникнення державно-службових відносин зумовлюється низкою фактів, зокрема: складання присяги в Чехії; день вступу на посаду в Болгарії та Естонії; дата вручення адміністративного акта в Німеччині; дата призначення на посаду в Польщі й Латвії. При цьому в моделі з переважанням кар'єрної складової частини встановлені більш суворі (жорсткі) підстави й процедури набуття статусу державного службовця (чиновника). Ці підстави зумовлені насамперед статусом осіб – суб'єктів державно-службових відносин: тих, які вперше вступають на державну (цивільну) службу, та тих, які мають статус державного службовця.

Маємо констатувати той факт, що одним із ключових принципів європейського адміністративного простору є чітка регламентація відповідними законами про державну службу (у різних країнах він свій) усього кола питань вступу, проходження та припинення державної служби, а також розмежування сфер застосування принципів і норм публічного й приватного права. Необхідність розрізнення в законі проходження державної служби та звичайної трудової діяльності зумовлена тим, що державні службовці, виконуючи завдання та функції держави, мають особливий статус, забезпечують права й свободи громадян, захист публічного інтересу.

Не дивно, що дослідники уникають надавати визначення державно-службових відносин, воліючи перелічувати їх видові ознаки. Адже зміст державно-службових відносин не є усталеним поняттям. Це поняття й надалі зазнаватиме певних трансформацій у бік більш чіткої регламентації, як і сама конкретизація повноважень суб'єкта державної служби. Можливо, доцільно було б безпосередньо в Законі назвати окремі спеціалізовані види державної служби (наприклад, цивільної, мілітаризованої тощо).

Висновки і пропозиції. Сучасний розвиток державно-службових відносин в Україні детермінований модернізацією самого інституту державної служби, його базових принципів, характеристик та об'єктно-суб'єктних відносин. Очевидними є встановлені «нові» межі, «нові» правила гри. Межами державної служби в Україні на цей час визначені організаційні (види державних органів і посад державної служби), процесуальні (порядок заміщення посад державної служби) та функціональні (функції, що мають реалізуватись державними службовцями).

У статті здійснено аналіз теоретичних засад стану й напрямів розвитку державно-службових відносин в Україні в контексті новел Закону України «Про державну службу». Розглянуто поняття державно-службових відносин із позиції організаційного та функціонального підходів. На основі аналізу наукових праць виділено спільне й відмінне в підходах до поняття державно-службових відносин, їх головні класифікаційні критерії. З огляду на специфіку структури державно-службових відносин уточнено головні принципи, якими вони детермінуються. На основі теоретичного узагальнення існуючих характеристик державно-службових відносин з'ясовано зміст ознак, які характеризують сучасний стан їх розвитку в умовах адміністративної реформи. Запропоновано авторське формулювання поняття державно-службових відносин в Україні.

На основі низки праць і практики реалізації державно-службових відносин в Україні встановлено, що правосуб'єктність держави полягає в закріпленій за державними органами чи іншими уповноваженими особами компетенції щодо виникнення, зміни й припинення державної служби. Водночас коло компетенцій може бути різне залежно від специфіки займаних посад у державних органах та їх апараті. Охарактеризовано компетенцію в цих відносинах широкого кола як органів державної влади, так і керівників державних органів. Відповідно до новел Закону України «Про державну службу» охарактеризовано систему управління державною службою. На основі відповідних аргументів окреслено співвідношення

суб'єктів державно-службових відносин в Україні, яке відрізняється досить чітко вираженою полярністю. Розглянуто умови виникнення, зміни й припинення державно-службових відносин. Визначено напрями позитивних зрушень, які привнесено в державно-службові відносини новелами Закону України «Про державну службу». Акцентовано увагу на подальшій необхідності здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства щодо реалізації головних функцій держави, зокрема, реалізації намічених поточних і стратегічних завдань для досягнення цілей сталого розвитку.

Таким чином, розглянутий концептуальний підхід щодо розуміння сутності державно-службових відносин в Україні (конституційний, адміністративний, трудовий) та всебічний аналіз суб'єктно-об'єктних правовідносин (полярність службових відносин) потребують подальшого пошуку механізмів удосконалення державно-службових відносин у системі публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / М.П. Грай ; Нац. академія держ. упр. при Президентові України. – К., 2012. – 20 с.
2. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні / М.П. Грай // Вісник Національної академії державного управління. – К. : НАДУ, 2013. – С. 57–64.
3. Гончарук С.Т. Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи / С.Т. Гончарук // Юридичний вісник: повітряне і космічне право. – 2016. – № 1. – С. 60–65.
4. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність державних службовців / А.П. Горзов, О.О. Долгий // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 1(13). – С. 48–54.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.
6. Линник Т.В. Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.В. Линник ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2011. – 20 с.
7. Мірошниченко О.А. Порівняльний аналіз норм чинного та нового Закону України «Про державну службу» / О.А. Мірошниченко // Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 5–7 червня 2014 р.) / за ред. В.С. Венедіктова, А.М. Куліша. – Суми : СумДУ, 2014. – С. 218–222.
8. Неумивайченко Н.М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин / Н.М. Неумивайченко // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2(25). – С. 155–162.
9. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19.
10. Потьомкіна Ю.С. Теоретико-організаційні засади розмежування компетенцій державних службовців у процесі реалізації державно-службових відносин : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / Ю.С. Потьомкіна ; Нац. академія держ. упр. при Президентові України. – К., 2016. – 20 с.
11. Поплавський В.Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин / В.Ю. Поплавський // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 135–137.
12. Сімонова І.П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки / І.П. Сімонова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2016. – Вип. 37(3). – С. 20–23.

Молошна Е. Л. Теоретические основы состояния и направлений развития государственно-служебных отношений в Украине

В статье проведен анализ теоретических основ состояния и направлений развития государственно-служебных отношений в Украине в контексте Закона Украины «О государственной службе». Рассмотрено понятие государственно-служебных отношений с точки зрения организационного и функционального подходов. Выяснены позитивные сдвиги, которые привнесены в государственно-служебные отношения новеллами закона. Определены направления развития государственно-служебных отношений в Украине.

Ключевые слова: *государственная служба, административная реформа, государственно-служебные отношения, государственный служащий, сфера публичной деятельности, государственное управление.*

Moloshna O. Theoretical foundations of state and directions in development of civil-service relations in Ukraine

The article analyzes the theoretical foundations of the state and directions in the development of civil-service relations in Ukraine in the context of the Law of Ukraine "On Civil Service". The concept of civil-service relations from the point of view in the organizational and functional approach is considered. Positive shifts that have been introduced into the civil-service relations by the novels of the Law are revealed. The directions in development of civil-service relations in Ukraine are determined.

Key words: *civil service, administrative reform, civil-service relations, civil servant, public sphere, public administration.*

НОТАТКИ