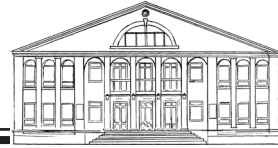


Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

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

Іноземні члени редакційної колегії:

Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
Г. Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О. Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єллич, 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)
Є. 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
27 лютого 2019 р., протокол № 6

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]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ,
2019. – № 2 (35). – Т. 2. – 294 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 11.02.2019.
Підписано до друку 28.02.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 13-19Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

| | |
|--|----|
| <i>Н. Ю. Войтенко</i> РОЛЬ ОМБУДСМЕНА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН..... | 5 |
| <i>І. В. Співак</i> МОВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА МОВНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ ЯК ВОНИ Є..... | 12 |
| <i>Л. М. Тептюк</i> ПЕРЕДУМОВИ СТВОРЕННЯ ПАРЛАМЕНТУ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ (1989–1991 РР.)..... | 20 |

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

| | |
|--|----|
| <i>А. В. Токунова</i> ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ ООН У СФЕРІ БІЗНЕСУ І ПРАВ ЛЮДИНИ В РАМКАХ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗБУДОВИ МИРУ В СХІДНИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ.. | 28 |
|--|----|

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

| | |
|--|----|
| <i>Р. М. Рачинський</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБЛІКУ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ | 34 |
| <i>О. В. Скочиляс-Павлів</i> КОРУПЦІЯ ЯК НЕГАТИВНЕ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ: ОЗНАКИ ТА ПРИЧИНИ..... | 41 |
| <i>В. І. Теремецький, С. В. Книш</i> РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ І ЦИВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ..... | 47 |
| <i>В. В. Тильчик</i> ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОСКАРЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ КАТЕГОРІЇ «СПІР У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН»: ПОШУК ОПТИМАЛЬНОГО ВАРІАНТУ..... | 54 |
| <i>Г. О. Федоров</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД..... | 60 |
| <i>Ю. І. Цвіркун</i> СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ, ВІДПОВІДАЧАМИ В ЯКИХ Є КОЛЕГІАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ..... | 66 |
| <i>І. Е. Черняхович</i> ВПЛИВ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН..... | 76 |
| <i>І. І. Яворський</i> СПЕЦИФІКА ДЖЕРЕЛ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА..... | 86 |

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

| | |
|--|----|
| <i>А. Р. Ікаєв</i> ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ У СТРУКТУРІ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ ВТЯГНЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ У ЗЛОЧИННУ ДІЯЛЬНІСТЬ | 91 |
|--|----|

| | |
|--|------------|
| <i>Р. В. Комісарчук</i> КРИМІНАЛІСТИЧНИЙ МОНИТОРИНГ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ..... | 98 |
| <i>В. А. Селезньов, В. В. Кондрич, С. А. Адабаш</i> ПОВНОВАЖЕННЯ СЛІДЧОГО СУДДІ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ..... | 105 |
| <i>С. О. Шульгін</i> ДОСТАТНІСТЬ ДОКАЗІВ ЯК ПІДСТАВА ПРИЙНЯТТЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ РІШЕНЬ СЛІДЧИМ ТА ПРОКУРОРОМ..... | 109 |
| <i>Д. О. Шумейко</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ ПІД ЧАС СПЕЦІАЛЬНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ | 117 |

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| | |
|--|------------|
| <i>О. М. Громадецький</i> ПОСТМОДЕРНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ: ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ..... | 123 |
| <i>О. В. Дуліна</i> МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ INTOSAI ЯК ОСНОВА ДЛЯ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ..... | 129 |
| <i>С. В. Карпюк</i> СУТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ В ЕПОХУ СТАНОВЛЕННЯ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНИХ СУСПІЛЬСТВ..... | 136 |
| <i>О. В. Марухленко</i> КОНЦЕПЦІЇ ТА МОДЕЛІ В СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ..... | 141 |
| <i>Р. Ю. Олійник</i> ПРОЕКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОСОБЛИВОСТІ КЛЮЧОВИХ КОНЦЕПТІВ ТА ЗАСТОСУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ..... | 147 |
| <i>Г. М. Чирва</i> ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ..... | 152 |
| <i>І. В. Шевчук</i> МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ..... | 160 |

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| | |
|---|------------|
| <i>О. С. Малюхов</i> ДОСЛІДЖЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ДОПОМОГОЮ SMART-ТЕХНОЛОГІЙ..... | 165 |
| <i>Ю. І. Малюхова</i> СПЕЦИФІЧНІСТЬ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ МІСТ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ..... | 174 |
| <i>З. О. Надюк, А. В. Король</i> НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙ У НАЦІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (ПІДСИСТЕМА ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ)..... | 183 |
| <i>А. О. Науменко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРОПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ УКРАЇНИ..... | 190 |
| <i>В. І. Николаєва</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ..... | 194 |
| <i>Є. О. Панасенко</i> ЛІНГВІСТИЧНИЙ ФОКУС ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ..... | 203 |

| | |
|---|------------|
| <i>А. А. Поплавський</i> | |
| АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В УКРАЇНІ | 210 |
| <i>Ю. А. Сак</i> | |
| ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ..... | 219 |
| <i>І. М. Солоннікова</i> | |
| ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО УТРИМАННЯ ВУЛИЧНО-ДОРОЖНЬОЇ МЕРЕЖІ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ ЯК СКЛАДНИКА БЛАГОУСТРОЮ..... | 225 |
| <i>Л. І. Федоровський</i> | |
| МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (ДОСВІД ЄС ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ)..... | 237 |
| <i>Ali H. Khalife</i> | |
| INTERNATIONAL PRACTICES OF THE APPLICATION OF STRATEGIC PLANNING..... | 245 |
| <i>О. І. Шапоренко</i> | |
| ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА: ШЛЯХИ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРИНЦИПИ..... | 252 |
| РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ | |
| <i>Т. М. Тарасенко</i> | |
| ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ..... | 258 |
| ДЕРЖАВНА СЛУЖБА | |
| <i>С. А. Мороз</i> | |
| КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ НАДАННЯ УНІВЕРСИТЕТАМИ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ: АНАЛІЗ ДУМКИ СТУДЕНТІВ КИТАЙСЬКИХ ЗВО..... | 267 |
| АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ | |
| <i>П. В. Вовк</i> | |
| РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ..... | 277 |
| <i>В. А. Медяник</i> | |
| ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ, ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ..... | 282 |
| <i>А. Б. Маслоva</i> | |
| ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ..... | 287 |

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.7 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.1>

Н. Ю. Войтенко

аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ

РОЛЬ ОМБУДСМЕНА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Стаття присвячена висвітленню проблем, пов'язаних із особливостями забезпечення виборчих прав громадян Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. У статті наголошується, що інститут омбудсмена у багатьох країнах є дієвою і невід'ємною частиною механізму захисту прав людини, в т. ч. і виборчих прав громадян. Автор акцентує увагу на тому, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наділений доволі широким колом функцій і повноважень, спрямованих на захист і поновлення порушених виборчих прав громадянина, попередження та прискікання їх порушень із боку органів влади та їх посадових осіб.

Аналіз нормативно-правових актів дозволив стверджувати, що сьогодні в Україні сформовано законодавчу базу, яка фактично відповідає міжнародним стандартам у сфері прав людини. Водночас наголошується на наявності проблемних питань, пов'язаних із частими, безсистемними, а інколи і не виваженими змінами виборчого законодавства України. Це створює для виборців, а особливо для внутрішньо переміщених осіб, інвалідів, певні проблеми з реалізації їх виборчих прав. У цьому напрямі важливу роль відіграють суб'єкти, уповноважені гарантувати реалізацію виборчих прав громадян, серед яких особлива роль відводиться українському омбудсмену – Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини. Сьогодні інститут омбудсмена законодавчо наділений відповідними функціями та повноваженнями у цій сфері. Однак, як наголошується у статті, є ряд як організаційних, так і економічних проблем, які не дозволяють українському омбудсмену на належному рівні здійснювати ефективний захист і відновлення виборчих прав громадян.

У статті підкреслюється, що, на відміну Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, неурядові організації повно володіють інформацією щодо проблем у сфері забезпечення виборчих прав громадян у певному регіоні чи населеному пункті. Це вимагає налагодження ефективної співпраці з такими неурядовими організаціями. Враховуючи досвід зарубіжних країн, позиції науковців і практиків, у статті були запропоновані шляхи вирішення проблем, пов'язаних із належним забезпеченням українським омбудсменом виборчих прав громадян.

Ключові слова: права людини, вибори, виборчі права громадян, омбудсмен, правозахисні установи, неурядові організації.

Постановка проблеми. Основний закон держави – Конституція України – встановлює, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5), а також закріплює

таку форму здійснення влади народом, як вибори (ст. 69). Саме вибори є тією формою безпосередньої демократії, у процесі якої громадяни реалізують своє право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади

та місцевого самоврядування (ст. 38). Необхідно відзначити, що новобрані представники влади не є її власниками влади. Вони здебільшого виконують роль менеджера, котрий розпоряджається чужою власністю – невід'ємною владою народу. Відповідно виборці наймають осіб, які від їх імені здійснюватимуть владні повноваження на всіх рівнях.

Загалом чинне законодавство України встановлює значну кількість гарантій виборчих прав громадян України. Однак безсистемні та подеколи не виважені зміни виборчого законодавства України створюють певні проблеми з реалізації виборчих прав громадян. Часті зміни виборчої системи та відповідні зміни до законодавства подеколи не давали можливість громадянам зорієнтуватися у відповідних новелах. Крім цього, невизначеність виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, інвалідів, проблеми зі списками виборців та інші питання неодноразово ставали причиною порушення виборчих прав громадян.

Вищезазначені та інші проблеми, з якими стикаються громадяни в ході виборчого процесу, вимагають належного вивчення та створення відповідних механізмів захисту їх виборчих прав, зокрема силами омбудсмена.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прав людини загалом, у т. ч. і виборчих прав громадян, привертало увагу багатьох вчених-правознавців. Значний внесок у дослідження прав і свобод людини, в т. ч. і виборчих прав громадян, здійснено провідними вченими-конституціоналістами А. Колодієм, В. Погорілко, В. Федоренко, В. Шаповаловим та ін. Увагу окресленій проблематиці було приділено у працях В. Головань, Л. Лазаревої, В. Луцика, В. Маляренко, О. Марцеляка, Б. Мелеха, О. Рудіка, Б. Стахури, В. Чернолуцького та ін. Однак аналіз їх наукових праць вказує, що кожен науковець акцентував здебільшого на окремих проблемних аспектах забезпечення виборчих прав громадян. Комплексного дослідження означеної проблематики фактично немає. У зв'язку з цим **метою** статті є визначення й аналіз ролі українського омбудсмена у забезпеченні виборчих прав громадян.

Виклад основного матеріалу. Рівень демократичності сучасної держави і суспільства залежить від багатьох факторів. Насамперед це залежить від відносин між державою і громадянином, забезпеченості та захисту прав і свобод людини і громадянина. Важливу роль відіграє і рівень забезпечення реалізації політичних прав громадян, більша частина з яких реалізується у процесі виборів.

В умовах політичної та економічної кризи, війни на Сході нашої держави вибори стають не тільки ознакою демократичного напрямку розвитку держави, а й важливим інструментом формування громадянського миру, адекватної розстановки політичних сил і реальної участі громадян в управлінні державними справами.

Сьогодні сформовано правову основу реалізації громадянами своїх виборчих прав. Так, ст. 38 Конституції України встановлює, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [1]. Крім цього, Основний Закон закріплює: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» (ст. 69); «Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років» (ст. 70); «Вибори до органів державної влади й органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення» (ст. 71) [1]. Ці конституційні положення лягли в основу і виборчого законодавства України. Зокрема, ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори» встановлює: «Місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України та цим Законом загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [2]. Ст. 3–10 цього Закону розкривають законодавчо закріплені засади місцевих виборів. Такі самі положення містяться й у Законах

України «Про вибори Президента України» [3]; «Про вибори народних депутатів України» [4].

Аналіз зазначених положень вказує, що в Україні сформовані демократичні конституційні засади реалізації громадянами своїх виборчих прав. Вони повністю відповідають міжнародним стандартам у цій сфері, зокрема тим, які закріплені у Загальній декларації прав людини 1948 р. [5], Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р. [6] та ін. Крім цього, сьогодні розвиток національного виборчого законодавства і проведення виборів неможливі без урахування принципів і норм міжнародного права, закріплених у документах Ради Європи та ОБСЄ, а також Європейської комісії за демократію через право РЄ (Венеціанської комісії) та БДІПЛ ОБСЄ [7]. Зокрема, для України важливе значення мають стандарти, закріплені у ст. 3 Протоколу № 1 до Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [8] та Кодексі належної практики у виборчих справах [9], прийнятому Венеціанською комісією у 2002 р. Саме у них акцентується увага на необхідності дотримання засадничих принципів виборчого права: загальності, рівності, вільності, таємності, безпосередності та регулярності.

Поряд із належною нормативно-правовою регламентацією виборчих прав для забезпечення їх належної реалізації важливе значення мають гарантії, особливо організаційно-правові.

Організаційно-правові гарантії – це передбачені в нормативно-правових актах суспільно-політичні інституції, на які покладаються відповідні функції та повноваження щодо організації та здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту свободи людини і громадянина [10, с. 157; 11]. Таке трактування фактично вказує на існування певних органів, уповноважених створити умови для реалізації громадянами своїх виборчих прав, а також їх охорону та захист від зловживань.

Суб'єктами гарантування виборчих громадян сьогодні виступає широке коло органів, установ і їх посадових осіб. Насам-

перед таким суб'єктом є держава в особі її органів влади – Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Центральної виборчої комісії, судів. Кожен із цих суб'єктів у межах своїх повноважень створює умови для реалізації громадянами своїх виборчих прав. Особливе місце серед суб'єктів гарантування виборчих прав займає український омбудсмен – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» на нього покладається здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції [12]. Маючи особливий статус і широкі повноваження у сфері прав людини, Уповноважений є дієвим інститутом захисту прав людини, в т. ч. і виборчих прав громадян.

Необхідно погодитися з Б.І. Старухою, котрий наголошує на тому, що «створення в Україні конституційного інституту Уповноваженого з прав людини відіграло також важливу роль у справі захисту прав і свобод людини. Закріплення статусу Уповноваженого з прав людини на конституційному рівні свідчить про визнання пріоритету прав людини й громадянина, про визнання державою нагальної потреби в незалежному, деполітизованому органі для захисту громадянина від управлінського свавілля, бюрократизму державного апарату, несправедливого ставлення з боку посадових осіб. Конституційне закріплення статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надає цьому інституту більшої вагомості, підвищує його роль у сфері забезпечення та захисту прав людини» [13, с. 175; 14, с. 67]. Автор фактично наголошує на незалежності українського омбудсмена та наділленні його повноваженнями щодо захисту й охорони прав людини, в т. ч. і виборчих прав громадян, від свавілля з боку влади.

З метою здійснення належного парламентського контролю Уповноважений наділений широким колом повноважень. Так, згідно зі ст. 13 Закону України «Про

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [12] Уповноважений має право: невідкладного прийому вищими посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях; на ознайомлення з документами; бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій; направляти у відповідні органи акти реагування та ін. Крім цього, Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України (ч. 1 ст. 17) [12]. Аналіз законодавчо встановлених повноважень Уповноваженого дозволяє констатувати, що, безперечно, останній не є судовою інстанцією і не може самостійно відновлювати виборчі права громадян. Водночас Уповноважений може видавати акти реагування – подання, яке має обов'язковий характер для усіх органів публічної влади. Однак акти українського омбудсмена мають імперативний характер, що, відповідно, не дозволяє йому призупиняти чи скасовувати рішення органів влади та їх посадових осіб.

Вагомий внесок щодо гарантування виборчих прав громадян Уповноважений здійснює шляхом моніторингу виборчого процесу та фіксації правопорушень. Так, 24 січня 2019 р. було підписано Меморандум про співпрацю на виборах президента між Центральною виборчою комісією та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [15]. Така співпраця передбачає проведення спільних заходів, нарад, семінарів, конференцій, що посприяє поінформованості громадян про їх виборчі права та правові наслідки порушення виборчого законодавства. Крім цього, передбачається призначення 25 виборчих омбудсменів, які проводитимуть подібні тренінги. Це передбачає надання роз'яснень громадянам їх прав і свобод у ході виборчого процесу як на загальнодержавному, так і на регіональних рівнях.

Доцільно зауважити, що згідно зі ст. 11 Уповноважений Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [12] має право призначати своїх представників. Представники Уповноваженого діють в межах делегованих їм повноважень на підставі Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [16]. Можуть призначатися спеціалізовані представники Уповноваженого, котрі здійснюють свої повноваження у конкретній сфері – з дотримання прав дитини, з дотримання соціальних та економічних прав тощо. Однак представник Уповноваженого з виборчих прав відсутній. Також можна сказати, що представництво прав громадян на місцевому рівні загалом і в процесі виборів зокрема є малоефективним. Це зумовлено як суто фінансовими питаннями, так і організаційними. Зокрема, досі громадяни мало проінформовані про можливість звернення до регіональних представників Уповноваженого, не знають адреси їх приймальень тощо.

У деяких європейських державах запроваджені спеціалізовані та місцеві омбудсмени. Так, у Великій Британії, Німеччині, Польщі, Португалії діють спеціалізовані омбудсмени зі справ щодо дотримання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Регіональні омбудсмени діють у Швеції та Бельгії [17]. У деяких державах діють місцеві омбудсмени. Зокрема, інститут місцевого омбудсмена було запроваджено у Великій Британії та Швейцарії. Зокрема, місцевий омбудсмен Цюріху (Швейцарія) обирається муніципальною радою і є повністю незалежним від місцевої влади [18, с. 283–284; 19, с. 201]. Як свідчить досвід зарубіжних країн, запровадження таких інститутів сприяє створенню ефективного контролю за дотриманням прав людини і громадянина на регіональному та місцевому рівнях і вчасному реагуванню на виявлені порушення.

Враховуючи, що функції та повноваження українського омбудсмена є надзвичайно широкими, їх належне виконання подеколи вимагає налагодження ефективної співпраці з іншими правозахисними

установами, неурядовими організаціями, представниками громадськості. Такі установи й організації діють зазвичай на місцевому рівні і, відповідно, більш повно володіють інформацією щодо проблем у сфері забезпечення прав людини у певному регіоні чи населеному пункті, яку Уповноваженому та його представникам зібрати важче.

Створення та діяльність неурядових правозахисних організацій підтримується світовим співтовариством. Зокрема, у Декларації ООН «Про право й обов'язок окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини й основні свободи» проголошується право кожної людини, індивідуально чи спільно з іншими, заохочувати й прагнути захищати та здійснювати права людини на національному і міжнародному рівнях (ст. 1). Крім цього, у ній встановлюється право кожної людини самостійно чи спільно з іншими людьми створювати неурядові організації, асоціації чи групи, вступати у них і брати участь у їхній діяльності з метою заохочення чи захисту прав людини (ст. 5) [20, с. 1].

Необхідно погодитися з В. Гавриленко, котрий підкреслює, що наявність у державі розгалуженої мережі неурядових організацій у галузі прав людини свідчить про ступінь зрілості громадянського суспільства, рівень його розвитку, здатність до саморегулювання та самоврядування громадян і їх об'єднань у цілях забезпечення прав і свобод усіх членів суспільства [21, с. 15]. Відповідно здатність людей об'єднуватися з метою захисту своїх та інших прав і свобод є показником формування свідомого громадянського суспільства і демократичного напрямку розвитку держави.

Налагодження взаємодії і співробітництва між Уповноваженим і неурядовими організаціями сприятимуть забезпеченню належного захисту прав людини загалом, у т. ч. і виборчих прав громадян. Так, наприклад, Громадянською мережею «Опора» за підтримки Євросоюзу з метою надання допомоги громадянам у реалізації їх виборчих прав створено мережу громадських омбудсменів по всій Україні. Нова інституція покликана захищати виборче право на всіх його етапах. Основними

обов'язками громадського омбудсмена є: моніторинг загального контексту виборів; збір і робота з інформацією про порушення; оцінювання порушень; формування скарги чи позову до суду; відстежування руху справ від правоохоронної системи до судової інстанції; аналіз кінцевого рішення; звернення до ЄСПЛ у разі недосконалого або неправдивого рішення; інформаційне висвітлення суспільно значущих моментів перелічених етапів [22]. Запровадження громадських омбудсменів, безумовно, створює умови для належного захисту виборчих прав громадян, передбачає не тільки моніторинг порушень але й надання реальної допомоги. Громадські омбудсмени фактично виступають комунікаторами між виборцями, кандидатами, політичними партіями, судовими та правоохоронними органами.

Громадські омбудсмени Громадської мережі «Опора» не є представниками Уповноваженого і не діють за наданим ним мандатом. Вони є фактично представниками громадської організації. Водночас укладений Меморандум про співпрацю між ОПОРОЮ та Уповноваженим Верховної Ради з прав людини передбачає взаємодію між регіональними громадськими омбудсменами та працівниками Секретаріату Уповноваженого, що стосуються захисту виборчих прав [23]. Така співпраця сприятиме забезпеченню виборчих прав громадян на місцях. Водночас ця взаємодія була б більш ефективною, якби здійснювалася не із Секретаріатом Уповноваженого, а з його спеціальним представником із дотримання виборчих прав громадян.

Висновки і пропозиції. Запровадження в Україні інституту омбудсмена, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як незалежного та деполітизованого органу свідчить про наміри держави захистити громадянина від свавілля та несправедливого ставлення органів і посадових осіб органів влади. Сьогодні інститут омбудсмена є одним із механізмів захисту виборчих прав громадян. За період своєї діяльності Уповноваженим і його представниками неодноразово було проведено аналіз і внесено пропозиції щодо удосконалення виборчого законодавства,

здійснено моніторинг дотримання виборчих прав у процесі виборчих кампаній як загальнодержавного, так і місцевого рівня, постійно надавалася інформаційна, правнича та інша допомога з відновлення порушених виборчих прав громадянам тощо. Однак, незважаючи на активну участь Уповноваженого у забезпеченні захисту та відновлення порушених виборчих прав громадян, цей інститут через матеріальні, організаційні та інші фактори неспроможний здійснювати ефективне реагування на усі без винятку випадки порушення виборчих прав громадян. Безумовно, у цих питаннях необхідна допомога з боку правозахисних і громадських організацій, зокрема запроваджених громадських омбудсменів. Однак їх взаємодія була б більш ефективною із запровадженням спеціального уповноваженого із захисту виборчих прав громадян.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Основний Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37–38. Ст. 366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
3. Про вибори Президента України : Закон України від 05 березня 1999 р. № 474-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 14. Ст. 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.
4. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 10–11. Ст. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
5. Загальна декларація прав людини : Декларація, Міжнародний документ ООН від 10 грудня 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
6. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : Пакт, Міжнародний документ, ООН від 16 грудня 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
7. Міжнародні стандарти виборчого права. URL: <https://www.myvin.com.ua/news/4442-mizhnarodni-standarty-vyborchoho-prava>.
8. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : Протокол, Міжнародний документ. Рада Європи від 20 березня 1952 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535/conv.
9. Кодекс належної практики у виборчих справах. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-ukr>.
10. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник / М-во юстиції України, Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Київ : Ліра-К, 2016. 616 с.
11. Остапенко В.В. Гарантії суб'єктивних прав і свобод як елемент правового статусу людини і громадянина. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1 (13). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/127019>.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80/conv>.
13. Маляренко В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України. Київ : Юрінком Інтер, 2007.
14. Старуха Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2016. 180 с.
15. Центральна виборча комісія підписала меморандум про співпрацю з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. URL: https://www.cvk.gov.ua/news/news_24012019.htm.
16. Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 26 липня 2012 р. № 7/8-12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v07_8715-12.
17. Рудік О., Лазарева Л. Інститут спеціалізованого та місцевого омбудсмена як механізм захисту прав людини: зарубіжний досвід. 2001. № 3 (10). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03\(10\)/11romlzd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/11romlzd.pdf).
18. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2004. 472 с.

19. Головань В. Світовий досвід діяльності інституту омбудсмана. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 199–203.
20. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи : Декларація, Міжнародний документ ООН від 09 грудня 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_349.
21. Гавриленко В.И. Конституционно-правовые средства стимулирования становления и развития институтов гражданского общества в Российской Федерации. *Конституционное развитие России* : межвузовский сборник научных статей / редкол.: В.Т. Кабышев и др. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. Вып. 11.
22. Громадський омбудсмен з виборчих прав – новий фундамент під прозорий процес голосування. URL: кмц.укр/gromadskiy-ombudsmen-z-viborchih-prav-noviy-fundament-pid-prozoriy-protses-golosuvannya/.
23. Єремичева Л. Хто такий громадський омбудсмен із захисту виборчих прав? URL: <https://www.prostir.ua/?focus=htotakyj-hromadskiy-ombudsmen-iz-zahystu-viborchyh-prav>.

Voitenko N. The role of the ombudsman in ensuring the electoral rights of citizens

The article is devoted to the coverage of problems related to the peculiarities of providing Ukrainian citizens with electoral rights by the Ukrainian Parliament Commissioner for human rights. The article states that the institution of the ombudsman in many countries is an effective and integral part of the mechanism for the protection of human rights, including the electoral rights of citizens. The author emphasizes the fact that the Ombudsman of the Ukrainian Parliament Commissioner for human rights has a sufficiently wide range of functions and powers aimed at protecting and restarting the violated electoral rights of a citizen, preventing and constricting their violations by the authorities and their officials.

Analysis of normative legal acts allowed to assert that today in Ukraine legal base which actually corresponds international human rights standards. At the same time, there is an emphasis on the existence of problematic issues associated with frequent, haphazard, and sometimes to weighted changes in the electoral legislation of Ukraine. It creates for voters, especially for internally displaced persons, the disabled, certain problems with the exercise of their electoral rights. An important role is played in this direction subjects are empowered to guarantee the exercise of the electoral rights of citizens, among which a special role is assigned Ukrainian ombudsman – Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights. Today, the Ombudsman Institute is juridical endowed with appropriate functions and powers in this area. However, as stated in the article, there are a number of organizational and economic problems which do not allow the Ukrainian ombudsman to provide effective protection at the appropriate level and the restoration of the electoral rights of citizens.

It is emphasized that unlike the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights non-governmental organizations are fully knowledgeable about issues in the field of ensuring the electoral rights of citizens in a particular region or locality. This requires the establishment of effective cooperation with such non-governmental organizations. Taking into account the experience of foreign countries, positions of scientists and practitioners in the article were offered solutions to the problems related to ensuring the Ukrainian ombudsman of electoral rights of citizens.

Key words: *human rights, election, electoral rights of citizens, ombudsman, human rights institutions, non-governmental organizations.*

УДК 342.725

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.2>

І. В. Співак

старший викладач кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

МОВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА МОВНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ ЯК ВОНИ Є

Стаття присвячена аналізу державної мовної політики України та дослідженню законотворчої діяльності європейських держав (Французької Республіки, Польської Республіки, Литовської Республіки, Латвійської Республіки, Естонської Республіки та інших), Європейської хартії регіональних або міноритарних мов від 05 листопада 1992 року, а також норм українського мовного законодавства (зокрема, проекту Конституції Української Народної Республіки, розробленому Головою Директорії УНР В. Винниченком; Конституції України 1996р.; Концепції державної політики, від 2010р.; Закону УРСР «Про мови в Україні» № 8312-11 від 1989 р.; Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 р.). Визнано необхідність використовувати практику у мовній сфері країн «старої» Європи, а також країн Балтії (теж деколонізованих країн), які на пострадянських теренах найрадикальніше вирішили мовне питання. Статтею визнано нагальну потребу у зосередженні державної мовної політики України на таких пріоритетних напрямках; приведення мовного законодавства України у відповідність до Конституції України, Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»; створення ефективного державного органу для дотримання мовного законодавства в Україні (з чітко визначеними повноваженнями, механізмом їхньої реалізації та жорсткими санкціями проти порушників); розробка дієвих засобів захисту української мови від актів зовнішньої мовно-культурної експансії (не має значення чи зі Сходу, чи із Заходу) та публічної дискредитації української мови; удосконалення регулювання юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання української мови як державної.

У статті зроблено висновок стосовно того, що незважаючи на всі недоліки, Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» є юридичною базою для знищення механізмів зросійщення України (особливо на Сході та Півдні): позбавляє статусу другорядної, встановлює домінування української мови у публічній сфері. За умови подальшого вдосконалення ліберальний Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» може перетворитися на дуже ефективний інструмент українізації України, консолідації суспільства та недопущення повернення у мовному питанні до стану кінця 2013 року.

Ключові слова: державна мова, офіційна мова, регіональна мова, мова національної меншини, Європейська мовна хартія, Закон Тубона, двомовність.

Постановка проблеми. Від початку часів «мовне» питання було одним з найбільш важливих. На початку ХХІ століття (в епоху інформаційних технологій) «мовні» проблеми також посідають чільне місце у державотворенні багатьох країн. Проблема є світовою, а не лише національною, оскільки будь-яка деколонізована країна, здобувши незалежність, повинна вирішити «мовне» питання. Не оминула

ця проблема й Україну, населення якої тотальним чином зросійщувалось протягом декількох століть поспіль (Валуєвський циркуляр від 1863 р. про заборону давати цензурний дозвіл на друк української духовної та популярної освітньої літератури; ще більш суворий Емський указ 1876 року про заборону друкування та ввезення з-за кордону будь-якої україномовної літератури, а також подальші утиски української мови, про що свідчить Директива Колегії Міністерства УРСР «Про

вдосконалення вивчення російської мови в українських школах», вже на теренах Радянського Союзу). Оскільки «високою метою кожної держави (за визначенням Венеційської комісії) є прагнення зміцнити позиції державної мови, то пріоритетом мовної політики в Україні є утвердження і розвиток української мови як державної». Однак з часів Акту проголошення незалежності України ситуація з «мовним» питанням не суттєво поліпшилась. Саме домінуюча позиція російської мови у багатьох сферах суспільного життя (особливо на Сході нашої країни) як головної мови пострадянської комунікації стала одним з чинників колобораціонізму та інструментом ведення Російською Федерацією гібридної війни проти України та продовжує становити загрозу національній безпеці України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. «Мовному» питанню в Україні присвячені праці вітчизняних науковців: Ковальової Т., Томенка М., Кіссе А., Куц Ю., І. Лопушинського, нім. проф. Ю. Бестерс-Дільгер та деяких інших. Однак вбачається, що рівень розробленості є недостатнім.

Метою статті є дослідження нормативно-правових актів України та інших країн, на основі яких, нарешті, вирішити «мовне» питання в Україні та утвердити українську мову як єдину державну мову.

Виклад основного матеріалу. Як сказала геніальна українська поетеса Ліна Костенко: «Нації вмирають не від інфаркту – спочатку їм відбирає мову».

Мову (як фактор самоідентифікації нації) можна порівняти хіба що з релігією. Можливо саме через це, на думку Рікарди Вульпіус, серед виконаних Британським біблійним товариством перекладів 70-ма мовами Російської імперії (в тому числі чуваською, калмицькою) Біблії не варто шукати українського [1, с. 201].

В Україні, на думку Михайла Грушевського, питання української мови завжди було політичним.

Невіддільним складником національної ідеї є мова (закріплена як державна) є важливим чинником формування політичної нації. Саме тому, як небезпідставно доводив В. Гаврилишин, більшість країн

досягла прогресу завдяки тому, що вони були «культурно, мовно однорідними» [2, с. 134].

Вже артикулом 8 проекту Конституції Української Народної Республіки (розробленому Головою Директорії УНР В. Винниченком) вперше було закріплено українську мову як державну мову Української держави [3, с. 98]. Згідно з артикулом 66 «Внутрішньою і зовнішньою урядовою мовою і мовою Народного Державного Союму є винятково українська мова» [3, с. 104], а в артикулі 42 зазначалося, що «вільність національного і культурного розвитку для громадян національних меншостей забезпечується у всіх відношеннях, що не суперечать єдності держави» [3, с. 100].

Як важливий складник національної політики держави мовна політика, за визначенням Т. Ковальової, являє собою сукупність настанов, концепцій, законодавчих актів і заходів, призначених для впливу на процеси мовного життя суспільства і регулювання цих процесів [4].

Пріоритетом мовної політики в Україні (з метою подолання спричиненою багатовіковою асиміляційною політикою окупантів деформації мовно-культурного простору) є утвердження та розвиток української мови – головної ознаки ідентичності української нації, яка історично проживає на території України, становить абсолютну більшість її населення (приблизно 79%), а також визначила назву держави.

Концепцією державної політики, схваленої Указом Президента України від 15 лютого 2010 р. № 161/ 2010 р., декларується, що мовна політика посідає чільне місце в системі державних пріоритетів, оскільки її стратегічним завданням є забезпечення неухильного додержання конституційних гарантій щодо всебічного розвитку і функціонування української мови як державної у всіх сферах суспільного життя на всій території України, вільного розвитку, використання та захисту мов національних меншин [5].

Концепція державної мовної політики являє собою певну систему принципів директив, які базуються на компетентному оцінюванні ситуації з «мовним» питанням

в Україні, і якими мають керуватись в своїй діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування для регулювання відносин у «мовній» сфері.

Утвердження і розвиток української мови є пріоритетом державної мовної політики України з огляду на те, що вона є базовим системоутворюючим елементом української державності.

Правовою базою реалізації державної мовної політики в Україні є Конституція України, Закон УРСР «Про мови в Україні» № 8312-11 від 1989 р.; Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/1999 від 14.12.1999 р. щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її в навчальному процесі в навчальних закладах України; Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» № 802-IV від 15.05.2003 р., Рішення Конституційного Суду України № 2-р/2018 від 28.02.2018 р. щодо відповідності Конституції України Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012р. № 5029-VI (зі змінами), Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 2704-VIII від 25 квітня 2019р.

Стаття 2 Закону УРСР «Про мови в Україні» № 8312-11 від 1989 р. зазначає, що відповідно до Конституції УРСР державною мовою Української Радянської Соціалістичної Республіки є українська мова, всебічний розвиток і функціонування якої у всіх сферах суспільного життя забезпечується державою (в тому числі створення громадянам необхідних умов для вивчення української мови та поглибленого оволодіння нею) [6].

Статтю 10 Конституції України 1996 р. проголошено: «Державною мовою в Україні є українська мова <...> держава забезпечує <...> функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України» [7].

У рішенні Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення статті 10 Конституції України подано визначення державної мови: «Під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'яз-

кового спілкування у публічних сферах суспільного життя» [8].

Зазначеним Рішенням доведена обґрунтованість підстав надання статусу державної саме українській мові, а спроба надати статус державної мови іншій мові є політикою, спрямованою на знищення Української держави.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що відповідно до положень Конституції України українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України під час здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, визначених законом.

Оскільки Закон УРСР «Про мови в Україні» в нових умовах (із проголошенням незалежності) був недостатньо дієвим, Україна потребувала нового мовного закону, який би був більш ефективним, зміг захистити як українську мову, яка потребувала відродження, так і ті мови в Україні, що є (відповідно до шкали ступенів збереженості мов, запропонованої ЮНЕСКО) на межі зникнення (німецько-платська, кримсько-татарська, тавро-румейська та деякі інші). Але Закон, на думку А. Кіссе, не містив комплексу заходів щодо покращення ситуації із зникаючими мовами, не регламентовано здійснення такої політики, а жодного іншого документу, що регулював мовні відносини, не існувало [9, с. 118].

Прийняття Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» № 802-IV від 15.05.2003 р. [10] ще більше загострило мовну проблему.

Незважаючи на те, що Хартія дає змогу кожній державі тлумачити її самостійно, вона неоднозначно сприймається в Європі і не ратифікована Францією, Ірландією, Бельгією, Росією, а країнами Балтії навіть і не підписана [11, с. 94–99]. З огляду на те, що мовна проблема в Україні має пост-колоніальний характер, ратифікація Хартії значно погіршила ситуацію з українською мовою.

Ратифікація Україною Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (далі – Європейська мовна хартія) мала

катастрофічні наслідки на Півдні та Сході України, де місцеві органи влади, спираючись на Закон, надавали російській мові статусу «офіційної», «регіональної», значно звузили сферу вживання української мови, а стан тавро-румейської (мови маріупольських греків) або урумської (греко-татарської) не покращився. Наполягання на тому, що «офіційна мова» та «державна мова» не є тотожними (хоч це і не так – вони абсолютно тотожні) і спекулятивне застосування терміну «офіційна мова» щодо російської мови (з метою підняти статус останньої до рівня державної) призвели до негативних наслідків. Результатом стало «відкочування» української мови в усіх сферах суспільно-політичного життя України на «старі позиції» (навіть порівняно з початком 90-х років), хоча, з огляду на один з базових принципів преамбули Європейської мовної хартії, будь-яка мова меншин не повинна завдавати шкоди офіційній мові держави [12].

Крім того, дедалі більше українських фахівців вважають, що переклад є не коректним і назва зазначеного документа має звучати як Європейська хартія регіональних або міноритарних мов. Отже, Європейська мовна хартія покликана сприяти розвитку мов, які є під загрозою вимирання (як зазначено в її преамбулі), а не захищає національну меншину.

Європейська хартія регіональних та міноритарних мов, на думку професора Фрайбурзького університету Ю. Бестерс-Дільгер, застосовується в Україні не зовсім коректно. Адже положення Хартії застосовуються до російської мови (відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 2003 р.) – мови, якою говорить половина громадян України. З огляду на те, що російська мова не є міноритарною (хоча росіяни є меншиною в Україні), вона не може бути частиною Європейської мовної хартії.

Оскільки мова, на думку народного депутата Л. Лук'яненка, є стрижнем, який не просто супроводжував рух поколінь з сивої давнини, а й допомагав розуміти одне одного, давав виразну форму сприйняттю й оцінці зовнішнього світу і внутрішнього стану людини, забезпечував

її духовне життя і розвиток [13, с. 265], «мовне питання» є важливим не тільки для ідентифікації, але й для стратегічного розвитку будь-якої країни.

Невипадково, що під тиском Французької академії, занепокоєної поступовим збільшенням використання англійської мови у всіх сферах життя Франції, Французькою Республікою (однією з країн «старої» Європи) було прийнято Закон «Про використання французької мови» № 94-665 від 04.08.1994 р. (неофіційно – Закон Тубона). У статті 1 Закону зазначається, що відповідно до Конституції мова Республіки, французька мова, є основоположним елементом особистості та спадщиною Франції, а також мовою освіти, праці, торгівлі та служби суспільного призначення [14].

Незважаючи на те, що закон Тубона піддається критиці (зокрема, у Франції двомовну освіту регіональними мовами – бретонською, лотарінгською, корсиканською – дозволено лише з 2000 р.), Французька Республіка стоїть на своєму. Саме тому ще у 1999 р. Конституційна рада Франції заборонила ратифікацію Європейської хартії регіональних або міноритарних мов від 05.11.1992 р., аргументуючи це тим, що Хартія порушує конституційний принцип неподільності Республіки.

На основі Європейської хартії було ухвалено Закон України «Про засади державної мовної політики», яким (незважаючи на положення преамбули щодо надання великого значення зміцненню статусу державної – української мови), на жаль, цей статус української мови було знівельовано.

Щоб протидіяти україномовному середовищу використовувались такі засоби, як постійне розширення російської мови у сфері адміністрування та мас-медіа, масова русифікація всіх рівнів освіти.

Зазначений закон є взірцем тартюфізму, неприхованого маніпулювання, про що свідчать положення статті 20 «Мова освіти», статті 26 «Мова реклами і маркування» та деяких інших. Так, відповідно до статті 20 тести для зовнішнього оцінювання якості освіти укладаються державною мовою, але за бажанням особи тести подають у перекладі на регіональну мову

або мову меншини, а статтею 26 передбачено, що рекламні оголошення, повідомлення та інші форми аудіо- і візуальної реклами продукції виконують державною мовою або іншою мовою на вибір рекламодавця [15]. Натомість у Франції, Греції, країнах Балтії, Польщі та багатьох інших країнах застосовується тільки державна мова. Виникає питання, для якої країни ми готуємо фахівців (а може і громадян в майбутньому)?

І навіть скасування Верховною Радою України в 2014 р. Закону України «Про засади державної мовної політики» реально мало що змінило (більшість друкованих видань, наука, спорт та навіть виступи у Парламенті).

28 лютого 2018 року Рішенням Конституційного Суду України № 2-р/2018 зазначений Закон був визнаний таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним) [16]. В умовах відсутності в Україні жодного чинного закону, що регулює мовне питання, визначає в світоглядному аспекті існування певного соціуму (саме в цьому і є сенс мовної політики) утворився небезпечний вакуум, в якому жевріє прихований конфлікт.

Порівнюючи мовне законодавство України із законодавством країн Балтії (країн пострадянського простору), зокрема Литовської Республіки [17], можна дійти маловітного висновку щодо відсутності в Україні (протягом тривалого часу) на законодавчому рівні чіткої стратегії формування на основі української мови політичної нації, українізації (як це не дивно прозвучить для тих, хто далекий від реалій) України.

З огляду на те, що мова є важливим інструментом соціальної організації, держава зобов'язана забезпечити всім громадянам доступ до важливої інформації (надзвичайної ситуації, прав споживачів тощо). Отже, держава має забезпечити знання державної мови і громадянам, що є представниками національних меншин. Відповідно до ст. 57 Конституції України кожному гарантується знати свої права та обов'язки, а закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановле-

ному законом, не є чинними. Отже, гарантування громадянам доступу до положень нормативно-правових актів (без перекручень та неточностей) є можливим лише за умови забезпечення державою здатності громадян знайомитись із цими положеннями в оригіналі.

В цьому сенсі інструментальна функція мовного коду, що є доступним всім громадянам країни, стає важливим консолідуючим фактором.

Як зазначається у Висновку Венеційської Комісії (з урахуванням особливих умов, що склалися в Україні), збалансована політика у мовній сфері вимагає належних гарантій для збереження державної мови як інструмента єднання суспільства, що є особливо актуальним в наш час.

Нарешті, врахувавши досвід мовних законопроектів за весь період незалежності України та світовий, у тому числі європейський досвід мовного законодавства (Закон Французької Республіки щодо використання французької мови від 1994 р., Закон Литовської Республіки «Про державну мову» від 1995 р., Закон Польської Республіки «Про польську мову» від 1999 р., Закон Естонської Республіки), Верховною Радою України 25 квітня 2019 р. було ухвалено Закон України «Про функціонування української мови як державної» № 2704-VIII [18].

Виокремлення державної мови у окремому законі є типовою європейською практикою, яка акцентує на важливості державної мови як державного інституту та елементу конституційного ладу України як унітарної держави. Таку мовну політику (і навіть більш жорстку) проводять Польська Республіка, Литовська Республіка, Латвійська Республіка, Естонська республіка та багато інших країн. Етнонаціональна політика Естонії не є чимось винятковим у Балтійському регіоні. Естонія, як і Латвія, вдалася до моделі етнонаціонального самозахисту, суть якої полягає у забезпеченні привілейованого становища титульного етносу через вибіркові умови набуття громадянства, мовну політику [19]. В країнах Балтії пріоритет надається національним державним мовам: естонській, литовській, латиській.

Про це свідчить чітко розроблене законодавство, що передбачає відповідальність за зневажання державними мовами, чітку систему вимог до громадян у різних сферах діяльності, з відповідними кваліфікаційними (обов'язковими) екзаменами та регулярними перевітками стану справ з вживання державних мов у різних сферах. Спроби запровадження в Україні офіційної багатомовності всупереч Конституції України є діями, що провокують мовний розкол країни, міжетнічне протистояння і ворожнечу і є такими, що спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу [19]. На аналогічних позиціях стоять і законодавці Естонії (хоча перший мовний закон від 1989 р. базувався на принципі естонсько-російського білінгвізму).

Законом України «Про функціонування української мови як державної» № 2704-VIII від 25.04.2019 р. (ст.1) визначено, що єдиною державною (офіційною) мовою в Україні є українська мова, і державний статус української мови є невіддільним елементом конституційного ладу України як унітарної держави.

Ухвалення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» є значним кроком вперед на шляху, що пройшли більшість країн Східної Європи. Хоча й не означає, що «мовну» проблему вирішено остаточно, оскільки відомо ще з досвіду Російської імперії, що суворість законів компенсується не обов'язковістю їхнього виконання. Крім того, Закон має певні недоліки: не ввійшла до остаточної редакції низка важливих норм, деякі були знівельовані дещо розмитими формулюваннями.

Так, у статті 9 Закону відсутні народні депутати України як особи, які зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків (однак таке зобов'язання збережено для депутатів Верховної Ради нині окупованої Автономної Республіки Крим). Також норма стосовно того, що «видавець зобов'язаний видавати державною мовою не менше 50% усіх виданих ним упродовж відповідного календарного року назв книжкових видань» в остаточній редакції доповнена уточненням, що нівелює

основне значення: «ця вимога не поширюється на видавничу продукцію, видану кримськотатарською мовою, іншими мовами корінних народів чи національних меншин України за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів відповідно до закону щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України» (п. 1 ст. 26). Неоднозначність прослідковується і в статті 29, згідно з якою «мовою публічних заходів є державна мова, якщо інше не встановлено Законом» (на відміну від того, що в першій редакції Закону чітко зазначалося, що «мовою публічних заходів в Україні є державна мова»). Крім того, в зазначеній статті є «шпарина» з уточненням, що «положення не поширюється на заходи для обмеженого кола осіб» (якою можна скористатись для того, щоб обійти норму закону, оголосивши будь-який захід заходом «для обмеженого кола осіб»).

Крім того, із норм Закону не випливає, що особи, які вже обіймають керівні посади в органах державної влади, повинні скласти іспит або проходити атестацію на знання української мови. Не передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на значні строки (на відміну від першої редакції закону) за спроби надання офіційного статусу будь-якій іншій мові (такі дії у першій редакції прирівнювались до зазіхання на конституційний лад). Ускладнено й процедуру притягнення до відповідальності осіб, які порушують мовні права громадян України у сфері надання послуг та у сфері торгівлі.

Висновки і пропозиції. Спираючись на європейські практики, державна мовна політика повинна унеможливити перетворення України із суверенної національної держави на денаціоналізований простір.

Державна мовна політика України повинна зосередитись на таких пріоритетних напрямках: приведення мовного законодавства України у відповідність до Конституції України, Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»; створення ефективного державного органу для дотримання мовного законодавства в Україні (з чітко визначеними повноваженнями, механізмом їхньої реалізації та жорсткими

санкціями проти порушників); розробка дієвих засобів захисту української мови від актів зовнішньої мовно-культурної експансії (немає значення, зі Сходу, чи із Заходу) та публічної дискредитації української мови; удосконалення регулювання юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання української мови як державної.

Незважаючи на всі недоліки, Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» є юридичною базою для знищення механізмів зросійщення України: позбавляє статусу другорядної, встановлює домінування української мови у публічній сфері. Не дарма ж Київський генерал-губернатор М.М. Анненков, зауважив у березні 1863 року, що українофіли, «опираясь на отдельность языка, станут притязать на автономность Малороссии» [20, с. 192].

Навіть за очевидної ліберальності Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» він може перетворитися (за умови вдосконалення) на ефективний інструмент українізації України.

Список використаної літератури:

1. Вульпиус Р. Языковая политика в Российской империи и украинский перевод Библии (1860–1906) *Ab imperio*. 2005. № 2. С. 201.
2. Гаврилишин В. Нерівнобедрений трикутник, або про ідею слов'янського союзу. *Віче*. № 5. с. 132–138
3. Основний державний закон Української Народної Республіки// Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції держави і права України. Київ : Знання, 1993. с. 192
4. Ковальова Т. Особливості формування категорійно-понятійного апарату мовної політики. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2002.1/doc/1/20pdf>
5. Концепція державної мовної політики. URL: <http://zfon3.rada.gov.ua/laws/show/151/2010>
6. Закон УРСР «Про мови в УРСР» від 28.10.1989р. URL: <http://zacon.rada.gov.ua/laws/scow>
7. Конституція України. Київ, 2007. 48 с.
8. Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення статті 10 Конституції України. URL: <http://zacon.rada.gov.ua.v010p710-99>.
9. Кіссе А. Етнічний конфлікт: теорія і практика управління. Політологічний аналіз : монографія. Київ : Логос, 2006. 380 с.
10. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15.05.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 30. Ст. 259.
11. Бестерс-Дільгер Ю. Сильні та слабкі сторони Європейської хартії регіональних або мінори тарних мов: західноєвропейський досвід. *Мовознавство*. 2010. № 1. С. 94–99.
12. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 05.11.1992. Офіційний вісник України. 2006. № 50. Ст. 3381.
13. Лук'яненко Л. Національна ідея і національна воля. Київ : МАУП, 2003. 296 с.
14. Закон Французької Республіки №94-665 від 04.08.1994р. щодо використання французької мови. URL: <http://language.-policy.Info/zakonodavstvo>
15. Закон України «Про засади державної мовної політики» №5029-VI від 03.07.2012р. URL: <http://zacon.rada.gov.ua/I5029-17/1>.
16. Рішення Конституційного Суду України Про втрату чинності Закону України «Про засади державної мовної політики» як такого, що не відповідає Конституції України № 2-р/2018. URL: <http://zacon.rada.gov.ua/laws/schow>.
17. Закон Литовської Республіки «Про державну мову» № 1-779 від 31.01.1995 р. URL: <http://language.-policy.Info/zakon-Litovskji>.
18. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 2704-VIII від 25 квітня 2019 р. *Голос України*. № 90(7096). 16 травня 2019.
19. Tsilevch B. Minority Rights in the Baltics. URL: <http://www.ssees.ac.uk/baltik.html>
20. Савченко Ф. Заборона Українства. 1876 р. Харків ; Київ, 1930. 414 с.

Spivak I. Military legislation and language policy in Ukraine as they are

This article is devoted to the analysis of the state language policy of Ukraine and the study of legislative activity of European states (French Republic, Republic of Poland, Republic of Lithuania, Republic of Latvia, Republic of Estonia, etc.), European Charter of Regional or Minority Languages of November 5, 1992, as well as norms of the Ukrainian language legislation (in particular, the draft Constitution of the Ukrainian People's Republic, drafted by the Head of the Directorate of the UNR V. Vinnichenko, the Constitution of Ukraine, 1996, the Concept of States second policy from 2010 .; Law of the USSR "On Languages in Ukraine" number 8312-11 from 1989 .; Law of Ukraine "On principles of state language policy" of July 3, 2012.). The necessity to use the practice in the language sphere of the countries of the "old" Europe, as well as the Baltic states (also decolonized countries), which in the post-Soviet territories most radically resolved the linguistic question, was recognized. The article recognizes the urgent need to focus the state language policy of Ukraine on such priority areas; bringing the linguistic legislation of Ukraine in line with the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state"; creation of an effective state body for the observance of language legislation in Ukraine (with clearly defined powers, mechanism for their implementation and strict sanctions against violators); development of effective means of protecting the Ukrainian language from acts of external linguistic and cultural expansion (whether it matters from the East or the West) and public discreditation of the Ukrainian language; improvement of regulation of legal liability for violation of legislation regarding the use of the Ukrainian language as a state language.

The article concludes that despite all the shortcomings, the Law of Ukraine "On ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state" is the legal basis for the elimination of the mechanisms of Russification of Ukraine (especially in the East and South): deprives the status of a minor, establishes the dominance of the Ukrainian language in public sphere. Under the condition of further improvement, the liberal Law of Ukraine "On ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state" can become a very effective tool for the Ukrainianization of Ukraine, consolidation of society and prevention of return in the language issue until the end of 2013.

Key words: *state language, official language, regional language, national minority language, European Charter for regional or Minority Languages, statute Toubon, bilingualism.*

УДК 321(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.3>

Л. М. Тептюк

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри історії та права
Черкаського державного технологічного університету

ПЕРЕДУМОВИ СТВОРЕННЯ ПАРЛАМЕНТУ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ (1989–1991 РР.)

У статті розкрито питання створення українського парламенту, а саме перший його етап, який охоплює 1989–1994 роки. Це складний період для української держави та її розбудови. Адже з моменту проголошення незалежності і до прийняття Конституції України пройшло п'ять років. Увесь цей час парламент працював з невизначеними до кінця повноваженнями та без достатнього законодавчого забезпечення.

У статті розкрито надзвичайно важливу історичну роль українського парламенту у процесі державного будівництва кінця ХХ століття. Створення та становлення українського парламенту це відповідальний крок в історії незалежної України.

На період проголошення незалежності Верховна Рада діяла на підставі Конституції УРСР 1978 року і Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради Української РСР, затвердженого постановою від 22 травня 1990 року. Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради Української РСР визначав, що найвищим органом державної влади є Верховна Рада України. Верховна Рада України правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання України.

Що стосується Конституції (Основного Закону) Української РСР, то в статті 97 було вказано, що єдиним органом законодавчої влади України є Верховна Рада України, яка правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що не входить згідно з Конституцією до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади, а також не є таким, що вирішується винятково всеукраїнським референдумом.

У дослідженні проаналізовано значущість Декларації про державний суверенітет України, яка стала основою для прийняття Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, заклавши підвалини української Конституції та основних законів. Встановлено, що вихідним пунктом аналізу еволюції українського парламенту є 1990 рік, оскільки Верховна Рада Української РСР, обрана того року, продовжила свої повноваження за часів незалежної України та офіційно визнана Верховною Радою України I-го скликання.

У статті вказано, що чіткої регламентації процедурних питань, особливо щодо законодавчого процесу, статусу народного депутата, взаємодії парламенту та інших гілок влади, законодавство не встановлювало.

Ключові слова: парламент, незалежність, Україна, державне будівництво, Конституція, референдум, правова держава.

Постановка проблеми. В процесі розбудови демократичної, соціальної, правової держави, формування громадянського суспільства, захисту територіальної цілісності в нашій країні все більше зростає роль Парламенту – Верховної Ради України, як єдиного, загальнонаціонального, постійно діючого, однопалатного, колегіального, виборного органу законодавчої влади.

Пріоритетною рисою українського парламенту як органу законодавчої влади є його винятковість як єдиного органу законодавчої влади у державі, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена насамперед унітарним характером нашої держави, тобто державним устроєм, поділом державної влади на законодавчу, виконавчу, судову, внутрішньою структурою парламенту та іншими обставинами.

Актуальність нашого дослідження зумовлена надзвичайно важливою істо-

ричною роллю українського парламенту у процесі державного будівництва кінця ХХ століття. Створення та становлення українського парламенту це важливі етапи історії незалежної України. Майбутнє нашої країни багато в чому залежить від професійності, ініціативності, виваженості та небайдужості нашого Парламенту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історія українського парламенту викликала інтерес таких вітчизняних дослідників, як Ю.І. Шемшученко, В.М. Шаповал, Л.І. Кривенко, О.І. Ющик, В.М. Остапович, М.О. Теплюк, В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, В.М. Литвин та інші. Однак вчені зосередили свою увагу на інституті парламентаризму та його історії загалом, тому актуальним і малодослідженим залишається питання діяльності українського парламенту із моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України (1990 рік) до 1996 року часу прийняття Основного закону України – Конституції.

Метою статті є вивчення історичних передумов створення парламенту в незалежній Україні.

Виклад основного матеріалу. Історія парламенту в незалежній Україні досить не тривала і сягає своїм корінням у 1989 рік.

27 жовтня 1989 року Верховна Рада Української РСР (11-го скликання) прийняла Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» [1]. Зміни стосувалися виборів до Верховної Ради Української РСР, які проводилися по одномандатних або багатомандатних виборчих округів на основі загального, рівного і прямого виборчого права та таємного голосування. Верховна Рада Української РСР визначалася як найвищий орган державної влади Української РСР, була правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання Української РСР, складалася із 450 народних депутатів, приймала закони і постанови, свою роботу проводила сесійно. Голова Верховної Ради Української РСР обирався Верховною Радою Української РСР із числа народних депутатів на п'ять років

і не більше як на два строки підряд, був найвищою службовою особою республіки і представляв Українську Радянську Соціалістичну Республіку в країні і в міжнародних відносинах. Також встановлювалися вимоги до кандидатів у депутати та строк їх повноважень.

Організацію роботи Верховної Ради Української РСР забезпечувала Президія Верховної Ради Української РСР, яка була підзвітною Верховній Раді Української РСР та до складу якої входили за посадою: Голова Верховної Ради Української РСР, його Перший заступник і заступник, Голова комітету народного контролю Української РСР, голови постійних комісій Верховної Ради Української РСР.

27 жовтня 1989 року Верховна Рада Української РСР (11-го скликання) також прийняла Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про вибори народних депутатів Української РСР» на підставі якого і проводилися вибори народних депутатів Української РСР 4 березня 1990 року [2]. Цей закон був достатньо прогресивним він дозволяв вільне обговорення виборчих програм кандидатів у народні депутати та можливість контролю громадянами процесу підрахунку голосів. Вибори проходили за мажоритарною системою.

Вперше за роки радянської влади вибори до Верховної Ради Української РСР відбувалися за принципом плюралізму, що призвело до оновлення її складу на 90% [3, с. 143]. Це дало змогу опозиційним силам потрапити до складу законодавчого органу. Парламентська опозиція дістала назву Народної ради.

У 2000 році нумерацію було змінено і Верховна Рада 12-го скликання стала вважатися Верховною Радою 1-го скликання. Вона працювала на постійній основі, сесійно, а не лише в період скликань, як раніше. Робота цього органу регулювалася нормами тимчасового регламенту. Саме ці ознаки дають підстави стверджувати, що ще до проголошення незалежності України Верховна Рада УРСР, по суті, трансформувалася в інститут парламентського типу. Однією з перших функцій, що її виконувала Верховна Рада у цей період, стала установча функція.

Головою Верховної Ради Української РСР 12-го скликання було обрано В.А. Івашка (4 червня 1990 року – 9 липня 1990 року). 9 липня 1990 року він подав заяву про відставку, і в цей же день було прийнято за основу проект Декларації про суверенітет Української РСР. 16 липня 1990 року Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України («за» – 355 голоси, «проти» – 4, «утримались» – 1) [4, с. 25].

Саме Декларація про державний суверенітет України стала основою для прийняття Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, заклавши підвалини української Конституції та основних законів.

Декларація на законодавчому рівні закріпила принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову та проголосувала, що від імені українського народу може виступати винятково Верховна Рада Української РСР. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України. Тим самим віддаючи певний пріоритет відносинам з іншими гілками влади саме законодавчому органу. За Верховною Радою було закріплено статус вищого представницького і єдиного законодавчого органу, що, по суті, трансформувало її у парламент як такий [5].

Отже, вихідним пунктом аналізу еволюції українського парламенту є 1990 рік, оскільки Верховна Рада Української РСР, обрана того року, продовжила свої повноваження за часів незалежної України та офіційно визнана Верховною Радою України I-го скликання.

З 24 серпня 1990 року по 5 грудня 1991 року Головою Верховної Ради України був Л.М. Кравчук, а з 5 грудня 1991 року по 17 травня 1994 року І.С. Плющ.

29 листопада 1990 року Верховна Рада Української РСР прийняла постанову «Про захист суверенних прав власності Української РСР», яка постановляла встановити мораторій на території республіки на будь-які зміни форм власності і власника державного майна, ініціаторами та учасниками яких є органи державної влади і управління; заборонити випуск і реалі-

зацію акцій усіх державних підприємств, організацій та установ, незалежно від їх відомчої підпорядкованості, розташованих на території України, фізичним та юридичним особам поза межами Української РСР [6].

На період проголошення незалежності Верховна Рада діяла на підставі Конституції УРСР 1978 року і Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради Української РСР, затвердженого постановою від 22 травня 1990 року.

Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради Української РСР визначав, що найвищим органом державної влади є Верховна Рада України. Верховна Рада України правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання України.

У регламенті зазначалось, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народним депутатам України, Президії Верховної Ради України, Голові Верховної Ради України, Комітету конституційного нагляду України, Раді Міністрів України, постійним комісіям Верховної Ради України, Комітету народного контролю України, Верховному Суду України, Прокуророві України, Головному державному арбітру України (ст. 103 ч. 1 Конституції України).

Закони та інші рішення Верховної Ради України приймаються зазвичай після попереднього обговорення їх проектів відповідними постійними комісіями Верховної Ради України (ст. 110 ч. 2 Конституції України).

Право законодавчої ініціативи мають також громадські організації в особі їх республіканських органів і Академія наук України (ст. 103 ч. 2 Конституції України) [7].

Що стосується Конституції (Основного Закону) Української РСР, то в статті 97 було вказано, що єдиним органом законодавчої влади України є Верховна Рада України, яка правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що не входить, згідно з Конституцією, до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади, а також не є таким, що вирішується винятково всеукраїнським референдумом.

До виняткового відання Верховної Ради України належали такі питання:

1) прийняття Конституції України, внесення до неї змін;

2) прийняття рішень з питань державного устрою України;

3) вирішення питань, пов'язаних із зміною державних кордонів України;

4) визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики України;

6) визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України; затвердження найважливіших загальнодержавних програм економічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища; затвердження державного бюджету України, здійснення контролю за ходом виконання загальнодержавних програм і бюджету і затвердження звіту про їх виконання; внесення змін до державного бюджету України;

7) призначення виборів народних депутатів України і затвердження складу Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів України; призначення виборів депутатів місцевих Рад народних депутатів України;

8) обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України;

9) затвердження за пропозицією Президента України Прем'єр-міністра України;

10) утворення Ради оборони України і визначення переліку посадових осіб, які входять до її складу;

10) обрання Верховного Суду України, суддів обласних і Київського міського судів, призначення арбітрів Вищого арбітражного суду України, арбітражних судів областей, міста Києва, Генерального прокурора України, Голови Служби національної безпеки України, Голови правління Національного банку України, Голови, заступників Голови та державних уповноважених Антимонопольного комітету України, редактора газети Верховної Ради України; затвердження президії Вищого арбітражного суду України, колегії Генеральної прокуратури України;

12) затвердження запропонованих Президентом України кандидатур на посади міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ та голів Державного комітету у справах

охорони державного кордону і Державного митного комітету;

13) обрання Конституційного Суду України;

12) заслуховування звітів органів, які вона утворює або обирає, а також посадових осіб, яких вона призначає, обирає або затверджує їх кандидатури;

13) здійснення законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, бюджетної і кредитно-фінансової систем, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення, охорони навколишнього середовища, використання і відтворення природних ресурсів України, інших відносин, які потребують законодавчого врегулювання;

14) вирішення питань про використання території та природних ресурсів України; забезпечення екологічної безпеки; затвердження програм охорони навколишнього середовища, національних програм ліквідації наслідків чорнобильської катастрофи;

15) здійснення законодавчого регулювання відносин громадянства України;

16) законодавче регулювання і контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України;

18) прийняття рішень про проведення всеукраїнських референдумів;

20) визначення порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України; утворення і ліквідація областей, районів, районів у містах; затвердження кордонів Автономної Республіки Крим; встановлення і зміна меж областей та міст (крім міст Автономної Республіки Крим); віднесення населених пунктів до категорії міст (крім населених пунктів Автономної Республіки Крим); найменування і перейменування міст, районів, районів у містах (крім міст, районів, районів у містах Автономної Республіки Крим);

21) визначення порядку організації і діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суду, арбітражного суду та прокуратури, визначення загальних правових засад

утворення і діяльності громадських об'єднань;

21-1) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих Рад народних депутатів у разі, якщо вони порушують Конституцію і закони України, і призначення нових виборів депутатів цих Рад;

22) спрямування діяльності місцевих Рад народних депутатів;

23) встановлення доходів, що надходять на утворення державного бюджету України;

24) вирішення питань про відкриття дипломатичних представництв, консульств, представництв при міжнародних організаціях, торговельних представництв України;

25) ратифікація і денонсація міжнародних договорів України;

26) здійснення контролю за наданням Україною позик, економічної та іншої допомоги іноземним державам, а також за укладенням угод про державні позики і кредити, одержувані з іноземних джерел;

26-1) введення в разі необхідності надзвичайного стану на території України;

27-1) встановлення військових звань, дипломатичних рангів, інших спеціальних звань і класних чинів;

29) накладення вето на укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України у разі, якщо вони суперечать Конституції та законам України; звернення до Конституційного Суду України з пропозицією дати висновок про конституційність та законність зазначених актів;

31) зупинення дії правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі невідповідності їх Конституції і законам України; скасування правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі, коли Верховна Рада Автономної Республіки Крим не привела їх у відповідність з Конституцією і законами України; скасування рішень обласних, районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів, якщо вони прийняті з порушенням Конституції і законів України;

34) затвердження указів Президента України про оголошення війни, введення воєнного і надзвичайного стану;

35) порушення перед Президентом України питання про виступ з позачерговою доповіддю на пленарному засіданні Верховної Ради України з найбільш важливих питань життя суспільства і держави.

Верховна Рада України приймає закони України, постанови, декларації, звернення, заяви [8].

Отже, ці два документи визначали загальні засади діяльності парламенту, але чіткої регламентації процедурних питань не давали, особливо у сферах законодавчого процесу, статусу народного депутата, взаємодії парламенту та інших гілок влади. В той період на законодавчому рівні не було чітко розмежовано компетенцію у прийнятті постанов, розпоряджень, указів між гілками влади, що постійно викликало суперечності, непорозуміння та протистояння, виразно виявлялися тенденції до перетягування функцій між виконавчою і законодавчою владою, попри проголошення принципу розподілу влади.

Чимало функцій Верховної Ради виконували інші державні органи. Так, Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року визначив, що строком до 21 травня 1993 р. Кабінет Міністрів має повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з питань щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення. Також зазначалося, що ці декрети мають силу закону і можуть зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення [9].

Але, з іншого боку, досить часто парламент не дотримувався своїх повноважень, беручи на себе функції виконавчої влади. Така невизначеність і нечітке формулювання статусу парламенту та інших органів державної влади мали свій наслідок. В середині 1993 року виникла парламентсько-президентська криза, наслідком якої стали дострокові вибори

Верховної Ради України і Президента України в 1994 року.

У жовтні 1992 року в Україні вперше відтоді, як оголосили незалежність, змінився уряд. На зміну Вітольду Фокіну приходив Леонід Кучма. Він дістав безпрецедентну підтримку парламенту: за нього проголосували 316 депутатів.

18 листопада 1992 року Л.Д. Кучма виступив у Верховній Раді з доповіддю про заплановані антикризові заходи уряду. «Оцінюючи політичну ситуацію в державі загалом, варто зрозуміти, що ми підійшли до останньої межі, до рубежу, за котрим уже немає нічого, крім хаосу й «беспредела», за котрим – катастрофа, і саме розуміння цього підводить нас до системи дій, в основі яких логіка виживання, логіка прагматизму й жорсткості», – сказав нещодавно призначений прем'єр-міністр [10].

Л.Д. Кучма запропонував Верховній Раді ухвалити «систему надзвичайних заходів». За його словами, це єдиний варіант порятунку держави й суспільства, «особливого вибору в нас немає». Того самого дня Рада знову понад 300 голосами пристає на його пропозицію й фактично відмовляється від права «останнього слова» в законотворчій діяльності. За місяць внесені відповідні зміни до Конституції, які дають змогу уряду протягом півроку ухвалювати декрети — документи, що підміняють собою закони. Єдине обмеження — право Верховної Ради накладати вето на документ протягом 10 днів із моменту його появи. Таким чином, новий Кабмін концентрує як виконавчу, так і законодавчу функції влади. Досі таке не повторювалося в Україні жодного разу.

За цей період уряд Л.Д. Кучми ухвалив 83 таких документи. Рада накладла вето тільки на один із них. Надзвичайні повноваження не допомогли уряду ні стабілізувати ситуацію в Україні, ні зберегти владу в той момент. На заваді стали як об'єктивні причини (майже повна залежність тогочасної економіки України від Росії, яку було важко вмиг розірвати), так і політичні чвари в Україні загалом і в межах уряду зокрема. Кабінет Міністрів під керівництвом Л.Д. Кучми припинив роботу вже

у вересні 1993 році. На той час це була вже третя спроба прем'єр-міністра подати у відставку менш ніж за рік перебування на посаді.

В Україні у 1994 році політична ситуація була складною. 17 червня 1993 року Верховна Рада України на вимогу страйкарів прийняла постанову «Про проведення Всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України», у якій вказувалося, що враховуючи соціально-політичну ситуацію, що склалася в Донбасі та інших регіонах України, розглянувши пропозиції народних депутатів, Верховна Рада України постановляла провести Всеукраїнський референдум 26 вересня 1993 року та внести в бюлетень для голосування відповідні питання [11].

Однак він не відбувся через певні обставини. Конституція УРСР не передбачала проведення референдуму за рішенням парламенту. Верховна Рада скасувала свою постанову і призначила вибори народних депутатів України на 27 березня 1994 року та президентські вибори на 26 червня 1994 року [12].

Висновки і пропозиції. Отже, розбудова демократичної та незалежної держави не можлива без професійного та дієвого парламенту. Україна, здобувши незалежність, отримала багато викликів. Одним із ключових стало питання створення парламенту. Складним та тернистим цей процес був до 28 червня 1996 року, до дня прийняття Конституції України, у якій остаточно закріплено статус парламенту як законодавчої гілки влади. Ми у нашій статті проаналізували складні роки в історії нашої держави, зокрема, здобуття незалежності, визнання України на міжнародному рівні і саме державне будівництво. Парламент 1898–1994 років діяв на основі Декларації про державний суверенітет України та Конституції (Основного Закону) Української РСР. Вказані документи визначали загальні засади діяльності парламенту, але чіткої регламентації процедурних питань не давали, особливо щодо законодавчого процесу, статусу народного депутата, взаємодії парламенту та інших гілок влади.

Список використаної літератури:

1. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 27.10.1989 р. № 8303-ХІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1989. № 45. С. 624.
2. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 27.10.1989 р. № 8304-ХІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1989. № 45. С. 626.
3. Остапович В.М. Історична місія Верховної Ради Української РСР 12-го скликання. *Історико-політичні студії*. 2014. № 2. С. 143–150.
4. Декларація про державний суверенітет України. Історія прийняття, документи, свідчення. Житомир : «Рута». 2010. 868 с.
5. Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. С. 429.
6. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про захист суверенних прав власності Української РСР». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1990, N 52, ст. 649.
7. Постанова Верховної ради України «Про тимчасовий регламент засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання» від 22 травня 1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1990, N 25, ст. 391. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-12>.
8. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
9. Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*.1993. N 2, ст.6. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2796-12>.
10. Голуб Андрій. Парадокс сильної руки. Тиждень. Уа. 21 вересня 2017 року. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/200400>.
11. Постанова Верховної Ради України «Про проведення Всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, N 29, ст.314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3283-12>.
12. Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України» *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, N 40, ст.388. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3470-12>.

Teptyk L. Background for the development of the parliament in independent (1989–1991)

The article deals with the issue of creation of Ukrainian Parliament, in particular, with its first stage that lasted from 1989 to 1994. This is a difficult period for the Ukrainian state and its development, as far as five years passed between the proclamation of independence and the adoption of the Constitution of Ukraine. During this period, the parliament worked with uncertain authority and without sufficient legislative support.

The article reveals an extremely important historical role of Ukrainian Parliament in the process of state formation of the late 20th century. Creation and formation of Ukrainian Parliament is a responsible step in the history of independent Ukraine.

During the period of independence proclamation Verkhovna Rada (Supreme Council) acted on the basis of Ukrainian SSR Constitution of 1978 and the Provisional Rules of Procedure of Ukrainian SSR Verkhovna Rada, approved by the resolution of May 22, 1990. The Provisional Rules of Procedure of Ukrainian SSR Verkhovna Rada defined Verkhovna Rada of Ukraine to be the supreme body of state power. Verkhovna Rada of Ukraine has power and authority to consider and resolve any issue that falls within the jurisdiction of Ukraine.

With regard to the Constitution (Basic Law) of Ukrainian SSR, Article 97 stated that the only body of legislative power in Ukraine is Verkhovna Rada of Ukraine which has power to consider and resolve any issue that, due to Constitution, doesn't fall within competence of the executive or judicial power, and is not one that is solved exclusively by All-Ukrainian referendum.

The study analyzed the significance of the Declaration on the State Sovereignty of Ukraine which became the basis for the adoption of Independence Act of Ukraine dated August 24, 1991, laying the foundations of Ukrainian Constitution and the main laws. It was stated that the starting point for the evolution analysis of Ukrainian Parliament was 1990, since

the Supreme Council of Ukrainian SSR, being elected that year, extended its powers during the period of Ukrainian independence and was officially recognized by Verkhovna Rada of Ukraine of the First Convocation.

The article states that clear regulation of procedural issues, especially in the sphere of the legislative process, the status of Parliament member, the interaction between parliament and other branches of government did not establish legislation.

Key words: *parliament, independence, Ukraine, state formation, constitution, referendum, law, state.*

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.16

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.4>

А. В. Токунова

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник відділу
господарсько-правових досліджень
проблем економічної безпеки
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ ООН У СФЕРІ БІЗНЕСУ І ПРАВ ЛЮДИНИ В РАМКАХ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗБУДОВИ МИРУ В СХІДНИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

У статті внесено низку пропозицій щодо шляхів імплементації Керівних принципів ООН у сфері бізнесу і прав людини до нормативно-правової бази України в напрямі забезпечення дотримання прав людини в районах, які знаходяться під впливом конфлікту (з фокусом на Донецькій і Луганській областях). Задля досягнення цієї мети здійснено такі кроки.

По-перше, проаналізовано Принцип 7 цього документа, де зазначено чотири ключові напрями, за якими держава має планувати й утілювати власні інтервенції для підтримки поваги до прав людини з боку суб'єктів підприємництва в таких умовах.

По-друге, досліджено поточну ситуацію у сфері підприємництва в регіонах, які зазнали впливу військового конфлікту. При цьому визначено ключові проблеми, з якими стикається бізнес на цих територіях.

По-третє, обґрунтовано вибір нормативно-правових актів, куди доцільно внести відповідні зміни. Зокрема, запропоновано провести оновлення Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, переліку програмних завдань і заходів до неї, оскільки платформа зазначеної Програми за своїм змістом поєднує питання економічного відновлення та прав людини, орієнтується на території, які зазнали впливу конфлікту. Саме ця специфіка має посприяти подальшому поглибленню синергії сфери забезпечення прав людини з боку бізнесу в умовах конфлікту й постконфліктного відновлення.

По-четверте, сформульовано конкретні тези для доповнення цих документів. Зокрема, враховуючи встановлені строки реалізації та загальну концепцію цієї цільової програми, сформульовано доповнення положень розділу щодо стратегічного компонента 2 («Економічне відновлення»).

Також запропоновано доповнення Переліку програмних завдань та заходів до названої Програми. Так, пропозиції стосувалися доповнення розділу «Пріоритетний напрям II. Економічне відновлення», підрозділу «Подолання інформаційних бар'єрів для підтримки малого та середнього підприємництва» низкою завдань.

Ключові слова: Керівні принципи ООН у сфері бізнесу і прав людини, повага бізнесу до прав людини, подолання наслідків військового конфлікту, постконфліктне відновлення, стратегічне планування, транзитивне правосуддя.

Постановка проблеми. Нині в Донецькій і Луганській областях склалася специфічна ситуація щодо економічного розвитку. По-перше, незважаючи на взяті на себе Україною зобов'язання щодо євроінтеграції та активного впровадження суттєвого пакету відповідних реформ, саме на території Донбасу відбувається збройний конфлікт, багато в чому спрямований на протидію цим тенденціям. По-друге, цей конфлікт суттєво вплинув на функціонування, а в окремих випадках призвів до руйнування традиційних економічних зв'язків і ланцюгів виробничих процесів східних регіонів.

Такий складний комплекс умов ставить державу та громадянське суспільство перед необхідністю виробити нове бачення економічного розвитку для цих територій. Нині актуальним є забезпечення синергії двох елементів: упровадження правових механізмів стимулювання регіонального економічного розвитку та забезпечення відновлення постраждалих територій.

Також варто пам'ятати, що, ратифікувавши Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1] (далі – Угода про Асоціацію), Україна визнала, «що спільні цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права, також є ключовими елементами цієї Угоди», вказівку про що закріплено в Преамбулі документа. Отже, вказана вище робота має включати в себе також елемент забезпечення прав людини у відповідній діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те що для України подібний виклик є новим, у світі вже існує розвинена практика поведження в схожих умовах. Так, одним із документів, які можуть стати в нагоді в цій ситуації, є Керівні принципи ООН у сфері бізнесу і прав людини (далі – Керівні принципи), затверджені у 2011 р. Резолюцією Ради ООН з прав людини A/HRC/RES/17/4 від 16 червня 2011 р. [2] у редакції, яку додано до доповіді Спеціального представника Генерального секретаря з питань

прав людини і транснаціональних корпорацій та інших підприємств [3]. Зокрема, п. 7 цього документа присвячено безпосередньо забезпеченню дотримання прав людини підприємствами в районах, які знаходяться під впливом конфліктів. Це зумовлює актуальність вивчення відповідних підходів для використання в сучасних українських реаліях.

Питання економічного розвитку й відновлення під час військових конфліктів (у т. ч. у випадку України) розглядалося в науковій літературі. Так, цій проблемі приділяли увагу такі науковці (як українські, так і зарубіжні), як М. Ботта, С. Гейтс, К. Краузе, І. Крейдич, Е. Лібанова, Х. Нігард, І. Сторонянська, Х. Хегре та інші. Безумовно, їхні праці формують окремі фундаментальні засади досліджуваної теми та виокремлюють низку проблем у цій галузі, проте недостатньо окреслюють шляхи їх вирішення.

Стосовно питання Керівних принципів, то ця тема широко висвітлюється за кордоном (див., наприклад, публікації Дж. Раггі, Р. Блітта, М. Аддо, Р. Мареса), але лише починає розроблятися в Україні. Серед вітчизняних учених окремим питанням цієї теми приділяли увагу О. Білик, В. Власюк, Г. Гулевська, О. Іваницька, Л. Костирко, І. Мосійчук, Г. Москалюк, О. Поважний, Л. Шергіна. Переважним чином мова велася про питання встановлення загальних рамок соціальної відповідальності бізнесу, окремих аспектів нефінансової звітності суб'єктів господарювання з огляду на найкращі світові практики, рідше – про розгляд сутності й перспектив упровадження цих принципів. Разом із тим наявним є брак пропозицій щодо того, як саме можна імплементувати підходи Керівних принципів у національну правову систему.

Метою статті є окреслення способів упровадження підходів Керівних принципів щодо забезпечення дотримання прав людини підприємствами в районах, які знаходяться під впливом конфліктів, до національної правової системи.

Виклад основного матеріалу. Як уже зазначалося, з огляду на євроінтеграційні процеси в країні, питання забезпечення прав людини має особливе значення для України на сучасному етапі розвитку.

Особливе значення відповідна робота має для східних регіонів.

Актуальність цього прописано згаданому вище Принципі 7 указаних Керівних принципів ООН [3], де закріплено, що, оскільки ризик грубих порушень прав людини посилюється в районах, які постраждали від конфліктів, держави повинні допомогти забезпечити те, щоб суб'єкти підприємницької діяльності, які працюють у таких умовах, не були задіяні в таких порушеннях. Також у положеннях цього Принципу розкриваються чотири ключові напрями, за якими держава має планувати й утілювати власні інтервенції задля підтримки поваги до прав людини з боку суб'єктів підприємництва в таких умовах, до яких належать:

(а) налагодження контактів із суб'єктами підприємництва на якнайбільш ранньому етапі, щоб допомогти їм запобігати ризикам, виявляти й пом'якшувати ризики від їхньої діяльності та ділових відносин стосовно прав людини;

(б) надання адекватної допомоги суб'єктам підприємництва для оцінювання й подолання підвищених ризиків зловживань, приділяючи особливу увагу як ґендерному, так і сексуальному насильству;

(с) заборона доступу до державної підтримки та послуг для суб'єктів підприємництва, які пов'язані з грубими порушеннями прав людини й відмовляються співпрацювати у виправленні ситуації;

(д) забезпечення того, щоб нинішня політика, законодавство, нормативно-правові акти й виконавчі заходи були ефективними для усунення ризику залучення бізнесу до грубих порушень прав людини [3].

Як видно зі змісту Принципу 7, в умовах конфлікту на державу покладається першочергове завдання із забезпечення адекватної та ефективної допомоги суб'єктам підприємництва, для яких ведення діяльності в таких ускладнених умовах є викликом і потребує додаткових знань та інструментів. Звісно, це не знімає з держави її ключового обов'язку щодо забезпечення захисту прав людини, для чого також пропонуються відповідні заходи.

Зважаючи на значну кількість поточних проблем, із якими стикається бізнес на

Сході України (щонайменше – втрата ринків сировини та збуту, складнощі в доступі до кредитних коштів, брак кваліфікованих кадрів через від'їзд значної частини висококласних спеціалістів з регіону тощо), підприємці передусім переймаються проблемами власного виживання. При цьому питання забезпечення дотримання прав людини часто залишається поза увагою, більше того, можливими є зловживання з боку бізнесу в цьому напрямі. У подібних умовах захисну роль мала б узяти на себе держава, проте вона не завжди встигає врахувати всі виклики сучасних умов, що швидко змінюються.

Тому сьогодні галузь підприємництва багато в чому залишилася поза чітко артикульованою увагою держави в контексті виконання чинних міжнародних зобов'язань у сфері прав людини. А така ситуація, у свою чергу, не сприяє підвищенню інвестиційної привабливості й розширенню економічних зав'язків вітчизняних підприємств із закордонними партнерами.

Додатково варто враховувати, що на території Донецької та Луганської областей діє велика кількість міжнародних організацій, які спеціалізуються як на питаннях прав людини, так і на сфері економічного відновлення та розвитку бізнесу. Відповідно, увага закордонних партнерів великою мірою прикута саме до цих регіонів.

Чітко сформульована політична воля центрального й регіонального рівнів управління щодо практичної імплементації Керівних принципів ООН і відповідне впровадження заходів у цьому напрямі матимуть позитивний вплив на загальну оцінку східних регіонів та України загалом з обох критеріїв: щодо захисту прав людини й стосовно розвитку сталого підприємництва.

З іншого боку, імплементація відповідних практик до національної правової бази є трудомістким процесом, потребує попереднього всебічного аналізу та часу для впровадження цих підходів так, щоб це було не простим копіюванням зарубіжних норм, а розвитком національного законодавства відповідно до означених підходів.

Тому на початку цього процесу доцільним є внесення положень щодо прагнення

до поваги до прав людини у здійсненні підприємницької діяльності до відповідних стратегічних нормативно-правових актів.

Першим кроком щодо впровадження цього підходу може стати внесення доповнень до Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071 [4]. Перелік програмних завдань і заходів деталізується в Додатку № 2 [5] до цього нормативно-правового акта, має таку структуру: розвиток спроможності у сфері місцевого економічного планування; подолання інформаційних бар'єрів для підтримки малого та середнього підприємництва; створення умов для підвищення рівня зайнятості населення; надання підтримки мікро-, малому й середньому бізнесу та розширення доступу до фінансових послуг; розвиток промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку й переведення їх на сучасні технологічні платформи. Нарешті, розділ цієї програми «Завдання і заходи» закріплює загальний підхід до процесу її реалізації, який передбачає здійснення комплексу заходів із застосуванням підходу, що базується на правах людини, у тому числі з урахуванням ґендерних аспектів [4].

Отже, платформа зазначеної Програми добре підходить для втілення перших ініціатив держави стосовно Керівних принципів ООН, оскільки за своїм змістом поєднує питання економічного відновлення та прав людини, орієнтується для виконання на територіях, які зазнали впливу конфлікту. Саме ця специфіка має посприяти подальшому поглибленню синергії сфери забезпечення прав людини та бізнесу як з боку державного регулювання, так й поточного здійснення підприємницької діяльності.

Ураховуючи встановлені строки реалізації та загальну концепцію програмного документа, пропонуємо внести доповнення до Стратегічного компонента 2 («Економічне відновлення») Програми, виклавши його в такій редакції:

«... економічне відновлення через розвиток спроможностей у сфері місцевого економічного планування, здійснення

структурних змін і надання підтримки мікро-, малому й середньому бізнесу в тому числі з питань взаємозв'язку прав людини та підприємницької діяльності, розширення доступу до фінансових послуг, зокрема, у сфері кредитування й мікрокредитування; забезпечення розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку й переведення їх на сучасні технологічні платформи, впровадження кращих світових підходів до сталого економічного зростання через забезпечення поваги бізнесу до прав людини; створення нових насамперед високотехнологічних робочих місць і підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів і забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу; ...».

Відповідної актуалізації потребуватиме й Перелік програмних завдань та заходів до названої Програми [5]. Пропонується доповнити розділ «Пріоритетний напрям II. Економічне відновлення», підрозділ «Подолання інформаційних бар'єрів для підтримки малого та середнього підприємництва» такими завданнями:

– *«Підвищення поінформованості суб'єктів підприємництва стосовно Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини, практики їх імплементації в ЄС і країнах світу, стосовно відповідного впливу на регулювання економічної діяльності й розвитку за кордоном;*

– *Вивчення досвіду розроблення національних планів дій з імплементації Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини».*

Висновки і пропозиції. У статті визначено способи впровадження підходів Керівних принципів щодо забезпечення дотримання прав людини в районах, які знаходяться під впливом конфлікту, до національної правової системи. Зокрема, запропоновано шляхи оновлення Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, переліку програмних завдань і заходів до неї.

Серед подальших напрямів розвитку цієї теми варто зазначити доцільність

актуалізації в цьому напрямі стратегій розвитку Донецької [6] і Луганської [7] областей відповідно до Керівних принципів у частині економічного відновлення/розвитку й відповідне запровадження заходів із надання підтримки суб'єктам підприємництва в забезпеченні ними поваги до прав людини.

Список використаної літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.
2. Human rights and transnational corporations and other business enterprises: Resolution adopted by the Human Rights Council 16 June 2011 № A/HRC/RES/17/4. URL: <http://undocs.org/A/HRC/RES/17/4>.
3. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework: Annex to the Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie on 21 March 2011 № A/HRC/17/31. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/17/31&Lang=E.
4. Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. *Офіційний вісник України*. 2018. № 6. С. 55. Ст. 248.
5. Додаток 2: Завдання і заходи з виконання Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF#n86>.
6. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2020 р., затверджена Розпорядженням Голови обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 21 червня 2016 р. № 498. URL: http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/3_Strategiya-2020.pdf.
7. Стратегія розвитку Луганської області до 2020 р., затверджена Розпорядженням Голови обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 28 жовтня 2016 р. № 624, зі змінами відповідно до Розпорядження від 5 вересня 2017 р. № 630. URL: http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategy_ukr_20-07-2017.pdf.

Tokunova A. Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the framework of the recovery and peacebuilding in the Eastern regions of Ukraine

The article contains a list of suggestions regarding the ways for the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) implementation in the Ukrainian normative and regulatory framework, with an accent on the respect for human rights in the conflict-affected areas ensuring (with a focus on Donetsk and Luhansk regions). To achieve this objective, the following steps were made.

First of all, the Principle 7 of this document was analyzed, where four key areas of how the state should plan and implement its interventions to support respect for human rights by entrepreneurs in such circumstances, were identified.

Secondly, the current situation in the entrepreneurship sector in the conflict-affected regions was investigated. The key problems, faced by businesses in these territories, were identified.

Thirdly, the national legal acts, which should be modified, were determined. In particular, it was proposed to implement UNGPs approaches through updating of the Targeted State Program for Recovery and Peacebuilding in the Eastern Regions of Ukraine and its List of Tasks and Activities.

The platform of this Program is highly applicable by its content, as it consolidates issues of economic recovery and human rights and targets on the noticed conflict-affected territories.

Directly this specificity may contribute to further deepening of the synergy in the field of ensuring human rights by business in the conflict and post-conflict recovery.

Fourthly, concrete suggestions to supplement these documents were formulated. In particular, considering the established terms for implementation and the general concept of the

Program, the adjustments to the section on Strategic Component 2 ("Economic Recovery") were drafted.

It was also proposed to update the List of Tasks and Activities of this Program concerning the section "Priority direction II. Economic Recovery" (sub-section "Overcoming Information Barriers to Support Small and Medium Business").

Key words: *UN Guiding Principles on Business and Human Rights, respect for human rights by business enterprises, overcoming the armed conflict consequences, post-conflict recovery, strategic planning; transitional justice.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.5>

Р. М. Рачинський

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБЛІКУ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

У статті досліджено діючий порядок взяття на облік платників податків за основним місцем обліку та зняття з обліку. Встановлено, що взяття на облік за основним місцем обліку платників податків здійснюється контролюючими органами за принципом організаційної єдності реєстраційних процедур. Зроблено висновок, що платники податків це фізичні особи, які є громадянами України, що підлягають взяттю на облік у контролюючих органах за місцем реєстрації проживання. Виявлено, що останнім часом актуальним питанням залишається те, що стосується взяття на облік у контролюючих органах внутрішньо переміщених осіб, для яких місце проживання засвідчує довідка про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи. Встановлено, що для цієї категорії платників податків передбачено спрощену процедуру реєстрації підприємця – за місцем проживання у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію на підставі довідки про взяття на облік.

Розглянуто порядок взаємодії між технічним адміністратором Єдиного державного реєстру та Державною фіскальною службою України. Досліджено порядок взяття на облік платників податків за неосновним місцем обліку. Досліджено процедуру зняття з обліку у контролюючих органах юридичної особи, її відокремлених підрозділів та самозайнятих осіб, що здійснюється автоматично, на підставі надання інформації від державного реєстратора про проведення державної реєстрації припинення юридичної особи або закриття її відокремленого підрозділу.

Встановлено, що існуюча процедура зняття з обліку платників податків в автоматичному режимі викликає ряд проблем, однією з яких є те, що контролюючі органи позбавлені правових підстав для реагування на стадії створення платника податків без наміру здійснювати господарську діяльність, що сприяє виникненню фіктивних підприємств.

Для упередження виникнення детермінантів податкових правопорушень через створення фіктивних суб'єктів господарювання, запропоновано внести зміни до порядку здійснення державної реєстрації, суб'єктів господарювання – платників податків через контролюючі органи, які на стадії державної реєстрації повинні забезпечити контроль за достовірністю поданих документів та здійснити аналіз реальності господарських операцій. Зокрема, запропоновано внести зміни до ч. 2, ст. 13 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», а саме: скасувати п. 1, п. 4. Скасувати ч. 3 цього ж Закону та визнати таким, що втратив чинність, Наказ Міністерства фінансів України «Про інформаційну взаємодію між Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань й інформаційними системами Державної фіскальної служби України».

Ключові слова: правове регулювання, контролюючі органи, облік платників податків, Єдиний державний реєстр, взяття на облік платника податків, зняття з обліку платників податку.

Постановка проблеми. Облік платників податків є одним із етапів заходів адміністрування, оскільки без податкового обліку заходи ідентифікації платника податків та його платежів позбавляє можливості забезпечення контролю за своєчасною та у повному обсязі сплатою податків, зборів, платежів. Але сьогодні, із запровадженням автоматичної системи реєстрації платників податків шляхом подання відомостей від Єдиного державного адміністратора, виник ряд проблем, які потребують негайного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливу увагу дослідженню цього питання було приділено Д.В. Піддубню, якою було запропоновано визначення обліку платників податків, досліджено його роль, місце та значення у системі податкового контролю. Запропоновано дефініції «податкова реєстрація», «облікові повноваження державних органів», «система законодавства з обліку платників податків», «правовідносини у сфері обліку платників податків». Визначено місце та значення юридичних фактів у правовідносинах з податкової реєстрації [1].

Заслужують на увагу наукові праці О.М. Мінаєвої, яка присвятила свої роботи дослідженню проблеми правового регулювання податкового обліку та питання його реалізації у податковому законодавстві, зокрема, розкрила суть його поняття та правову природу. Дослідила питання взаємодії платників податків та контролюючих і правоохоронних органів з приводу ведення податкового обліку та подання податкової звітності. Наведено пропозиції щодо конкретних змін нормативно-правових актів, що регулюють питання ведення податкового обліку, подання податкової звітності [2].

Метою статті є дослідження діючого порядку взяття на облік платників податків за основним та неосновним місцем обліку та зняття з обліку. Виявлення проблеми, що мають негативні наслідки для держави з причин недосконалості чинного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Облік платників податків ведеться з метою створення умов для здійснення контролюю-

чими органами контролю за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати податків, нарахованих фінансових санкцій, дотримання податкового законодавства (п. 63.1, ст. 63 ПК України [3]).

У п. 16.1, ст. 16 ПК України міститься норма, яка вказує на обов'язок платника податків стати на облік у контролюючих органах. Ця норма міститься й у п. 63.3 ст. 63 ПК України, але в ній конкретизовано, що платник податку зобов'язаний стати на облік як за основним, так і за неосновним місцем обліку.

Взяття на облік за основним місцем обліку платників податків здійснюється контролюючими органами за принципом організаційної єдності реєстраційних процедур. Відповідно до п. 2 ст. 13 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» на технічного адміністратора Єдиного державного реєстру покладено обов'язок із передачі до інформаційних систем центрального органу виконавчої влади, що реалізує єдину державну податкову політику та державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, відомостей про проведення реєстрації суб'єкта господарювання в день проведення реєстраційної процедури [4].

Обмін інформацією між технічним адміністратором Єдиного державного реєстру та Державною фіскальною службою України відбувається на підставі затвердженого Порядку інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань й інформаційними системами Державної фіскальної служби України [5].

Під час здійснення Інформаційної взаємодії задіяні інформаційні системи: Міністерства юстиції України – Реєстр; Державної фіскальної служби України – Єдиний банк даних про платників податків – юридичних осіб, Реєстр самозайнятих осіб, який є складником Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, та Реєстр страхувальників Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування [5].

П. 1.4 «Порядку обліку платників податків і зборів» конкретизує, що платники податків підлягають реєстрації або взяттю на облік у контролюючих органах за місцезнаходженням юридичних осіб та їх відокремлених підрозділів за місцем проживання фізичних осіб [6].

Місцем проживання фізичної особи є житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово, але фізична особа може мати кілька місць проживання (п. 1, п. 6 ст. 29 ЦК України [7]). П. 1 ст. 379 ЦК України конкретизує, що «житло» це житловий будинок, квартира, інше жите приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них.

Конституція гарантує кожному свободу пересування та вільний вибір місця проживання (ст. 33 [8]). Однак відповідно до ст. 6 ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» громадянин України, іноземці чи особи без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом тридцяти календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання [9]. До того ж у Правилах реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру вказано, що не дивлячись на те, що особа може проживати у двох і більше місцях, вона має здійснювати реєстрацію місця проживання тільки за однією з цих адрес за власним вибором. І саме за адресою зареєстрованого місця проживання з особою ведеться офіційне листування та вручення офіційної кореспонденції [10]. Тобто місце проживання, за яким зареєстрована фізична особа, і є її податковою адресою, за якою вона і має бути взята на облік у контролюючому органі, що підтверджується п. 45.1, ст. 45 ПК України.

Отже, можна зробити висновок, що платники податків це фізичні особи, які є громадянами України, що підлягають взяттю на облік у контролюючих органах за місцем реєстрації її проживання.

Останнім часом актуальним питанням залишається те, що стосується взяття на облік у контролюючих органах внутріш-

ньо переміщених осіб. Для цієї категорії осіб місце проживання засвідчує довідка про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи. Адресою фактичного місця проживання внутрішньо переміщеної особи може бути адреса місця компактного поселення внутрішньо переміщених осіб (адреса містечка із збірних модулів, гуртожитку, оздоровчого табору, будинку відпочинку, санаторію, пансіонату, готелю тощо) (п. 2 ст. 5 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [11]).

До того ж законодавством передбачено спрощену процедуру реєстрації внутрішньо переміщеної фізичної особи – підприємця особи (без вимог, що застосовуються до звичайної процедури) за місцем проживання такої особи у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію на підставі довідки про взяття на облік (п. 6 ст. 7 Закону [11]).

Однак після взяття на облік на платника податків покладається обов'язок повідомляти контролюючі органи за основним місцем обліку про всі об'єкти оподаткування і об'єкти, пов'язані з оподаткуванням.

Так, у разі укладення нового договору оренди земельної ділянки комунальної форми власності протягом року платник податку – юридична особа, зобов'язаний протягом 20 календарних днів місяця, що настає за звітним, подати податкову декларацію (п. 286.4 ст. 286 ПК України [3]). Аналогічна вимога міститься й у пп. 266.7.5, п. 266.7 ст. 2656 ПК України щодо обов'язковості подання податкової декларації протягом 30 календарних днів з дня виникнення права власності юридичною особою на новий об'єкт житлової та/або нежитлової нерухомості.

Проте податковим законодавством покладено обов'язок повідомляти про всі об'єкти оподаткування не тільки на платників податків, але й на суб'єктів публічного права, зокрема:

– органи, що здійснюють державну реєстрацію транспортних засобів, – про транспортні засоби, щодо яких у фізичних осіб виникає або припиняється право власності, щомісяця, але не пізніше

10 числа наступного місяця (пп. 70.16.2, п. 70.16 ст. 70 ПК України);

– органи державної реєстрації морських, річкових та повітряних суден – про судна, щодо яких у фізичних осіб виникає або припиняється право власності, щомісяця, але не пізніше 10 числа наступного місяця (пп. 70.16.3, п. 70.16 ст. 70 ПК України);

– органи державної реєстрації прав на нерухоме майно стосовно нерухомого майна, щодо якого у фізичних та юридичних осіб виникає або припиняється право власності щокварталу у 15-денний строк після закінчення податкового кварталу (70.16.6, п. 70.16 ст. 70 ПК України) [3].

Однак відповідно до затвердженого Порядку обліку платників податків і зборів, на останніх покладається обов'язок стати на облік у контролюючих органах не тільки за основним, але і за неосновним місцем обліку. Підставою для цього є наявність відокремлених підрозділів юридичних осіб, рухомого та нерухомого майна, які є об'єктами оподаткування на території інших адміністративно-територіальних одиниць.

Під об'єктами оподаткування слід розуміти майно та дії, у зв'язку з якими у платника податків виникають обов'язки щодо сплати податків та зборів. До того ж п. 63.3 ст. 63 ПК України вказує на обов'язковість повідомлення платником податків контролюючих органів у разі появи нових об'єктів оподаткування.

Ст. 22 ПК України уточнює, що об'єктами оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) тощо.

Отже, об'єктом оподаткування може бути:

– об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його частка, який знаходиться у власності фізичних або юридичних осіб (пп. 266.2.1, п.266.2 ст. 266 ПК України);

– легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої

законом на 1 січня податкового (звітного) року (пп. 267.2.1, п.267.2 ст. 267 ПК України);

– земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні платника податків; земельні частки (паї), які перебувають у власності (пп. 270.1 ст. 270 ПК України) [3].

За наявності цих об'єктів фізична чи юридична особа має стати на облік за неосновним місцем обліку.

Зняття з обліку у контролюючих органах юридичної особи, її відокремлених підрозділів та самозайнятих осіб також здійснюється автоматично, на підставі надання інформації від державного реєстратора про проведення державної реєстрації припинення юридичної особи або закриття її відокремленого підрозділу (п. 67.1 ст. 67 ПК України [3]).

Однак сьогодні наявна процедура зняття з обліку платників податків в автоматичному режимі викликає ряд проблем, однією з яких є те, що контролюючі органи позбавлені правових підстав для реагування на стадії створення платника податків без наміру здійснювати господарську діяльність. Тобто йдеться про створення фіктивних підприємств.

Державна фіскальна служба України виділяє такі ознаки фіктивності підприємства:

– у засновника на меті є умисел та досягнення протиправної мети та податкової вигоди;

– господарську діяльність від імені юридичної особи можуть здійснювати не засновники, а ініціатор;

– підприємство не знаходиться за юридичною адресою, що внесена до Єдиного державного реєстру;

– фіктивні підприємства не подають податкову звітність;

– відомості про працюючих відсутні, не подаються звіти 1ДФ;

– вони не мають основних фондів та умов для виробництва чи ведення будь-якої господарської діяльності [12].

Відповідно до п. 2 ст. 4 та ст. 17 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» для здійснення державної реєстрації юридична чи фізична

особа має подати в електронній формі документи, знаходячись на території будь-якої адміністративно-територіальної одиниці в Україні (тобто через єдине вікно). Наприклад, для реєстрації юридичної особи треба подати такі документи: заяву про державну реєстрацію створення юридичної особи; заяву про обрання юридичною особою спрощеної системи оподаткування та/або реєстраційну заяву про добровільну реєстрацію як платника податку на додану вартість; установчий документ юридичної особи; документ про сплату адміністративного збору; документ, що містить інформацію про розмір обов'язкових платежів, сплата яких є необхідною для започаткування діяльності товариства [4].

Однак до компетенції державного реєстратора не належить перевірка документів на предмет достовірності. Отже, протягом робочого дня реєструється велика кількість платників податків за адресами масової реєстрації на невстановлені адреси, призводячи до появи фіктивних підприємств, боротьба з якими здійснюється вже за наслідками їхньої діяльності, тоді як правових заходів упередження виникнення такого явища, як фіктивні підприємства та конвертаційні центри, діюча законодавча база не містить.

Вказані обставини дають підстави для породження схем ухилення від оподаткування, які руйнуються вже після ненадходження коштів до бюджету, але процедуру недопущення таких схем через правові запобіжники саме під час реєстрації платника податків наразі законодавство не містить.

Також однією з проблем чинного законодавства є припинення платника податків та зняття його з податкового обліку. Так, несумлінні платники податків, використовуючи схеми ухилення від оподаткування, фактично залишають підприємства через схему реєстрації в іншому регіоні.

Відповідно до п. 1,5 ст. 104 ЦК України припинення юридичної особи може бути лише у разі її реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації з дня внесення до єдиного державного реєстру запису про її припинення [7].

Підставою для зняття з обліку у контро-

люючих органів є наявність хоча б одного з таких відомостей (документів):

- відомостей державного реєстратора про внесення до Єдиного державного реєстру запису про рішення засновників (учасників) юридичної особи про її припинення;

- відомостей з Єдиного державного реєстру чи ЄДРПОУ, повідомлення органу державної реєстрації про припинення (закриття) відокремленого підрозділу;

- судових рішень або відомостей з Єдиного державного реєстру інформації щодо прийняття судом рішень про порушення провадження у справі про банкрутство чи визнання банкрутом платника податків, визнання недійсною державної реєстрації чи установчих документів, реорганізацію платника податків (п. 11.5 Наказу [6]).

Зазвичай основною підставою для зняття з податкового обліку платників податків є банкрутство. Але реалізації процедури припинення передують цілий ряд негативних чинників, які полягають у тому, що платнику податків визначаються грошові зобов'язання, які він має сплатити до бюджетів усі рівнів; вживаються заходи зі стягнення податкового боргу, здійснюються витрати держави на судовий збір, оплату послуг арбітражного керуючого та ліквідатора, але економічний ефект у вигляді надходження коштів до бюджету відсутній, оскільки зазвичай кошти та активи у таких платників податків відсутні.

Висновки і пропозиції. Для попередження виникнення детермінантів податкових правопорушень через створення фіктивних суб'єктів господарювання пропонується внести зміни до порядку здійснення державної реєстрації, суб'єктів господарювання – платників податків не через органи юстиції, а через контролюючі органи, які на стадії державної реєстрації повинні забезпечити контроль за достовірністю поданих документів та здійснити аналіз реальності господарських операцій. Для цього пропонується внести зміни до ч. 2 ст. 13 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», зокрема, скасувати п. 1, п. 4. Скасувати ч.3 цього ж Закону

та визнати таким, що втратив чинність Наказ Міністерства фінансів України від 18.03.2016 р. № 759/5/371 «Про інформаційну взаємодію між Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань й інформаційними системами Державної фіскальної служби України».

Водночас пропонується внести зміни до п. 19-1.1.3, п. 19-1 ст. 19-1 ПК України та викласти у такій редакції:

Стаття 19-1. Функції контролюючих органів

19-1.1.3. здійснюють взяття на облік платників податків (юридичної особи, її відокремленого підрозділу; відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації, представництва, філії іноземної благодійної організації; фізичної особи – підприємця), надають адміністративні послуги платникам податків, зборів, платежів.

Також пропонується доповнити п. 21.1 ст. 21 ПК України пунктом 21.1.11, в якому зобов'язати посадових осіб контролюючих органів здійснювати перевірки достовірності документів, які платник податків подає для взяття (зняття) з обліку.

З урахуванням вищевказаного варто зазначити, що через фільтри створення суб'єкта господарювання можливо досягнути мети упередження злочинів, а не боротьби з наслідками таких злочинів.

Список використаної літератури:

1. Піддубна Д.В. Правове регулювання обліку платників податків як елемент податкової діяльності держави : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.В. Піддубна ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2008. 20 с. укр.
2. Мінаєва О.М. Правове регулювання податкового обліку в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Мінаєва ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 17 с. укр.
3. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями) : Закон від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон від 15 травня 2003 р. № 755-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
5. Порядок інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань й інформаційними системами Державної фіскальної служби України: Наказ від 18 березня 2016 р. № 759/5/371 / Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0446-16>.
6. Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів: Наказ від 09 грудня 2011 р. № 1588 / Міністерство фінансів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1562-11>.
7. Цивільний кодекс України Закон 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
8. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
10. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру: Постанова від 2 березня 2016 р. № 207 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF>.
11. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#n109/>.
12. Щодо деяких аспектів фіктивності в господарських операціях: офіційний портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://vin.sfs.gov.ua/diialnist/ya-mayu-pravo!/print-335132.html>.

Rachynskyi R. Legal regulation of revenue of tax payers

The article investigates the current procedure for registering taxpayers at the main place of accounting and accounting. It was established that the registration of the main place of taxpayers accounting is carried out by the controlling bodies on the principle of organizational unity of registration procedures. It is concluded that taxpayers – individuals who are citizens of Ukraine are subject to registration in the supervisory bodies at the place of registration of their residence. It has been revealed that the most recent issue remains the issue of the registration of internally displaced persons in the controlling bodies for which the residence permit is certified by the certificate of registration as an internally displaced person. It has been established that for this category of taxpayers, a simplified registration procedure as an entrepreneur is provided – by the place of residence in the relevant territorial body, authorized to conduct state registration on the basis of the registration certificate.

The order of interaction between technical administrator of the Unified State Register and the State fiscal service of Ukraine is considered. The order of registration of taxpayers for the non-main place of accounting is investigated. The procedure of the registration in the controlling bodies of a legal entity, its separate subdivisions and self-employed persons carried out automatically, on the basis of providing information from the state registrar about the state registration of the termination of a legal entity or the closure of its separate subdivision, is investigated.

It has been established that the existing procedure for the removal of taxpayers in the automatic mode raises a number of problems, one of which is that, while controlling the authorities, there are no legal grounds for responding to the stage of creation of a taxpayer without the intention to carry out economic activities that contribute to the emergence of fictitious enterprises.

To prevent the emergence of determinants of tax offenses through the creation of fictitious business entities, it is proposed to amend the procedure for the implementation of the state registration, business entities – taxpayers through the supervisory bodies, which at the stage of state registration should provide control over the reliability of the documents submitted and carry out an analysis of reality. business operations. In particular, it is proposed to amend ch.2, art. 13 of the Law "On State Registration of Legal Entities, Individuals – Entrepreneurs and Public Formations", namely: to repeal p.1, p.4. To repeal part 3 of the same Law and to declare invalid the Order of the Ministry of Finance of Ukraine "On Information Interaction between the Unified State Register of Legal Entities, Individuals - Entrepreneurs and Public Formations and Information Systems of the State Fiscal Service of Ukraine".

Key words: *legal regulation, control of bodies, accounting of taxpayers, Unified state register, registration of taxpayer, tax account taker.*

УДК 343.35

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.6>**О. В. Скочиляс-Павлів**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

КОРУПЦІЯ ЯК НЕГАТИВНЕ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ: ОЗНАКИ ТА ПРИЧИНИ

У статті розглянуто і виокремлено основні ознаки корупції в Україні, серед яких соціальний характер корупції, її системність та латентність. Визначальною ознакою корупції є її належність до соціальних явищ. Особливістю сучасної корупції в Україні є її інституціональний та системний характер, внаслідок чого вона широко поширена у всіх регіонах країни і на всіх рівнях державної і місцевої влади. Здебільшого корупція є латентною, тобто прихованою, оскільки є взаємовигідною. Наголошується на тому, що основні зусилля держава повинна спрямовувати на виявлення та нейтралізацію причин виникнення та поширення корупції, мінімізацію корупційних ризиків. Аналізуються причини корупції в Україні, головними з яких є політичні, економічні, правові, соціальні та психологічні. До основних політичних причин корупції можна віднести загальну нестабільність політичної влади, недостатню вираженість і твердість політичної волі державних діячів у сфері протидії корупції. Серед економічних причин корупції насамперед необхідно виділити нестабільність економіки країни, нерозвиненість грошово-фінансової системи, відсутність прозорих механізмів роздержавлення власності та проведення тендерів для державних закупівель, несприятливий інвестиційний клімат. Правові (юридичні) причини корупції пов'язані із недоліками законодавства, що має регулювати розв'язання політичних, економічних, соціальних, організаційно-управлінських проблем запобігання корупції та корупційним діянням. Соціальними причинами корупції прийнято вважати слабкість громадянського суспільства, деморалізацію державних службовців, які найчастіше виступають одним із суб'єктів корупційних діянь. Серед психологічних причин корупції насамперед виділяють відсутність морального бар'єру для припинення або відмови від корупційних дій в системі цінностей та установок суспільства в цілому і громадян зокрема. Важливу особливість соціально-психологічного клімату в суспільстві, що сприяє процвітанню корупції, є так званий подвійний моральний стандарт. З одного боку, корупція, особливо у владних структурах, вважається суспільством абсолютно неприйнятною та недопустимою, з іншого – низова корупція оцінюється як цілком допустима. Сучасний стан справ в Україні, який характеризується нестабільною політичною ситуацією, свідчить про те, що корупція – системна проблема нашої країни, і потрібно докласти величезну кількість зусиль для того, щоб цю ситуацію виправити.

Ключові слова: ознаки корупції, системність, латентність, причини корупції, протидія корупції.

Постановка проблеми. Масштаби поширення корупції у світі та посилення уваги міжнародного співтовариства до цього негативного явища перетворили корупцію на глобальну проблему сучасності. Багато країни, в тому числі й Україна, ввели в практику державної політики широкий арсенал заходів щодо протидії корупції. Проте, незважаючи на реалізацію протягом останніх років передбаче-

ного нормативними актами України багаторівневого комплексу заходів в даній сфері (наприклад, створення Національного агентства з питань запобігання корупції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Вищого антикорупційного суду), корупція, як і раніше, серйозно ускладнює нормальне функціонування цілого ряду громадських механізмів, створює перешкоди на шляху проведення соціальних перетворень і підвищення ефективності економіки, викликає в суспільстві

серйозну тривогу, формує недовіру до державних інститутів, а також зумовлює формування негативного іміджу України на міжнародній арені. Більшість науковців та практиків дотримуються думки, що основні зусилля держава повинна спрямовувати на виявлення та нейтралізацію причин виникнення та поширення корупції, мінімізацію корупційних ризиків, а для цього потрібно розуміти сутність та ознаки цього негативного соціального явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання корупції, її природи, причин та шляхів подолання завжди займали і займають належне місце у наукових дослідженнях. Різні аспекти вивчення та розв'язання цієї проблеми висвітлено у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, А. Гайдука, В. Гаращука, В. Гіжевського, Р. Калюжного, М. Камлика, С. Ківалова, А. Комзюка, В. Марчука, М. Мельника, Є. Невмержицького, О. Негодченка, С. Рогульського. Окремо слід виділити праці останніх років таких вчених, як Є.О. Алісов, Б.М. Головкін, В.В. Белєвцева, О.В. Клок, С.Ю. Лукашевич, В.В. Мартиновський, В.Я. Настюк, М.В. Романов, М.І. Хавронюк, О.М. Шевчук, у яких висвітлюється сучасний стан справ у сфері запобігання корупції.

Мета статті – на основі аналізу досліджень фахівців у сфері протидії корупції, результатів соціологічних опитувань виявити та описати основні ознаки корупції та здійснити аналіз причин існування корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах корупція є однією із найважливіших проблем, яка перешкоджає формуванню правової держави та громадянського суспільства і стала частиною політичного, економічного, соціального життя держави. Це негативне явище проявляється у багатосторонніх вертикально-горизонтальних зв'язках в суспільстві та державі і зумовлено історичними, економічними, соціальними, політичними, правовими, національними, культурними, моральними факторами. Корупція як складне соціальне явище зародилася в далекій давнині і продовжує існувати в наші дні, видозмінюючи лише форми свого існування.

На думку В.М. Трепака, визначальною ознакою корупції є її належність до соціальних явищ. Корупція є породженням соціуму та відносин у ньому, коли відокремлення управлінських функцій у різних сферах (господарських, громадських тощо) породжує в посадовій особі можливість розпоряджатися ресурсами, приймати рішення не в інтересах цього самого суспільства, а виходячи зі своїх корисливо-еґоїстичних мотивів [1, с. 109–110].

Особливістю сучасної корупції в нашій державі є її інституціональний характер, формування корупційних «ланцюжків» і мереж, проникнення в усі сфери державного управління (судова система, правоохоронні органи, поліція, армія, освіта, медицина тощо), в результаті чого ставиться під загрозу діяльність державних інститутів і забезпечення національної безпеки.

Корупція в сучасній Україні має системний характер і досить поширена у всіх регіонах країни і на всіх рівнях державної і місцевої влади, що є вкрай небезпечно. Коли корупція зустрічається рідко, її відносно легко виявити, притягнути до відповідальності винних осіб та запобігти поширенню. Коли корупція набуває широкого поширення, її важче контролювати і, відповідно, боротися. Але найгірший варіант, коли корупція стає системним явищем і охоплює країну, державні інституції та приватний сектор. Це призводить до того, що громадяни адаптовуються до корумпованого шляху вирішення справ і корупція стає способом життя. Системну корупцію дуже важко подолати, і це може мати руйнівний вплив на економіку.

Наступною ознакою корупції є те, що здебільшого вона є латентною, тобто прихованою. Це зумовлено тим, що зазвичай корупція є взаємовигідною, кожен із суб'єктів корупції має конкретну особисту зацікавленість. Як показує практика, корупцію нелегко виявити, важко розслідувати і ще складніше притягти до відповідальності винних осіб.

Взаємний інтерес корупційного характеру влади і громадянина виникає найчастіше у таких двох випадках:

1. Коли влада повинна надати громадянину деякі послуги (надати доз-

віл, довідку). У таких ситуаціях корупції сприяє: збереження широкої сфери державних послуг, охоплених дозвільним принципом; незнання громадянами своїх прав на отримання послуг або обов'язків чиновників на їх надання; приховування чиновниками інформації про свої обов'язки і права громадян; складність бюрократичних процедур; монополія відомств на надання послуг; структурні особливості органів влади, за яких одне відомство володіє повноваженнями ухвалювати владні рішення і надавати послуги.

2. Коли влада, виконуючи свою обмежувальну і регульовальну функції, зобов'язує громадянина поділитися своїми ресурсами з державою, стягуючи обов'язкові платежі або накладаючи штрафи за порушення діючих норм. У таких ситуаціях корупції сприяє відсутність зручних процедур реалізації громадянином своїх зобов'язань, а також неадекватність штрафів, що сприяє ухиленню від їх сплати за допомогою хабарів [2, с. 9].

Таким чином, до визначальних ознак корупції необхідно віднести наступні:

- корупція є цілісним багаторівневим і багатовимірним соціально-правовим явищем;

- корупція має системний характер;

- корупція здебільшого є латентною, тобто прихованою;

- суб'єктами корупції є державні службовці або службовці комерційних чи інших організацій (в тому числі міжнародних), а за пасивного підкупу – і фізичні особи;

- корупція відбувається у вигляді підкупу (пасивного або активного) або у вигляді систематичного незаконного використання службовцями свого статусу в корисливих цілях;

- метою корупціонерів (суб'єктів корупції) є передусім незаконне отримання матеріальних, інших благ і переваг, в тому числі немайнового характеру.

Корупція, будучи специфічним елементом суспільно-політичного життя суспільства і держави, має причинну зумовленість, свій механізм існування і розвитку.

Насамперед слід зазначити, що корупція, її масштаби, специфіка і динаміка повинні розглядатися як наслідок загальних політичних, економічних та соціальних

проблем в державі. Зв'язок між корупцією і проблемами, які її породжують, є двостороннім. З одного боку, ці проблеми посилюють корупцію, а з іншого – вирішення цих проблем може сприяти зниженню рівня корупції в країні.

Причини виникнення корупції в різних державах в різні часові періоди неоднакові, але незмінним залишається зумовленість причин особливостями функціонування державної влади. Причини корупції прийнято поділяти на: а) політичні; б) економічні; в) правові; г) соціальні; д) психологічні.

До основних політичних причин корупції можна віднести загальну нестабільність політичної влади, недостатню вираженість і твердість політичної волі державних діячів в сфері протидії корупції. Безумовно, політичні причини корупції є одними з найпомітніших. За їх наявності формуються реальні загрози верховенству права, інститутам демократії, правам і свободам людини, довірі населення до державної влади, реалізації принципу рівності, позитивному економічному розвитку, стабільності демократичним інститутам і моральним засадам суспільства.

Серед економічних причин корупції насамперед необхідно виділити нестабільність економіки країни, нерозвиненість грошово-фінансової системи, відсутність прозорих механізмів роздержавлення власності та проведення тендерів для державних закупівель, несприятливий інвестиційний клімат.

Правові (юридичні) причини корупції пов'язані із недоліками законодавства, що має регулювати розв'язання політичних, економічних, соціальних, організаційно-управлінських проблем запобігання корупції та корупційним діянням, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його зверхність над населенням, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійному адміністративно-правовому захисту особи від свавілля державних органів та посадових осіб; незнання або нерозуміння законів населенням, що дозволяє посадовим

особам довільно перешкоджати здійсненню бюрократичних процедур або завищувати належні виплати; недостатня врегульованість відповідальності за вчинення різних корупційних діянь; прогалини, двозначність та нечіткість законодавства; недосконалість системи декларування доходів державних службовців; пасивність та нецілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні; проблеми кримінального процесуального закону та його застосування, які не дозволяють забезпечити справедливий і швидкий судовий розгляд проваджень про корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією; слабкість судової влади та її нездатність виконувати функцію стримуючого фактору і противаги для інших гілок влади [3, с. 50, 51, 52].

Соціальними причинами корупції прийнято вважати слабкість громадянського суспільства, яке не повною мірою усвідомлює шкоду корупції або не в змозі протистояти зацікавленій в корупції меншості. Своєю чергою державні службовці, які найчастіше виступають одним із суб'єктів корупційних діянь, певною мірою можуть бути деморалізовані низькими зарплатами, відсутністю кар'єрних перспектив за наявності професійних досягнень, низькою управлінською культурою, персоніфікацією влади, нечіткою організацією контролю і недосконалістю процедур прийняття рішень і звітності за виконану роботу. За такого стану справ вони вдаються до корупції як компенсації за недоліки, обмеження і незручності, пов'язані з проходженням ними державної служби, внаслідок чого формується звичка.

Як справедливо зазначає В.Я. Настюк, демократична держава спроможна вирішувати свої проблеми лише за взаємодії з інститутами громадськості. Корупція, як в Україні, так і в інших державах світу, торкається усіх прошарків суспільства (органів влади, підприємців, громадських організацій) та спричиняє негативні наслідки як для суспільства зокрема, так і для держави загалом. Найбільш суттєву загрозу вона становить для економічної безпеки держави [2, с. 13].

Серед психологічних причин корупції насамперед виділяють відсутність морального бар'єру для припинення або відмови від корупційних дій в системі цінностей та установок суспільства в цілому і громадян зокрема. Важливу особливість соціально-психологічного клімату в суспільстві, що сприяє процвітанню корупції, є так званий подвійний моральний стандарт. З одного боку, корупція, особливо у владних структурах, вважається суспільством абсолютно неприйнятною та недопустимою. З іншого боку, низова корупція оцінюється як цілком допустима. Для пересічних громадян є звичним «дякувати» за вирішення побутових питань і здебільшого це сприймається як норма.

Узагальнивши вищенаведене, що до основних причин, що зумовлюють високий рівень корупції в Україні, на нашу думку, можна віднести:

- моральну деградацію суспільства і як наслідок низький рівень участі громадян у контролі за діяльністю чиновників;
- нестабільну політичну ситуацію в країні;
- помилки в проведенні економічних і соціальних реформ;
- величезний розрив між рівнем доходів найбагатших і найбідніших верств населення;
- криміналізацію певної частини політичної еліти;
- недостатню рішучість державної влади в боротьбі з корупційними проявами;
- концентрацію в руках чиновників надмірного обсягу адміністративно-організаційних повноважень і разом з тим низький рівень їх професійної компетентності;
- залежність стандартів і принципів, що лежать в основі роботи чиновників, від політики правлячої еліти;
- так зване кумівство і політичне заступництво, які призводять до формування таємних угод поза наявних механізмів контролю та нагляду за корупцією;
- недосконалість системи антикорупційних законів і підзаконних актів;
- незнання або нерозуміння законів громадянами, що дозволяє посадовим особам зловживати своїм становищем;

– низький рівень виявлення, викриття і притягнення до відповідальності корупціонерів;

– порівняно м'які покарання за корупційні правопорушення.

Слушною є думка вчених – фахівців у галузі протидії корупції, що головна причина корупції – це тотальна безвідповідальність виконавчої влади. У межах Конституції та законодавства виконавча влада ні за що ні перед ким не відповідає. Чиновник високого рангу призначається або урядом, або президентом – без обговорення кандидатури в органах представницької влади. Відомо, що корупція з'явилася не вчора. Люди, які розраховують на якісь дивіденди, просувають своїх партнерів на міністерські та інші ключові пости. Для них це бізнес. І при цьому ніякої реальної процедури оцінки кадрів в Україні під час призначень на вищі посади сьогодні немає. Є дві головні причини таких явищ. Перша – прогалини в Конституції України, норми якої вивели виконавчу владу з-під контролю інших гілок влади. Друга – це недоліки діючої правової системи. Вона не встановлює персональної відповідальності чиновника за виконання доручених йому функцій. Наприклад, чиновник може з корисливою метою ухвалити рішення, яке збагатить конкретну особу на мільярди доларів. Але при цьому, якщо він не спійманий на місці злочину на отриманні неправомірної вигоди (збагачення), довести здійснення ним правопорушення корупційного спрямування практично неможливо [2, с. 12].

Подолання корупції є надзвичайно актуальним завданням для української держави. Результати загальнонаціонального опитування у 2018 році, проведені Київським міжнародним інститутом соціології, свідчать про те, що однією із трьох найсерйозніших проблем, на думку громадян, є саме корупція (93,7%). Серед видів корупції найбільше громадян турбує політична корупція на найвищому рівні (92,5%), повсякденна побутова корупція (81,6%), корупція в бізнесі (72,4%). Серед найголовніших причини корупції в Україні респонденти назвали: відсутність адекватного покарання за корупцію (80,1%), нечесність політиків та державних служ-

бовців (58,1%), звичка населення вирішувати все за допомогою корупції (39,6%), відсутність чітких процедур і правил в діяльності державних органів (31,7%), низький рівень поінформованості населення про наявні процедури та правила роботи державних інституцій (23,9%) [4].

Висновки і пропозиції. Корупція являє собою соціальний феномен, який широко розповсюджений у всьому світі і характерний як для розвинутих країн, так і для тих, що розвиваються. Разом з тим масштаби корупції пов'язані із національними особливостями, реальними політичними, соціально-економічними, правовими умовами, які існують у державі. Сучасний стан справ в Україні, який характеризується насамперед нестабільною політичною ситуацією, свідчить про те, що корупція – системна проблема нашої країни, і потрібно докласти величезну кількість зусиль для того, щоб цю ситуацію виправити. Думається, що та пильна увага, яка приділяється в українському суспільстві корупції і заходам протидії їй, слугує індикатором готовності нашого суспільства та держави до боротьби з цим негативним явищем. І насамперед потрібно робити акцент на усуненні причин та умов, що сприяють виникненню та поширенню корупції, оскільки наслідки корупції є досить складними та накладають негативний відбиток на усі сфери суспільного життя, що і стане предметом майбутніх наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Трепак В.М. Ідентифікуючі ознаки корупції: визначення й характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2015. Випуск 35. Частина II. Том 3. С. 109–112.
2. Настюк В.Я., Белевцева В.В., Клок О.В. Адміністративно-правові проблеми протидії корупції в Україні : монографія ; за заг. ред. В.Я. Настюка. Харків : Право, 2017. 216 с.
3. Калмиков Д.О., Сінченко Д.В., Сорока О.О., Хавронюк М.І., Шведова Г.Л. Запобігання корупції : методичні рекомендації для місцевих активістів ; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 242 с.

4. Корупція в Україні: сприйняття, досвід, ставлення : аналіз загальнонаціональних опитувань 2015–2018. Київський міжна-

родний інститут соціології. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6343688805c078ceee4aa6.97852084.pdf>.

Skochulias-Pavliv O. Corruption as a negative social and legal phenomenon: signs and causes

The article examines and distinguishes the main signs of corruption in Ukraine, among them, the social nature of corruption, systemicity and latency. A decisive sign of corruption is its affiliation with social phenomena. The peculiarity of modern corruption in Ukraine is its institutional and systemic nature, as a result of which it is widespread in all regions of the country and at all levels of state and local government. In most cases, corruption is latent, that is, hidden, since it is mutually beneficial. It is emphasized that the main efforts of the state should aim at identifying and neutralizing the causes of the emergence and spread of corruption, minimizing corruption risks. The causes of corruption in Ukraine, the main of which are political, economic, legal, social and psychological, are analyzed. The main political causes of corruption include general instability of political power, insufficient expressiveness and firmness of the political will of state officials in the field of combating corruption. Among the economic causes of corruption, first of all, it is necessary to highlight the instability of the country's economy, underdevelopment of the monetary and financial system, the lack of transparent mechanisms of denationalization of property and tendering for public procurement, unfavorable investment climate. Legal causes of corruption are due to the shortcomings of legislation that should regulate the resolution of political, economic, social, organizational and managerial problems of preventing corruption. The social causes of corruption are considered to be the weakness of civil society, the demoralization of civil servants, who often act as one of the subjects of corruption. Among the psychological causes of corruption, first of all, are the lack of a moral barrier to stop or refuse corrupt actions in the system of values and attitudes of society as a whole and citizens in particular. An important feature of the socio-psychological climate in a society that contributes to the prosperity of corruption is the so-called double moral standard. On the one hand, corruption, especially in power structures, is considered to be totally unacceptable and inadmissible by society. On the other hand, bottom-line corruption is estimated as quite permissible. The current state of affairs in Ukraine, characterized by an unstable political situation, shows that corruption is a systemic problem in our country, and we must make a huge effort to remedy this.

Key words: signs of corruption, systemicity, latency, causes of corruption, counteraction to corruption.

УДК 351.342(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.7>

В. І. Теремецький

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного економічного університету

С. В. Книш

кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін
Рівненського інституту Київського університету права
Національної академії наук України

РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ І ЦИВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті вказано, що проблема розмежування адміністративних і цивільних правовідносин актуалізується у зв'язку з реформуванням національної сфери охорони здоров'я. Наголошено, що реформування вказаної сфери зумовлено нагальною необхідністю докорінних змін процесу надання медичної допомоги та медичного обслуговування населенню. Доведено, що складність розмежування цивільних і адміністративних правовідносин зумовлюється низкою факторів: по-перше, підставою надання медичної допомоги є укладення договорів (адміністративного та цивільного); по-друге, наявність в середині системи охорони здоров'я правовідносин, що виникають між юридично-рівними суб'єктами; по-третє, забезпечення надання людині медичної допомоги, що є обов'язком держави; по-четверте, складність визначення моменту, коли закінчуються цивільно-правові відносини та починаються адміністративно-правові і навпаки. Розмежування вказаних правових відносин ускладнюється тим, що право на охорону здоров'я є особистим немайновим правом кожної фізичної особи. Розглянуто основні ознаки цього права, а саме: його належність кожній фізичній особі без винятку та від народження; відсутність економічного змісту, адже в результаті реалізації цього права особа не набуває для себе ніякої економічної вигоди (грошей чи інших матеріальних благ); носій права на охорону здоров'я не може бути його позбавлений за власним бажанням чи внаслідок діянь інших осіб; володіння цим правом не обмежується жодним строком.

За результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки: обидва договори мають відмінний суб'єктний склад (в адміністративному договорі – це орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері охорони здоров'я, внаслідок чого наділений специфічною компетенцією і державно-владними повноваженнями, а також суб'єкт, який перебуває з ним у відносинах, що будуються за моделлю «влада – підпорядкування». В цивільному договорі сторони є юридично рівними). Метою укладення цивільного договору в сфері охорони здоров'я є отримання медичної допомоги та медичного обслуговування. Водночас адміністративний договір забезпечує реалізацію особи права на отримання такої допомоги чи безоплатне обслуговування.

Ключові слова: адміністративний договір, цивільно-правовий договір, декларація про вибір лікаря, договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, відшкодування, суб'єкт владних повноважень.

Постановка проблеми. Реформування сфери охорони здоров'я зумовлено нагальною необхідністю докорінних змін процесу надання медичної допомоги та медичного обслуговування населення. Радянська

система охорони здоров'я, що існувала в нашій державі більше десяти років, через засоби, що застосовувалися для досягнення мети – зробити все задля збереження здоров'я та життя особи, на жаль, не забезпечила надання високоякісної медичної допомоги європейського рівня.

Реформування національної системи охорони здоров'я спрямоване не лише на забезпечення отримання по-справжньому безкоштовної медичної допомоги, а і шляхом удосконалення організації її надання зробити цей процес простішим та ефективнішим, насамперед для громадян України. Утім подібні зміни ніколи не відбуваються миттєво. Зазвичай їм передують низка довготривалих процесів адміністративного, фінансового, матеріального, правового та організаційно-розпорядчого характеру. При цьому кожен з них сприяє забезпеченню реалізації реформи. Утім правовий аспект реформування сфери охорони здоров'я є підґрунтям для здійснення вказаних процесів, адже виступає правовою основою виникнення, зміни та припинення правовідносин у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Юридичну природу адміністративних і цивільних правовідносин як центральної категорії юридичної науки досліджувало чимало науковців, серед яких адміністративісти (Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук, В.В. Зуй, Т.О. Коломоець) та цивілісти (Л.М. Баранова, В.І. Борисова, О.С. Мазур, І.В. Спасибо-Фатєєва, В.Л. Яроцький). Однак в адміністративно-правовій науці правові відносини у сфері охорони здоров'я сьогодні залишаються малодослідженою категорією. Водночас у науці цивільного права особливості цивільних правовідносин розглядаються більш детально. Так, І.Я. Сенюта присвятила своє дослідження загальній характеристиці цивільних правовідносин у сфері надання медичної допомоги [1], Т.Ю. Клочко – цивільно-правовому режиму лікарських засобів як об'єктів права інтелектуальної власності [2], Г.Я. Оверко – питанням, пов'язаним з відшкодуванням моральної шкоди, заподіяної під час надання медичних послуг [3]. На жаль, сьогодні в юриспруденції проблеми розмежування адміністративних і цивільних правовідносин у сфері охорони здоров'я залишаються невирішеними.

Метою статті є визначення критеріїв розмежування адміністративних і цивільних правовідносин у сфері охорони здоров'я, що необхідно для здійснення ефективного регулювання обох видів правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Складність розмежування цивільних і адміністративних правовідносин зумовлюється низкою факторів: по-перше, підставою надання медичної допомоги є укладення як адміністративного, так і цивільного договорів; по-друге, наявність всередині системи охорони здоров'я правовідносин, що виникають між юридично-рівними суб'єктами (наприклад, між лікарем і пацієнтом), та суб'єктів, які перебувають у підпорядкуванні один одному (зокрема, між Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) та Національною службою охорони здоров'я України (далі – НСЗУ)); по-третє, забезпечення надання особі медичної допомоги є обов'язком держави (ст.ст. 3, 24, 27, 28, 36, 43, 49, 50, 92 Конституції України [4]), яка делегує частину своїх повноважень спеціально уповноваженим органам державної влади (їх посадовим особам), що мають владно-управлінський характер. Водночас право на охорону здоров'я є особистим немайновим правом особи (статті 281-287 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [5]); по-четверте, визначенням моменту, коли закінчуються цивільно-правові відносини та починаються адміністративно-правові і навпаки. Як вбачається з наведеного складність розмежування вказаних правовідносин виникає не через їх змістовну схожість, а внаслідок тісного взаємозв'язку.

Для здійснення теоретико-обґрунтованого розмежування адміністративних і цивільних правовідносин у сфері охорони здоров'я необхідно з'ясувати їх зміст і ознаки. У науковій літературі є переважно усталені погляди на визначення понять «адміністративно-правові відносини» і «цивільно-правові відносини». Так, під першими традиційно розуміють «суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права» [6, с. 57], а під другими – «особисте немайнове або майнове відношення, врегульоване нормами цивільного права, що виникає між автономними і рівноправними суб'єктами, які наділені суб'єктивними цивільними правами та суб'єктивними цивільними

обов'язками» [7, с. 99]. Особисті майнові чи немайнові відносини виникають з приводу реалізації особою власних майнових і немайнових прав, що належать їй від моменту народження чи за законом. Право кожного на охорону здоров'я є нічим іншим, як немайновим правом особи, оскільки повністю відповідає ознакам, притаманним такому виду прав, визначених законодавцем у ст. 269 ЦК України: 1) воно без винятку належить кожній людині від народження; 2) позбавлене економічного змісту, оскільки в результаті його реалізації особа не набуває для себе ніякої економічної вигоди (грошей і інших матеріальних благ); 3) носій права на охорону здоров'я не може бути його позбавлений за власним бажанням чи внаслідок діянь інших осіб; 4) володіння цим правом не обмежується жодним строком, воно виникає з народження особи, а припиняється лише у зв'язку зі смертю. Водночас забезпечення функціонування сфери охорони здоров'я, проведення виваженої державної політики – це обов'язок і компетенція держави (наприклад, ст.ст. 7-8, 12, 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я [8]). Наведені визначення видів правовідносин (адміністративних і цивільних) свідчать, що основна відмінність між ними – це норми, якими регулюються ті чи інші правовідносини, що інколи встановити доволі складно.

За таких обставин вважаємо необхідним розглянути характерні ознаки, притаманні адміністративно-правовим відносинам. Так, вони: а) мають місце у сфері державного управління та пов'язані зі здійсненням владно-організаційної діяльності; б) характеризуються обов'язковою наявністю специфічного суб'єкта – органа державної влади (його посадової особи); в) є публічно-владними (суб'єкт реалізує повноваження, делеговані йому державою в межах визначеної компетенції); г) виникають за ініціативи одного суб'єкта, тоді як згода іншої особи на вступ у правові відносини не має суттєвого значення; г) частіше за все призводять до того, що конфлікт виникає в межах адміністративно-правових відносин у позасудовому (адміністративному) порядку, а особа за вчинені протиправні діяння відповідає

перед державою [9, с. 18]. Адміністративно-правові відносини розвиваються за моделлю «влада – підпорядкування». Тому підпорядкований суб'єкт цих відносин значно обмежений у можливості здійснювати юридично значущі дії на власний розсуд. До того ж всі дії учасників цих відносин чітко регламентовані чинним законодавством.

Цивільно-правові відносини: а) можуть бути майновими (товарно-грошовими) чи особистими немайновими; б) передбачають участь суб'єктів, що є юридично-рівними між собою; в) виникають лише за умови згоди всіх учасників, на підставі юридичних фактів, яким частіше за все є укладення договору; г) призводять до вирішення спорів у судовому порядку, якщо один із суб'єктів вважає, що його права та інтереси порушені [11, с. 28]. Вступаючи в такі правовідносини, особа набуває для себе майнові чи немайнові блага, на підставі власних переконань, вирішуючи багато аспектів розвитку правовідносин шляхом вчинення чи невчинення різноманітних діянь. В контексті зазначеного небезпідставними вважаємо погляди науковців, котрі визначають окремі напрями (види) правовідносин у сфері охорони здоров'я, включаючи ті, що пов'язані з наданням медичної допомоги та медичного обслуговування, як такі, що регулюються нормами цивільного права. І.Я. Сенюта цивільні правовідносини у сфері надання медичної допомоги розуміє як «врегульовані нормами цивільного права особисті немайнові та майнові відносини, які виникають між пацієнтом, з одного боку, і медичним працівником, закладом охорони здоров'я, фізичною особою-підприємцем, яка провадить господарську діяльність з медичної практики, з іншого, з приводу профілактики, діагностики, лікування та реабілітації у зв'язку з хворобами та іншими патологічними процесами, а також у зв'язку з фізіологічними станами з метою збереження, зміцнення, розвитку або відновлення здоров'я пацієнта (або збереження його життя)» [1, с. 23]. Схожу точку зору висловлює і Г.Я. Оверко, зауважуючи, що «надання медичних послуг фізичній особі, як безоплатно, так і платно, регулюється

і нормами права соціального забезпечення, і цивільно-правовими нормами» [3, с. 194]. Т.Ю. Клочко наголошує саме на цивільно-правовому режимі лікарських засобів, досліджуючи останні як об'єкт права інтелектуальної власності [2, с. 15]. Всі вказані цивільні правовідносини об'єднує одна характерна особливість: вони пов'язані з наданням медичної допомоги та медичного обслуговування конкретним суб'єктам – пацієнтам, а також виникають там, де суб'єкти сфери охорони здоров'я провадять господарську діяльність (наприклад, виробництво та реалізація лікарських засобів і інших медичних препаратів). Поза межами таких правових відносин залишається організація та забезпечення процесів надання медичної допомоги, учасником якого є спеціально-уповноважені органи державної влади, такі як МОЗ України, НСЗУ, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками тощо.

Отже, відмінність таких адміністративно-правових і цивільно-правових відносин насамперед полягає в специфіці їх змісту та юридичного становища їх учасників. Разом із тим наведена характеристика не дає нам всебічного уявлення про відмежування адміністративних правовідносин від цивільних. Тому вважаємо за необхідне розглянути конкретні приклади виникнення та динаміки зазначених правовідносин, зокрема тих, що виникають у зв'язку з укладенням договорів для отримання первинної медичної допомоги – основного нововведення реформи. Вказаний договір є гарантією захисту прав пацієнтів і лікаря. Оскільки позитивні і негативні сторони складання договорів між пацієнтом і лікарем, який надає первинну медичну допомогу, авторами цієї статті розглянуто в окремій науковій публікації [11], то в цьому дослідженні зосередимося на розгляді правовідносин, які виникають під час їх укладання.

Декларація про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу [12], на підставі якої особа безпосередньо отримує медичну допомогу – це договір приєднання. Такого висновку можна дійти, оскільки: 1) підписання декларації з лікарем є правом, а не обов'язком

особи; 2) особа, котра підписує медичну декларацію на власний розсуд обирає контрагента, керуючись своїм власним уподобанням. На практиці це може бути будь-який лікар, який має право надавати первинну медичну допомогу, і лікарня незалежно від форми власності (комунальна чи приватна); 3) у цьому випадку має місце принцип свободи договору, притаманний цивільно-правовим договорам (це підтверджується наданою вище характеристикою вказаного договору); 4) жодна зі сторін договору (особа або медичний заклад) не наділені владними повноваженнями відносно один одного та один одному не підпорядковуються.

Отже, правовідносини, що виникають між пацієнтом і лікарем (приватним або комунальним медичним закладом), є цивільно-правовими, адже жодна зі сторін не є суб'єктом владних повноважень і не виконує управлінських функцій. Пацієнт не підпорядковується ні лікарю, ні лікарні, а право на охорону здоров'я та на медичну допомогу – це його особисте немайнове право, процедура реалізації якого залежить винятково від розсуду особи. На визначення медичної декларації як цивільно-правового договору не може вплинути і той факт, що гроші платить не пацієнт, а бюджет, адже медична допомога в нашій державі надається безоплатно (ч. 3 ст. 49 Конституції України [1], п. 4 Рішення Конституційного Суду України у справі про безоплатну медичну допомогу [13]).

Схожа ситуація відбувається й у сфері освіти. Йдеться про забезпечення доступності та безоплатності отримання різних видів освіти, що є обов'язком держави (п.п. 4, 5 ст. 53 Конституції України, п. 4.3. Рішення Конституційного Суду України у справі про доступність і безоплатність освіти) за Договором про надання освітніх послуг між закладом вищої освіти (далі – ЗВО) та фізичною (юридичною) особою (Типовий договір про надання освітніх послуг між вищим навчальним закладом та фізичною (юридичною) особою, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 634 [14]). Освітню послугу в такому разі надає суб'єкт господарювання, а

оплата відбувається з бюджетних коштів. Такі правовідносини не можна визначити як адміністративні насамперед через відсутність однієї з визначальних ознак, притаманних цьому виду правових відносин, – обов'язкового учасника, наділеного державно-владними повноваженнями. Окрім того, всі суперечки за позовами ВНЗ до студентів, які успішно закінчили навчання і не відпрацювали за угодою, розглядаються Верховним Судом України саме як цивільно-правові договори.

Показовою є справа № 607/3681/17-ц за позовом Тернопільського державного медичного університету ім. І.Я. Горбачевського до випускника цього ж навчального закладу про стягнення коштів за навчання, через порушення умов укладеної типової угоди. Постановою Верховного Суду від 31.10.2018 р. було задоволено позов та стягнуто на користь ЗВО 77 000 тис. гривень за навчання, адже «відповідачем не було дотримано вимог законодавства України та типової угоди про підготовку фахівця з вищою освітою в частині зобов'язання відпрацювати після закінчення вищого навчального закладу три роки відповідно до направлення на роботу, тобто вона порушила добровільно взяті на себе цивільно-правові зобов'язання» [15]. Крім того, у разі відрахування студента, який навчався за рахунок бюджетних коштів, з будь-якого ЗВО за неуспішність, він буде оскаржувати своє відрахування до місцевого загального, а не адміністративного суду, оскільки між студентом та ЗВО укладений цивільно-правовий договір на надання освітніх послуг, незважаючи на те, що послуга оплачується з Державного бюджету України.

Надання безоплатної медичної допомоги, зокрема первинної, здійснюється не лише на основі підписання медичної декларації з лікарем. Разом з нею укладається інший документ – Договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій [16], який є адміністративним, оскільки: 1) однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (НСЗУ), наділений спеціальною компетенцією у сфері охорони здоров'я, який діє винятково у межах та у спосіб, передбачений чинним законодавством; 2) відшко-

дування медичному закладу витрачених коштів на медичне обслуговування МОЗ України через НСЗУ є обов'язком, а не правом органа виконавчої влади; 3) попередні дві обставини свідчать про відсутність свободи договору під час укладення Договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, тобто однієї з основних рис цивільно-правового договору; 4) сторони такого договору перебувають у підпорядкуванні, а тому є нерівними; 5) МОЗ України не має права відмовити в перерахуванні грошей клініці, де лікар уклав медичну декларацію, тобто МОЗ України ніякої особистої вигоди та благ для себе не набуває.

Схожий договір укладається між Укрзалізницею та Управліннями соціального захисту місцевих рад в областях під час компенсації першій вартості проїзду пільгових категорій громадян (наприклад, згідно з п. 5.3 Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України, затверджених наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 27.12.2006 № 1196 (Героям Радянського Союзу та особам, нагородженим орденом Слави трьох ступенів, інвалідам Великої Вітчизняної війни I та II груп [17]) з місцевих бюджетів, що повністю відповідає нормам ст. 7 Закону України «Про залізничний транспорт» [18].

Висновки і пропозиції. Наведена характеристика цивільно-правових і адміністративних договорів у сфері охорони здоров'я дозволяє дійти таких висновків: 1) обидва договори мають відмінний суб'єктний склад (в адміністративному договорі – це орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері охорони здоров'я, задля чого він наділяється специфічною компетенцією і державно-владними повноваженнями, та суб'єкт, який перебуває з ним у відносинах, що будуються за моделлю «влада – підпорядкування», а в цивільному – сторони є юридично рівними); 2) метою укладення цивільного договору в сфері охорони здоров'я є отримання медичної допомоги та медичного обслуговування, водночас адміністративний договір забезпечує реалізацію особі права на отримання такої допомоги чи обслуговування безоплатно.

Отже, незважаючи на зовнішню схожість цивільно- та адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, вони є різноманітними з точки зору суб'єктів, між якими ці відносини виникають, та підстав їх виникнення. Окрім розмежування адміністративних і цивільних правовідносин у сфері охорони здоров'я, перспективними напрямками наукових досліджень є проблематика розмежування адміністративних та інших видів правових відносин, що мають місце у сфері охорони здоров'я (конституційні, трудові, господарські, медичні тощо).

Список використаної літератури:

1. Сенюта І.Я. Цивільні правовідносини у сфері надання медичної допомоги в Україні: питання теорії та практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. К., 2018. 39 с.
2. Клочко Т.Ю. Цивільно-правовий режим лікарських засобів як об'єктів права інтелектуальної власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2016. 19 с.
3. Оверко Г.Я. Відшкодування моральної шкоди, заподіяної при наданні медичних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. К., 2012. 248 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
6. Адміністративне право : підруч. / В.М. Гаращук [та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
7. Цивільне право : підруч. у 2 т. / Л.М. Баранова [та ін.] ; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Харків : Право, 2011. Т. 1. 656 с.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я: закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підруч. Київ : Істина, 2008. 458 с.
10. Мазур О.С. Цивільне право України: навчальний посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 384 с.
11. Теремецький В.И., Муzychук А.Н., Салманова Е.Ю., Казначеева Д.В., Кныш С.В. Укрепление договорных начал в правоотношениях между пациентом и лечебным заведением при реформировании системы здравоохранения в Украине. *Georgian Medical News*. 2018. No 11. С. 155–159.
12. Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.03.2018 № 503. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 847.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29.05.2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 23. Ст. 1132.
14. Про затвердження Типового договору про надання освітніх послуг між вищим навчальним закладом та фізичною (юридичною) особою: постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 634. *Офіційний вісник України*. 2015. № 70. Ст. 2306.
15. Олександр Б. Стягнув з випускника на користь державного ВНЗ вартість навчання з огляду на порушення добровільно взятого на себе цивільно-правового зобов'язання відпрацювати три роки відповідно до направлення (ВС/КЦС, справа № 607/3681/17-ц, 31.10.18). *Юридичний Інтернет ресурс «Протокол»*. URL: [https://protocol.ua/ua/vs_ktss_styagnuv_z_vipusknika_na_korist_dergavnogo_vnz_vartist_navchannya_z_oglyadu_na_porushennya_dobrovilno_vzyatogo_na_sebe_tsivilno_ppravovi_zobov_yazannya_vidpratsyuvati_tri_roki_vidpovidno_do_napravlennya_\(vs_ktss_sprava_607_3681_17_ts_31_10_18\)/](https://protocol.ua/ua/vs_ktss_styagnuv_z_vipusknika_na_korist_dergavnogo_vnz_vartist_navchannya_z_oglyadu_na_porushennya_dobrovilno_vzyatogo_na_sebe_tsivilno_ppravovi_zobov_yazannya_vidpratsyuvati_tri_roki_vidpovidno_do_napravlennya_(vs_ktss_sprava_607_3681_17_ts_31_10_18)/) (дата звернення: 02.05.2019).
16. Деякі питання щодо договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 410. *Офіційний вісник України*. 2018. № 45. Ст. 1570.
17. Про затвердження Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України:

наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 27.12.2006 № 1196. *Офіційний вісник України*. 2007. № 26. Ст. 1065.

18. Про залізничний транспорт: закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 183.

Teremetskyi V., Knysh S. Delimitation of Administrative and Civil Legal Relations in the Health Care Sector in Ukraine

The author of the article has emphasized that the problem of delimitation of administrative and civil legal relations is actualized in connection with the reform of the national health care sector. It has been noted that the reform of this sphere is due to the urgent need for radical changes in the process of providing medical aid and medical care to the population. It has been proved that the complexity of delimitation of civil and administrative legal relations is conditioned by the following factors: the basis of the provision of medical care is the conclusion of contracts (administrative and civil); the presence of legal relations in the middle of the health care system that arise between legally equal subjects; provision of medical aid to a person, which is the responsibility of the state; the complexity of determining the moment, when the civil and legal relations expire and administrative ones begin vice versa. The delimitation between these legal relations is complicated by the fact that the right to health care is the personal non-property right of every individual. The author has studied the main features of this right, namely: its affiliation to each individual without exception and from the birth; lack of economic content, because a person does not acquire any economic benefit (money or other material wealth) as a result of the realization of this right; the carrier of the right to health care may not be deprived of his or her own will or as a result of acts of other persons; possession of this right is not limited with any term.

According to the results of the conducted study, the author has formed the following conclusions: both contracts have an excellent subjective structure (in the administrative agreement it is an executive agency that implements state policy within the health care sector, as a result of which it is endowed with specific competencies and authoritative powers, it also concerns the subject that has relations with the agency built on the "power-subordination" model. In the civil contract, the parties are legally equal). The purpose of concluding a civil contract in the health care sector is the receipt of health aid and medical care. At the same time, an administrative agreement ensures the realization of the right to receive such aid or free of charge services.

Key words: *administrative agreement, civil contract, declaration on choosing a physician, contract on medical care of the population under the program of medical guarantees, compensation, subject of authoritative powers.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.8>

В. В. Тильчик

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОСКАРЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ КАТЕГОРІЇ «СПІР У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН»: ПОШУК ОПТИМАЛЬНОГО ВАРІАНТУ

У статті здійснено спробу переосмислення наявної системи оскарження з урахуванням новел вітчизняної науки і практики та передумов формування галузі адміністративного процесуального права, у якій центральне місце належить категорії «спір у сфері публічно-правових відносин». Проведено аналіз підсистем вирішення спорів засобами адміністративного судочинства та оскарження у досудовому порядку з позиції ефективності та діалектичного зв'язку. Висновки надали можливість представити модель оскарження та визначити його рівні. Окремо приділена увага проблематиці запровадження медіації у вирішенні спорів, її місця в системі оскарження. Ідея дослідження полягає у тому, що традиційно питання визначення категорії «спір» досліджується крізь призму та у діалектичному зв'язку з іншими суміжними правовими категоріями. Такий напрям досліджень передусім є зручним для проведення наукових пошуків, оскільки ґрунтується в продовження усталеного окремого концептуального підходу та дозволяє використовувати вже відоме припущення з метою формулювання окремих елементів нового знання про об'єкт. Отже, поза увагою науковців залишається питання про співвідношення категорій «оскарження» та «спір» у межах адміністративного оскарження, оскільки вказані категорії співпадатимуть і не можуть бути оцінені як такі, що є похідними одна від одної (відповідно виникатиме питання про доцільність та обґрунтованість їх одночасного застосування за одночасної неможливості обрання одного з них як узагальнюючого). Проведене дослідження дає можливість виділити рівні (підсистеми) оскарження: перший рівень оскарження можливо визначити за критерієм обов'язковості виконання рішення (досудове вирішення спору, за приведених умов та медіацію, як альтернативний спосіб вирішення таких спорів у досудовому порядку). Вищий рівень оскарження – вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин адміністративними судами.

Ключові слова: *спір у сфері публічно-правових відносин, оскарження, адміністративне судочинство, адміністративний процес, медіація.*

Постановка проблеми. У вітчизняній правовій науці традиційно питання визначення категорії «спір» досліджується крізь призму та у діалектичному зв'язку із іншими суміжними правовими категоріями. Такий напрям досліджень передусім є зручним для проведення наукових пошуків, оскільки ґрунтується в продовження усталеного окремого концептуального підходу та дозволяє використовувати вже відоме припущення з метою формулювання окремих елементів нового знання про об'єкт.

Часто сам об'єкт, явище об'єктивної дійсності залишаються поза увагою дослідників, або лише констатується його існування. В основному це стосується складних понять і категорій. Прикладом може слугувати поняття «тінізація економіки» [1]. Залежно від обраного методологічного підходу дослідження такого явища, окремі вчені роблять висновок, що воно складається із низки видів неоднорідної за характером діяльності. Таким чином, замість визначення і характеристики явища, формування поняття наукові пошуки здійснюються у напрямі визначення складників та їх

характеристики. Очевидно, що за таких обставин науковий результат навряд чи витримає критику, оскільки буде «підігнаний» під наявну модель, що виключає його новизну, або породить плутанину в праворозумінні та проблеми у правореалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність, зміст та значення оскарження та спору, як у праксеологічному, так і в аксіологічному сенсі, розроблялися такими вченими, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.Ф. Андрійко, Т.О. Коломоєць, О.В. Лученко, О.П. Рябченко, О.В. Константиєм та іншими. Не зважаючи на те, що дослідженню поняття спору в публічно-правових відносинах приділено багато уваги з боку наукової спільноти, зокрема, сформульований доктринальний вектор активізації наукових пошуків у цій царині, постає питання глибокого переосмислення наявних поглядів на сутність і зміст такого поняття, у тому числі й визнання його самостійного характеру поряд із суміжними правовими категоріями.

Метою статті є дослідження передумов формування системи оскарження в контексті категорії «спір у сфері публічно-правових відносин».

Виклад основного матеріалу.

Основні питання, які вирішувалися в площині поставленого у даній праці завдання, це дослідження сутності, змісту та розмежування понять «адміністративно-правовий спір» та «публічно-правовий спір». Вказана проблематика піднята, зокрема, у комплексному дослідженні Д.В. Лученка «Інститут оскарження в адміністративному праві», де обґрунтовується позиція щодо використання власне терміну «адміністративно-правовий спір» як вид публічно-правового. Позначаючи поняттям «адміністративно-правовий спір» відносини, що складаються у процесі досудового та судового оскарження, вчений робить висновок про його основну ознаку – матеріальну передумову оскарження. В контексті останньої категорії (*оскарження* – курсив В.Т.) визначається, що для вирішення адміністративно-правових спорів передбачено адміністративний порядок і судовий порядок, які зумовлюють існування відповідних проце-

суальних форм розгляду адміністративних скарг та адміністративних позовів. Отже, вказане логічно зумовлює існування процесуальної форми розгляду адміністративних скарг (адміністративне оскарження), позовної процесуальної форми (судове оскарження), процесуальної форми непрямого оскарження (звернення до органів, наділених повноваженнями ініціювати оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень) [2, с. 364–367]. Однак поза увагою вченого залишилося питання про співвідношення категорій «оскарження» та «спір» саме у межах адміністративного оскарження, оскільки за обраного підходу вказані категорії співпадатимуть і не можуть бути оцінені як такі, що є похідними одна від одної (відповідно, виникатиме питання про доцільність та обґрунтованість їх одночасного застосування за одночасної неможливості обрання одного з них як узагальнюючого).

Варто зауважити, що процедура подання скарги до підприємств, установ, організацій усіх форм власності регламентована базовим Законом України «Про звернення громадян», у тексті якого відсутній термін спір.

Звертаючись до словниково-довідникової літератури, оскарження – це звернення зі скаргою до державних органів і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян з приводу незаконності чи необґрунтованості рішень, дій (бездіяльності) службових осіб [3, с. 597]. У Кодексі адміністративного судочинства України статтею 12 «Форми адміністративного судочинства», зокрема частиною четвертою, вказується на те, що справи в спорах у порядку позовного та скороченого провадження розглядаються щодо *оскарження рішень, дій та бездіяльності* [4] відповідних суб'єктів. Таким чином, підхід щодо похідного характеру спору (твердження про матеріальну основу оскарження) може бути вірним у разі, коли йдеться про оскарження як інститут захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у матеріальному, статичному сенсі. Однак з позиції динаміки спору оскарження може виступати як

передумовою спору, так і процесуальним його складником.

Знаковим для даного твердження є кроки в напрямі виділення адміністративного процесуального права в окрему галузь, у якій «спір» займатиме центральне місце, а процес його вирішення адміністративними судами характеризуватиметься як адміністративний процес. Враховуючи таку ситуацію, що зумовлює визначення співвідношення понять «оскарження» та «спір», формуватиметься оновлений напрям досліджень у зв'язку із очевидною необхідністю обґрунтування наведених понять як самостійних. До речі, в науці адміністративного права вони так і розглядаються [5].

Зрозуміло, що у перспективі предметна область спору та оскарження співпадатиме. За таких умов для характеристики *оскарження як системи* (курсив мій – В.Т.) стане можливим виділення її рівнів, й у такій системі спір виступатиме одним із них.

Дане твердження опосередковується розвитком інституту адміністративної юстиції в Україні. У більшості праць вітчизняних і зарубіжних учених питання уніфікації процедур адміністративного оскарження розглядається крізь призму їх автономії. Так звана «розрізненість» судового та позасудового оскарження, як зазначає Д.В. Лученко, пояснюється положеннями Конституції України, у якій окремо закріплено право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституції України), до змісту якого входить і право на подання скарги, і право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України). Водночас, на нашу думку, таке розмежування пояснюється скоріше не юридичними, а ідеологічними причинами, а саме необхідністю (з огляду на радянське минуле) утвердити на конституційному рівні можливість судового оскарження адміністративних актів [6, с. 241]. Погоджуючись із наведеним твердженням про необхідність розглядати оскарження у діалектичному взаємозв'язку його внутрішніх елементів

(які ще необхідно визначити) доцільно звернути увагу, що не зважаючи на таке прагнення, вчені все ж протиставляють способи оскарження (досудовий та судовий порядки) передусім коли йдеться про визначення його ефективності. Більше того, усі спроби уніфікувати процедури (способи, форми) зводяться до характеристики провадження у межах певної групи відносин (процедурних, деліктних, судових). Отже, поліцентричність предмету адміністративного права не дає можливості, зважаючи на особливості правового забезпечення, уніфікувати такі провадження, а тим більше й окреслити місце провадження з розгляду спорів у сфері публічно-правових відносин серед них. Додаткову складність на шляху визначення сутності та змісту оскарження в адміністративному праві вносять, зокрема, й нові так звані «альтернативні» форми (способи) захисту – медіація.

Спроба комплексної характеристики оскарження в адміністративному праві здійснена Д.В. Лученком, який визначає, що використання механізму оскарження свідчить про виникнення спору про право матеріальне. Адміністративно-правовий спір є матеріальною передумовою оскарження [2, с. 365]. Варто констатувати, що використання терміну «спір» як матеріальної передумови оскарження логічно приводить до роздумів про процесуальний складник такої діяльності. Відомо, що для розв'язання спору, який виник між суб'єктами, правове положення яких не є рівним, має бути присутня третя сторона – суд, медіатор, інший суб'єкт, наділений достатніми владними повноваженнями для його вирішення. В іншому випадку охарактеризувати відносини, що виникають у процесі оскарження як спірні, навряд чи вдасться, як мінімум з урахуванням нерівності сторін, про що постійно наголошується в наукових публіцистичних джерелах.

Так, О.В. Константиї вказує, що подання процесуальної (судової) скарги є способом реалізації диспозитивного права учасника справи на ініціювання апеляційного та касаційного перегляду рішень судів в адміністративному, господарському, кримінальному та цивільному процесах. При цьому вчений наголошує,

що чинна модель адміністративного судочинства в Україні, незважаючи, що на початку 2000-х років під час розробки проекту Кодексу, розрахованого на його здійснення, не є провадженням за скаргою, яке передбачалося положеннями підрозділу «Б» Розділу III (глави 29-32) Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, а є позовним. Такий підхід законодавця є цілком обґрунтованим, оскільки адміністративний позов на відміну від скарги допускає пред'явлення в ньому вимог не тільки про визнання неправомірним відповідного оскаржуваного рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й про відшкодування завданих ними матеріальних збитків. Тому, на думку вченого, він є більш ефективним процесуальним засобом захисту суб'єктивних прав і свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин, зокрема в судочинстві, побудованому на засадах змагальності та обов'язковості судових рішень [7, с. 270]. Натомість для ефективного вирішення спорів нині видається за доцільне створення в інституційному середовищі дещо іншої організаційної структури у межах наявних підрозділів. Так, у науковій літературі існує велика кількість пропозицій щодо створення «квазі-юрисдикційних» органів, однак в умовах дефіциту державного бюджету вказані перетворення є надзвичайно затратними. Таким чином, питання організаційного складника концептуального (навіть доктринального) бачення вирішення спорів як складника процесуальної частини досудового оскарження можливо досягти за рахунок «однорівневої системи». Мається на увазі система, що забезпечувала б розгляд скарг з урахуванням принципу рівності. Цього можливо досягти шляхом установлення рівного набору процесуальних прав і обов'язків учасників справи за участю апарату (структурного підрозділу) центрального органу виконавчої влади чи вищого органу в інституційній системі, який би приймав рішення за *спором* (курсив мій – В.Т.). Рішення ж апарату оскаржувалося б у порядку позовного провадження в адміністративних судах. Це надало б можливості здійснювати

ефективний внутрівідомчий контроль за законністю діяльності регіональних чи місцевих підрозділів, вчасно виправляти помилки, допущені у процесі адміністративного нормотворення, доводити до загалу позицію органу виконавчої влади, скоригувати власну діяльність з урахуванням сервісних орієнтирів та суттєво підвищити довіру населення до інституції загалом.

Вказаний напрям переформатування діяльності підрозділів, уповноважених на розгляд скарг (інших звернень, заперечень тощо), має вирішити проблему надмірного затягування часу та зловживання правом на оскарження, про що наголошується чи не в кожному науковому доробку вітчизняних учених у розрізі згаданої проблематики.

Наразі система розгляду скарг є дворівневою, а основною особливістю її функціонування є відсутність у чинних нормативно-правових актах вказівки щодо прийняття до уваги матеріалів розгляду скарги нижчим органом в системі центрального органу виконавчої влади та, зокрема, процесуального порядку участі під час розгляду такої скарги апаратом (уповноваженим підрозділом) центрального органу виконавчої влади на рівні із скаржником.

Варто також звернути увагу на окремі категорії справ, щодо яких встановлена особлива процедура. Так, пунктом 56.23 статті 56 ПК України встановлюється порядок оскарження рішення про відмову у реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, а підпунктами 56.23.1-56.23.4 визначаються особливості розгляду таких скарг центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову та державну митну політику [8]. В практиці законодавчого регулювання таких особливих порядків є багато схожих прикладів. Відповідно, наявність таких спеціальних процедур (порядків) розгляду скарг дає можливість підняти питання про вирішення проблематики обов'язкового досудового порядку вирішення спору. Однак у такому випадку процедура звернення зі скаргою до центрального органу виконавчої влади

(його апарату) втратить ознаки самостійності, оскільки буде діалектично (нормативно) зв'язаною із вирішенням спору засобами адміністративного судочинства. Лише спори, що вирішувалися б апаратом центрального органу виконавчої влади, визнавалися досудовим порядком розгляду скарги на рішення, дії (бездіяльність) регіонального та / чи його місцевого структурного підрозділу.

Попри наявність у нормативно-правових актах вказівки на можливість обов'язкового досудового вирішення спорів, зокрема у статті 124 Конституції України, статті 17 КАС України «Основні положення досудового врегулювання спорів» та інших статей [9], в публічно-правових відносинах такі положення реалізувати складно, оскільки з урахуванням положень частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9]. Вказане положення Конституції України дозволяє запровадити медіацію в публічно-правових відносинах лише в частині та тільки за умови, коли буде чітко визначено обсяг дискреційних повноважень суб'єктів, що реалізують владні управлінські функції.

Висновки. Проблематиці медіації в адміністративному процесі приділено багато уваги. Зокрема, одним із прогресивних положень є підхід, на підставі якого медіатором може виступати суддя адміністративного суду. Не ставлячи за мету ґрунтовне дослідження медіації в судовому адміністративному процесі, варто зауважити (з урахуванням логіки представленої праці), що вказаний альтернативний спосіб буде виступати окремою стадією провадження з судового вирішення спору. Оскільки, по-перше, суддя (суд) реалізує (здійснює) функцію правосуддя у процесуальній формі, визначеній КАС України, іншими нормативно-правовими актами, отже, незрозумілим видається, у чому саме полягає альтернатива (яким саме засобам вирішення спору). Очевидно, що досудовому. Якщо так, то положення Проекту Закону

України «Про медіацію», зареєстрованого ще у 2015 році [10], дублюватимуть положення наведених вище статей КАС України. У разі якщо законопроект буде визначено особливий порядок розгляду звернення, виникне проблематика обов'язковості виконання рішень медіатора. Таким чином, Україна ризикує отримати додаткову малоефективну процедуру розгляду скарг (звернень, спорів тощо), яка матиме мало спільного із «оскарженням». Таким чином, перший рівень оскарження можливо визначити за критерієм обов'язковості виконання рішення (досудове вирішення спору, за умов, наведених вище, та медіацію як альтернативний спосіб вирішення таких спорів у досудовому порядку). Вищим рівнем оскарження є вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин адміністративними судами.

Список використаної літератури:

1. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
2. Лученко Д.В. Інститут оскарження в адміністративному праві : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет ім. Я. Мудрого. Харків, 2017.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2 ге. вид., перероб. і допов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 35-36, № 37, ст.446 / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
5. Лошицький М.В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 31. Том 2. С. 146–150.
6. Лученко Д.В. Про теоретичні та практичні проблеми розвитку інституту оскарження в адміністративному праві. *Державне будівництво та самоврядування*. Випуск 23. 2012. С. 238–250.
7. Константий О.В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів: Монографія Київ : Істина, 2015. 544 с.

-
8. Податковий кодекс України [Текст]. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Про mediaцію : Закон України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.
-

Tylchuk V. Background to the formation of the complaint system in the context of the category "disputes in the public-legal relations": searching the optimal option

The article attempts to rethink the existing system of appeal based on the novelties of national science and practice and the prerequisites for the formation of branches of administrative procedural law in which the central place belongs to the category of disputes in the field of public-legal relations. The analysis of the subsystems of dispute resolution by means of administrative justice and the pretrial appeal from the point of view of efficiency and dialectical communication. The findings provided an opportunity to present a model of appeal and to determine its levels. Particular attention is paid to the issue of mediation in dispute resolution, its place in the appeal system. The idea behind the study is that traditionally, the issue of determining the category of "dispute" is explored through the prism and dialectically in relation to other related legal categories. This area of research is, first of all, convenient for scientific research, as it is based on the continuation of a well-established separate conceptual approach and allows the use of already known assumptions to formulate individual elements of new knowledge about an object. Therefore, the question of the relation between the categories of appeals and disputes within the limits, in particular administrative appeals, remains out of the view of the scholars, since the categories mentioned will coincide and cannot be judged to be derived from each other (the question of expediency and reasonableness will arise accordingly) their simultaneous application with the inability to select one of them as a generalization). The conducted research makes it possible to distinguish the levels (subsystems) of the appeal: the first level of appeal can be determined by the criterion of obligation to enforce the decision (pre-trial dispute resolution, in the given conditions and mediation, as an alternative way of resolving such disputes in pre-trial order). The highest level of appeal is the resolution of disputes in the field of public relations by administrative courts.

Key words: *dispute in the field of public-legal relations, appeals, administrative justice, administrative process, mediation.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.9>

Г. О. Федоров

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Наукова стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання залучення іноземних інвестицій в Україні на прикладі міжнародного досвіду. Аналізуючи сучасний стан залучення інвестицій у нашу державу та вивчаючи заходи, що проводяться в рамках регіональної та загальнодержавної політики щодо покращення інвестиційного клімату як одного з основних чинників збільшення притоку інвестицій, дослідимо зарубіжний досвід у зазначеній сфері. Вивчення досягнень зарубіжних країн дасть змогу виявити методи інвестиційної політики, які доцільно використати в Україні, а також вказати на коригувальні заходи щодо цих механізмів з метою забезпечення їхньої максимальної пристосованості до економіко-політичних умов розвитку України і формування достатнього рівня їхньої дієвості.

Регіональні економіки в межах однієї країни можуть значно відрізнятися одна від одної за рівнем успішності та ефективності. Такі диспропорції характерні не лише для України. Цілком закономірним є те, що регіони, які володіють більшим ресурсним потенціалом, що забезпечує можливість швидкого обігу грошей та відсутність необхідності значних витрат на виробництво, приваблюють інвестора. Досліджуючи особливості залежності від цих обставин рівня залучення інвестицій до регіонів держав, більшість науковців зазначають нерівномірний розподіл інвестицій саме на користь регіонів, що лідирують.

Зроблено висновок, що для України, з огляду на світовий досвід, доцільним є надання податкових пільг не лише іноземним, але й вітчизняним інвесторам. Крім того, в загальній податковій системі доцільним є зменшення кількості податків та зниження їхніх ставок. Виправдати себе здатен диференційований підхід до визначення пільгових режимів оподаткування в частині необхідної структуризації напрямів інвестування, а також надання пільг в оподаткуванні у процесі здійснення інвестицій у наукомісткі виробництва, інноваційну сферу діяльності, відновлення та реконструкцію матеріально-технічної бази великих виробничих комплексів.

Доведено, що у світовій практиці досить активно використовується податковий механізм як засіб стимулювання нагромадження капіталів та залучення зовнішніх ресурсів. Податкова політика виступає одним із ключових інструментів сприяння збільшенню інвестицій та визначення їхніх основних напрямів.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, державне регулювання, державне управління, іноземні інвестиції, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. Проведення структурних реформ та необхідність підтримки позитивної динаміки економічного зростання в Україні обґрунтовують актуальність наукового пошуку альтернативних джерел формування інвестиційних ресурсів та вдосконалення механізму державного регулювання інвестиційної діяльності. Світова практика демонструє, що за відсутності чіткої структури інвес-

тиційних джерел, відповідних якісних та кількісних показників стає неможливим досягнення необхідної динаміки та рівня розвитку інвестиційних процесів. З огляду на високий ступінь інвестиційних ризиків і відсутність інвестиційних гарантій для суб'єктів інвестування, в умовах впливу інвестиційних капіталів загальносвітова тенденція зменшення банківського кредитування виступає додатковим фактором, що гальмує економічний розвиток України.

Без залучення іноземних інвестицій стає неможливим інноваційний розвиток економіки будь-якої держави. Іноземні інвестиції забезпечують не лише приплив додаткового обсягу капіталу, але й трансфер сучасних технологій, методів управління, ноу-хау, що має позитивний вплив на розвиток та якість бізнес-процесів, підвищення якості продукції, забезпечення високої ефективності економіки та якості життя суспільства. В Україні головна роль у процесах активізації інвестиційної діяльності має виявлятися в залученні прямих іноземних інвестицій задля вирішення основних завдань структурної трансформації економіки, реалізації спільних проектів, впровадження у виробництво провідних технологій та підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів. Тому дослідження напрямів узагальнення зарубіжного досвіду державного регулювання залучення іноземних інвестицій є вкрай актуальним питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доктринальний аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання залучення іноземних інвестицій на міжнародному рівні був предметом дослідження численних вчених-правників, економістів, державних управлінців, водночас комплексний аналіз вченими не проводився, що і зумовило науковий інтерес автора.

Мета статті – дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання залучення іноземних інвестицій на міжнародному рівні з позицій комплексного та всебічного правового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи сучасний стан залучення інвестицій у нашу державу та вивчаючи заходи, що проводяться в рамках регіональної та загальнодержавної політики щодо покращання інвестиційного клімату як одного з основних чинників збільшення притоку інвестицій, дослідимо зарубіжний досвід у зазначеній сфері. Вивчення досягнень зарубіжних країн дасть змогу виявити методи інвестиційної політики, які доцільно використати в Україні, а також вказати на коригувальні заходи щодо цих механізмів для забезпечення їхньої максимальної пристосованості до економіко-

політичних умов розвитку України і формування достатнього рівня їхньої дієвості.

Регіональні економіки в межах однієї країни можуть значно відрізнятись одна від одної за рівнем успішності та ефективності. Такі диспропорції характерні не лише для України. Цілком закономірним є те, що регіони, які володіють більшим ресурсним потенціалом, що забезпечує можливість швидкого обігу грошей та відсутність необхідності значних витрат на виробництво, приваблюють інвестора. Досліджуючи особливості залежності від цих обставин рівня залучення інвестицій до регіонів держав, більшість науковців зазначають нерівномірний розподіл інвестицій саме на користь регіонів, що лідирують.

Наприклад, у Польщі закордонний капітал залучається не до регіонів із низьким рівнем ефективності господарювання та високим рівнем безробіття, а до індустріалізованих регіонів, що мають розвинену технічну базу та задовільну суспільну й фінансову інфраструктуру [1, с. 13]. Аналогічна ситуація простежується і в Україні. Пояснюється це наявністю умов та вже сформованої вихідної бази для залучення інвестицій. Окрім того, зазвичай у таких регіонах присутня й аналізована вище компонента – сприятлива сировинна база.

Відповідно, регіони, що не користуються зазначеними умовами, є відсталими в розвитку, не мають необхідної сировинної бази для залучення інвестицій, потребують іншого підходу до побудови інвестиційної політики регіону.

Як джерело інвестицій на регіональному рівні може бути використано державні ресурси, що зосереджені як у державному, так і в місцевих бюджетах (останні дещо збільшилися в умовах фінансової децентралізації). Використання цього інструменту здатне частково усунути зазначену вище проблему щодо низького рівня інвестиційної привабливості відсталих у розвитку регіонів та сформувати платформу для залучення до них зовнішніх інвестицій та внутрішніх інвестицій із підприємницького сектора.

Інвестування на регіональному рівні у рамках державного інвестування, найдоцільніше проводити коштом фінансових

джерел місцевих бюджетів. Загальнодержавний рівень передбачає вирішення загальнодержавних питань макроекономічного масштабу. Тому територіальна близькість та зрозумілість проблем місцевого характеру виступають фактором, що дає змогу ефективно розміщувати інвестиційні ресурси з метою формування необхідної структури регіональної економіки.

На регіональному рівні політика державного інвестування коштом фінансових джерел місцевих бюджетів активно використовується в Польщі. За рахунок власних фінансових джерел місцевого самоврядування покривається понад 40% його інвестиційних видатків. Хоча останнім часом спостерігається зменшення цього показника внаслідок розвитку фінансового ринку і розширення можливостей формування інвестиційного ресурсу місцевого самоврядування саме шляхом залучення позикового капіталу [2, с. 3].

У Великобританії практикується надання кредитів місцевими урядовими органами, що до 90% покривають вартість будівництва, знижки на вартість земельних ділянок [3, с. 292].

В європейських країнах джерелом додаткових залучень фінансів на рівні регіону виступає система запозичень, що формується шляхом випуску муніципальних облігацій.

Дослідник О. Василенко зазначає, що в державах ЄС у сфері муніципальних запозичень спостерігається динаміка зростання привабливості механізму муніципальних запозичень, насамперед для держав, що є новими членами ЄС, зокрема Латвії, Польщі, Угорщини, Словаччини, Литви [2, с. 4].

Проте сфера запозичення коштів до місцевих бюджетів через випуск облігацій не забезпечить надходження достатнього фінансового ресурсу, знову ж таки через низьку фінансову спроможність самих бюджетів, відсутність упевненості в поверненні вкладених в облігації коштів, незважаючи на те, що державні цінні папери мають незначний рівень ризику. Тому варто упроваджувати процес залучення інвестиційного ресурсу через систему регіонального запозичення. Проте немає сенсу розглядати його як ключовий у сис-

темі заходів, спрямованих на збільшення фінансових можливостей регіональних бюджетів для інвестування коштів в економіку регіону.

У світовій практиці досить активно використовується податковий механізм як засіб стимулювання нагромадження капіталів та залучення зовнішніх ресурсів. Податкова політика виступає одним із ключових інструментів сприяння збільшенню інвестицій та визначення їхніх основних напрямів.

Аналізуючи досвід держав ЄС у сфері іноземного інвестування, К. Маркевич зазначає, що нині у провідних європейських державах підприємствам з іноземними інвестиціями надають податкові пільги, метою яких виявляється упровадження новітніх технологій, подолання диспропорцій та безробіття, встановлення незначної відсоткової ставки на кредити на рівні регіонів [4, с. 5]. У США в рамках програми формування робочих місць The American Jobs Act, розробленої адміністрацією Барака Обама, надаються податкові пільги на капітальні інвестиції [5, с. 9].

Як стверджує Д. Максимів, «сьогодні з метою залучення інвесторів провідні держави намагаються спростити податкову систему, знизити державний вплив на економічні процеси, стабілізувати політичну ситуацію в державі, приймають закони, котрі покликані привабити велику кількість іноземних інвесторів [6, с. 202].

Протилежну думку мають Г. Коваль та Т. Дударчук, які зазначають, що для економічного зростання держав найбільш негативним за наслідками є захист від конкуренції іноземного інвестора через надання останньому митних, податкових та інших пільг [7, с. 114].

Для України, враховуючи світовий досвід, доцільним є надання податкових пільг не лише іноземним, але й вітчизняним інвесторам. Окрім того, у загальній податковій системі доцільним є зменшення кількості податків та зниження їхніх ставок. Виправдати себе здатен диференційований підхід до визначення пільгових режимів оподаткування в частині необхідної структуризації напрямів інвестування, а також надання пільг в оподаткуванні у процесі здійснення інвестицій у наукомісткі

виробництва, інноваційну сферу діяльності, відновлення та реконструкцію матеріально-технічної бази великих виробничих комплексів.

Як зазначає Я. Грущинський, загальне використання методів нарахування податку та невисокі податкові ставки стали причиною інвестиційного припливу в сільське господарство Бразилії [8, с. 228]. О. Савлук зауважує, що пільговий податок застосовують у певних галузях обробної промисловості та для компаній, що надають комп'ютерні послуги. Оподаткуванню не підлягають прибутки від патентів на винаходи та від реалізації творів мистецтва, за умов коли їх створено [9, с. 4]. Таким чином, має місце застосування пільгових режимів оподаткування до окремих галузей. Цю практику частково упроваджено в Україні на рівні сільськогосподарського комплексу, проте з 2016 р. вона зазнає суттєвих змін.

У своїх дослідженнях С. Макуха зазначає, що останнім часом значне зрушення спостерігається у зростанні ролі іноземних інвестицій у питаннях розвитку провідних високих технологій окремих держав та регіонів [10, с. 31]. Як зазначають науковці, у США у 80-х рр. ХХ ст. «проводилася політика рейгономіка, яка передбачала вектор на зменшення ставок федеральних податків і надання корпораціям великих податкових пільг, спрямованих на стимулювання інвестицій, насамперед, у наукомісткій галузі промисловості» [11, с. 398]. Саме такі надбання закордонних країн у сфері інвестиційної політики доцільно використовувати. При цьому критерій залучення інвестицій в інноваційну та наукову сфери має виступати одним із визначальних під час вибору режиму пільгового оподаткування.

С. Макуха зазначає, що майже третину вкладень у 2002 р. до основного капіталу Угорщини становили іноземні інвестиції. Такі чималі обсяги іноземного інвестиційного капіталу в Угорщині було залучено завдяки впровадженню напів офшорних стандартів ринкової діяльності: корпоративний податок в Угорщині становив 18%, ЄС – 30% [10, с. 32].

Офшорні зони можна визначити як фінансові механізми, через які відбу-

вається рух значної частини світових грошей. Характерним є те, що здебільшого вивезений в офшорну зону капітал повертається до джерела його утворення. Яскравим підтвердженням цьому може бути ситуація в Україні.

А. Перенчук, вказуючи на лідерські позиції в останні роки за імпортом капіталу в Україну з Кіпру, пов'язує це, передусім, із тим, що заможні українці вивозять свій капітал на Кіпр, забезпечуючи певною мірою його захист, а потім у разі потреби ввозять його в країну, відповідно в потрібних обсягах. На 2008–2009 рр. частка Кіпру серед всіх країн за ввезенням капіталу становила 21%, а в 2009 р. – 90%. На початку 2010 р. обсяг надходження прямих іноземних інвестицій із Кіпру в Україну становив 9 005,3 млн дол. США, а на початку 2011 р. – 10 044,9 млн дол. США.

Якщо проаналізувати ситуацію в Україні щодо перспектив створення офшорної зони, то варто зазначити два вагомих фактори, що виступатимуть не на користь такого рішення. По-перше, сам процес створення офшорної зони потребує відповідальної підготовки: визначення територіального розміщення, формування відповідних інфраструктурного й технічного складників, внесення змін до нормативно-правової бази та розроблення низки нормативно-правових актів, що визначатимуть механізм функціонування такої зони. По-друге, офшорні зони в Україні можуть спричинити підвищення рівня тінізації економіки.

Таким чином, залучені через офшор фінансові ресурси можуть, по-перше, не використовуватись як інвестиції в економіку України; по-друге, кошти, що спрямовуватимуться в інвестиції, можуть не покривати тих втрат державного та місцевих бюджетів України, що будуть спричинені безподатковим режимом.

Цінним для формування цілісного механізму державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні є дослідження досвіду Південно-Східної Європи, держави якої за геополітичними умовами розвитку досить подібні до України. Європа в світовій економіці виступає як джерелом інвестицій, так і безмежним об'єктом для залучення їх. Є. Созінова зазначає, що вагома

позиція регіону Південно-Східної Європи в загальносвітових джерелах іноземного інвестування протягом останніх років зумовлена ефективним та чітким регуляторним та законодавчим середовищем, ефективним реформуванням у напрямі поліпшення інфраструктури, зниження податків, значним рівнем підтримки вітчизняних агентств сприяння іноземним інвестиціям і торгівлі, членством держав в ЄС тощо. Україні доцільно робити акцент на фінансово-банківській системі, адже завдяки кредитуванню функціонує основна частка бізнесу в Україні. Зниження ставок за кредитами потягне за собою зростання попиту на них, а одночасне зменшення депозитних ставок сприятиме інвестуванню громадян у реальний сектор економіки.

Тут варто згадати про світовий досвід залучення іноземних інвестицій. Наприклад, у Франції державне регулювання економічної діяльності є досконало продуманою системою контролю оплати праці, стратегічного індикативного планування, заохочення конкуренції, управління цінами. Податкова політика є ключовим напрямом регулювання інвестиційної діяльності Франції. Функції державного регулювання економічної діяльності забезпечують координацію діяльності приватного бізнесу та держави, що призводить до безпосереднього управління уряду половиною всього ВВП.

Значний інтерес становить досвід Швеції в напрямі застосування державної системи пільгового оподаткування на інвестиційні резерви. Згідно із зазначеною системою, фірмам дозволялося відраховувати в інвестиційні резерви майже 40% усіх неоподаткованих комерційних прибутків. Створення інвестиційних резервів мотивує розвиток науково-технічного прогресу.

У більшості держав світу органи державної влади делегують саморегульованим організаціям функції з контролю ринку цінних паперів. Наприклад, у США на біржовому ринку контроль обігу цінних паперів здійснює Комісія з цінних паперів, у той час як на позабіржовому ринку контроль обігу цінних паперів здійснює Національна асоціація торгівців цінними

паперами. У кожному штаті США є свої інвестиційні пільги та гарантії для інвесторів. Серед основних пільг можемо виділити: зниження податкових ставок, безплатне створення необхідної виробничої інфраструктури, особливі пільгові ставки прискореної амортизації, позики на наукові дослідження та збільшення зайнятості. Саме досвід США щодо диференційованого підходу до механізмів залучення інвестицій у різних регіонах варто переймати українцям.

Висновки і пропозиції. Інвестиційна привабливість є показовим чинником стабільності та рівня соціально-економічного розвитку всієї держави. Практика провідних економічних держав світу демонструє, що податкова система є ключовим інструментом впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, встановлення пропорційності обміну, розподілу, споживання та виробництва продуктів праці. Вона мотивує ділову активність та інвестиційну ініціативу товаровиробників.

Гнучкість податкової системи дає змогу щорічно уточнювати ставки податків і проводити податкову політику відповідно до економічного становища, що змінюється. Податкові норми за таких умов залишаються стабільними, що проявляється у вигляді законодавчого захисту платників податків. Пільги щодо податку на прибуток є головним податковим інструментом регулювання інвестиційної активності господарських суб'єктів держави.

Нині в Україні не створено належних умов для сприятливого інвестиційного клімату. Одним з основних елементів, що впливають на це, є недосконалість нормативно-правового забезпечення інвестиційної діяльності. Інвестору важливіша інформація про надійність правового регулювання своєї діяльності, а не інформація стосовно спрощених умов інвестування. Активізація іноземної інвестиційної діяльності вимагає інвестиційної політики з чітким та ефективним механізмом реалізації на всіх рівнях. Доцільним стає розроблення загальної стратегії іноземного інвестиційного розвитку, що встановлювала би пріоритети іноземного інвестування на базі перспективного та стабільного економічного ефекту.

Список використаної літератури:

1. Циран Я. Залучення прямих іноземних інвестицій: польський досвід. *Науковий вісник Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. 2009. № 15. С. 10–17.
2. Василенко О.В. Світовий досвід формування інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. URL: <http://www.nbu.gov.ua/portal>.
3. Макуха С.М. Кон'юнктура прямих іноземних інвестицій на ринку міжнародних інвестиційних ресурсів. *Науковий вісник Нац. лісотехн. ун-ту України*. 2012. Вип. 22.1. С. 291–294.
4. Маркевич К.Л. Досвід країн ЄС у сфері іноземного інвестування – крок України до європейської інтеграції. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/DTR_ep/2009_4/files/EC409_26.pdf.
5. Глобальна економіка у посткризовий період: тенденції та перспективи : аналіт. доп. / М.Г. Бугрій, І.В. Ус, Т.О. Федоренко, Є.О. Медведкіна. Київ : НІСД, 2012. 46 с. URL: http://www.niss.gov.ua/public/file/2012_nauk_an_rozrobku/global_2012_new.pdf.
6. Максимів Д.Я. Покращення інвестиційної привабливості України. *Інноваційна економіка : всеукр. наук.-вироб. журн.* 2012. № 1. С. 201–203.
7. Коваль Г.І., Дударчук Т.Ю. Прямі іноземні інвестиції в країнах із перехідною економікою. *Науковий вісник Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки*. 2007. № 7. С. 110–115.
8. Грущинський Я.М. Іноземний досвід створення правових передумов залучення інвестицій у сільське господарство. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2010. № 3. С. 227–231.
9. Савіна С.С. Організаційно-економічний механізм управління підприємством молочної промисловості. *Збірник наукових праць ВНАУ*. 2012. № 3 (69), т. 2. С. 162–167.
10. Макуха С.М. Інноваційність іноземних інвестицій – чинник модернізації перехідної економіки. *Вісник Нац. юрид. академії України ім. Ярослава Мудрого*. 2011. № 2 (5). С. 30–40.
11. Макуха С.М. Кон'юнктура прямих іноземних інвестицій на ринку міжнародних інвестиційних ресурсів. *Науковий вісник Нац. лісотехн. ун-ту України*. 2012. Вип. 22.1. С. 291–294.

Fedorov H. Administrative and legal regulation of investigation of foreign investments: international experience

The scientific article is devoted to the study of administrative and legal regulation of attracting foreign investments in Ukraine on the example of international experience. Analyzing the current state of attracting investments into our state and studying the measures carried out within the framework of regional and national policies on improving the investment climate as one of the main factors of increasing the inflow of investments, we will explore foreign experience in this field. Studying the achievements of foreign countries will reveal the investment policy methods that it is expedient to use in Ukraine, as well as indicate corrective measures on these mechanisms in order to ensure their maximum adaptability to the economic and political conditions of Ukraine's development and to form a sufficient level of their effectiveness.

Regional economies within a single country can vary significantly in terms of success and efficiency. Such disparities are characteristic not only for Ukraine. It is quite logical that the regions that have a greater resource potential, which provides for the possibility of a quick turnover of money and the absence of a significant cost of production, attracts investors. Investigating the peculiarities of the dependence of these circumstances on the level of attraction of investments to the regions of states, most scholars point out the uneven distribution of investments in favor of the leading regions.

It is concluded that for Ukraine, taking into account world experience, it is expedient to provide tax privileges not only to foreign but also to domestic investors. In addition, in the general tax system, it is expedient to reduce taxes and reduce their rates. A differentiated approach to the definition of preferential tax regimes can be justified in terms of the necessary structuring of investment areas, as well as the granting of tax incentives in investing in high-tech manufacturing, in the innovative sphere of activity, in the restoration and reconstruction of the material and technical base of large industrial complexes.

It is proved that in the world practice the tax mechanism is used rather actively as a means of stimulating the accumulation of capital and attracting external resources. Tax policy is one of the key instruments for promoting investment and determining their main areas.

Key words: investment activity, state regulation, public administration, foreign investments, international experience.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.10>

Ю. І. Цвіркун

кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ, ВІДПОВІДАЧАМИ В ЯКИХ Є КОЛЕГІАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню особливостей судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. Визначено, що в Україні адміністративні суди здійснюють безпосередній контроль над владою у межах визначених законом повноважень, який полягає, по-перше, в перевірці правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень та, по-друге, в контролі за виконанням судових рішень, які прийняті судом не на користь цих суб'єктів. Разом із тим зроблено висновок, що контроль суду за виконанням судових актів суб'єктами публічної адміністрації, принаймні колегіальними, здійснюється неефективно, оскільки адміністративний суд не має дієвих правових важелів впливу у питаннях виконання судових рішень. У статті здійснено аналіз норм попередньої та нової редакцій Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ, Кодекс), які регулюють правовідносини, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах та із вчиненням судового контролю за їх виконанням. Оглянуто відповідну судову практику. З'ясовано, що законодавчі норми, які регулюють ці питання, змістовно не змінилися, а сформована судами попередня практика щодо здійснення контролю за виконанням прийнятих ними рішень, перейнята реформованими судами. У процесі дослідження зосереджено увагу саме на питаннях виконання судових рішень у справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, та проблемах, з якими стикаються адміністративні суди під час здійснення судового контролю за їх виконанням. Окреслено перешкоди щодо виконання судових рішень такими суб'єктами. До них, зокрема, зараховано: особливості організаційної форми та способи діяльності колегіальних суб'єктів; недоліки законодавчих норм, які визначають правила виконання судових рішень в адміністративних справах та здійснення судами контролю за цим. Запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: адміністративні справи, виконання судових рішень, судовий контроль, повноваження адміністративного суду, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Обсяги невиконання судових рішень в адміністративних справах, зокрема, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, набули загальнодержавного масштабу та стали предметом занепокоєння з боку міжнародних правозахисних організацій. Тому проблематика, з якою стикаються суди під час здійснення судового контролю за виконанням судових рішень, у таких справах залишається актуальною і потребує подальшого дослідження.

Мета статті – дослідження особливостей судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. Аналіз норм КАСУ, які регулюють відповідні відносини та судової практики з цього питання. Напрацювання ефективних механізмів захисту та відновлення права особи у процесі виконання відповідних судових рішень та шляхів їх впровадження.

Виклад основного матеріалу. З огляду на ст. 129-1 Конституції України контроль за виконанням судового рішення здійснює суд [1]. Це положення введено із запровадженням судової

реформи Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Це один із кроків, що здійснено державою для виходу із критичної ситуації щодо виконання судових рішень, яка склалася в останні роки. КСУ у рішенні від 30.06.2009 р. № 16-рп/2009 (справа № 1-17/2009) наголосив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, та наголосив, що виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утверджує авторитет держави як правової [2]. На практиці конституційні приписи щодо відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за невиконання судових рішень втілюються поки що неповною мірою. На жаль, соціальна відповідальність держави закінчується лише ухваленням судового рішення не на користь суб'єкта владних повноважень [3].

Добровільне виконання рішення суду колегіального суб'єкта публічної адміністрації, за виключенням окремих випадків, залежить лише від спільної волі його керівника та членів, їхньої добросовісності, поваги до особи позивача, дотримання принципів обов'язковості та остаточності судових рішень.

Принцип обов'язковості (судового рішення) має дві складники: а) дотримання вимог судового рішення усіма суб'єктами; б) рішення, яке не виконане добровільно, може бути виконане в примусовому порядку, для чого зацікавленій особі видається відповідний виконавчий документ [4]. Дотримання принципу «*Res judicata*» (остаточності судового рішення) вимагає від держави створення на національному рівні гарантій стабільності судових рішень, що набрали законної сили [5].

Нормативно-правовими актами України передбачено здійснення контролю за реалізацією повноважень органами публічної влади з боку судової гілки влади. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації має гарантувати верховенство права у публічно-правових відносинах [6, с. 50]. Судовий контроль за владою, зокрема у публічно-правовій сфері, здійснюється КСУ та судами адміністративної юрисдикції.

Як зазначає В.Б. Авер'янов, судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави. Найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права у процесі розв'язання різноманітних юридичних конфліктів [7, с. 175]. У підручнику за загальною редакцією Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй судовий контроль – це специфічний вид контролю у сфері державного управління. Його кваліфікують за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу [8, с. 275]. Своєю чергою, Л.П. Сушко вказує, що судовий контроль є видом державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з належних до її компетенції питань [9, с. 15]. Б.В. Гудз визначає судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади як вид контрольної діяльності держави, що здійснюється переважно адміністративними судами [10, с. 16]. На думку К.О. Кропивної, судовий контроль адміністративних судів – діяльність судових інстанцій у сфері контролю законності рішень і дій органів державної влади або місцевого самоврядування [11]. О.М. Сасевич стверджує, що одним із видів судового контролю є контроль за виконанням рішень судів. Відмінністю вказаного виду судового контролю є те, що він спрямований не лише на забезпечення законності в державі та захист прав і свобод людини, а й на реальне виконання рішення суду, що є гарантією досягнення мети правосуддя, підвищення авторитету судової влади в Україні [12].

Отже, враховуючи зазначені вище позиції названих вчених, можемо стверджувати, що в Україні адміністративні суди здійснюють безпосередній контроль над владою у межах визначених законом повноважень. Він полягає, по-перше, в перевірці правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень та, по-друге, в контролі за виконанням судових рішень, які прийняті

судом не на користь цих суб'єктів. Разом із тим зауважимо, що адміністративна юстиція без закону, який визначає єдиний порядок здійснення адміністративної процедури з наданням можливості для участі в цьому зацікавленій особі, а також подальшого проведення судового контролю, є неповною [13]. Сьогоднішній день вимагає існування окремого законодавчого акта, предметом регулювання якого мають стати адміністративні процедури. Окремо в цьому акті варто передбачити стандарти (критерії), яких мають дотримуватися колегіальні суб'єкти у своїй діяльності, зокрема, у процесі виконання судових рішень.

Положення ст.ст. 370–383 КАСУ, які входять до розділу IV цього Кодексу, регулюють процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах. Зокрема, вони визначають порядок виконання судових рішень в адміністративних справах, звернення їх до виконання, судовий контроль за виконанням судових рішень та інші питання, пов'язані з виконанням рішень адміністративних судів.

Контроль за виконанням рішення суду можна визначити як самостійний правовий інститут, який характеризується відокремленою системою правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають щодо контролю за виконанням судового рішення, та визначають учасників такого контролю, повноваження органів державної влади, права і обов'язки фізичних та юридичних осіб, процедуру (форму, строки, порядок) та відповідальність за невиконання розпоряджень суду, спрямованих на здійснення судового контролю [12].

Інститут судового контролю за виконанням судових рішень у справах адміністративної юрисдикції запроваджено в дію із прийняттям КАСУ. Однак варто погодитись, що до цього часу контроль суду за виконанням судових актів суб'єктами публічної адміністрації, принаймні колегіальними, здійснювався неефективно. Ми пов'язуємо це з тим, що адміністративний суд із самого початку введення цього інституту не мав дієвих правових важелів впливу.

Із набранням чинності КАСУ положення щодо судового контролю містилися у ст. 267 цього Кодексу, які передбачали, що суд, який ухвалив рішення, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень – відповідача, якщо рішення ухвалене не на його користь, подати у встановлений судом строк звіт про його виконання. Як зазначає Р. Садовий, ця стаття, по суті, була «мертвою», оскільки не передбачала будь-яких санкцій за невиконання обов'язку подати звіт [14]. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк адміністративний суд міг постановити окрему ухвалу. Як свідчить практика, повноваження суду щодо покладення обов'язку на владного суб'єкта подати звіт про виконання судового рішення не привело до бажаного результату у цій сфері.

У процесі судово-правової реформи 2010 р., зокрема із прийняттям у новій редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів», законодавцем доповнено КАСУ низкою норм, спрямованих на посилення судового контролю в частині виконання рішень адміністративних судів. Так, нововведеннями, зокрема до ст. 267 КАСУ, стало те, що за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або у разі неподання такого звіту судді надавалось право ухвалою встановити новий строк подання звіту та накласти на винну посадову особу, відповідальну за виконання постанови, штраф. Окрім цього, було визначено, що якщо обов'язок виконання постанови лежав на колегіальному органі, але звіт про її виконання не подано або з вини цього органу постанова не виконується, штраф накладається на керівника цього органу. Також ст. 267 КАСУ доповнювалась іншими положеннями, які посилювали відповідальність таких суб'єктів. Однак відповідні законодавчі зміни знову не забезпечили належного виконання судових рішень, зокрема колегіальними суб'єктами публічної адміністрації.

Після набрання законної сили рішенням суду в адміністративній справі настають правові наслідки у вигляді його незмінності, обов'язковості, невідворотності, преюдиційності, неможливості звернення до

суду з аналогічним позовом та здійсненності [15]. Отже, рішення суду, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання, зокрема усіма органами, установами й організаціями та їх посадовими і службовими особами. Їх невиконання тягне за собою юридичну відповідальність, встановлену законом. Незважаючи на це, Васильківська міська виборча комісія Київської області (далі – ВМВК), розглянувши судові акти – постанову КААС від 15 жовтня 2010 р. в справі № 2а-8029/10/1070 [16], постанову КОАС від 13 жовтня 2010 р. в справі №2а-8113/10/1070 [17], постанову КОАС від 15 жовтня 2010 р. в справі № 2а-8366/10/1070 [18], ухвали КААС від 15 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070 та від 20 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070 [19] на питання реєстрації кандидатами в депутати Васильківської міської ради та кандидатами на посаду Васильківського міського голови відповідних осіб, – прийняла рішення, якими повторно відмовила їм у реєстрації.

За наслідками розгляду звернень зацікавлених осіб ЦВК прийняла постанову від 23 жовтня 2010 р. № 485 «Про окремі питання діяльності Васильківської міської виборчої комісії Київської області», в якій зазначила, що після набрання рішенням суду законної сили комісія мала повністю відновити порушені нею виборчі права кандидатів у депутати міської ради та на посаду міського голови з урахуванням ч. 1 ст. 8 Конституції України, згідно з якою в Україні визнається та діє принцип верховенства права. Натомість безпідставні та необґрунтовані рішення ВМВК про відмову в реєстрації кандидатів у депутати Васильківської міської ради та на посаду Васильківського міського голови порушили вищевказані принципи виборчого процесу, а також виборчі права кандидатів [20]. ЦВК постановила скасувати постанови цієї Комісії про відмову в реєстрації кандидатами відповідних осіб та зобов'язати її невідкладно вирішити питання про їх реєстрацію. У подальшому з урахуванням спільних зусиль адміністративного суду та ЦВК, ВМВК прийняла рішення про реєстрацію кандидатами фізичних осіб у відповідному виборчому процесі, дехто

з яких за результатами виборів був обраним.

Згідно із практикою ЄСПЛ: «Остаточне рішення суду у вирішеній ним справі не може піддаватися сумніву. Ця вимога зобов'язує державу та будь-який орган виконувати судові розпорядження чи рішення, у тому числі й ухвалені проти держави чи органу» (п.п. 51, 52 Рішення у справі «Рябих проти Росії» від 24 липня 2003 р.) [21]. Однак зазначений вище приклад вказує на те, що нині судова гілка влади неспроможна належним чином контролювати виконання колегіальними суб'єктами публічної адміністрації судових рішень, ухвалених проти них.

Під час розгляду виборчих спорів повною мірою мають бути застосовані усі принципи адміністративного судочинства. Зокрема, це стосується принципу винуватості суб'єкта владних повноважень, що зумовлений чинністю ч. 2 ст. 71 КАСУ [22]. І.В. Тимошенко, провівши дослідження, робить висновок про необхідність розробки питання про субсидіарну конституційно-правову відповідальність складу колегіальних органів за свої діяння, зокрема це стосується відповідальності виборчих комісій, ВРУ, КМУ, місцевих рад та інших органів, які беруть участь в організації та проведенні виборів в Україні, з урахуванням того, що її настання можливе без вини як складника суб'єктивної сторони правопорушення [23].

Після набуття чинності нової редакції КАСУ з 15 грудня 2017 р. судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється у порядку, встановленому ст.ст. 287, 382, 383 КАСУ. Нині КАСУ, як зазначає А.С. Зеленов, передбачає три процесуальних форми контролю суду за виконанням рішень: зобов'язання судом владарюючого суб'єкта, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ст. 382 КАСУ); право особи, яка є позивачем у справі, на користь якої ухвалено рішення суду, подати до суду першої інстанції позовну заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на

виконання такого рішення суду або порушення прав позивача, що підтверджені таким рішенням суду (ст. 383 КАСУ); вирішення та розгляд судом справ із приводу актів (рішень та дій) або бездіяльності органу державної виконавчої служби (ст. 287 КАСУ) [24, с. 15]. Погоджуємось із виділеними науковцем процесуальними формами контролю суду за виконанням рішень в адміністративних справах, але зауважимо, що у ст. 383 КАСУ йдеться про «заяву», а не про «позовну заяву».

Зазначимо, що адміністративні суди в межах, визначених новими нормами процесуального права, продовжують здійснювати судовий контроль за виконанням судових рішень майже за такими самими правилами, які встановлювались у ст.ст. 181, 267 попередньої редакції КАСУ. Оскільки нормативне регулювання відповідного питання не змінилося, суттєвих покращень на практиці теж не відбулося.

Пленум ВАСУ у постанові від 13 березня 2017 р. № 3 постановив довести до відома адміністративних судів огляд практики застосування ст. 267 КАСУ. У цьому огляді звертається увага, зокрема, на те, що встановити судовий контроль за невиконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд першої чи апеляційної інстанції може лише під час прийняття постанови у справі. Також зауважується, що КАСУ встановлено право, а не обов'язок суду, зобов'язати суб'єкта владних повноважень подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення [25].

Відмова суду встановити судовий контроль із тих мотивів, що це робиться лише під час ухвалення судового рішення, по суті, ставить хрест на справедливому судочинстві і є порушенням права на доступ до суду. У підсумку така усталена судова практика утинає дію верховенства права та призводить до його занепаду [14].

Однак шляхом ВАСУ пішов і новостворений Верховний Суд під час застосування ст. 382 КАСУ 2017 р. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у додатковій постанові від 31 липня 2018 р. по справі № 235/7638/16-а, в якій постановою від

26 червня 2016 р. скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій і ухвалив нове рішення про часткове задоволення позову, доходить таких висновків: 1) встановити судовий контроль за виконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд може, тобто наділений правом, під час прийняття постанови у справі; 2) процесуальні дії (щодо встановлення строку подання звіту, накладення штрафу) є диспозитивним правом суду, яке може використовуватися залежно від наявності об'єктивних обставин, які підтверджені належними та допустимими доказами [26]. З огляду на такі висновки, судовий орган не знайшов підстав для задоволення вимоги позивача ухвалити додаткове судове рішення стосовно встановлення відповідачу строку для подання до суду першої інстанції звіту про виконання постанови суду касаційної інстанції.

Конструкція норми ч. 1 ст. 267 КАСУ дає підстави зробити висновок, що контроль здійснюється стосовно рішень, які вже ухвалені. На час доведення ВАСУ цього огляду була чинною норма ч. 9 ст. 267 КАСУ, яка визначала, що особа-позивач, на користь якої ухвалено постанову суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду або на порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду [27]. Ця норма, як видається, надавала змогу позивачу звертатись до суду із відповідною заявою, коли рішення суду не виконується суб'єктом владних повноважень – відповідачем, чим підтверджується, що судовий контроль міг здійснюватись у майбутньому судом, який у минулому ухвалив це рішення.

Сформульована законодавцем норма ч. 1 ст. 382 КАСУ та судова практика її тлумачення й застосування суперечать принципу юридичної визначеності та обмежують право на доступ до суду. Внаслідок такої ситуації позивачі, котрі виграли суд і очікують виконання державними органами певних дій, можуть бути позбавлені адекватного та дієвого захисту

у разі невиконання або затримки у виконанні судового рішення [14]. Насамперед, на нашу думку, це пов'язано із нечіткістю норм ст. 382 КАСУ, яка регулює питання судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, а також із тим, що ці норми є диспозитивними. Вони надають свободу вибору поведінки суду. Оскільки приписи КАСУ не покладають на суд жодного обов'язку щодо виконання рішення, ухваленого ним, це породжує безвідповідальне відношення до цього процесу. Тому пропонуємо концептуально змінити положення ст. 382 КАСУ, зокрема, додавши їм зобов'язального характеру як для відповідача, який ухиляється від виконання судового рішення, так і для суду. Для виправлення ситуації в області виконання судових рішень колегіальними органами вважаємо, що норми, які регулюють ці питання, мають прямо нав'язувати правила поведінки суб'єктам цих правовідносин, тобто бути імперативними.

Аналіз положень ст.ст. 287, 382, 383 КАСУ вказує на те, що норми процесуального права також визначають два способи встановлення судового контролю: 1) за ініціативою суду; 2) за ініціативою особи, на користь якої прийнято рішення, що не виконується відповідачем – суб'єктом владних повноважень.

Механізм ефективного судового захисту зумовлює в необхідних випадках застосування процедури примусового виконання рішень суду [28]. На відміну від добровільного виконання судового рішення, примусове виконання є інакшим різновидом їх реалізації, коли застосовується різного роду вплив, сила чи інший допустимий законом примус, що здійснюється уповноваженими на те органами і посадовими особами у процесі виконавчого провадження, яке законодавцем визначене як завершальна стадія судового провадження.

Висока якість судового рішення – запорука його належного виконання. Важливим фактором, що впливає на ефективність виконання, є чіткість та ясність резолютивної частини судового рішення [29]. Положення ст.ст. 246, 248 КАСУ визначають вимоги до судового рішення,

зокрема передбачають зазначення строку і порядку набрання рішенням законної сили та його оскарження. Також у ч. 6 ст. 245 КАСУ передбачено, що суд може визначити відповідачу – суб'єкту владних повноважень розумний строк виконання рішення суду. Ч. 1 ст. 372 КАСУ встановлює, що за потреби спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені в самому судовому рішенні [27]. Вважаємо, що для покращення ситуації щодо виконання судових рішень є доцільним закріпити в Кодексі обов'язок зазначити у них спосіб, строк і порядок виконання. Також вважаємо доцільним внесення до КАСУ змін, які б передбачали повноваження суду в окремих категоріях справ приймати рішення замість колегіального органу публічної адміністрації. Наприклад, у справах про відмову в реєстрації кандидатом під час процесу виборів. Поведінка владного органу після ухваленого судом не проміжного, а кінцевого рішення на права, свободи та інтереси особи уже б не впливала.

Адміністративний суд повинен мати такі повноваження, щоб, здійснюючи нагляд і контроль за відповідною державною виконавчою службою (її посадовими особами), він міг забезпечувати реальне виконання ухвалених ним рішень. Що глибше судовий контроль, то важливішою має бути роль суду у виконанні судового рішення [29].

Пункт 10 розділу III Меморандуму секретаріату щодо відповідності проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), прийнятого Європейською комісією за демократію через право під час її 105-го пленарного засідання 18–19 грудня 2015 р. (Висновок № 803/2015), передбачає, що Комісія нагадує свою наполегливу рекомендацію щодо скасування вищих спеціалізованих судів, при збереженні за адміністративними судами автономності [30]. Тому «є незрозумілим, що стало причиною для того, щоб законодавець проігнорував висновки Венеціанської комісії та не врахував жодних обґрунтованих аргументів щодо необхідності виокремлення адміністративних судів в автономну систему» [31].

Зарубіжний досвід розвитку системи адміністративних судів вказує на те, що у країнах Європи спостерігається поширення тенденції щодо утворення відокремленої (автономної) системи органів адміністративного судочинства. Виокремлення системи адміністративних судів із системи судів загальної юрисдикції характерне для багатьох держав ЄС, наприклад, Франції, Німеччини, Австрії, Бельгії, Італії, Греції, Португалії, Фінляндії, Швеції, Швейцарії, Польщі, Чехії, Болгарії, Литви тощо.

До питання запровадження автономної системи адміністративних судів та створення відокремленого від Верховного Суду вищого судового органу адміністративної юрисдикції нам ще доведеться повернутися [31]. При цьому розгляд варіанту щодо приєднання структури державної виконавчої служби, зокрема, до системи адміністративних судів також виключати не треба.

Щоб добитися успіхів у питанні виконання судових рішень у публічних справах, на наш погляд, спочатку необхідно запровадити окрему систему адміністративних судів, щоб вона була відокремлена від судів загальної юрисдикції, а потім у межах цієї системи сформувані державну виконавчу службу, яка б, у разі невиконання рішень адміністративних судів добровільно, виконувала їх у примусовому порядку. Державна виконавча служба при адміністративних судах має бути підзвітна адміністративному суду.

Судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою частиною єдиного процесу захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, який відбувається в рамках однієї справи, незалежно від того, в якій сфері – публічній чи правній, виникли спірні правовідносини; він виступає гарантією дієвості такого захисту [32, с. 7]. Співпраця адміністративного суду і державної виконавчої служби при адміністративних судах має бути в рамках однієї судової справи до повного виконання судового рішення. Норми, які встановлюють судовий контроль, мають визначати, що він покладається на суддю, який був доповідачем у судовій справі, по якій виконується судове рішення, і що цим суддею контролюється відповідний

державний виконавець, а останній – йому підзвітний.

З огляду на положення Закону «Про виконавче провадження» [33] примусове виконання рішень адміністративних судів та рішень ЄСПЛ приватними виконавцями не здійснюється. Виконання судових рішень є державною функцією. Тому вважаємо, що необхідно створити одну державну виконавчу службу в межах системи адміністративних судів. Орган, який ухвалює рішення, має здійснювати контроль за його виконанням до досягнення кінцевої мети.

Таким чином, виконання судових рішень є складовою частиною права на справедливий суд та однією із процесуальних гарантій доступу до суду. На державу покладається обов'язок не тільки надати особі доступ до справедливого правосуддя, але, на чому постійно наголошується, і забезпечити своєчасне та повне виконання судових рішень. На наш погляд, щоб судовий контроль адміністративних судів був дієвим, необхідно: відокремити систему адміністративних судів від судів загальної юрисдикції; запровадити при автономній системі адміністративних судів державну виконавчу службу, якій надати функції щодо примусового виконання рішень лише цих судів; удосконалити норми КАСУ, які регулюють питання стосовно судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, зокрема, такі норми мають прямо нав'язувати правила поведінки суду та встановлювати його обов'язки (бути імперативними); у змінах до КАСУ посилити відповідальність за невиконання рішень судів, знайти шляхи щодо притягнення до відповідальності не лише керівника, але й інших членів колегіальних органів, які перешкоджають виконання судового рішення; закріпити в нормах КАСУ те, що судовий контроль здійснюється суддею, який був доповідачем в адміністративній справі, по якій виконується судове рішення, а також те, що саме такому судді підконтрольний і підзвітний державний виконавець, який здійснює відповідне виконавче провадження до повного виконання рішення суду.

Виконання остаточних судових рішень в адміністративних справах, в яких публічно-правовий спір вирішено по суті, становить стадію судового процесу [34]. Судовий процес має завершуватися реалізацією прийнятого рішення. Ефективним кроком у цьому напрямі, як нам видається, було б забезпечення безперервності судового процесу аж до виконання рішення. Завершальною стадією судового розгляду в адміністративних справах має стати виконавче провадження, контроль над яким має здійснювати суд.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, слід зазначити, що перешкодами належному виконанню судових рішень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації є: особливості організаційної форми та способи діяльності таких суб'єктів; недоліки законодавчих норм, які визначають правила виконання судових рішень в адміністративних справах та здійснення судами контролю за їх виконанням. Також однією з перешкод щодо виконання судових рішень є відсутність безпосереднього зв'язку між судовим рішенням та його виконанням. Практика доводить недоцільність цілковитого відокремлення виконавчої служби від системи судів. Тому варто розглянути питання щодо механізмів підпорядкування органів виконавчого провадження в адміністративних справах судовій владі. Якщо виходити із завдань, які виконуються судом і державною виконавчою службою на стадії виконання судового рішення, суд вирішує відповідні процесуальні питання, а державний виконавець організовує фактичне виконання [35, с. 350]. За таких міркувань вважаємо, що відокремлена виконавча служба адміністративних судів має бути підконтрольна і підзвітна адміністративному суду. Зокрема, тому суду, рішення якого нею виконується у примусовому порядку. У цьому разі є потреба надати суду змогу вживати щодо державних виконавців цієї служби заходи процесуального впливу. Окрім цього, оскільки нормативне регулювання механізму виконання судових рішень адміністративних судів залишається неповним, то законодавство, яке визначає процедурні питання діяльності колегіальних суб'єктів публіч-

ної адміністрації, потребує удосконалення, зокрема шляхом вироблення та реалізації відповідних законодавчих пропозицій, таким чином, щоб фундаментальний принцип здійснення правосуддя – принцип обов'язковості судового рішення – був максимально захищений. Також є необхідність розширення повноважень адміністративного суду щодо контролю за виконанням ухваленого ним рішення. Зокрема, варто надати суду право: 1) приймати конкретне рішення у справі, щоб воно заміняло те рішення, яке мав прийняти відповідач (тобто запровадити зміни, які б передбачали повноваження суду в окремих категоріях справ, приймати рішення замість органу публічної адміністрації, у тому числі колегіального); 2) зазначити у резолютивній частині рішення суду посадову особу чи посадових осіб, відповідальних за його виконання; 3) розширити види примусових заходів та стягнень, які уповноважений застосовувати суд до недобросовісних відповідачів – суб'єктів публічної адміністрації.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
2. Рішення Конституційного Суду України від 30 черв. 2009 № 16-рп/2009. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-09>.
3. Цвіркун Ю.І. Щодо питання відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування за невиконання судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Науковий збірник. 2017. Випуск 6. Т. 2. № 6. С. 144–149.
4. Городовенко В. Принцип обов'язковості судового рішення. URL: http://nbuv.gov.ua/uJrN/ varny_2012_1_18.
5. Андронов І.В. Принцип остаточності судового рішення "res judicata". *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2014. Т. 1. С. 376–378.
6. Реформування публічної адміністрації в Україні: перспективи концепцій та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. Київ, 2005. 192 с.

7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ ; Факт, 2003. 384 с.
8. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін., за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
9. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 22 с.
10. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ : МОН Укр. Нац. авіаційний ун-т, 2013. 20 с.
11. Кропивна К.О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2016. № 3-4. С. 177–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2016_3-4_29.
12. Сасевич О.М. Поняття та правова природа судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юрид. науки.* 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 235–239.
13. Цвіркун Ю.І. Адміністративна юстиція України: історичний аспект та завдання сьогодення. *Верховенство права та правова держава* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р. С. 104–108.
14. Садовий Р. Забезпечення верховенства права під час виконання судових рішень. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/139337-zabezpechennya-verkhovenstva-prava-pid-chas-vikonannya-sudovikh-rishen>.
15. Труш М.І. Порядок набрання законної сили судовими рішеннями в адміністративній справі та особливості їх виконання. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 11. С. 156–161.
16. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 15 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8029/1070. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11677708>.
17. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 13 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11639962>.
18. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 15 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12195104>.
19. Ухвали Київського апеляційного адміністративного суду від 15 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070 та від 20 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11639962>; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11697723>.
20. Постанова Центральної виборчої комісії від 23 жовт. 2010 р. № 485 «Про окремі питання діяльності Васильківської міської виборчої комісії Київської області». Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0485359-10>.
21. Рішення Європейського суду з прав людини від 24 липня 2003 року у справі «Рябих проти Росії» від 24 липня 2003 р. (Заява № 52854/99). URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>.
22. Смокович М.І. До питання здійснення судового контролю за діяльністю виборчих комісій / М. Смокович, В. Галайчук, С. Кальченко. *Вибори та демократія.* 2010. № 2-3. С. 5–18.
23. Тимошенко І.В. Особливості конституційно-правової відповідальності за порушення виборчого законодавства України. *Правовий вісник Української академії банківської справи.* 2011. № 2 (5). С. 68–72.
24. Зеленов А.С. Виконання судових рішень в адміністративних справах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 20 с.
25. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про огляд практики застосування адміністративними судами статті 267 Кодексу адміністративного судочинства України» від 13 берез. 2017 р. № 3. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenum_3_13-03-2017/.

26. Додаткова постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 липня 2018 р. по справі №235/7638/16-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75631426>.
27. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
28. Рішення Європейського суду з прав людини від 4 бер. 2014 р. у справі «Гранд Стівенс проти Італії» (CASE OF GRANDE STEVENS v. ITALY). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141794>.
29. Крупчан О., Перепелюк В., Виконання рішень адміністративних судів: проблеми та шляхи їх вирішення. *Юридична Україна: щомісячний науковий журнал*. 2010. №2 (86). С. 4–11.
30. Меморандум секретаріату щодо відповідності проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), прийнятого Європейською комісією за демократію через право під час її 105-го пленарного засідання 18–19 грудня 2015 р. (Висновок № 803/2015). URL: <http://www.ligazakon.ua>.
31. Цвіркун Ю.І. Щодо питання удосконалення адміністративного судочинства з огляду на деякі історико-правові аспекти. *Юридична наука в ХХІ столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень* : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 12–13 травня 2017 р. 2017. С. 121–124.
32. Хотинська О.З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Академія адвокатури України. Київ, 2006. 20 с.
33. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
34. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Луць проти України» від 31 січ. 2008 р. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>.
35. Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції : збірник наук. статей / М.І. Смокович, М.І. Цуркан, В.Г. Перепелюк та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 384 с.

Tsvirkun Yu. Judicial control over the execution of court decisions in administrative cases, the defendant in which is the collegial subject of public administration

The article studies the peculiarities of judicial control over the execution of court decisions in administrative cases, the defendants of which are the collegial subjects of public administration. In Ukraine, administrative courts exercise direct control over the executive authorities within the limits of the powers defined by the law, which consists of the reviewing of the lawfulness of decisions, actions, and inactions of the authorities, and the control over the execution of court decisions which were made not in favor of the authorities. At the same time, the author concluded that the power of the court over the execution of court acts by collegial public authorities is ineffective since the administrative court has no adequate legal leverage to influence the enforcement of court decisions. The article analyzes the norms of the previous and new editions of the Code of Administrative Judiciary of Ukraine, which regulates legal relations regarding the execution of court decisions in administrative cases and to the enforcement of judicial control over their implementation. Relevant case law has been reviewed. It is found that the legislative rules governing these issues have not substantially changed, and the previous practice of controlling the enforcement of the decisions has been taken over by the reformed courts. The study focuses specifically on the implementation of judgments in cases involving defendants in public administration and the problems faced by administrative courts in the judicial review of their enforcement. The obstacles to the enforcement of decisions by such entities are outlined. These include: peculiarities of organizational form and methods of activity of collegial subjects; shortcomings in the legislative rules that determine the rules for the enforcement of court decisions in administrative cases and in the exercise of control by the courts. Ways to overcome them are proposed.

Key words: Administrative Cases, Enforcement of Court Decisions, Judicial Control, Authorities of Administrative Court, Collegial Subjects of Public Administration.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.11>

І. Е. Черняхович

аспірант кафедри адміністративного права та процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ВПЛИВ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена визначенню специфічних ознак публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів на основі опрацювання сучасних концепцій публічного адміністрування, обґрунтуванню пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування під час їх вирішення.

Виділено два об'єкти впливу публічного управління: організація або система суспільних відносин у певній сфері та її розвиток; забезпечення актуальності зазначеної системи на певному історичному етапі розвитку суспільства. Виходячи з вказаного, сформульовані методологічні основи для визначення сутності управлінського характеру діяльності суб'єкта публічної влади як сторони публічно-правового спору, а також предмету публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів.

Визначальною ознакою публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративного суду визнано сферу їх виникнення: правовідносини, спрямовані на розвиток системи публічної служби або ж на підтримання її в актуальному стані. Такий висновок впливає з наукового підходу щодо виділення двох об'єктів впливу, що здійснюється під час публічного адміністрування: організація або система суспільних відносин у певній сфері та її розвиток; забезпечення актуальності зазначеної системи на певному історичному періоді розвитку суспільства.

З метою закріплення публічного адміністрування як обов'язкового предмету державно-службових відносин, спори з яких підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, обґрунтовано необхідність доповнення частини статті КАС України пунктом 2-1, який слід викласти в такій редакції: «Публічно-правовий спір у сфері публічно-служби – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює функції, спрямовані на організацію системи публічної служби або підтримання її в актуальному стані (публічно-владні управлінські функції), в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій».

Ключові слова: адміністративний суд, публічна служба, державно-службові відносини, юрисдикція, державний службовець, публічно-владні повноваження.

Постановка проблеми. Практика розгляду публічно-правових спорів, що виникають із відносин державної служби, свідчить про наявність численних проблем, що стосуються, зокрема: визначення юрисдикції окремих категорій зазначених спорів [1], належного визначення позивача в них та інших окремих питань [2; 3]. Причому щодо окремих питань наявні неоднакові позиції судів вищих інстанцій. Так, вирішуючи питання про ознаки управлінського характеру функцій, що виконуються суб'єктом владних повно-

важень у конкретних правовідносинах, Пленумом Вищого адміністративного суду України було висловлено позицію, згідно з якою такий характер притаманний діяльності всіх суб'єктів владних повноважень, які діють в межах завдань, покладених на них Конституцією чи законами України [4]. Тобто фактично реалізація будь-яких повноважень, якщо вона ґрунтується на приписах законодавства, що регламентує діяльність відповідного суб'єкта, має розглядатись як така, що має управлінський характер. Отже, ознакою управлінського характеру фактично визначається легітимність повноважень, що реалізуються.

Натомість Верховний Суд висловив позицію щодо ознак управлінського характеру реалізації відповідних повноважень: регуляторний характер відповідних повноважень; наявність прямої вказівки про управлінський характер його діяльності в положенні (іншому нормативно-правовому акті), що регламентує діяльність відповідного суб'єкта [5]. Зазначене питання має прямий зв'язок із вирішенням питання щодо юрисдикції конкретного публічно-правового спору – адміністративна чи юрисдикція загального суду.

Вироблення теоретичного підґрунтя стосовно уточнення змісту терміну «управлінський» у наведеному контексті має базуватись на існуючих концепціях публічного адміністрування, встановленні співвідношення між термінами «управління» та «адміністрування».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Удосконалення судової практики вирішення відповідних спорів безпосередньо пов'язане з формуванням належного теоретичного підґрунтя, основою якого виступає поняття публічно-правового спору. Попри зазначене, необхідно вказати про відсутність належної уваги науковців до формування поняття та ознак публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративного суду. Поширення отримали наукові дослідження щодо публічно-правових спорів, що виникають в інших сферах правовідносин: господарська діяльність (О.А. Веденяпін) [6], соціальні відносини (Н.М. Гладка) [7], державна реєстрація (О.С. Луніна) [8] та деякі інші. Необхідно вказати, окрім цього, на наукові підходи стосовно загальних питань визначення публічно-правового спору або його елементів: суб'єкт владних повноважень як сторона в такому спорі (К.Ю. Пуданс-Шушлебін) [9]; публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративного суду (К.О. Тимошенко) [10]; окремі аспекти визначення предмета публічно-правового спору (О.В. Рой) [11], а також роботи деяких інших учених. Окремо як теоретичну базу подальшого дослідження необхідно визначити роботи, присвячені сучасним концепціям публічного адміністру-

вання та поняттю соціального управління: Л.М. Кошелева, Ю.П. Сурмін, В.П. Нагребельний, В.Б. Авер'янов та інші.

Мета статті – визначення специфічних ознак публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів на основі опрацювання сучасних концепцій публічного адміністрування, обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування під час їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Ключовими для подальшого наукового дослідження необхідно вважати напрацювання, присвячені проблемам запровадження і розвитку адміністративної юстиції. Доктрина адміністративного права і процесу збагачена базовими науковими напрацюваннями, в яких розкрито проблеми запровадження міжнародних стандартів адміністративної діяльності та адміністративного судочинства, висвітлено теоретико-правові засади адміністративного судочинства, окреслено положення доктрини адміністративної юрисдикції в теорії та практиці реалізації владних повноважень [12, с. 241–268, с. 328–360]. Розкриваючи проблеми запровадження міжнародних стандартів адміністративної діяльності та адміністративного судочинства, Є.Б. Кубко вказував на декілька таких стандартів, які є важливими орієнтирами для адміністративних судів: стандарт справедливого й однакового відношення (fair and equitable treatment), стандарт мінімального відношення, стандарт ефективності використання юридичних засобів захисту (effective legal means) і стандарт стабільності й визначеності юридичних зв'язків (res judicata). Розкриваючи зміст кожного з виділених стандартів, було наголошено фактично на зв'язку матеріальних і процесуальних норм, ролі адміністративних судів як інституції, що забезпечує права учасників певного правовідношення. Стандарт мінімального відношення означає відсутність переваг у наданні певного правового режиму, включаючи й міжнародні зобов'язання. Такий стандарт відображений фактично в рішеннях Європейського суду з прав людини. Стандарт ефективності

використання юридичних засобів захисту є відображенням стандарту «неприпустимості відмови у правосудді» (denial of justice) і пов'язаний із попередніми стандартами [12, с. 267].

Цінними і перспективними для подальших наукових розробок є положення, обґрунтовані Ю.С. Педьком, щодо теоретичних ознак адміністративної юстиції. Саме ці ознаки були виділені і П.В. Вовком у своїй дисертаційній роботі, присвяченій проблемам захисту прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції [13].

Тож серед ознак адміністративної юстиції Ю.С. Педько виділяв: спірний характер, зумовлений конфліктністю ситуацій, які складаються в управлінні, де суб'єктами виступають, з одного боку, громадяни, а з іншого – органи державної влади, органи місцевого самоврядування; являє собою форму, в межах якої здійснюється судовий захист порушених прав унаслідок дій, бездіяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; існує судовий процесуальний порядок вирішення справ, який реалізується незалежним державним органом – адміністративним судом; захист в адміністративних судах супроводжується перевіркою на предмет дотримання законності прийняття управлінських актів, завдяки чому акти, які не відповідають вимогам законності, мають бути скасовані або замінені; предмет судової адміністративної юрисдикції стосується результатів реалізації управлінських повноважень, а порушення здійснюється в межах публічно-правових відносин [14, с. 7; 13, с. 74].

Наведений науковий підхід Ю.С. Педька можна назвати базовим, оскільки в подальших наукових напрацюваннях ці положення не були принципово змінені. Перспективним для дослідження проблеми сутності публічно-правового спору як предмету адміністративного судочинства є такі теоретичні положення, які сформульовані, спираючись на підхід Ю.С. Педька:

1) слід довести спірний характер правовідносин у сфері державної служби, витоки якого зумовлені конфліктністю державно-службових відносин;

2) необхідно виділити публічно-правові відносини серед усіх видів спірних правовідносин у сфері державної служби з метою формування підходу щодо характеристики публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин;

3) слід проаналізувати процедури судового розгляду справи адміністративної юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин на предмет нормативного закріплення і реального функціонування запобіжників порушення законності внаслідок прийняття суб'єктом владних повноважень – органом державної виконавчої влади (його посадовою особою), органом місцевого самоврядування (його посадовою особою) – рішень у формі актів нормативного чи індивідуального характеру. Дане положення свідчить про необхідність вирішення питання про дієвість судового контролю в державно-службових відносинах.

Інша група наукових досліджень, що мають принципове значення для окресленої проблематики, є роботами щодо проблем правового регулювання відносин щодо публічної служби

Питанням правового статусу державного службовця приділялася значна увага в юридичній науці і, насамперед, у теорії адміністративного права, в т.ч. на рівні дисертаційних (В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, М.І. Іншин, Л.М. Корнута та ін.) та монографічних досліджень (В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, О.В. Петришин та ін.).

Слід виділити, насамперед, базові наукові напрацювання вітчизняних вчених: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, О.В. Петришина.

Ґрунтовне наукове осмислення сутності державної служби презентоване в монографії О.В. Петришина «Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ» (1998 р.) [15].

Звернення до дисертаційних робіт, підготовлених протягом останніх двох років, дозволяє виділити кандидатську дисертацію В.В. Васильківської, присвячену проблемам правового регулювання статусу

державного службовця в Україні [16]. Аналізуючи стан наукових досліджень правового регулювання статусу державного службовця, автор виділив три блоки наукових проблем, на вивчення яких спрямовано історіографічний пошук із цієї проблематики: державна служба як сфера правового регулювання статусу державного службовця; державний службовець як суб'єкт державної служби; правовий статус державного службовця [16, с. 11].

У межах виділених блоків наукових проблем дослідниця звертається до напрацьованих В.Б. Авер'янова [17; 18], Л.Р. Білої-Тіунової [19], Ю.П. Битяка [20], С.Д. Дубенка [21], М.І. Іншина [22], С.В. Ківалова [23; 24; 25, с. 348–354], О.В. Петришина [26], В.М. Шаповала [27] та ін. Критичний аналіз робіт, виділених В.В. Васильківською, дозволив зазначити про відсутність єдиного, усталеного підходу до визначення цієї категорії. Дослідниця пропонує погодитись із запропонованою Л.Р. Білою-Тіуною точкою зору, відповідно до якої слід виокремити широке і вузьке розуміння поняття «публічна служба»: широке розуміння – державна політична служба (президентська, депутатська, урядова), державна служба (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована), суддівська служба, служба в органах місцевого самоврядування; вузьке розуміння – державна служба (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована) і служба в органах місцевого самоврядування [19, с. 57–70; 16, с. 11–13].

В.В. Васильківська пропонує визначити поняття «сфера державної служби» в контексті правового регулювання статусу державного службовця як систему правових, інституційних та організаційних засад реалізації права на державну службу; здійснювати характеристику державної служби як сфери правового регулювання статусу державного службовця у частині інституційного (система державних органів правового регулювання статусу державного службовця), функціонального (правові, організаційні, економічні засади статусу державного службовця) і структурного (сукупність видів державної служби: адміністративна, спеціалізована і мілітаризована) аспектів [16, с. 8].

Наведені наукові положення свідчать про потужний доробок вчених, присвячений переважно питанням сутності державної служби, особливостей державно-службових відносин. Проблематика публічної служби є достатньо широкою і складною, оскільки стосується всіх категорій службовців, діяльність яких на посадах пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

До наступної групи наукових досліджень віднесено роботи, присвячені розкриттю сутності і змісту публічно-правових спорів.

У фундаментальній науковій роботі «Правова система України: історія, стан та перспективи», том 2 «Методологічні та історико-тематичні проблеми формування і розвитку правової системи України» (2008 р.) академік А.О. Селіванов підкреслює ширший, закріплений законодавством зміст цього терміну, погоджуючись при цьому із думкою В.Б. Авер'янова про неоднозначність відповіді на питання щодо розгляду за правилами КАС України всіх публічно-правових спорів за участю будь-якого державного органу, його посадової особи [28, с. 379].

На дисертаційному рівні проблемні питання розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами аналізували, окрім наведених у вступі дослідників, такі, як: В.В. Горбалінський [29], М.Г. Кобилянський [30], Н.Є. Хлібороб [31], А.В. Хоменко [32] та інші.

Так, К.О. Тимошенко формулює важливі і перспективні положення щодо сутності публічно-правових спорів як предмету юрисдикції адміністративних судів. Такі спори повинні бути мати правозахисний характер у публічно-правовій сфері і стосуватись захисту від порушень прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними публічно-владних повноважень. Авторка пропонує визначення публічно-правового спору «як протиріччя (юридичного конфлікту) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна

поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень» [10, с. 5]. Вчена також пропонує авторське визначення публічного інтересу, «під яким розуміється відображений у законі комплекс зумовлених об'єктивною дійсністю потреб соціально-політичної (держави) чи соціальної (народ, територіальна громада) спільноти, зафіксований у компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування та спрямований на досягнення благ, які мають загальносуспільну вагу» [10, с. 5].

Наведені наукові положення, обґрунтовані К.О. Тимошенко, не беззаперечні. Так, виходячи зі змісту запропонованого визначення публічно-правового спору, його складно відмежувати від делікту, а формулювання поняття публічного інтересу на основі також загального поняття «потреби» свідчить про необхідність подальших наукових розвідок. Разом із тим авторські надбання К.О. Тимошенко, безумовно, є внеском у розвиток наукової думки щодо сутності публічно-правових спорів як предмету юрисдикції адміністративних судів.

Отже, наукова думка щодо сутності спірних правовідносин у публічно-правовій сфері, розв'язання яких здійснюється в порядку реалізації судової адміністративної юрисдикції, представлена надбаннями, в яких доводиться доцільність виділення адміністративно-правових спорів або публічно-правових спорів. У першому випадку вчені підкреслюють у такому понятті сферу виникнення спірних правовідносин – адміністративно-правову. У другому випадку, коли обґрунтовано поняття публічно-правового спору, вчені виходять із публічно-правової природи спірних правовідносин. Учені єдині у визначенні такого спору (адміністративно-правового чи публічно-правового) як юридичного конфлікту, а також у визнанні обов'язковим учасником такого спору органу державної влади, органу місцевого самоврядування як суб'єктів, наділених

владними повноваженнями. Слід підкреслити, що спори управлінського характеру можуть виникнути і поза межами адміністративно-правових відносин, проте мати публічно-правову природу, а тому потребувати особливого порядку вирішення. Саме тому вдається доцільним застосування терміна «публічно-правовий спір», однак із уточненням існуючих теоретико-правових положень і подальшим пошуком універсальної формули, що має відобразити його сутність і зміст.

Виділяючи останню групу наукових досліджень, присвячених проблемам правового регулювання розгляду і вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, слід зауважити про їх, на жаль, поодинокий характер. Так, на монографічному рівні та рівні дисертаційних досліджень спірні правовідносини у сфері державної служби були піддані аналізу М.І. Цурканом, В.Ю. Поплавським.

Так, М.І. Цуркан, підкреслюючи зв'язок спорів щодо публічної служби із владними управлінськими функціями та місцевим самоврядуванням, вказував про їх публічно-правовий характер та конфліктність (суперечність) у відносинах щодо вступу на публічну службу, її проходження та припинення [33, с. 135].

В.Ю. Поплавський називає публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин різновидом юридичного конфлікту, зазначає про предмет такого конфлікту – законність поведінки в державно-службових відносинах, а також про спосіб його вирішення шляхом реалізації права на звернення до адміністративного суду [34, с. 57].

Виходячи з наведеного, можливо погодитись із В.Ю. Поплавським щодо визначення ознак публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, зокрема предмету такого спору: стосується реалізації права на державну службу, спрямований на відновлення законності взаємовідносин між сторонами [35, с. 13].

Л.М. Кошелева вказує на визначення публічного адміністрування, що подане в Енциклопедичному словнику з державного управління: це є теорія та практика

державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян, а також зазначено, що в Україні воно набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [36, с. 14; 37, с. 605]. Із наведеного визначення можна дійти висновків щодо визначальних ознак публічного адміністрування: мета – впорядкування суспільної діяльності, специфічні засоби здійснення, зумовлені публічним характером такої діяльності.

Дослідниця вказує на виділення в сучасній теорії державного управління трьох теоретичних підходів до визначення публічного адміністрування за критеріями засобів впливу: ринково-ліберальний (інноваційність засобів його здійснення, орієнтація на засоби регулювання ринкових відносин під час його здійснення; питання забезпечення реалізації інтересів учасників певної системи має другорядне значення); ліберально-комунітаристський (реалізується в межах концепції політичних систем; передбачає договірні засоби взаємовідносин між учасниками); демократичне громадянство (базовими принципами при обранні засобів впливу є: загальна цілісність політики, що проводиться; активна участь громадян у публічному адмініструванні; оптимальне поєднання централізації та децентралізації; прозорий характер управління; значна вага норм етики під час прийняття рішень; гнучкість публічної адміністрації відповідно до запиту, що ставить сьогодення перед методами та засобами управління [36, с. 14; 38, с. 5]. Положення, що наводяться Л.М. Кошелевою не суперечать усталеному в доктрині публічного права поняттю «управління», зокрема щодо його об'єкта: збереження структури конкретної системи, її впорядкування на основі закономірностей її функціонування. Щодо соціального управління, то однією з основних відається організуюча функція, що спрямована на, зокрема, організацію влади [39, с. 947].

Застосовуючи зазначені положення до проблематики цієї статті, можливо вка-

зати, що вчені виділяють усталеною такою ознакою управління, як організаційний, впорядковувачий характер відповідної діяльності. Разом із тим вирішення поставленого щодо цієї статті завдання передбачає застосування не цілеорієнтованого наукового підходу, а врахування об'єкта впливу публічного управління. У цьому зв'язку необхідно вказати на наукові напрацювання В.Б. Авер'янова, який, характеризуючи предмет адміністративного права, наголошував на спрямованості адміністративно-правового регулювання: забезпечення організації та впорядкованості дій складових частин системи публічного управління, створення умов для реалізації прав і свобод громадян [40, с. 109].

Виходячи з наведеного наукового підходу, можливо виділити два об'єкти впливу публічного управління: організація або система суспільних відносин у певній сфері та її розвиток; забезпечення актуальності зазначеної системи на певному історичному періоді розвитку суспільства. Зазначене утворює методологічні основи для визначення сутності управлінського характеру діяльності суб'єкта публічної влади як сторони публічно-правового спору, а також – предмету публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів.

Ураховуючи наведене, основною ознакою публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин має визнаватись сфера їх виникнення: правовідносини, спрямовані на розвиток системи публічної служби або ж на підтримання її в актуальному стані. У зв'язку з наведеним рішенням про затвердження, зокрема, штатного розпису певного органу влади без сумнівів має визнаватись таким, спори щодо якого підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства, оскільки вони безпосередньо стосуються організації відповідного органу влади. А такі рішення, як, наприклад, щодо припинення державної служби щодо конкретного державного службовця або накладення на нього дисциплінарного стягнення, хоча й не мають безпосереднього організаційного значення, втім, є спрямованими на підтримання організації управління, оскільки від виконання

відповідних функцій усувається особа, яка не відповідає вимогам закону.

Зазначене надає підстави для формування окремих рекомендацій щодо вирішення судами досліджуваних видів спорів. Зокрема, необхідно визнати юрисдикцію адміністративного суду стосовно спорів за позовами осіб, які працюють в органах державної влади, місцевого самоврядування на підставі контракту, якщо виконувана ними робота полягає у виконанні завдань та функцій держави. Предметом таких позовів виступає, як правило, поновлення на роботі, виплата заробітної плати за час вимушеного прогулу. Такий висновок зумовлений значенням рішення про звільнення відповідних осіб – такі рішення спрямовані на підтримання в актуальному стані системи державного управління, оскільки усувають можливість виконання завдань і функцій держави особами, які не відповідають вимогам закону. Необхідно вказати, що судова практика на сьогодні йде за протилежним підходом, відповідно до якого такі справи не мають входити до юрисдикції адміністративних судів [1].

Іншою рекомендацією, що впливає із зазначених положень, необхідно вказати внесення змін до чинного КАС України в напрямі уточнення визначення публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративного суду.

Необхідно визнати, що особливості визначення усіх публічно-правових спорів, їх управлінський характер виходить за межі цього дослідження, а отже, неможливим є обґрунтування внесення змін щодо закріплення загальної категорії «публічно-правовий спір». З огляду на викладене з метою закріплення публічного адміністрування як обов'язкового предмету державно-службових відносин, спори з яких підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, необхідно доповнити частину статті КАС України пунктом 2-1, який слід викласти в такій редакції: «Публічно-правовий спір у сфері публічно-служби – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює функції, спрямовані на організацію системи публічної служби або підтримання її в актуальному стані (публічно-владні управлінські функції), у тому числі на виконання делегова-

них повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій».

Висновки і пропозиції. Визначальною ознакою публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративного суду має визнаватись сфера їх виникнення: правовідносини, спрямовані на розвиток системи публічної служби або ж на підтримання її в актуальному стані. Такий висновок впливає з наукового підходу щодо виділення двох об'єктів впливу, що здійснюється під час публічного адміністрування: організація або система суспільних відносин у певній сфері та її розвиток; забезпечення актуальності зазначеної системи на певному історичному етапі розвитку суспільства.

З метою закріплення публічного адміністрування як обов'язкового предмету державно-службових відносин, спори з яких підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, необхідно доповнити частину статті КАС України пунктом 2-1, який викласти в такій редакції: «Публічно-правовий спір у сфері публічно-служби – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює функції, спрямовані на організацію системи публічної служби або підтримання її в актуальному стані (публічно-владні управлінські функції), в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій».

Список використаної літератури:

1. Узагальнення щодо виявлення проблем, які виникають під час застосування положень Закону «Про державну службу», іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби: лист Львівського апеляційного адміністративного суду від 01.02.2014 р. *Закон і Бізнес*. 2014. 02. 15. № 07.
2. Щодо юрисдикції спорів з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження чи звільнення [Електронний ресурс]: правова позиція Верховного Суду у справі 757/70264/17-ц від 14.11.2018. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

3. Щодо застосування дисциплінарної відповідальності до працівників, що проходять публічну службу [Електронний ресурс]: Правова позиція Верховного Суду від 18.04.2018 р. у справі № 826/4225/15. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
4. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8. *Закон і Бізнес*. 2013. 07. 20. № 29.
5. Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду [Електронний ресурс]: лист Верховного суду від 01.05.19 р. № 2019/квітень. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
6. Веденягін О.А. Публічно-правові спори у сфері господарської діяльності як предмет адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2014. 19 с.
7. Гладка Н.М. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів, що впливають із соціальних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2014. 19 с.
8. Луніна О.С. Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 20 с.
9. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 212 с.
10. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Б.в., 2012 . 20 с.
11. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київський університет права, 2019. 257 с.
12. Правова доктрина України: у 5 т. Харків : Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. 864 с.
13. Вовк П.В. Захист прав, свобод та інтересів громадян у адміністративних судах першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2009. 202 с.
14. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 17 с.
15. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харків : Факт, 1998. 168 с.
16. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. 235 с.
17. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24–30.
18. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 1999. 272 с.
19. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.
20. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
21. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. Київ : Ін-Юре, 1999. 244 с.
22. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 40 с.
23. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар. 2-е вид., змін. Одеса : Фенікс, 2009. 692 с.
24. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. 2-ге вид. Одеса : Фенікс, 2011. 688 с.
25. Ківалов С.В. Теоретичні основи посадової особи у державній службі. Вибрані праці. Одеса : Фенікс, 2014. 1088 с.
26. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харків : Факт, 1998. 168 с.
27. Шаповал В.М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). Київ : Москаленко О.М., 2016. 80 с.

28. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Харків : Право, 2008. Т. 2: Методологічні та історико-тематичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2008. 728 с.
29. Горбалінський В.В. Судова помилка в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 19 с.
30. Кобилянський М.Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Державний науководослідний інститут МВС України. Київ, 2014. 19 с.
31. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2012. 22 с.
32. Хоменко А.В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 205 с.
33. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
34. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 214 с.
35. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. авіац. ун-т, 2015. 21 с.
36. Кошелева Л.М. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2(37). С. 13–19.
37. Сурмін Ю.П., Трощинський В.П. Публічне адміністрування. Енциклопед. слов. з держ. упр. / за ред. Ю.В. Ковбасюка та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
38. Публічне адміністрування : навч. посіб. / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
39. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2012. 1020 с.
40. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / голов. редкол. : Авер'янов В.Б. та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 2007. 592 с.

Cherniakhovych I. The influence of the concept of public administration on definition of the nature of the legal dispute in the field of public-service relations

The article is devoted to the definition of specific features of public-law disputes in the field of state service relations as a subject of jurisdiction of administrative courts on the basis of working out modern concepts of public administration, substantiation of proposals on improvement of the current legislation and practice of its application in their resolution.

Two objects of influence of public administration are distinguished: organization or system of social relations in a certain sphere and its development; ensuring the relevance of the system at a certain historical period of development of society. Proceeding from the specified methodological basis for determining the essence of the administrative nature of the activity of the public authority as a party to the public-legal dispute, as well as – the subject of public-law disputes as subjects of jurisdiction of administrative courts.

The defining feature of the public legal dispute in the field of state service relations as the subject of the jurisdiction of the administrative court is recognized as the sphere of their emergence: the legal relationship aimed at developing the system of public service, or to maintain it in its current state. This conclusion follows from a scientific approach to the allocation of two objects of influence that is carried out under public administration: an organization or system of social relations in a certain area and its development; ensuring the relevance of the system at a certain historical period of development of society.

In order to consolidate public administration as a compulsory subject of state-service relations, disputes of which are subject to consideration in the procedure of administrative legal proceedings, the necessity to add a part of Article CAS Ukraine to item 2-1,

which should be set forth in the following wording, is substantiated: "Public legal dispute in public service sphere – a dispute in which at least one party carries out functions aimed at the organization or maintenance of the public service system in its current state (public-management functions), including the performance of delegated authority, and the dispute arose in connection with the execution or non-execution by such party of the specified functions".

Key words: *administrative court, public service, state service relations, jurisdiction, civil servant, public authority.*

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.12>

І. І. Яворський

аспірант кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

СПЕЦИФІКА ДЖЕРЕЛ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

У статті проаналізовано та досліджено специфіку бюджетного законодавства, а саме Конституцію України, Бюджетний Кодекс, закон про Державний бюджет України на поточний рік, інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі та на виконання Бюджетного Кодексу та інших законів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, прийняті на підставі та на виконання Бюджетного Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Аргументовано позицію, що особливостями бюджетного законодавства є те, що під час здійснення бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного Кодексу та закону про Державний бюджет України, якщо міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлено інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, такі положення приймаються окремими законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені та розгляд законопроектів, які впливають на дохідну чи видаткову частину бюджетів, здійснюється за особливою процедурою, що визначається Бюджетним Кодексом. Проаналізовано джерела бюджетно-процесуальних норм в юридичному сенсі, тобто висвітлені зовнішні форми, способи виразу вказаних процесуальних норм. Доведено, що вони реалізують вже встановлені повноваження суб'єктів цієї діяльності, які регламентуються матеріальними нормами бюджетного права. Таким чином, процесуальні норми мають підлеглий характер щодо матеріальних. Аргументовано позицію, що у фінансово-правовій літературі як джерело фінансово-правових норм вказуються міжнародні договори України, здебільшого, в частині оподаткування. Зазначено, що бюджетне право базується на широкому колі бюджетно-правових норм.

Ключові слова: бюджет, Бюджетний Кодекс України, джерело права, бюджетне законодавство, норма права.

Постановка проблеми. Бюджетне право базується на широкому колі бюджетно-правових норм, які складають певну систему. Ця система має логіку побудови, об'єктивний характер, тобто вона, згідно з характером правового регулювання, включає дві великі групи норм. Ці групи пов'язані між собою і взаємозалежні. Матеріальні норми складають основу бюджетного права, а процесуальні забезпечують виконання цих норм. Відмінними рисами процесуальних норм бюджетного права є те, що вони мають процедурний характер. Вони регламентують процес формування проектів бюджетів, їх роз-

гляду, затвердження, виконання, звітності, контролю та міжбюджетні відносини, тобто вони керують стадіями бюджетного процесу. Проте вони реалізують вже встановлені повноваження суб'єктів цієї діяльності, які регламентуються матеріальними нормами бюджетного права. Таким чином, процесуальні норми мають підлеглий характер щодо матеріальних. Ці характеристики норм бюджетного права є підставою для системи бюджетного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу дослідження склали наукові роботи вітчизняних та закордонних вчених-юристів, зокрема С.С. Алексєєва, Г.В. Атаманчука, І.Т. Балабанова, О.Д. Василика, Л.К. Воронової,

І.П. Голосніченка, О.М. Горбунової, В.М. Горшенєва, О.Ю. Грачової, Л. Дюгі, П.Ф. Єлісейкіна, Т.С.Єрмакова, І.Б. Завєрухи, Л.А. Зубченко, Н.К. Ісаєвої, С.Т. Кадькаленка, М.В. Карасьової, К. Кіллена, Д.А. Ковачева, А.М. Козиріна, В.О. Котюка, М.П. Кучерявенка, В.О. Лебедєва, В.О. Лучина, Л.П. Маслій, Н.І. Матузова, А.А. Нечай, І.Х. Озерова, Л.А. Савченко, М.Ф. Селивона, О.Ф. Скакун, В.Д. Сорочкіна, Н.В. Теремцової, Г.П. Толстопятенко, Н.М. Травкіної, Ю.О. Тихомірова, Н.І. Хімічевої, О.І. Худякова, В.Д. Чернадчука, Р.В. Шагієвої, О.Б. Шемякіної, М.К. Якимчука, Х.П. Ярмакі та інші.

Мета статті полягає у дослідженні специфіки джерел процесуальних норм бюджетного права.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі справедливо відзначається, що джерела бюджетного права є багато чисельними, але недостатньо досконалими, впорядкованими, дієвими та погодженими між собою [1, с. 10]. Як відомо, в юридичній літературі терміну «джерела права» надаються різні тлумачення. Найбільш розповсюдженим є його розуміння в матеріальному та формальному (юридичному) значеннях. Під матеріальними джерелами права розуміють матеріальні умови життя суспільства. Певною мірою матеріальні джерела бюджетно-процесуальних норм були зачеплені під час розгляду причин їх існування та розвитку у попередньому підрозділі. Юридичні (формальні) джерела являють собою форму встановлення та виразу правових норм. Отже, ми проаналізуємо джерела бюджетно-процесуальних норм в юридичному сенсі, тобто нами будуть висвітлені зовнішні форми, способи виразу вказаних процесуальних норм.

В українській правовій науці виокремлюють, як правило, такі джерела: правовий звичай, правовий прецедент, нормативно-правовий договір та нормативно-правовий акт [2, с. 3–9]. Водночас вчені зауважують, що «нормам деяких галузей права має бути властива певна визначена зовнішня форма (тип джерела права)» [3, с. 17]. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати, які джерела найбільш характерні для бюджетно-процесуальних

норм, а також якими вони володіють особливостями.

Правовий звичай є найдавніший різновид джерел права. Під ним розуміється «правило, що склалося на підставі постійного та одноманітного повтору даних фактичних обставин» [4, с. 128]. Водночас, щоб стати джерелом права воно має бути санкціоновано державою [4, с. 129]. Вбачається, що правовий звичай не може виступати джерелом бюджетно-процесуальних норм, оскільки звичай виникає лише в результаті багаторазового повтору певної поведінки людей, тобто поведінка передуює його становленню. Натомість, бюджетно-процесуальні відносини не існують як фактичні суспільні відносини, а існують не інакше як у правовій формі, тобто у вигляді правовідносин [5, с. 27]. Отже, правовий звичай не здатний виступати джерелом бюджетно-процесуальних норм у зв'язку зі специфікою відносин, що ним регулюються.

Під правовим прецедентом в юридичній літературі розуміється «таке рішення державного органу, яке береться за зразок (правило) під час наступного розгляду аналогічних справ» [6, с. 332].

Джерелом права прецедент традиційно визнається в англо-американській правовій сім'ї. Так, на думку С.С.Алексєєва, з якою автор цілком погоджується, «настав час взагалі змінити своє бачення правосуддя, інтерпретацію його призначення як одного лише «застосування права». Досвід розвинених демократичних країн, причому не лише англо-американської правової сім'ї засвідчує, що високий рівень правового розвитку досягається в суспільстві тоді, коли суд, спираючись на конституцію, на закон, на загальновизнані права людини, також творить право. Тому надання рішенням вищих судових інстанцій функцій судового прецеденту уявляється справою назрілою та цілком виправданою» [7, с. 219].

Вважаємо, судову практику та судовий прецедент слід розглядати не в якості офіційно визнаних та доктринально-підтверджених джерел українського права, а як фактичні, реально наявні регулятори суспільних відносин української дійсності, які наразі посідають відповідне

місце в структурі правового регулювання та в багатьох випадках не можуть бути замінені іншими джерелами права. Водночас слід зазначити, що ці судові праворегулятори поки що не в повній мірі сформувались як повноцінне джерело права, багато їх елементів потребують удосконалення.

Отже, джерелом бюджетно-процесуальних норм слід визнати правовий прецедент у вигляді постанов КСУ. Натомість, постанови Пленумів Верховного Суду не можна розглядати як джерело права, оскільки ці документи являють собою узагальнення, аналіз судової практики [3, с. 184]. Їх природа як джерел права потребує особливого вивчення та аналізу. Зазначимо також, що наразі ще не приймалися постанови, які закріплювали б бюджетно-процесуальні норми, що, зі свого боку, пов'язується з відсутністю достатньої практики у відповідних спорах.

Важливу роль відіграють нормативні договори для бюджетно-правового регулювання, зокрема, у федеративних державах. Йдеться про бюджетно-процесуальні норми, які включаються у договори, що укладаються між загальною федеральною владою та суб'єктами федерації. Взагалі, під нормативними договорами слід розуміти «договірний акт, що встановлює правові норми (правила поведінки), обов'язкові для чисельного та формально невизначеного кола осіб, призначений для неодноразового застосування, чинний незалежно від того, виникли чи припинилися правовідносини, що ним передбачені» [8, с. 18].

У фінансово-правовій літературі як джерело фінансово-правових норм вказуються міжнародні договори України, здебільшого, в частині оподаткування. Конституція України (ст. 9) встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [9]. Але для цього потрібно, щоб норми міжнародних договорів, що вміщують інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, були прийняті ВРУ окремими законами. Ці закони про внесення змін до відповідних законів повинні роз-

глядатися одночасно з ратифікацією міжнародних договорів України, якими такі положення передбачені. Такими положеннями можуть бути зміни в дохідній або видатковій частині бюджету, скорочення пільг за податками тощо. Відтак, якщо на ратифікацію подається міжнародний договір України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що регулюють бюджетні відносини, проекти таких законів подаються на розгляд ВРУ разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно.

Основним джерелом бюджетно-процесуальних норм, безумовно, є нормативно-правовий акт. Система бюджетного законодавства України знайшла своє відбиття в статті 4 БК України. Так, до складу бюджетного законодавства України відносять: 1) Конституцію України; 2) Бюджетний кодекс України (далі – БК); 3) закони про Державний бюджет України; 4) інші закони, що регулюють бюджетні відносини, передбачених статтею 1 цього Кодексу; 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі та на виконання цього Кодексу та інших законів України, передбачених пунктами 3 та 4 цієї частини статті; 6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі та на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.

До джерел бюджетного права належать спеціальні закони, норми яких регулюють тільки бюджетні правовідносини. Спеціальні бюджетні закони включають Бюджетний кодекс України як систематизований бюджетний закон та закон про державний бюджет. Крім того, до актів цього виду належать і закони, які регулюють окремі бюджетні відносини. Бюджетний кодекс прийнято 8 липня 2010 року і введено в дію з 1 січня 2011 р. [8].

Провідну роль у складі бюджетного законодавства відіграє закон про державний бюджет. Останніми роками ВРУ приймає бюджет і закон про державний бюджет більш-менш вчасно (за винятком 2010 року, коли державний бюджет на бюджетний період 2010 року було

схвалено лише у квітні поточного року), а це дає можливість місцевим радам своєчасно прийняти рішення про свої бюджети. В законі про державний бюджет затверджуються загальний обсяг видатків і доходів, розмір бюджетного дефіциту (якщо він є), необхідні нормативи відрахувань, дотації та субсидії областям, джерела покриття дефіциту (під час його планування).

Серед інших законів, які безпосередньо не регулюють бюджетні відносини, але відіграють роль у їх регулюванні, слід назвати закони України «Про місцеве самоврядування» та інші. Кабінет Міністрів України на підставі Конституції України та законів України, указів Президента видає постанови та розпорядження, норми яких регулюють бюджетні відносини на всіх стадіях бюджетного процесу.

Серед нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, насамперед, слід назвати укази Президента України, приписи яких регулюють відносини, не врегульовані законами України. Президент України, маючи конституційне право підписувати всі закони, впливає і на зміст законів, які регулюють фінансові та бюджетні відносини. Центральні органи виконавчої влади видають на підставі та на виконання БК України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України свої акти.

Особливу роль у регулюванні бюджетних відносин відіграють нормативно-правові акти Міністерства фінансів України, Державного казначейства України. Для регулювання бюджетних відносин видаються спільні нормативно-правові акти. Міністерство фінансів України видає не тільки інструкції, які вміщують нові правові норми, що поширюють свою дію на всіх учасників бюджетних правовідносин, а й листи, які вміщують роз'яснення статей законів про Державний бюджет України. До нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, належать також акти органів місцевого самоврядування. До них належать рішення про затвердження місцевих бюджетів, планів соціально-економічного розвитку, надання пільг окремим платникам, платежі яких надходять до місцевих бюджетів, випуск місцевої позики тощо.

Слід зауважити, що під час здійснення бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в тій частині, в якій вони не суперечать Конституції України, Бюджетному кодексу України і щорічному закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Висновки та пропозиції. Отже, джерела бюджетного права – це зовнішні конкретні форми його вираження, тобто правові акти представницьких і виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що регулюють суспільні відносини у сфері бюджетної діяльності. Основним джерелом бюджетного права, його центральним документом, є Бюджетний кодекс України прийнятий Верховною радою України 21 червня 2001 року. До джерел бюджетного права належать також закони про щорічний бюджет України, Конституція України та інші закони, що регулюють бюджетні відносини. Таким чином, розглянувши сукупність юридичних джерел бюджетно-процесуальних норм, можна дійти таких висновків. Найбільш характерною та розповсюдженою зовнішньою формою даних норм є нормативно-правові акти, які вибудовуються в строго ієрархічну систему, яка наразі викладені в статті 4 БК України. Бюджетно-процесуальні норми, що містяться в договорах, не повинні суперечити правилам, що встановлені в нормативних актах. Судовий прецедент поки що не отримав широкого розповсюдження як джерела бюджетно-процесуальних норм. Однак в майбутньому такий його різновид як постанови КСУ здатний відіграти важливу роль у закріпленні норм, що регулюють бюджетно-процесуальні відносини. Правовий звичай не може виступати джерелом бюджетно-процесуальних норм через специфіку предмету їх регулювання. Більша частина бюджетно-процесуальних норм зосереджена в БК України, саме в цьому акті закладені основи бюджетного процесу в Україні.

Список використаної літератури:

1. Мартыненко В.Е. Правовое регулирование бюджетного процесса субъекте Российской Федерации : На примере Санкт-Петербурга : Автореферат

- дисертації на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.14 Административное право ; Финансовое право ; Информационное право. Санкт Петербург, 2006. 19 с.
2. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть : Учебник. Москва, 1997.
 3. Законодательная техника : Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. Москва, 2000. 103 с.
 4. Зивс С.Л. Источники права. Москва, 1981.
 5. Касьяненко Л.М. Фінансово-правовий процес : монографія. Ірпінь : *Національний університет ДПС України*. 2010. 505 с.
 6. Скуляк М.В. Бюджетний процес на місцевому рівні. Автореферат дис..на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. *Класичний приватний університет*. Запоріжжя, 2010. 24 с.
 7. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/nd03d710-12> (дата звернення 26.11. 2018р.)
 8. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. Харьков, 1994.
 9. Конституція України : Закон України від 28.06.96. *ВВРУ*, 1996. № 30. Ст. 141.
 10. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (в редакції від 13.03.2015). *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 37-38. Ст. 189.

Yavorskiy I. Specific of sources of judicial norms of budgetary right

The specific of budgetary legislation is analyzed in the article and investigational, namely Constitution of Ukraine; Budgetary Code; a law is on the State budget of Ukraine on a current year; other laws that regulate budgetary legal relationships; normatively-legal acts of Cabinet of Ministers of Ukraine, accepted on founding and on implementation of Budgetary Code and other laws of Ukraine; normatively-legal acts of central executive bodies, accepted on founding and on implementation of Budgetary Code, other laws of Ukraine and normatively-legal acts of Cabinet of Ministers. Position is argued, that the features of budgetary legislation is that during realization of budgetary process in Ukraine of position of normatively-legal acts are used only in part, in that they do not contradict position of Constitution of Ukraine, Budgetary Code and law on the State budget of Ukraine, if the international agreement of Ukraine, given on ratification, is set other positions, than in the corresponding norms of budgetary legislation of Ukraine, such positions are accepted by a separate law on making alteration to corresponding law and examined the Verkhovna Rada Ukraine simultaneously with ratification international agreement Ukraine, that such position envisaged and consideration bill, that influence on profitable or expense part budget, come true on special procedure, that determined budgetary.

The sources of budgetary-procedural norms in the legal sense are analyzed, that is, illuminated external forms, ways of expressing these procedural norms. It is proved that they implement already established powers of the subjects of this activity, which are regulated by the material rules of budgetary law. Thus, procedural norms are subordinate to material ones. It is argued that financial and legal literature as the source of financial and legal norms indicates international treaties of Ukraine, mainly in the part of taxation. It is noted that budget law is based on a wide range of fiscal rules.

Key words: budget, Budgetary Code of Ukraine, source of right, budgetary legislation, norm of right.

.....

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

.....

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.13>

А. Р. Ікаєв

викладач циклу спеціальних дисциплін
Київського центру первинної професійної підготовки
«Академія поліції»

Національної академії внутрішніх справ,
здобувач аспірантури Відкритого міжнародного
університету розвитку людини «Україна»

ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ У СТРУКТУРІ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ ВТЯГНЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ У ЗЛОЧИННУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Особа злочинця у криміналістиці – це комплексне поняття, входить до поняттєвого апарату науки криміналістики, є практичним інструментарієм у діяльності з розслідування злочину. Тлумачення його змісту охоплює особу ймовірного підозрюваного у вчиненні злочину, особу підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого у вчиненні злочину.

Під час розслідування втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, традиційно виділяють два напрями вивчення особи злочинця. Перший – передбачає отримання даних про особу злочинця за залишеними матеріальними та ідеальними слідами. Другий – полягає у вивченні людини під час досудового розслідування з метою формування вичерпної криміналістичної характеристики особи злочинця, її використання під час розслідування злочину.

Типова модель особи, що втягує неповнолітніх у злочинну діяльність, характеризується соціально-демографічними, біологічними, фізичними, психологічними ознаками, що знаходять вираз у механізмі злочину та утворюваній слідовій інформації. Особа, що втягує неповнолітніх у злочинну діяльність, схильна до вчинення хуліганських, антигромадських дій, зловживає алкогольними напоями та наркотичними речовинами, має психічні відхилення, судимість. Їм притаманні такі негативні риси як егоїзм, жорстокість, агресивність, зневажливість до обов'язків суспільства, чужих інтересів і почуттів, жадібність, цинізм.

Загалом особу злочинця у структурі криміналістичної характеристики та методики розслідування втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, можна визначити як соціальну та психологічну модель, якій притаманні специфічні риси, це: антисуспільні погляди, негативне ставлення до моральних цінностей, схильність до вибору суспільно-небезпечного шляху для задоволення власних потреб.

Використання даних про особу злочинця сприяє обранню належної тактики слідчих (розшукових) дій, планування та організації розслідування, а також має важливе значення для профілактики злочинів.

Виокремлено чотири основні класи криміналістичних завдань, вирішення яких базується на використанні інформації про ознаки людини.

Перший клас завдань пов'язаний зі встановленням тотожності особи за комплексом його ознак, що відбиваються зовні. Другий клас завдань передбачає вивчення таких ознак людини, які пов'язані зі встановленням фактичної картини злочину. Третій клас завдань, що вирішуються на базі інформації про особу, пов'язаний з визначенням оптимальної лінії поведінки осіб, що розслідують злочин, з врахуванням їх взаємодії з іншими учасниками розслідування, що є предметом криміналістичної тактики. Четвертий клас завдань, під час вирішення яких використовується інформація про особу, є пов'язаним зі здійсненням криміналістичної профілактики.

Таким чином, під час розслідування втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність багатоаспектний процес вивчення особи злочинця виражається у складній комплексній діяльності.

Ключові слова: кримінальне провадження, неповнолітні, злочинна діяльність, слідчі (розшукові) дії, ознаки особи, криміналістичне дослідження.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.

Одним з основних структурних елементів криміналістичної характеристики, що знаходить свій вираз у формуванні методики розслідування будь-яких злочинів, є особа злочинця, і без її дослідження не можливе досягнення завдань кримінального провадження.

Для характеристики особи злочинця можуть бути використані дані різноманітних галузей знання: кримінального права, кримінального процесу, криміналістики, кримінології, соціології, психології, педагогіки, медицини. Це зумовлено тим, що проблема вивчення особи злочинця потребує всебічного дослідження злочинної поведінки, злочинності як явища, розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо протидії злочинності.

Особливої ваги вивчення особи злочинця набуває за умови розслідування такого суспільно небезпечного злочину, передбаченого ст. 304 Кримінального Кодексу (далі – КК) України, як втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, у тому числі у пияцтво, у заняття жебрацтвом, азартними іграми. Розслідування злочину, передбаченого ст. 304 КК України, є складним. Це пов'язано з високим ступенем латентності даного злочину, складнощами його виявлення та документування правоохоронними органами, встановленням обставин кримінального провадження.

До проблемних питань належить встановлення та доказування вини особи, яка вчинила втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, адже вона характеризу-

ється низкою негативних рис, негативно впливає на молоде покоління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор.

Теоретичним підґрунтям дослідження є роботи вчених-криміналістів, які присвячені формуванню основ криміналістичної характеристики, методики розслідування злочинів та дослідження особи злочинця у її структурі. Такими питаннями займалися В.П. Бахін, В.С. Кузьмічов, В.Г. Лукашевич, М.В. Салтєвський, К.О. Чаплинський, Ю.М. Чорноус, В.Ю. Шепітько та інші.

Відповідно, заданням наукової статті є з'ясування теоретичних положень щодо місця та значення особи злочинця у структурі криміналістичної характеристики та методики розслідування втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, формування відповідних практичних рекомендацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Встановлення особи – важливе криміналістичне завдання під час діяльності з розслідування злочинів. Така практична діяльність правоохоронних органів ґрунтується на положеннях нормативно-правових актів, використанні криміналістичних методів, засобів і прийомів з метою виявлення, фіксації, дослідження ознак особи. Ця діяльність передбачає, на основі зібраної та дослідженої інформації, побудову ймовірної моделі особи злочинця, організації її розшуку, проведення відповідних оперативних заходів, слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, використання непроцесуальної інформації тощо.

У літературних джерелах можна зустріти отождошення таких понять як «особа злочинця» в криміналістиці та поняття «суб'єкт злочину» в кримінальному праві. Як відомо, суб'єкт злочину є одним з обов'язкових елементів складу злочину і йому притаманні такі ознаки: фізична особа; осудність; досягнення віку кримінальної відповідальності. Таким чином, поняття «суб'єкта злочину» у кримінальному праві вужче за поняття «особа злочинця» у криміналістиці. Зупинимось на цьому більш детально.

У криміналістичній літературі дослідженню особи злочинця приділялася значна увага. Так, М.В. Салтевський пропонує особу злочинця описувати як соціально-біологічну систему, властивості та ознаки якої відбиваються в матеріальному середовищі й використовуються для розкриття та розслідування злочинів. До таких властивостей належать фізичні, біологічні та соціальні [1, с. 56].

На нашу думку, слід погодитися з О.Н. Колесніченком, який вважає, що до комплексу ознак особи, як елемента криміналістичної характеристики включаються всі ознаки, які можуть служити визначенню ефективних шляхів і методів встановлення, розшуку й викриття злочинця. Частина з них має не тільки криміналістичне значення (наприклад, попередні судимості), але й важливі для розкриття злочину (наприклад, хитрощі злочинця). Зміст даного елемента криміналістичної характеристики визначається набором ознак особи, специфічних для осіб, які вчиняють злочини даного виду, і суттєвих для їх успішного розслідування. Система ознак особи злочинця включає ознаки демографічні, а також ознаки, які відбивають окремі моральні, психологічні особливості (наприклад, риси характеру) [2, с. 80].

Отже, являючись різновидом особи загалом, особа злочинця має загальні ознаки (стать, вік, фах, освіта, соціальний стан, роль у суспільстві), а також властиві лише особі злочинця специфічні ознаки, які визначають і виражають характер і ступінь її суспільної небезпеки.

Слід погодитися із зауваженням А.Ф. Зелінського про те, що про злочинця

можна говорити лише як про людину, яка винна в учиненні злочину, вчинила одну чи кілька умисних, цілеспрямованих, передбачених законом про кримінальну відповідальність дій щодо реалізації загального для неї мотиву [3, с. 22–23].

Тобто, ми приходимо до висновку про певною мірою «умовність» терміну «особа злочинця», адже на відміну від кримінально-правового розуміння, у криміналістичні підходи до розуміння особи злочинця значно ширші.

У кримінально-правовому аспекті особа злочинця виникає після визнання її судом винною та вступу обвинувального вироку суду в законну силу і триває до моменту відбуття покарання та погашення (зняття) судимості. За кримінологічного підходу акцент робиться на генезисі особи злочинця, тобто процесі її становлення і розвитку, який розкриває детермінанти її формування.

Криміналістика традиційно вивчає «професійні» ознаки злочинців, які виявляються, переважним чином у певних способах і прийомах вчинення злочинів, які свідчать на місці вчинення злочинів про характерний «почерк» злочинця.

Криміналістичне дослідження особи злочинця слід розуміти як пошук криміналістично-значущої інформації про невідомого злочинця та оцінку даних про осіб, котрі потрапили в поле зору кримінального судочинства. Криміналістично-значуща інформація про невідомого злочинця містить дані про особу на основі залишених ним слідів як на місці події, в пам'яті свідків, так і за іншими джерелами з метою встановлення напряму і прийомів його розшуку і затримання. Така інформація дає уявлення про загальні ознаки певної групи осіб, серед яких може бути й злочинець.

Отже, особа злочинця у криміналістиці – це особа ймовірного підозрюваного у вчиненні злочину, особа підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого у вчиненні злочину. Це комплексне поняття, що входить до поняттєвого апарату науки криміналістики й практичним інструментарієм розслідування злочину.

У системі ознак, що характеризують особу злочинця і використовуються під

час розслідування злочинів, особливе значення мають дані про ознаки зовнішності особи. Використання ознак зовнішності з метою встановлення особи традиційно здійснювалося під час розкриття злочинів, пошуку та впізнанні осіб, що їх вчинили.

По-друге, вчення про особу злочинця є основою для практичних рекомендацій, для використання у діяльності з виявлення, розкриття, розслідування і запобігання злочинам. Вивчення ознак зовнішності дає можливість прогнозування індивідуальної злочинної поведінки.

По-третє, дані про ознаки зовнішності злочинця широко використовуються під час розробки засобів криміналістичної техніки та проведення судово-експертних досліджень.

І нарешті, використання даних про особу злочинця сприяє обранню належної тактики слідчих (розшукових) дій, планування та організації розслідування.

Таким чином, сьогодні вчення про використання ознак зовнішності під час розслідування злочинів утворило окрему криміналістичну теорію.

У криміналістиці традиційно виділяють два напрями вивчення особистості злочинця. Перший напрям передбачає отримання даних про особу злочинця завдяки залишеним на місці матеріальним та ідеальним слідам. Виявлені сліди дають змогу швидко знайти та затримати злочинця, а надалі провести його ідентифікацію. Другий – передбачає вивчення особи під час досудового розслідування з метою формування вичерпної криміналістичної характеристики особи злочинця та її використання під час розслідування злочину.

З урахуванням ознак особи, що вчинила втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, можна дійти висновку про її типова модель характеризується біологічними, психологічними та соціальними ознаками, що відбиваються у механізмі злочину, навколишньому середовищі.

Вивчення емпіричних даних щодо розслідування втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність дає підстави для висновку, що найбільш важливими є такі ознаки особи злочинця: фізичні, соціальні, демографічні, психологічні (в тому числі схильність до хуліганських, антигро-

мадських дій), психічні відхилення, судимість та фахові навички, зловживання алкогольними напоями та наркотичними речовинами.

Серед злочинців трапляються особи з високим рівнем освіти, творчими здібностями та лідерськими якостями. Однак, ці риси у поєднанні із негативними ціннісними орієнтаціями, лише підвищують суспільну небезпеку злочинців. Їм притаманні такі негативні риси як егоїзм, жорстокість, агресивність, зневажливість до обов'язків суспільства, чужих інтересів і почуттів, жадність, цинізм. Типовим є неврівноваженість психіки, схильність до зловживання алкогольними напоями та наркотичними речовинами.

Загалом особу злочинця у структурі криміналістичної характеристики та методики розслідування втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, можна визначити як певну модель, соціальну та психологічну, якій притаманні специфічні риси, це: антисуспільні погляди, негативне ставлення до моральних цінностей, схильність до вибору суспільно-небезпечного шляху для задоволення власних потреб або прояву необхідної активності при недопущенні негативного результату.

Необхідність вивчення особи полягає у виявленні та вивченні детермінантів, які сприяли її формуванню та злочинним намірам. З точки зору вивчення особи злочинця у справах про втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, мова йде про близьке оточення та широке коло знайомих, спосіб життя та соціальну орієнтованість, освітній рівень та зайнятість особи, дозлочинну поведінку та причини злочину.

Знання про особу злочинця буде неповним без з'ясування умов її життєдіяльності.

Особі злочинця притаманна система ознак і властивостей, що визначають її як людину, яка вчинила злочин. Являючись різновидністю особи взагалі, особа злочинця має загальні ознаки (стать, вік, фах, освіта, соціальний статус тощо), а також властиві лише їй ознаки, які виражають характер і ступінь її суспільної небезпеки. Здебільшого дані ознаки розподіляють на такі як: соціально-демографічні; кримінально-правові; соціально-рольові;

морально-психологічні. Вказані групи ознак у своїй сукупності становлять структуру особи злочинця.

Соціально-демографічні ознаки містять стать, вік, освіту, місце народження і проживання, громадянство та інші відомості демографічного характеру. У статистичній сукупності осіб, які вчинили злочини, соціально-демографічні ознаки дають важливу інформацію, без якої неможлива повна характеристика особи злочинців. Наприклад, спираючись на таку ознаку, як стать, ми можемо зробити висновок про те, що злочинність чоловіків щодо втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність значно переважає жіночу.

Така ознака як вік злочинців дає змогу виявити кримінальну активність різних вікових груп населення (неповнолітніх, молоді, осіб зрілого віку). Освітні показники вказують на залежність злочинної поведінки від освіти та інтелектуального розвитку особи, які впливають на потреби та інтереси людини. Місце проживання впливає на географію злочинності (міська чи сільська), на її специфіку у курортних зонах, «спальних» районах міст.

Кримінально-правові ознаки – це не тільки дані про склад вчиненого злочину, а й спрямованість і мотивацію злочинної поведінки, одноосібний чи груповий характер злочинної діяльності, види співучасті, інтенсивність кримінальних проявів, наявність судимості тощо.

Соціально-рольові ознаки розкривають функції індивіда, зумовлені його становищем у системі суспільних відносин, належністю до певної соціальної групи, взаємодією з іншими людьми та організаціями у різних сферах життя (неодружений чи глава сім'ї, працездатний чи безробітний).

Типовими ознаками осіб, які вчиняють втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, є низька престижність їх соціальних ролей; відчуженість від навчальних або трудових колективів і водночас потяг до неформальних груп з антисуспільними проявами; завищені потреби, для задоволення яких доводиться порушувати закон. Соціально-демографічні ознаки та ролі характеризують особу злочинця зовнішньо, не окреслюючи її внутрішнього змісту. Останній розкривається через мораль-

но-психологічні якості злочинця, які допомагають з'ясувати, чому особа вчинила злочин і її ставлення до цього.

Моральні ознаки особи показують її світогляд, духовність, погляди, переконання, ціннісні орієнтації. Злочинці відрізняються негативним або байдужим ставленням до виконання своїх громадських обов'язків, дотримання правових норм, вибором незаконних засобів задоволення особистих потреб, егоїзмом, ігноруванням суспільних інтересів тощо.

Психологічні ознаки особи містять особливості її інтелектуальних, емоційних і вольових якостей. Інтелектуальні властивості охоплюють: рівень розумового розвитку, обсяг знань, життєвий досвід, широту або вузькість поглядів, зміст і різноманітність інтересів тощо. Дослідження показують, що більшість осіб, які вчинили втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, характеризується зниженим рівнем загальноосвітніх знань, вузьким світоглядом, обмеженими здібностями до певної суспільно корисної діяльності.

Емоційні якості особи характеризують врівноваженість і рухливість нервових процесів (вид темпераменту), ступінь емоційного збудження, силу та темп реагування на різні зовнішні подразники та ситуації тощо. Так, особам, які вчинили втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, притаманні нестриманість, необдуманість вчинків, агресивність, конфліктність, мінливість у ставленні до інших людей.

Вольові риси особи полягають у вмінні свідомо регулювати свою поведінку, здатності приймати та виконувати правильні рішення, досягати поставленої мети. Певна частина досліджуваних злочинців володіє сильними вольовими якостями, але вони слугують для задоволення антисуспільних потреб та інтересів. Інші злочинці характеризуються слабовіллям, піддатливістю, неспроможністю протистояти негативним зовнішнім впливам.

Розглянуті ознаки особи злочинця перебувають у взаємозв'язку і взаємозалежності.

Висновки та перспективи подальшого розвитку. Отже, комплексне вивчення особи злочинців не повинно

обмежуватися встановленням якихось окремих ознак, які лише поверхово характеризують особу, а має проводитися з достатньою глибиною та у їх взаємодії.

Вивчаючи особу злочинців, необхідно систематизувати отримані про них дані за певними критеріями. Ця проблема розв'язується розподілом злочинців на групи й типи, що досягається з допомогою класифікації. Найчастіше використовують класифікаційні групування за такими критеріями: 1) за соціально – демографічними ознаками (стать, вік, освіта): чоловіки, жінки, неповнолітні; різноманітні вікові категорії, зокрема 18-24, 25-29, 30-49 та понад 50 років; з початковою, середньою та вищою освітою; 2) за ознаками соціального становища й роду занять: робітники, службовці тощо; 3) за ознаками місця проживання та тривалості проживання; 4) за інтенсивністю й характером злочинної діяльності (повторність, рецидив, у складі групи, організованого злочинного угруповання; 5) за даними про стан особи в момент вчинення злочину: у стані алкогольного, наркотичного сп'яніння.

Зазвичай, проста класифікація не відбиває всієї сутності явищ, які досліджуються. Тож, окрім таких, які беруть до уваги лише одну ознаку, використовують і складніші групування, що охоплюють одночасно дві-три ознаки. Можна виділити чотири основні класи криміналістичних завдань, вирішення яких базується на використанні інформації про ознаки людини.

Перший клас завдань пов'язаний зі встановленням тотожності особи за комплексом його ознак, що відбиваються зовні. Мова йде про дослідження ознак зовнішності людини, матеріальних слідів-відображень частин тіла людини (рук, ніг, зубів), сліди прояву деяких функціональних комплексів (голос, хода) і специфічної письмово-мовної навички, слідів-речовин. Ці завдання вирішуються із залученням знань криміналістичної техніки.

Другий клас завдань передбачає вивчення таких ознак людини, які пов'язані

зі встановленням картини злочину. Передбачається виявлення та узагальнення широкого кола інформації про індивідуальні соціально-психологічні ознаки злочинця і потерпілого, якими зумовлені їх мотивація і конкретні дії, що стосуються злочину, який розслідується (спосіб вчинення злочину, характер зв'язку між особами). В цьому випадку коло тих відомостей, що підлягають встановленню, визначається криміналістичною характеристикою злочину, а злочинець і потерпілий вивчаються як її найважливіші елементи. Особливості реалізації інформації для вирішення вказаних завдань є предметом розгляду такого розділу криміналістики, як методика розслідування окремих видів злочинів.

Третій клас завдань, що вирішуються на базі інформації про особу, пов'язаний з визначенням оптимальної лінії поведінки осіб, що розслідують злочин, з врахуванням їх взаємодії з іншими учасниками розслідування, що є предметом криміналістичної тактики. В центрі уваги на цім виявляються психофізіологічні та соціально-психологічні якості людей, бо саме вони враховуються під час вибору тактичних прийомів, тактичних комбінацій і операцій.

Четвертий клас завдань, під час вирішення яких використовується інформація про особу, пов'язаний зі здійсненням криміналістичної профілактики.

Таким чином, під час розслідування втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність багатоаспектний процес вивчення особи злочинця виражається у складній комплексній діяльності.

Список використаної літератури:

1. Салтевський М. В. Криміналістика : підруч. : у 2 ч. Ч. 1. Харків, Консум, 1999. 416 с.
2. Колесниченко А.Н. Содержание и значение криминалистической характеристики преступлений. *Актуальные проблемы советской криминалистики* : сб. науч. тр. Москва, 1980. С. 81–82.
3. Зелинский А.Ф. Криминальная психология : науч.-практ. изд. Киев, Юринком Интер, 1999. 240 с.

Ikaiev A. Criminal's identity in the structure of criminalistic characteristics and methodology of investigation of minors' involvement in crimes

Criminal's identity in criminalistics is a comprehensive definition which is a component of relevant conceptual framework, a practical tool for crime investigation. Its interpretation covers the identity of potential suspect, suspect identity, identity of accused, defendant and convict identity.

When involvement of minors in crimes is investigated, traditionally we distinguish two areas of criminal's identity examination – we either obtain data on criminal's identity by material and non-material traces or examine the person during pre-trial investigation to formulate the comprehensive criminalistic profile of criminal's identity for its use in investigation process.

Typical model of person responsible for involvement of minors in criminal activity is characterized by social-demographic, biological, physical, psychological features reflected in modus operandi and trace picture. Person responsible for involvement of minors in criminal activity is prone to any kind of aggressive antisocial behavior, alcohol or drug addiction, mental issues and most certainly has criminal history. These people are usually selfish, cruel, they totally ignore any social commitments and obligations, feelings and interests of others, they can be greedy and cynical.

In general the criminal's identity in the structure of criminalistic characteristic and methodology of investigation of minors' involvement in criminal activity can be examined as social and psychological model with some distinct features: antisocial views, negative attitude to moral values, tendency towards selection of dangerous activities to satisfy one's needs.

Use of data on criminal's identity helps investigators to select proper tactics for actions to be taken, planning and organization of investigation, crime prevention.

We distinguish four classes of criminalistic tasks which are performed with use of data on identity features.

First class deals with identification of person by the complex of external features. Second class stipulates examination of person's features, related to restoration of actual crime commission process. Third class includes tasks aimed at selection of optimal behavior for persons investigating the crime with consideration of their interaction with other investigation parties which is a subject of criminalistic tactics. Fourth class of tasks deals with criminalistic prevention.

Therefore in the course of investigation of minors' involvement in criminal activity the multi-faceted process of criminal's identity examination is reflected in complex of tasks.

Key words: *criminal proceeding, minors, criminal activity, investigators actions, signs of a person, criminalistic investigation.*

УДК 343.98.001.36

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.14>

Р. В. Комісарчук

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри криміналістики

Національного університету «Одеська юридична академія»

КРИМІНАЛІСТИЧНИЙ МОНІТОРИНГ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

У статті означені можливості розробки концептуальних положень щодо формування та вдосконалення правового забезпечення криміналістичного моніторингу.

Оскільки, боротьба зі злочинністю є складною системною протидією злочинності із застосуванням репресивних та не репресивних засобів, являє собою єдність трьох наступних підсистем: загальної організації боротьби; попередження (профілактика) злочинності; правоохоронної діяльності, відповідно, однією з функцій системи правоохоронних органів будь-якої держави є функція протидії негативним процесам в боротьбі зі злочинами. Для реалізації даної функції правоохоронні органи можуть здійснювати криміналістичний моніторинг. Необхідність системного криміналістичного спостереження і вивчення злочинності з допомогою криміналістичного моніторингу дозволить створити широку емпіричну базу для різних досліджень, в тому числі для розробки нових ефективних методик розслідування окремих видів та груп злочинів.

Але, до зазначеного слід додати, що «злочин», «злочинність» не єдиний об'єкт кримінального процесуального реагування. Мова також має йти про те, що криміналісти вивчають і криміналістичну діяльність, яка реалізується в правовому полі в межах регульованої правом діяльності (слідчої, оперативно-розшукової, прокурорської, судової, експертної, пенітенціарної). Тому, суб'єкти кримінального провадження є криміналістами-юристами, які водночас є суб'єктами правозастосовної практики – носіями правових, криміналістичних та інших знань. Криміналістичні знання вони використовують для ефективності пошуково-пізнавальних завдань і вказана спрямованість їх діяльності нерозривно пов'язана з вирішенням правових завдань в єдиному процесі пізнання і правозастосування – правоохоронній технології, що не є можливим без її інструментарію – криміналістичної технології. Для того, щоб зазначити криміналістичні завдання та засоби їх вирішення, їх ефективність у боротьбі зі злочинністю, потрібно звернутися до окремих її методів (як засобів) зі збору та фіксації інформації як про позитивні, так і про негативні процеси взаємодії юридичних і криміналістичних засобів відображених у криміналістичній науці, політиці, безпеці, стратегії, техніці, тактиці, що використовуються в криміналістичній діяльності правоохоронних органів. Основоположним серед таких окремих методів збору та фіксації криміналістично-значущої інформації, в технології боротьби зі злочинністю, є криміналістичний моніторинг.

Ключові слова: загальна теорія криміналістики, вчення про криміналістичну технологію, технологічна парадигма криміналістики, технологічна функція криміналістики, криміналістичний моніторинг.

Постановка проблеми. Криміналістика розуміється нами, як технологія боротьби зі злочинністю (криміналістична технологія – далі – КТ) – система наукових знань про оптимальну взаємодію юридичних і криміналістичних засобів (відображених у криміналістичній науці, політиці, безпеці, стратегії, техніці, так-

тиці, в криміналістичному моніторингу), які використовуються в криміналістичній діяльності правоохоронних органів.

З даного визначення видно, що поняття «криміналістичного моніторингу» (далі – КМ) охоплюється поняттям «криміналістичної технології», тому має розглядатися, як один з окремих її методів (засобів) зі збору і фіксації інформації про позитивні та негативні процеси взаємодії юридичних

і криміналістичних засобів відображених у криміналістичній науці, політиці, безпеці, стратегії, техніці, тактиці, що використовуються в криміналістичній діяльності правоохоронних органів.

Недоліком організації роботи за цим напрямом є відсутність єдиного законодавства, що визначало б діяльність усіх без винятку офіційних суб'єктів КМ, загальні правила, засоби, способи, прийоми, процедури його проведення. Тому, нагальним є розв'язання питання про створення на законодавчому рівні єдиного нормативного акту, який би визначив технологію КМ в межах криміналістичної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін «криміналістичний моніторинг» трапляється у наукових працях С.Ю. Косарева, М.Г. Ципаркова, тактику його застосування описує О.М. Цільмак. В даний час КМ не приділено увагу, як в доктрині, так і на практиці. На рівні «чистої науки» з проблематики криміналістичного моніторингу досліджень в Україні не проводилося.

Мета статті – означити можливість формування і реалізації криміналістичного моніторингу в Україні, як елементу криміналістичної технології.

Виклад основного матеріалу. Інтерес до криміналістичного моніторингу природно викликає запитання про те, що ж є його змістом, об'єктом та суб'єктом, предметом, засобами (технологією), результатом.

КМ під час вирішення завдань правоохоронними органами щодо протидії злочинності полягає в спостереженні з допомогою спеціальних прийомів, методів і засобів, збиранні та фіксації інформації, аналізі та оцінці зібраної інформації, встановлення причинно-наслідкових зв'язків з метою оцінки фактичного стану розкриття злочинів, умов діяльності правоохоронних органів на предмет їх відповідності вимогам законодавства при виявленні, розслідуванні, попередженні та розкритті злочинів, запобіганню причинам та умовам, що сприяють вчиненню злочинів, а також протиправних дій певних посадових осіб правоохоронних органів, тобто отриманні цілеспрямованої інформації про негативні

процеси, що відбуваються в правоохоронній системі загалом під час виконання своїх функцій. Тому, КМ діяльності правоохоронних органів при протидії злочинності, є одним з різновидів загального методу контрольної діяльності – державного моніторингу діяльності правоохоронних органів (правоохоронної технології, як складового елементу правозастосовної).

Як і кожному виду моніторингу, КМ властива конструктивна функція, – організоване і систематичне спостереження за об'єктом моніторингу в динаміці, спостереження за тим, як цей об'єкт трансформується в процесі його практичного втілення під впливом різних зовнішніх і внутрішніх чинників навколишньої дійсності. Результати цього спостереження, відповідно, й надають матеріал для подальшого аналізу та оцінки стану об'єкта моніторингу: наскільки він пристосований до практичної експлуатації, яких змін він зазнає під час такої експлуатації та чи необхідне його додаткове коригування.

За підсумками нагляду (спостереження), аналізу та оцінки, що здійснюються під час моніторингу, може складатися імовірний прогноз динаміки розвитку об'єкта моніторингу, плани його коригування, збереження, адаптації до умов, в яких здійснюється його практична реалізація. Водночас функції аналізу, оцінки, прогнозування та корекції є вторинними щодо функції нагляду (спостереження), вони базуються на даних, отриманих в результаті нагляду (спостереження) об'єкта, і не завжди в повному наборі присутні у всіх видах моніторингу, в той час як спостереження за станом об'єкта під час його практичної експлуатації завжди входить в коло функцій моніторингу усіх видів.

КМ має додаткову до вже перерахованих функцій – функцію коригувального впливу (конструктивізму) щодо об'єкта моніторингу з метою оптимізації його стану. Моніторинг являє собою певним чином організований механізм планомірного та упорядкованого нагляду (спостереження), аналізу та оцінки стану й розвитку об'єкта моніторингу під час його реалізації на практиці під впливом різних чинників і прогнозування подальшого

його розвитку. Отже, КМ є одним з різновидів загального поняття «моніторинг», у зв'язку з чим йому властива виділена вище загальна функціональна спрямованість моніторингу (спостереження за ходом практичної експлуатації об'єкта моніторингу).

Щодо ключових параметрів сутності та змісту КМ, їх можна визначити, як механізм планомірного й організованого спостереження за динамікою реалізації юридичних і криміналістичних засобів, що використовуються в криміналістичній діяльності правоохоронних органів при впливі на них зовнішніх і внутрішніх чинників правореалізаційної дійсності з метою оцінки та аналізу ступеня його якості, ефективності та впливу негативних трансформацій, а також з метою побудови на цій основі прогнозів подальшої динаміки розвитку криміналістичних засобів боротьби зі злочинністю, в умовах його реалізації та плану заходів щодо усунення виявлених під час моніторингу дефектів.

Таким чином, можна прийти до висновку про те, що КМ являє собою певним чином організований механізм планомірного та упорядкованого спостереження, аналізу та оцінки стану й розвитку об'єкта моніторингу під час його реалізації на практиці під впливом різних чинників і прогнозування подальшого його розвитку (спостереження за ходом практичної експлуатації об'єкта моніторингу). Водночас КМ можна визначити, як механізм постійного спостереження, аналізу та оцінки розвитку криміналістичної технології та коригувального її впливу на сферу боротьби зі злочинністю.

З огляду на буквально-тлумачення поняття «криміналістичний моніторинг», об'єктом цього різновиду моніторингу слід вважати криміналістичну технологію, як діяльність з практичного втілення юридичних і криміналістичних засобів (криміналістичної політики, безпеки, науки, техніки, тактики та стратегії) в реальну правову дійсність при виявленні, розслідуванні та запобіганні злочинам. Саме вона повністю охоплюється інструментарієм КМ, який функціонально має бути призначений для проведення спостережень за практичним втіленням в життя право-

вих норм і оцінки ступеня їх ефективності з урахуванням впливу на них в процесі практичного втілення різних зовнішніх і внутрішніх чинників навколишньої дійсності. Однак один лише висновок про те, що об'єктом технології є діяльність з її практичного втілення, не знімає питання про об'єкт моніторингу. Необхідно також з'ясувати, який саме спосіб цього втілення юридичних та криміналістичних засобів є об'єктом КМ: виконання, використання, дотримання і застосування правових приписів та криміналістичних засобів, що об'єднуються під узагальнювальним поняттям «реалізація права», «криміналістичне забезпечення» тощо, або, якийсь спосіб такої реалізації зі сфери відання моніторингу виключається.

На наш погляд, КМ може проводитися всіма способами та засобами правоохоронної системи при реалізації права. Справді, виключення зі сфери відання моніторингу діяльності зі спостереження за тим, як виконується, використовується і дотримується той або інший нормативний правовий акт напряму позначиться на результатах моніторингу. Зокрема, при такому урізаному обсязі дослідження моніторинг не дасть повного і вірогідного відображення ступеня якості перевірюваного закону або кодексу без даних про те, наскільки цей закон затребуваний в реальному житті, чи не обтяжений правовим конфліктом, розбору якого переважно і присвячена правозастосовна (правоохоронна) діяльність.

Вважаємо, що одним з об'єктів КМ є правоохоронна діяльність (правоохоронна технологія) щодо практичної реалізації юридичних засобів (положень нормативних правових актів) що використовуються в криміналістичній діяльності для боротьби зі злочинністю.

З огляду на таке розуміння об'єктної складової частини моніторингу правоохоронної діяльності, слід зробити висновок, що предметом КМ є інструментальна сторона правоохоронної діяльності – криміналістична технологія з застосування права (системна взаємодія правил, прийомів, способів, методів, засобів, рекомендацій, що забезпечує найбільш ефективно оптимальне здійснення правозастосовної діяльності).

До складу органів і організацій, що являють собою офіційні суб'єкти КМ, входять державні органи, або їх підрозділи, що здійснюють правоохоронні функції: антикорупційні органи (НАБУ, НАЗК, Нацгентство з повернення активів); Антимонопольний комітет України; виконавча служба. Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Державна екологічна інспекція; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна санітарно-епідеміологічна служба; митні органи; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; нотаріат; органи внутрішніх справ; органи державної лісової охорони; органи Державної податкової служби (у тому числі підрозділи податкової міліції органів Державної податкової служби); органи Державної фінансової інспекції; органи захисту прав споживачів; органи та установи виконання покарань; органи охорони державного кордону; органи прокуратури; органи рибоохорони; органи служби безпеки; слідчі ізолятори; Служба зовнішньої розвідки України; суд; Управління державної охорони України. Серед цих органів, головним і основним призначенням яких є правоохоронна діяльність можна виокремити, наприклад, МВС.

Однак тут слід зазначити, що, через особливості саме правоохоронної технології застосування юридичних і криміналістичних засобів боротьби зі злочинністю суб'єктами моніторингу, які мають можливість провести найповніший і якісний моніторинг правоохоронної технології, виступають самі правозастосовні органи від нижчої ланки до вищої. Причому до них належать лише суб'єкти, які здійснюють правозастосування того виду, технологія реалізації якого і є конкретним об'єктом моніторингу. Наприклад, моніторинг правозастосовної технології судів найбільш ефективно може провести Конституційний або Верховний суд України, а не Генеральна прокуратура. Це зумовлено тим, що, на відміну від правозастосовної діяльності взагалі, доступною для сприйняття широким колом суб'єктів, власне технологічна складова частина цієї діяльності, для непосвячених в її тонкощі, залишається

в тіні. Крім того, суб'єкти, що не належать до структур, в рамках яких здійснюється відповідна правозастосовна діяльність, не можуть мати повної інформації про всі тонкощі та особливості технології застосування того чи іншого нормативного акту, криміналістичного засобу тощо. Водночас ця інформація доступна вищим органам відповідних правозастосовних структур.

Наприклад, звичайні громадяни, вчені, центри моніторингу можуть здійснювати моніторинг застосування криміналістами або судами норм процесуального кодексу або матеріального законодавства шляхом вивчення судових актів судів різних рівнів, що вже є у відкритому доступі. Дійсно, шляхом аналізу цих актів можна отримати уявлення про ступінь якості застосовуваного судами законодавства: про це можуть свідчити динаміка правозастосовних помилок, що допускаються під час застосування відповідного законодавства, яка складається практика застосування тих чи інших норм матеріального або процесуального права, жаданість цих норм, а також виникнення так званих нетипових випадків правозастосування, коли через прогалини та колізії у законах суд змушений вдаватися до різних компенсаційних механізмів їх усунення (наприклад, до аналогій). Особливо помітні такі дефекти та помилки під час вивчення правозастосовної практики вищих судових інстанцій при розгляді апеляційних, касаційних і наглядових скарг. На основі такого експрес-моніторингу будуються багато проблемних наукових статей.

Інша ситуація складається у тому випадку, коли необхідно здійснити моніторинг технології правозастосування. Як правило, засоби, прийоми, способи, методи та засоби, які застосовує конкретний криміналіст або суддя в кримінальному провадженні, не видно з тексту прийнятого ним обвинувального акту або судового рішення. Наприклад, які способи та прийоми тлумачення використовує правозастосувач для з'ясування змісту застосовуваних норм права і вирішення колізій, з допомогою яких тактичних і технічних прийомів він досліджує докази, здійснює допити та опитування, якими способами здійснює діяльність з встановлення

фактичних обставин справи, яку обирає стратегію та тактику для виявлення та збору криміналістично-значущої інформації від осіб, які беруть участь у провадженні? Як правило, цю інформацію можна отримати, тільки ознайомившись з матеріалами провадження або з її викладом в різних внутрішніх аналізах та узагальненнях судової практики, які готуються в тому числі й по завданню вищих правозастосовних органів. Проте ознайомитися з матеріалами кримінального провадження, зі справами або внутрішніми аналітичними записами правозастосовних органів можуть, як правило, особи, які беруть участь у справі або самі правозастосувачі та вищі органи в порядку, встановленому внутрішніми інструкціями з діловодства.

Знання ж специфічних особливостей КТ під час реалізації конкретної норми права або нормативно-правового акта дає змогу зробити більш об'єктивний висновок про ступінь їх ефективності та якості. Крім того, вищі правозастосовні органи вже функціонально орієнтовані на вивчення тонкощів застосування права, в тому числі й технологічних. Наприклад, цей обов'язок закріплено у статті 129 Конституції України, згідно з якою суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права.

Щодо питання про спрямованість КМ то слід зазначити, що практика боротьби зі злочинністю має піддаватися оцінці з позицій ефективності та якості криміналістичних засобів з метою подальшої розробки на основі даних моніторингу пропозицій щодо усунення виявлених під час моніторингу прогалин і колізій шляхом коригування відповідної нормативної бази та її кадрового, матеріально-ресурсного забезпечення. Це дозволить КМ провести аналіз чинного законодавства, що стає заходом, що дозволяє встановити стійкий зв'язок між законодавчою діяльністю та її кінцевими результатами. Це дасть змогу вдосконалювати й розвивати законодавство, сформулювати адекватну концепцію законодавчого забезпечення криміналістичної політики держави.

КМ доцільно проводити з метою прогнозування ефективності проєктованих

законів <...> для аналізу законодавства з точки зору відповідності стратегічним цілям розвитку держави (криміналістичній стратегії), оцінки результативності діяльності з підготовки проєктів законів та інших нормативних правових актів, кореляції правотворчої роботи до вимог системності законодавства, правилам юридичної техніки з метою вдосконалення організації правотворчої діяльності, правильного орієнтування і її правозастосовної практики. Коригувальні дії (дії, що проводяться на основі результатів моніторингу) в структурі КМ сприятимуть приведенню чинних правових актів у відповідність до положень закону, скасування застарілих норм і актів, внесення змін, прийняття актів «на виконання закону», зміна компетенції органу, порядку її здійснення, введення та уточнення адміністративних процедур, перебудову структурних підрозділів та положень про них, зміна посадових обов'язків тощо.

Таким чином, основна направленість діяльності суб'єктів КМ (мета) полягає у виявленні недоліків чинного законодавства з метою його подальшого нормативного коригування шляхом внесення в нього змін і доповнень або його скасування. З наведеного аналізу поняття змісту об'єкта, суб'єктів, мети та завдань КМ впливає питання про можливість розробки технології здійснення КМ і його види.

З огляду на раніше виявленої суті криміналістичної технології, можна зробити висновок, що технологія здійснення КМ, як один з її криміналістичних засобів, являє собою системну взаємодію технологічних засобів, використання яких забезпечує досягнення суб'єктом моніторингу бажаного результату. Тому структура технології КМ в загальних рисах тотожна базовій структурі КТ, тобто, вона складається із технологічних стратегії та тактики, технічних засобів, технологічних правил, прийомів, способів і методів проведення криміналістичного моніторингу.

Технологія КМ орієнтована на обслуговування діяльності зі спостереження за процесом практичної реалізації правових норм та криміналістичних засобів з метою їх подальшого вдосконалення і кори-

гування відповідно до реалій правової дійсності. Процесуальні форми в структуру даного виду технології не входять через відсутність жорсткої процесуально-процедурної регламентації цієї діяльності.

Таким чином, основу змісту технологічних засобів моніторингу повинні складати засоби, правила, прийоми, способи та методи з області статистики, соціології, математики, кібернетики, формальної логіки, що обслуговують аналітичну інтелектуально-вольову діяльність з відстеження об'єктивних закономірностей реалізації КТ. Причому більшість складових частин технологічних засобів моніторингу КТ не мають нормативної регламентації та не потребують такої, на відміну від юридико-технологічних засобів, які обслуговують різні види юридичної діяльності.

Висновки та пропозиції. Отже, на підставі цього можна сформулювати таке визначення технології КМ: *технологія криміналістичного моніторингу являє собою систему знань про оптимальну взаємодію соціальних, технічних і технологічних засобів, що відображається в стратегії, тактиці, правилах, прийомах, способах, методах, що використовуються в криміналістичній технології з метою аналізу та оцінки ступеня ефективності юридичних і криміналістичних засобів боротьби зі злочинністю для подальшої їх оптимізації.* Відповідно, в рамках загального поняття технології КМ можна виділити різні його види залежно від його суб'єктів, видів правових актів, криміналістичних засобів виявлення, розслідування та запобігання злочинам, які є об'єктом спостереження, ступеня нормативної регламентації моніторингу тощо.

Таке призначення діяльності з моніторингу КТ свідчить про те, що мета КМ, зі свого боку, повинна полягати в спостереженні за тим, наскільки адаптовані конкретні нормативно-правові акти та криміналістичні засоби до практичного застосування, як і ступінь їх якості, ефективності та оптимальності, а також у виявленні їх дефектів для їх подальшого юридичного та криміналістичного усунення. Отже, результатів можна досягти, здійснюючи моніторинг не тільки предметно-практичної сторони правозастосовчої

діяльності, а безпосередньо технології її здійснення. Однак видається, що погляд на КТ тільки як на елемент КМ, як на засіб виявлення дефектів нормативних правових актів та криміналістичних засобів з метою їх подальшого коректування шляхом змін, доповнень, скасування та ухвалення нових правових актів, не в повній мірі розкриває питання про дійсне співвідношення цих інститутів.

Якщо у своєму зовнішньому прояві КТ є елементом, одним з предметів КМ, то у своєму внутрішньому прояві вона співвідноситься з КМ обернено пропорційно, а саме: в цьому випадку КМ уже сам виступає елементом КТ. Тут він є засобом створення та коригування технологічних правил, прийомів, правил і засобів здійснення правоохоронної діяльності. На основі даних КМ з'являється нове технологічне знання про оптимальні засоби та способи застосування криміналістичних засобів в заданій конкретній ситуації.

Водночас КМ, здійснюваний в рамках КТ, спрямований не тільки на виявлення дефектів норм права з метою їх нормативної коригування (що властиво зв'язці моніторингу та технології, коли остання виступає елементом моніторингу), а й на дослідження особливостей реалізації норм права на практиці з метою вироблення найбільш ефективних і оптимальних правил і способів їх застосування і доповнення (коригування) інструментарію КТ в її зовнішньому аспекті без обов'язкового нормативного закріплення цих нових правил і засобів. Як правило, в цьому випадку суб'єктами такого моніторингу є правозастосовні органи, а об'єктом виступає відповідна правова норма і практика її застосування компетентними органами. На цій КМ, як самостійний механізм відрізняється від моніторингу КТ, як елемента правозастосовчої (правоохоронної) технології і за складом суб'єктів.

Зокрема, суб'єктний склад моніторингу, що використовується в технології, набагато ширше внаслідок віднесення до таких суб'єктів безпосередніх криміналістів – фахівців, до кола професійної діяльності яких належить практичне чи наукове вирішення питань кримінального права та/або криміналістики, які в процесі

застосування права і на основі самостійно проведеного ними моніторингу правозастосовчої практики створюють для особистого використання нові технологічні правила, способи і засоби застосування норм права та криміналістичних засобів. Для проведення такого моніторингу не потрібно спеціального офіційного дозволу і включення даної функції в число статутних. Якщо пояснити це зауваження на прикладі юрисдикційних органів, можна сказати, що суб'єктами КМ, предметом якого є правозастосовна технологія (розглянута в зовнішньому аспекті як звід правил, засобів і методів правозастосування), є Верховний суд України, а до суб'єктів моніторингу, що є елементом КТ у внутрішньому аспекті, як діяльність з формування нових і коректуванні вже наявних правил, способів

й методів правозастосування, окрім ВСУ, належать спеціально уповноважені на це законами про суди нижчі суди і судді, які застосовують право.

Відповідно, з огляду на різний статус суб'єктів моніторингу, що виступає елементом правозастосовчої (правоохоронної) технології, слід зауважити, що виробляються під час такого моніторингу нові складові частини інструментарію технології, що мають різну ступінь обов'язковості до застосування для безпосередніх криміналістів залежно від суб'єкта, що їх створив. Чим вище статус цього суб'єкта в ієрархії правозастосовних органів відповідної ланки, тим вище ступінь обов'язковості використання таких складових частин для нижчестоящих правозастосувачів.

Komisarchuk R. Criminalistic monitoring in Ukraine: prospects of formation and development

The article outlines the possibility of developing conceptual provisions on the formation and improvement of the legal framework for forensic monitoring.

Since the fight against crime is a complex system of countering crime through the use of repressive and non-repressive means, it represents the unity of the three following subsystems: the general organization of struggle; prevention (prevention) of crime; law enforcement, respectively, one of the functions of the law enforcement system of any state is the function of counteracting negative processes in the fight against crime. For the implementation of this function, law enforcement agencies may carry out forensic monitoring. The need for systematic forensic surveillance and crime investigation through forensic monitoring will create a broad empirical basis for various studies, including the development of new effective methods for investigating certain types and groups of crimes.

But, to the above should be added that "crime", "criminality" is not the only object of criminal procedural response. It should also be said that criminologists are studying forensic activities that are implemented in the legal field within the scope of regulated activities (investigative, operative-search, prosecutorial, judicial, expert, penitentiary). Therefore, the subjects of criminal proceedings are criminal lawyers, who at the same time are subjects of law enforcement practice - carriers of legal, forensic and other knowledge. They use forensic knowledge for the effectiveness of search and cognitive tasks, and the direction of their activity is inextricably linked with solving legal problems in a single process of cognition and enforcement - law enforcement technology, which is not possible without its tools - forensic technology. In order to indicate the forensic problems and the means of their solution, their effectiveness in the fight against crime, it is necessary to turn to some of its methods (as means) for collecting and fixing information on both positive and negative processes of interaction of legal and forensic means reflected in forensic science, politics, security, strategy, technology, tactics used in forensic activity of law enforcement bodies. Fundamental monitoring among such separate methods of collecting and fixing forensic-meaningful information, in the technology of crime control, is forensic monitoring.

Key words: *general theory of criminalistic, the doctrine of criminalistic technology, the technological paradigm of criminalistic, technological function of criminalistics, criminalistic monitoring.*

УДК 340.111.5(045)
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.15>

В. А. Селезньов

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

В. В. Кондрич

магістр права,
Національний університет «Одеська юридична академія»,

С. А. Адабаш

помічник адвоката

ПОВНОВАЖЕННЯ СЛІДЧОГО СУДДІ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ

У статті визначається проблематика та діяльність слідчого судді Вищого антикорупційного суду на період формування й підготовки до запуску новоствореного органу. Проводиться порівняльний аналіз статусу слідчого судді загального суду та слідчого судді Вищого антикорупційного суду на базі чинних нормативно-правових актів і наукових публікацій провідних науковців у правовому полі. Здійснюється ретельний аналіз повноважень слідчого судді Вищого антикорупційного суду, а також надається роз'яснення з посиланням на нормативно-правові акти, чому не може бути обраний слідчим суддею суддя Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Вказується на те, що слідчий суддя місцевого загального суду, який здійснює судовий контроль під час досудового розслідування у провадженнях, що не підсудні Вищому антикорупційному суду (наразі останніх), обирається на три роки з правом бути переобраним повторно, тоді як слідчі судді Вищого антикорупційного суду – лише на рік без права переобрання два роки поспіль. Зазначається, що на слідчих суддів Вищого антикорупційного суду покладено функції вирішення всіх питань, які повноважний вирішувати слідчий суддя першої та апеляційної інстанцій. Наведено класифікації відомих науковців-практиків щодо розподілу повноважень слідчого судді Вищого антикорупційного суду на блоки, що дає змогу деталізувати їх та виокремити у більш вузьку категорію. Визначається також специфіка повноважень слідчого судді Вищого антикорупційного суду в результаті набрання чинності законом про внесення змін до кримінально-процесуального законодавства.

На теоретичному рівні надається пропозиція щодо усунення окреслених недоліків на практиці шляхом деталізованих розробок подальших змін до нормативно-правових актів з урахуванням реалій сьогодення до початку роботи органу задля відсутності казусів. Автори висловлюють свою позицію щодо вказаної теми.

Ключові слова: суд, судова система, слідчий суддя, аналіз нормативно-правових актів, повноваження слідчого судді.

Постановка проблеми. Дослідженню проблематики діяльності слідчого судді в кримінальному провадженні в науковій літературі приділено мало уваги. Однак окремі аспекти його процесуальної діяльності розглядалися в працях В.Г. Гончаренка, Ю.М. Грошевого, Л.Д. Удалової, В.В. Назарова, С.В. Гончаренка, В.Я. Корсуна, Л.О. Сергієнко, Ю.В. Скрипіної, Л.М. Москвич, Н.З. Рогатинської, В.О. Попелюшко, С.В. Прилуцького, В.І. Чорнобук та інших

учених. У роботах зазначених авторів досить ґрунтовно розроблені питання поняття, предмета, меж судового контролю в кримінальному процесі, теоретичні основи процесуального статусу слідчого судді, а також досліджено історичні й порівняльні аспекти правового інституту слідчого судді. Однак системного аналізу повноважень слідчого судді Вищого антикорупційного суду (далі – ВАС) досі не було проведено, що й зумовлює актуальність предмета дослідження.

Мета статті – розглянути проблеми діяльності та повноваження слідчого судді Вищого антикорупційного суду.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 2 ст. 33-1 Кримінального процесуального кодексу України в редакції Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» судовий контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, здійснюють слідчі судді ВАС.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» із числа суддів ВАС обираються слідчі судді строком на один рік без права переобрання слідчим суддею два роки поспіль. Не може бути обраний слідчим суддею суддя Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду [2].

Повноваження слідчого судді ВАС варто розкривати в кореляції з визначенням його правового статусу. Умовно такий статус складається із загального та спеціального блоків. Загальний блок встановлює ознаки правового статусу, притаманні всім слідчим суддям у системі правосуддя. Натомість спеціальний блок спрямований на деталізацію та конкретизацію ролі саме слідчого судді Вищого антикорупційного суду.

Так, під час аналізу загальних ознак слідчого судді (у тому числі слідчого судді ВАС) необхідно зазначити, що відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» визначення кількості слідчих суддів у Вищому антикорупційному суді, їх обрання, виконання обов'язків судді першої інстанції у Вищому антикорупційному суді здійснюються в порядку, передбаченому Законом України «Про судоустрій і статус суддів» для визначення кількості слідчих суддів, їх обрання та виконання обов'язків судді в місцевих судах.

Звертаючись до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», можемо зазначити, що кількість слідчих суддів визначається окремо для кожного суду зборами суддів цього суду. Слідчі судді (суддя) обираються зборами суддів цього суду за пропозицією голови суду або за пропозицією будь-якого судді цього суду, якщо пропозиція голови суду не була підтримана, на строк не більше трьох років і можуть бути перебрані повторно. До обрання слідчого судді відповідного суду його повноваження здійснює найстарший за віком суддя цього суду. Слідчий суддя не звільняється від

виконання обов'язків судді першої інстанції, проте здійснення ним повноважень із судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні враховується під час розподілу судових справ та має пріоритетне значення (ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [3].

Окрім цього, загальний блок повноважень слідчого судді ВАС регламентується Кримінальним процесуальним кодексом України, хоча в цьому акті й відсутня окрема стаття, що містила б чіткий перелік таких повноважень. У зв'язку із цим у юридичній літературі є різні погляди щодо класифікації повноважень слідчого судді.

Зокрема, Н.З. Рогатинська поділяє повноваження слідчого судді на три групи:

1) повноваження під час застосування заходів процесуального примусу на стадії досудового розслідування;

2) повноваження слідчого судді під час розгляду скарг на дії та рішення особи, яка здійснює дізнання, слідчого або прокурора;

3) повноваження слідчого судді під час проведення слідчих дій, які обмежують конституційні права громадян [5, с. 286].

Своєю чергою В.О. Попелюшко надає більш розширену класифікацію повноважень слідчого судді за критерієм предмета правового регулювання, якому значною мірою відповідає структурна побудова чинного Кримінального процесуального кодексу України, а саме:

1) повноваження у сфері процесуальних відносин, пов'язаних із застосуванням заходів забезпечення кримінального провадження;

2) повноваження, пов'язані з розглядом і вирішенням питань щодо дачі дозволу на проведення визначених у законі слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, спрямованих на збирання доказів;

3) повноваження щодо розгляду та вирішення скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора;

4) повноваження щодо збирання доказів у разі відмови слідчим, прокурором стороні захисту в задоволенні клопотання;

5) повноваження, пов'язані з встановленням процесуальних строків;

6) повноваження з розгляду та вирішення питань про відводи під час досудового розслідування прокурора, слідчого, захисника, представника, спеціаліста, перекладача, експерта, секретаря судового засідання;

7) повноваження щодо вирішення на стадії досудового розслідування долі речових доказів;

8) повноваження щодо вирішення питання про використання інформації, отриманої в результаті проведення негласної слідчої (розшукової) дії, про ознаки кримінального правопорушення, яке не розслідується в цьому кримінальному провадженні;

9) повноваження щодо захисту прав людини, закріплених у ст. 206 Кримінального процесуального кодексу України [4, с. 10–16].

Щодо специфіки повноважень саме слідчого судді ВАС варто зауважити, що відповідно до прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» із дня початку роботи Вищого антикорупційного суду наберуть чинності положення цього закону щодо внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України. Саме ці зміни визначатимуть правовий статус слідчого судді ВАС та його повноваження.

Розпочати варто з того, що кримінальне провадження у Вищому антикорупційному суді під час досудового розслідування здійснюватиметься слідчим суддею одноособово. Водночас постає питання, як бути в разі неможливості утворення складу суду (наприклад, коли не буде жодного слідчого судді ВАС, який зміг би виконувати свої обов'язки), оскільки Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» це питання не врегулює, хоча зміни до ч. 13 ст. 32 Кримінального процесуального кодексу України внесені будуть – запропоновано доповнити цю норму словами «(крім Вищого антикорупційного суду)» після слів «має здійснювати кримінальне провадження». Вважатимемо, що такої практики не відбуватиметься.

Слідчий суддя ВАС буде уповноважений розглядати клопотання сторін кримінального провадження про проведення експертизи, якщо для з'ясування обставин, що

мають значення для кримінального провадження, необхідні спеціальні знання [6].

Також слідчий суддя ВАС здійснюватиме розгляд клопотань щодо негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду. Важливим є той факт, що розгляд клопотань про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій щодо суддів, працівників суду та правоохоронних органів та/або у приміщеннях судових і правоохоронних органів, якщо обвинувачений чи потерпілий є або був суддею чи працівником апарату Вищого антикорупційного суду і кримінальне провадження належить до підсудності цього суду, буде здійснювати слідчий суддя апеляційного суду, юрисдикція якого поширюється на місто Київ; у такому разі ухвалені судові рішення оскаржуються в апеляційному порядку до апеляційного суду, який визначається колегією суддів Касаційного кримінального суду Верховного Суду.

Слідчий суддя ВАС у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, буде уповноважений встановлювати строк для ознайомлення з матеріалами, після спливу якого сторона кримінального провадження або потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, вважаються такими, що реалізували своє право на доступ до матеріалів за клопотанням сторони кримінального провадження з урахуванням обсягу, складності матеріалів та умов доступу до них.

У кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, слідчий суддя ВАС здійснюватиме розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування.

Під час досудового розслідування у кримінальному провадженні щодо судді Вищого антикорупційного суду клопотання учасників кримінального провадження розглядає слідчий суддя (голова або за його визначенням інший суддя) апеляційного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ.

Не менш важливим моментом є те, що в разі, якщо до дня початку роботи Вищого

антикорупційного суду слідчих суддів не буде обрано, їх повноваження зможуть виконувати троє суддів Вищого антикорупційного суду, які будуть визначені жеребкуванням на зборах суддів Вищого антикорупційного суду. При цьому судді Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду участі в такому жеребкуванні не братимуть.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у Законі України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII чітко не визначено правовий статус та повноваження слідчого судді ВАС, що призводить до відсутності системного й повного розуміння цього інституту. Судовий контроль у кримінальних провадженнях щодо корупційних правопорушень є гарантією якості, ефективності та справедливості в діяльності ВАС, а тому повноваження слідчого судді ВАС як предмет дослідження потребує подальшого наукового розроблення та внесення законодавчих змін щодо строку повноважень слідчого судді ВАС з огляду на надзвичайну важливість цієї сучасної й багатообіцяючої інституції для зміцнення української держави.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n2877>.
2. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
4. Попелюшко В.О. Слідчий суддя у кримінальному провадженні. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2017. № 1(9). URL: <http://Ij.oa.edu.ua/articles/2014/n1/14pvoukp.pdf>.
5. Рогатинська Н.З. Слідчий суддя: постановка та дослідження проблеми в Україні. *Право і суспільство*. 2014. № 1. Ч. 2. С. 284–287.
6. Слуцька Т.І. Проблемні питання підсудності Антикору суду: перший системний аналіз. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/138812-problemni-pitannya-pidsudnosti-antikorsudu-pershiy-sistemniy-analiz>.

Seleznov V., Kondrych V., Adabash S. Authority of the investigating judge of the High Anti-Corruption Court

The article defines the issues and activities of the investigating judge of the High Anti-Corruption Court for the period of formation and preparation for launching the newly created body. A comparative analysis of the status of the investigating judge of the General Court and of the investigating judge of the High Anti-Corruption Court is carried out on the basis of the existing legal acts and scientific publications of leading scientists in the legal field. The powers of the investigative judge of the High Anti-Corruption Court are thoroughly analyzed, and clarification is given with reference to the legal acts why the judge of the High Court of Appeal of Appeal cannot be selected as an investigative judge. It is pointed out that the investigating judge of the local general court, which exercises judicial control during the pre-trial investigation in the proceedings which are not within the jurisdiction of the High Anti-Corruption Court (currently the latter), is elected for three years with the right to be re-elected, while the investigating judges of the High Anti-Corruption Court – for only one year without re-election for two consecutive years. It is noted that the investigative judges of the High Anti-Corruption Court are entrusted with the functions of resolving all issues that are authorized to be resolved by the investigating judge of the first and appellate instance. Classifications of well-known practitioners regarding the division of powers of the investigating judge of the High Anti-Corruption Court into blocks are given, which allows them to be detailed and distinguished into a narrower category. The specifics of the powers of the investigating judge of the High Anti-Corruption Court as a result of the entry into force of the law on amendments to the criminal procedure law are also determined.

At the theoretical level, a proposal is proposed to remedy the identified shortcomings in practice by elaborating further changes to the normative-legal acts, taking into account the realities of the present before the start of the work of the body in the absence of cases. The authors express their position on the topic.

Key words: court, judicial system, investigating judge, analysis legal acts, powers of the investigating judge.

УДК 343.13

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.16>**С. О. Шульгін**

аспірант кафедри кримінального права та правосуддя
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янчука

ДОСТАТНІСТЬ ДОКАЗІВ ЯК ПІДСТАВА ПРИЙНЯТТЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ РІШЕНЬ СЛІДЧИМ ТА ПРОКУРОРОМ

У статті проведено аналіз поняття достатності доказів, висловлених у наукових роботах вчених процесуалістів, та закріплених приписах кримінального процесуального закону щодо достатності доказів як підстави для прийняття процесуального рішення на стадії досудового розслідування слідчим та прокурором.

Доведено, що оцінка доказів слідчим і прокурором є кінцевим елементом у системі оцінки доказів. Обґрунтовано тезу, що докази з точки зору достатності можуть оцінюватися виключно за наявності їх певної сукупності, а відсутність певної сукупності доказів виключає можливість здійснювати оцінку доказів з точки зору їх достатності. Заперечено можливість прийняття слідчим та прокурором процесуального рішення виключно на основі одного здобутого доказу за відсутності будь-яких інших, які б могли його підтвердити, доповнити, або спростувати. Відстояно думку, що одного доказу недостатньо для обґрунтування певного правового висновку та як наслідок прийняття процесуального рішення.

Проведено аналіз та зіставлено поняття достатності доказів та межі доказування. Під час проведеного аналізу зроблено та обґрунтовано висновок про те, що межі доказування є динамічними, вони можуть змінюватися неодноразово в процесі досудового розслідування. Водночас як достатність доказів є сталою властивістю, яка характеризує сформовану систему доказів і використовується як підстава для прийняття процесуального рішення.

Оскільки окремі процесуальні рішення слідчого набувають юридичної сили виключно за погодженням з прокурором та кожен з них здійснивши оцінку доказів прийшов до різного висновку щодо їх достатності для прийняття такого процесуального рішення, розглянуто та проаналізовано можливу конфліктну ситуацію щодо розбіжності у визначенні різного рівня достатності для прийняття процесуального рішення між слідчим і прокурором. Запропоновано подолання цього «конфлікту» таким чином: прокурор повторно здійснює оцінку наявних доказів, з'ясовує у чому саме, на його думку, полягає недостатність доказів для прийняття відповідного процесуального рішення. За результатами здійсненої прокурором оцінки доказів він надає слідчому відповідні вказівки щодо необхідності провести слідчі та інші процесуальні дії спрямовані на заповнення цієї недостатності шляхом здобуття нових доказів та «підкріплення» уже наявних доказів.

Ключові слова: докази у кримінальному провадженні, оцінка доказів, достатність доказів, сукупність доказів, межі доказування.

Постановка проблеми. З прийняттям у 2012 році Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) на законодавчому рівні у сферу кримінального судочинства введено такі властивості доказів як належність, допустимість та вірогідність, а сукупність таких доказів під час прийняття процесуальних рішень закон зобов'язує правозастосувача оцінювати з точки зору достатності та взаємозв'язку.

На відміну від КПК в редакції 1960 року коли закон вимагав від слідчого визнання достатніх доказів лише для складання обвинувального висновку (ст. 218 КПК України в редакції 1960 року), нині чинний кримінальний процесуальний закон вказує на обов'язок слідчого та прокурора здійснення оцінки сукупності доказів з точки зору достатності під час прийняття усіх процесуальних рішень (ч. 1 ст. 94), а також окремих процесуальних рішень, вказуючи на це окремо у відповідній статті закону, зокрема повідомлення про підозру

(п. 3 ч. 1 ст. 276), складання обвинувального акта (ч. 1 ст. 290). Також закон зобов'язує прокурора закрити кримінальне провадження якщо не встановлені достатні докази для доведення винуватості особи в суді та вичерпані можливості їх отримати.

Слушно з цього приводу пише П.А. Лупінська, що у низці норм кримінального процесуального закону вказується на достатність доказів без розкриття змісту цього поняття, тому визначення «достатності» і «недостатності» доказів мають оцінний характер. Щодо кожного рішення, яке приймається слідчим, оцінка достатності доказів може бути надана з урахуванням місця даного рішення в системі усіх рішень, які приймаються на досудовому слідстві, предмету доказування для даного рішення, цілі рішення, тощо [13, с. 16].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам вивчення достатності доказів присвятили свої наукові праці О.І. Бойченко, М.В. Деєв, Р.В. Костенко, І.Ю. Кайло, М.А. Кочкіна, П.А. Лупінська, О.А. Новікова, Н.В. Профатілова, С. Стахівський, М.М. Стоянов, В.С. Соркін, І.Л. Чупрікова, однак попри зроблений вказаними науковцями значний внесок у дослідження достатності доказів під час прийняття процесуальних рішень, невіршеними залишаються велика кількість актуальних питань, зокрема місце та роль внутрішнього переконання під час визначення достатності доказів під час прийняття процесуальних рішень, співвідношення достатності доказів з поняттям меж доказування, зокрема у статичності та динамічності, можливість подолання конфлікту під час визначення різного рівня достатності доказів зробленого слідчим та прокурором, тощо.

Метою цієї статті є аналіз законодавства, а також наукових робіт проблемних питань практичного застосування достатності доказів під час прийняття процесуальних рішень на стадії досудового розслідування розслідуванні та сформулювання власних пропозицій спрямованих на покращення правового застосування відповідних приписів закону.

Виклад основного матеріалу. Попри відсутність законодавчої дефініції достат-

ності доказів, досить різними з цього приводу є й погляди науковців. Так, О.А. Новікова достатність доказів визначає як властивість доказів, яка визначається як здатність з допомогою сукупності доказів встановлювати обставини, необхідні та достатні для вирішення кримінальної справи [16, с. 23]. В.С. Соркін пише, що достатність – вимога, яка пред'являється до зібраної сукупності доказів під час прийняття конкретних процесуальних рішень. Достатніми визнаються докази, коли їх сукупність дозволяє встановити обставини, які підлягають доказуванню у справі [19, с. 45]. С. Стахівський під достатністю доказів розуміє таку їх сукупність на певному етапі провадження, яка дозволяє прийняти законне й обґрунтоване рішення у справі [21, с. 138]. Досліджуючи на дисертаційному рівні достатність доказів М.В. Деєвим сформульовано визначення достатності доказів як такої властивості сукупності доказів у справі, яка викликає у суб'єкта доказування внутрішню переконаність у вірогідному встановленні наявності або відсутності обставин предмету доказування, необхідних для встановлення об'єктивної істини та прийняття правильного рішення у справі [7, с. 7]. Костенко Р.В. достатність доказів у кримінальному судочинстві розуміє як вимогу, яка виражається у наявності такої системи належних, допустимих, вірогідних доказів, як отримана в результаті всебічного, повного та об'єктивного дослідження обставин кримінальної справи та усієї сукупності зібраних у ній доказів, і яка вірогідно встановлює усі обставини, які утворюють предмет доказування, а також інші обставини, які мають значення для кримінальної справи [11, с. 103]. Як пише О.І. Бойченко «Достатніми доказами», які вказують на ознаки злочину, необхідно розуміти сукупність відомостей, які означають досягнення таких меж доказування, які б дозволяли зробити обґрунтований висновок про вчинення діяння, яке підпадає під ознаки злочину. До складу достатніх даних, які вказують на ознаки злочину, можуть входити у тому числі й докази [4, с. 9]. Вважаємо найповнішим на досліджувану проблему є погляд М.А. Кочкіної, яка зазначає, що під

достатністю доказів слід розуміти сукупність належних, допустимих, вірогідних доказів, яка визначається за внутрішнім переконанням службової особи яка здійснює досудове розслідування і винесення законних, обґрунтованих рішень у процесі досудового і судового провадження по справі [12, с. 10].

Досліджуючи проблеми оцінки слідчим достатності доказів під час прийняття основних процесуальних рішень Н.В. Профатилова пише, що законодавець не встановлює правила про те, яка сукупність доказів повинна бути достатньою. Така ситуація пояснюється не упущенням законодавчої техніки або недоліками правового регулювання, а фактичною неможливістю передбачити усі ситуації, які виникають на практиці [18, с. 64]. Вважаємо, що така думка науковця є правильною та заслуговує на підтримку.

Однак сформульовані науковцями дефініції достатності доказів не розв'язують проблеми визначення доказів достатніми для прийняття законного, обґрунтованого та вмотивованого процесуального рішення. Науковцями проведено аналіз практики та законодавства на підставі якого сформульовані пропозиції до визначення об'єму необхідної достатності доказів яка може бути правовою підставою для прийняття процесуального рішення. Р.С. Белкин пише – суттєвий елемент оцінки доказів – визначення їх достатності для встановлення істини. Визнання доказів достатніми означає переконання у тому, що здійснено всебічне, повне та об'єктивне дослідження обставин справи [3, с. 85]. Автори посібника «Теорія судових доказів і доказування» досліджуючи достатність доказів зазначають, що у такому випадку варто згадати закон достатньої підстави (у процесуальній теорії – властивість достатності доказів), який вимагає не просто присутності аргументів у деякому доказі, але й говорить про те, що вони повинні бути достатніми для доказу тези, тобто які зумовлюють її з вірогідністю [2, с. 20]. Крізь призму законів логіки достатність доказів досліджує і Ю.Б. Пастернак який вказує, що об'єктивними критеріями правильності формування достатності доказів є дотри-

мання інших законів логіки (тотожності, несуперечності, виключеного третього). Також науковцем зазначається, що нормативний розподіл обов'язку доказування зумовлює превалююче значення закону достатньої підстави для мислення суб'єктів обвинувачення [17, с. 7]. Досліджуючи стандарти доказування у кримінальному провадженні Х.Р. Слюсарчук пише, що стандарт доказування передбачає кількісну складову частину, яка полягає у достатній сукупності доказів, за наявності якої юридичний факт може визнаватися доказаним [20, с. 6]. Подібну позицію щодо кількісної характеристики достатності доказів висловлює й Н.В. Профатилова яка пише, що достатність доказів містить як кількісну (необхідне і процесуально можливе джерел відомостей про досліджуваний факт), так і якісну сторону (їх інформаційна насиченість і наповнюваність даними про обставини його вчинення) явища [18, с. 65].

Слід зазначити, що оцінюючи сукупність доказів, слідчий, прокурор повинен відповісти на питання, чи достатньо цих доказів для висновку про доведеність (недоведеність) будь-яких обставин у справі, і як наслідок чи є можливість прийняти законне та обґрунтоване рішення [18, с. 24]. На думку М.М. Стоянова, достатність являє собою системну властивість доказів, компонентами якої є: логічна послідовність, однозначність висновків, погодженість і несуперечність доказів і встановлених обставин, стійкість знання (незмінність у разі виникнення сумнівів щодо одного з доказів), повнота встановлених обставин предмета доказування, інваріантність (сталість змісту знання незалежно від його подальшого обґрунтування) [22, с. 14].

Актуальну проблему під час визначення достатності доказів піднімає А-М.Ю. Ангеленюк зазначаючи про те, які саме докази або яку їх кількість слід вважати «достатніми», а також який повинен бути алгоритм дій у випадку коли слідчий оцінив зібрані докази як достатні для оголошення підозри, а прокурор вважає інакше [1, с. 20].

Про особливу важливість достатності доказів у системі їх оцінки свідчить той факт, що саме достатність є підсумковим

елементом оцінки доказів [11, с. 25]. Подібною точкою зору дотримується і М. Стоянов, який зазначає, що лише в останню чергу оцінюється достатність належних, допустимих і вірогідних доказів, встановлення обставин кримінальної справи та її вирішення по суті. Отже, помилки у визначенні допустимості, належності та достатності доказу ведуть до того, що докази виявляються недостатніми. Достатньою сукупністю доказів, визнається оцінювана на основі внутрішнього переконання сукупність відомостей, що забезпечує безсумнівне встановлення наявності або відсутності обставин предмета доказування, прийняття процесуальних рішень та вирішення справи по суті [23, с. 478].

Не можна стверджувати, що достатність доказів трапляється під час прийняття категоричних висновків у кримінальному провадженні, а тому варто погодитися з думкою П.А. Лупінської, що в окремих випадках докази достатні тоді, коли вони дають можливість зробити обґрунтований, але ймовірний висновок про обставини, які складають фактичні підстави цього рішення, дають «достатні підстави вважати», що якісь обставини мали місце в минулому або можуть настати в майбутньому, в інших визнаються «достатніми» тільки тоді, коли можуть слугувати підставою для істинного, вірогідного висновку [14, с. 51]. Аналогічної точки зору дотримується й Н.В. Профатілова, яка пише, що достатньою для прийняття процесуального рішення на досудовому провадженні є така сукупність доказів, де кожен з них відповідає вимогам належності, допустимості та вірогідності та загалом вони складають необхідну основу для прийняття законних, обґрунтованих і вмотивованих процесуальних рішень. Достатня сукупність доказів з високим ступенем ймовірності дозволяє прийняти єдине можливе для певного етапу процесу розслідування, проміжне процесуальне рішення, а також на підставі встановлення всіх обставин, які входять до предмета доказування, законне та обґрунтоване підсумкове процесуальне рішення, яке визначає долю розслідування [18, с. 132].

У зв'язку з занадто широким розумінням достатності доказів, наведеним

у законі, під час прийняття процесуального рішення на практиці досить часто для прийняття найбільш важливих процесуальних рішень поняття достатності доказів зводиться до їх звичайного арифметичного обрахунку за схемою: чим більше окремих процесуальних джерел доказів (показань, речових доказів, документів, висновків експертів) тим краще. Водночас, в окремих випадках, у деяких злочинах показань чи документів може взагалі не бути, у висновках експертів можуть бути відсутні категоричні (ствердні) відповіді на поставлені запитання, а основні сліди злочину збережені на речових доказах (листування у мобільному телефоні учасників злочину). Водночас іноді такого доказу достатньо для прийняття наприклад рішення про притягнення особи для кримінальної відповідальності та застосування запобіжного заходу, однак його не достатньо для формулювання обвинувачення та складання обвинувального акту, а тому отримані такі докази необхідно використати для їх перевірки шляхом проведення відповідних слідчих та процесуальних дій. З огляду на викладене цікавим є погляд на певну арифметичну сукупність доказів, висловлений І.Ю. Кайло, який пише, що достатність доказів виявляється не в простій арифметичній сукупності певної їх кількості, а в їх системі, де докази взаємодоповнюють один одного, усуваючи інформаційні прогалини. Якщо частина доказів визнається недопустимими, це означатиме втрату погодженою моделлю низки елементів, що порушує її цілісність і здатність повно відтворити обставини об'єктивної дійсності. Отже, вплив допустимості доказів на достатність їх системи має характер прямо пропорційного зв'язку [8, с. 77]. Іншої погляду на арифметичну сукупність достатності доказів дотримується М.В. Деєв який вказує, що кількісна характеристика сукупності доказів не буде відігравати вирішального значення. Головною тут стає змістовна характеристика наявної сукупності доказів. Тобто основним є зміст доказів, зміст, який характеризується не тільки такими властивостями доказів, як належність та вірогідність. Головною характеристикою доказу, головною його ознакою тут

стає значущість доказу, яка безпосередньо пов'язана з визначенням достатності доказів. Певною мірою можна говорити про те, що визначити значущість (силу) сукупності доказів і є визначити їх достатність [7, с. 83].

З огляду на те, що визначення об'єму достатності доказів законом фактично покладено на розсуд правозастосувача, важливого значення набуває дослідження місця внутрішнього переконання під час визначення достатності доказів. Як з цього приводу пише І.Л. Чупрікова достатність доказів містить елементи суб'єктивізму і характеризується сукупністю усіх наявних доказів, зібраних особою, яка здійснює їх оцінку, керуючись законом, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується не всебічному, повному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження [25, с. 12]. На думку Н.В. Профатілової оцінка достатності доказів відбувається у випадках, коли зумовлена за внутрішнім переконанням слідчого сукупність доказів приводить до безсумнівного висновку про наявність конкретних обставин предмету доказування, які являються основою прийнятих рішень у кримінальній справі [18, с. 22]. Вважаємо, що внутрішньому переконанню при визначенні доказів достатніми належить найбільша роль. Так, визначаючи докази достатніми для прийняття рішення, вони, насамперед, повинні бути оцінені з точки зору належності допустимості та вірогідності. Провівши оцінку вже наявної сукупності доказів на відповідність зазначеним критеріям, слідчий, прокурор керуючись саме внутрішнім переконанням повинні вирішити, чи цих доказів достатньо для прийняття відповідного процесуального рішення, чи взаємодоповнюють ці докази один одного, чи відсутні між ними будь-які неузгодженості чи суперечності, чи достатньо таких доказів для обґрунтування єдино можливого висновку який став ціллю (об'єктом) доказування та прийняття відповідного процесуального рішення, а також чи достатньо цих доказів для спростування інших висновки, які найбільш подібні до того, який став підставою для процесуального рішення, а також протилежного висновку тому, що був зроблений.

Досліджуючи питання достатності доказів, необхідно також дослідити поняття сукупності доказів, оскільки саме сукупність зібраних доказів оцінюється з точки зору достатності та взаємозв'язку. Визначення «достатність доказів» є результатом оцінки «сукупності доказів». Відображаючи закономірності процесу пізнання як переходу від незнання до знання, у «сукупність доказів» на різних етапах розслідування входять докази, вірогідність яких вже встановлена, а також докази, вірогідність яких ще доведеться встановити [13, с. 18]. Такої ж думки дотримується Т.М. Мирошниченко, зазначивши, що відображаючи закономірності процесу пізнання як переходу від незнання до знання, у «сукупність доказів» на різних етапах розслідування входять докази, вірогідність яких ще належить встановити. Тому не будь-яка сукупність доказів може характеризуватися як взаємопов'язана і внутрішньо узгоджена система доказів, що правильно відбиває об'єктивну дійсність. Такі властивості повинна мати сукупність доказів, що лежить в основі рішення прийнятого в результаті всебічного і повного дослідження обставин; коли у справі досліджені всі можливі версії [15, с. 128]. Слушною з цього приводу є думка В.В. Вапнярчука, який аналізуючи положення ч. 1 ст. 94 КПК України стверджує, що коли йдеться про сукупність доказів, то її необхідно оцінювати також і з позиції взаємозв'язку. А це, зі свого боку, наштовхує на думку про необхідність виділення поряд із достатністю ще й цієї їх властивості. Таким чином, зважаючи на різні предмети аналізу («доказ» і «сукупність доказів»), необхідно розділяти властивості, які їм притаманні. Доказам – належність, допустимість, вірогідність та значущість, сукупності доказів – достатність та взаємозв'язок [5, с. 290]. М.М. Стоянов зазначає, що до числа ознак сукупності (системи) доказів у справі належить достатність належних, допустимих та вірогідних доказів як основа прийняття процесуальних рішень [24, с. 212–213]. Вважаємо, що відсутність певної сукупності доказів виключає можливість здійснювати їх оцінку з точки зору достатності, а одного доказу за відсутності

будь-яких інших, які б могли його доповнити, підтвердити, або спростувати, недостатньо для обґрунтування певного правового висновку та як наслідок прийняття процесуального рішення. Тобто яким би один доказ переконливим не був, він не може бути єдиною підставою для прийняття процесуального рішення.

У науці кримінального процесу також достатність доказів ототожнюють з межами доказування. Зокрема О.І. Бойченко пише, що межі доказування співвідносяться з достатністю доказів [4, с. 13]. На думку С.Ф. Денисюка межі доказування – це такий ступінь достатності та вірогідності системи доказів, що дозволяє зробити єдиний і неспростовний підсумок як за кожним елементом доказування, так і у справі загалом. Вони характеризуються повним, всебічним і об'єктивним дослідженням всіх обставин справи [6, с. 229].

Вважаємо, що найбільш правильний висновок щодо співвідношення меж доказування та достатності доказів зробив Л.В. Клейман. Науковець пише, що межі доказування динамічні, вони можуть змінюватися неодноразово в процесі розслідування і розгляду справи, а достатність – це властивість, яка характеризує сформовану систему доказів і використовується в основному під час прийняття проміжного або підсумкового рішення у справі [10, с. 127]. Так, для прикладу різними є межі доказування під час повідомлення особи про підозру та складання обвинувального акту, однак для кожного з цих процесуальних рішень необхідна своя сукупність доказів. Підозра – це ймовірне судження, припущення, попередній висновок про причетність конкретної особи до вчинення кримінального правопорушення. Підозра не може бути твердженням, її сутність полягає в тому, що це тільки припущення, яке необхідно перевірити під час нового етапу досудового розслідування, який настає після повідомлення про підозру конкретної особи [9, с. 240]. Зі свого боку, обвинувальний акт складається слідчим та/або прокурором коли зібрано достатньо доказів для того, щоб передати його до суду, коли сторона обвинувачення впевнена, що проведеним досудовим розслідуван-

ням встановлено особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, процес доказування завершений, повно та всебічно встановлені та досліджені обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні (ст. 91 КПК України). [9, с. 239]. Для порівняння динамічності меж доказування під час повідомлення про підозру та складання обвинувального акту, нами спеціально було зроблено посилання на визначення зроблені науковцями, а не приписи закону, оскільки у них більш чітко вказується на динамічність меж доказування та статистику достатності доказів.

Висновки та пропозиції. Отже, підсумовуючи викладене, слід виділити наступне. Достатність належних, допустимих і вірогідних доказів оцінюється лише в останню чергу. Провівши оцінку вже наявної сукупності доказів на відповідність зазначеним критеріям, слідчий, прокурор керуючись внутрішнім переконанням повинні вирішити, чи цих доказів достатньо для прийняття відповідного процесуального рішення, чи взаємодоповнюють ці докази один одного, чи відсутні між ними будь-які неузгодженості чи суперечності, чи достатньо таких доказів для обґрунтування єдиного можливого висновку який став ціллю (об'єктом) доказування та прийняття відповідного процесуального рішення, а також чи достатньо цих доказів для спростування інших висновки, які найбільш подібні до того, який став підставою для процесуального рішення, а також протилежного висновку тому, що був зроблений.

Відсутність певної сукупності доказів виключає можливість здійснювати їх оцінку з точки зору достатності, а одного доказу за відсутності будь-яких інших, які б могли його доповнити, підтвердити, або спростувати, недостатньо для обґрунтування певного правового висновку та як наслідок прийняття процесуального рішення. Тобто яким би один доказ переконливим не був, він не може бути єдиною підставою для прийняття процесуального рішення.

Аналізуючи співвідношення понять достатність доказів та межу доказування слід підкреслити, що межі доказування

є динамічними, вони можуть змінюватися неодноразово в процесі досудового розслідування у той час як достатність – це властивість, яка характеризує сформовану систему доказів і використовується процесуального рішення.

У разі виникнення розбіжності щодо достатності доказів яка виникла між слідчим і прокурором, вважаємо, що у такому випадку прокурор повинен здійснити повторну оцінку доказів, з'ясувати у чому на його думку доказів недостатньо для прийняття процесуального рішення та дати відповідні вказівки слідчому провести необхідні слідчі та процесуальні дії спрямовані на заповнення цієї недостатності.

Список використаної літератури:

1. Ангеленюк А-М. Ю. Процесуальне керівництво у кримінальному провадженні та самостійність слідчого під час досудового розслідування. Процесуальне та криміналістичне забезпечення досудового розслідування : зб. тез науково-практичного семінару (01 грудня 2017 року), Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів. С. 19–22.
2. Артемова Д.И., Молева Г.В., Фомин А.А. Теория судебных доказательств и доказывания : Учеб. Пособие / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, доц. А.А. Фомина. Пенза : Изд-во ПГУ, 2012. 340 с.
3. Белкин Р.С. Собрание, исследование и оценка доказательств. Сущность и методы. Москва : Наука, 1966. 295 с.
4. Бойченко О.И. Пределы доказывания по уголовным делам : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.09. Краснодар, 2017. 27 с.
5. Вапнярчук В.В. Теорія і практика кримінального процесуального доказування : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 408 с.
6. Денисюк С.Ф. Процес доказування на досудовому слідстві : криміналістичне забезпечення. *Форум права*. 2011. № 2. С. 227–231. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_37 (дата звернення 10.05.2019);
7. Дєєв М.В. Достатність доказів у кримінальному процесі України : Дис... канд. наук: 12.00.09. 2007. 218 с.
8. Кайло І.Ю. Допустимість доказів у кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2016. 218 с.
9. Капліна О.В. Підозра у кримінальному провадженні : поняття, ознаки, сутність. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 238–242.
10. Клейман Л.В. Установление относимости доказательств при расследовании преступлений : диссертация ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Красноярск, 2001. 219 с.
11. Костенко Р.В. Оценка уголовно-процессуальных доказательств : Монография. М. : Юрлитинформ, 2010. 152 с.
12. Кочкина М.А. Оценка достаточности доказательств на этапе окончания предварительного расследования по уголовному делу : дисс... канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 2015. 197 с.
13. Лупинская П.А. Достаточная совокупность доказательств – необходимое условие законности решений следователя. *Укрепление законности в деятельности следователей в свете Конституции СССР*. Тезисы выступлений на научно-практической конференции. М. : Изд-во Всесоюз. ин-та по изуч. причин и разраб. мер предупреждения преступности, 1979. С. 16–18;
14. Лупинская П.А. Достаточная совокупность доказательств как гарантия законности решений. *Гарантии прав личности в социалистическом уголовном праве и процессе*. Вып. 4. Ярославль : Ярослав. гос. ун-т / Ярослав. гос. ун-т, 1979. С. 48–53.
15. Мирошниченко Т. М. Щодо питання правової регламентації оцінки доказів у кримінальному процесі. *Кримінальний процес: сучасний вимір та перспективні тенденції* : перший харків. кримін. процес. полілог (присвяч. 50-річчю каф. крим. процесу Нац. юрид. ун-ту ім. Ярослава Мудрого та 85-річчю від дня народж. Ю. М. Грошевого), (Харків, 16 груд. 2016 р.). Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Каф. кримін. процесу. Харків : Право, 2017. - 2016. 1. С. 124–130.
16. Новикова Е.А. Полномочия следователя по доказыванию на стадии возбуждения уголовного дела : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.09 Воронеж. гос. ун-т - Воронеж, 2009. 24 с.
17. Пастернак Ю.Б. Методологічні проблеми доказування у кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 – Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. Київ, 2011. 19 с.

18. Профатилова Н.В. Оценка следователем достаточности доказательств при принятии основных процессуальных решений по уголовным делам. М. : Юрлитинформ, 2009. 176 с.
19. Соркин В.С. Особенности процессуального доказывания в уголовном судопроизводстве : Монография. Гродно : ГрГУ, 2002 95 с.
20. Слюсарчук Х.Р. Стандарти доказування у кримінальному провадженні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Львів, 2017. 24 с.
21. Стахівський С. Оцінка доказів та їх процесуальних джерел у кримінальному процесі. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. 6. С. 135–138.
22. Стоянов М.М. Властивості доказів у кримінальному процесі України: автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 Кримінальний процес та криміналістика. Судова експертиза. Одеса : Б. в., 2010. 20 с.
23. Стоянов М. Зв'язок властивостей доказів у кримінальному судочинстві України. *Сучасний вимір держави та права*. Миколаїв : Іліон / за ред. В.І. Терентьев та ін. 2008. С. 477–478.
24. Стоянов М.М. До питання визначення властивостей доказів у кримінальному процесі. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса, 2008. Вип. 44. С. 208–213.
25. Чупрікова І.Л. Допустимість доказів у світлі нового Кримінального процесуального кодексу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса : 2016. 20 с.
-

Shulgin S. Sufficiency of evidence as a basis for the adoption of procedural decisions by the investigator and prosecutor

The article analyzes the concept of sufficiency of evidence, expressed in scientific works of the proceduralists, and enshrines the requirements of the criminal procedural law concerning the sufficiency of evidence as the basis for the adoption of a procedural decision at the stage of pre-trial investigation by the investigator and prosecutor.

It is proved that the assessment of the evidence by the investigator and the prosecutor is the ultimate element in the evidence assessment system. The thesis is substantiated that evidence from the point of view of adequacy can be evaluated solely in the presence of a certain set of them, and the absence of a certain set of evidence excludes the possibility of assessing the evidence in terms of their sufficiency. The possibility of the investigator and the prosecutor accepting a procedural decision is denied solely on the basis of one evidence obtained in the absence of any other person who could confirm, supplement or refute it. It is believed that one evidence is not enough to justify a certain legal conclusion and as a consequence of the adoption of a procedural decision.

The analysis and comparison of the notion of sufficiency of evidence and the limits of proof are carried out. In the course of the conducted nasal, a conclusion was made that the limits of proof are dynamic; they may change more than once during the pre-trial investigation. At the same time, the sufficiency of evidence is a permanent property that characterizes the established system of evidence and is used as the basis for the adoption of procedural decisions.

Since the individual procedural decisions of the investigator come into force only with the consent of the prosecutor, and each of them, having assessed the evidence, came to a different conclusion as to their sufficiency for the adoption of such a procedural decision, the possible conflict situation concerning the differences in the definition of different levels of sufficiency for a procedural decision was considered and analyzed between the investigator and the prosecutor. It is proposed to overcome this "conflict" in this way: the prosecutor re-evaluates the available evidence, finds out in what, in his opinion, is the lack of evidence for the adoption of a corresponding procedural decision. According to the results of the evaluation by the prosecutor, he provides the investigator with appropriate instructions as to the need to conduct investigatory and other procedural steps aimed at filling this insufficiency by obtaining new evidence and "reinforcing" existing evidence.

Key words: *evidence in criminal proceedings, assessment of evidence, sufficiency of evidence, set of evidence, limits of proof.*

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.17>**Д. О. Шумейко**кандидат юридичних наук,
викладач кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ ПІД ЧАС
СПЕЦІАЛЬНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

У статті розглядаються особливості забезпечення прав та свобод підозрюваного, що ухиляється від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук, під час здійснення спеціального кримінального провадження.

Передусім йдеться про дотримання прав і свобод людини, що визначені Конституцією України. Це право на життя, повагу до гідності, свободу та особисту недоторканість, недоторканість житла, невтручання в особисте і сімейне життя, надання правової допомоги, презумпцію невинуватості, право не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, захищеність прав і свобод людини і громадянина судом тощо.

Важливе значення має дотримання прав і свобод людини, визначених за змістом міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Такі міжнародні договори України стосуються питань: розробки міжнародних мінімальних стандартних правил здійснення правосуддя і поведіння з особами, які приймають в ньому участь; криміналізації (декриміналізації) міжнародною спільнотою певних суспільно небезпечних діянь і визначення їх як міжнародних злочинів чи злочинів міжнародного характеру; обміну інформацією й досвідом роботи компетентних органів з попередження, припинення і розкриття злочинів; відносин з органами іноземних держав у зв'язку з кримінальним провадженням тощо.

Основу щодо забезпечення прав і свобод людини має Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких нелюдських чи принижуючих гідність видів поведіння і покарання 1984 року.

Слід враховувати також загальновизнані принципи міжнародного права в галузі забезпечення прав і свобод людини, що закріплені актами недовірливого характеру, а саме: Загальною декларацією прав людини 1948 року, Кодексом поведінки службових осіб з підтримання правопорядку 1979 року, Зводом принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи заключенню в будь-якій формі 1988 року. Новим для вітчизняного кримінального судочинства є те, що крім положень національного законодавства, слід враховувати рішення Європейського суду з прав людини, що мають прецедентний характер.

Ключові слова: кримінальне провадження, підозрюваний, міжнародний розшук, міжнародний договір, Європейський суд з прав людини.

Постановка проблеми. Спеціальне кримінальне провадження, або спеціальне досудове розслідування, регламентовано главою 24-1 Кримінального процесуального кодексу України. Згідно зі ст. 297-1 КПК України спеціальне досудове розслідування (in absentia) здійснюється стосовно одного чи декількох підозрюваних згідно із загальними правилами досудового розслідування, з урахуванням положень глави 24-1 КПК України [1]. Спе-

ціальне досудове розслідування здійснюється відносно визначеного переліку злочинів, що складають підвищену суспільну небезпеку, стосовно підозрюваного, крім неповнолітнього, який переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук.

Як свідчить вивчення даних слідчої та судової практики, під час міждержавного та/або міжнародного розшуку підозрюваного правоохоронні органи України

стикаються із рядом складнощів. Однак поряд із необхідністю забезпечення виконання поставлених завдань не менш важливим завданням є забезпечення прав і свобод людини й безпосередньо розшукуваного підозрюваного.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям дослідження є роботи вчених-процесуалістів, які присвячені формуванню основ кримінального провадження та забезпечення прав та свобод його учасників, таких як Ю.П. Аленін, В.І. Галаган, Ю.М. Грошевий, Є.Д. Лук'яничков, М.А. Погорецький, М.В. Салтевський, Д.Б. Сергєєва, В.В. Топчій, Л.Д. Удалова, Ю.М. Черноус та інших.

Метою статті є з'ясування особливостей забезпечення прав та свобод людини – підозрюваного, що ухиляється від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук, під час спеціального кримінального провадження.

Виклад основного матеріалу. Основи правового статусу людини і громадянина визначені Конституцією України, прийнятій 28 червня 1996 року [2]. Ст. 3 Конституції України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21). Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22). Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24 Конституції України).

Вивчення норм Конституції України дає підстави для висновку про те, що стосовно підозрюваного, що ухиляється від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук, підлягають дотриманню такі основні права і свободи людини і громадянина: право на життя; повагу до гідності; свободу та особисту недоторканність; недоторканність житла; невтручання в особисте і сімейне життя; обізнаність про свої права та обов'язки; надання правової допомоги; одноразовий та індивідуальний характер юридичної відповідальності; презумпцію

невинуватості; право не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів; захищеність прав і свобод людини і громадянина судом та інші.

У контексті розглянутих питань характеризується особливостями реалізація ст. 33 Конституції України. Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Однак, згідно ст. 22 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, мають право у встановленому порядку вільно залишити територію України, крім випадків, встановлених законом. Виїзд з України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється, якщо: йому повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, або кримінальна справа розглядається судом – до закінчення кримінального провадження; його засуджено за вчинення кримінального правопорушення – до відбування покарання або звільнення від покарання; його виїзд суперечить інтересам забезпечення національної безпеки України – до припинення обставин, що перешкоджають виїзду [3].

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року серед підстав для тимчасового обмеження права громадян України на виїзд з України визначаються такі: стосовно громадянина у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством, застосовано запобіжний захід, за умовами якого йому заборонено виїжджати за кордон, – до закінчення кримінального провадження або скасування відповідних обмежень; він засуджений за вчинення кримінального правопорушення – до відбуття покарання або звільнення від покарання тощо [4].

За цих умов важливим є положення про те, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або

виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (ст. 25 Конституції України). Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України (ст. 26 Конституції України).

Отже, Конституція України має ключове значення у закріпленні основ правового статусу людини і громадянина у сфері кримінального провадження.

Особлива увага повинна бути звернена на дотримання прав і свобод людини, визначених за змістом міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і які, згідно зі статтею 19 Закону України «Про міжнародні договори України» 2004 року, є частиною національного законодавства [5].

Нині Україною укладені міжнародні договори в галузі кримінального судочинства за наступними напрямками:

а) з питань розробки міжнародних мінімальних стандартних правил функціонування правосуддя і поводження з особами, які приймають в ньому участь (наприклад, Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких нелюдських чи принижуючих гідність видів поводження і покарання 1984 року);

б) з питань криміналізації (декриміналізації) міжнародною спільнотою певних суспільно небезпечних діянь і визначення їх як міжнародних злочинів чи злочинів міжнародного характеру (наприклад, Конвенція по боротьбі із захопленням заручників 1979 року, Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року);

в) з питань обміну інформацією й досвідом роботи компетентних органів з попередження, припинення і розкриття злочинів;

г) з питань відносин з органами іноземних держав у зв'язку з кримінальним провадженням (надання міжнародної правової допомоги; захисту прав й інтересів власних громадян в іноземній державі,

виконання вироку іноземної держави та інших судових рішень в кримінальних справах).

Слід також враховувати загально-визнані принципи міжнародного права в галузі забезпечення прав людини, що містяться в актах недоговорного характеру: Загальної декларації прав людини 1948 року, Кодексу поведінки службових осіб з підтримання правопорядку 1979 року, Зводу принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи позбавленню волі в будь-якій формі 1988 року [6, с. 9–10].

В основі цих міжнародних актів – людина, її невід'ємні права та свободи. Весь цивілізований світ визнає верховенство прав і свобод людини, керуючись цим пріоритетним принципом, будує всю правову систему держави.

Україна як держава-учасниця наведених міжнародних документів взяла на себе зобов'язання враховувати передбачені цими актами положення під час розробки кримінально-процесуального законодавства, у практичній діяльності з розслідування злочинів, під час підготовки правоохоронних органів [7, с. 17].

Можна сказати, що реалізація міжнародного розшуку підозрюваного під час спеціального досудового розслідування має здійснюватися на основі міжнародного права, а зокрема, міжнародного права людини – галузі сучасного міжнародного права; сукупності норм, що регулюють співробітництво держав і міжнародних організацій у розробці міжнародних стандартів з прав людини, їх імплементації в міжнародний і внутрішній правопорядок, у створенні міжнародних органів та спеціалізованих установ з питань захисту прав людини та організації їх діяльності, а також у дотриманні процедур захисту цих прав на міжнародному рівні [8, с. 494].

Своєю чергою європейське право у широкому розумінні – це сукупність правових норм, що містяться в актах практично всіх європейських міжнародних організацій (фактично – регіональне міжнародне право). У вузькому розумінні – сукупність правових норм із різних галузей права, які містяться в актах Європейського союзу та Європейських співтовариств. Нині

європейське право є важливим інструментом забезпечення інтеграційних процесів у Європі. Його роль зростає з огляду на перспективи розширення кількості членів Європейського союзу і посилення його впливу на європейські справи [8, с. 235].

Основним міжнародним документом, що декларує права і свободи людини, є Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. Декларація складається із преамбули і 30 статей, пронизана ідеєю дотримання основних прав людини усіма державами-членами і народами світу [9].

Положення Декларації були розширені в Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, Конвенції проти катувань та інших жорстоких нелюдських чи ображаючих гідність видів поведінки і покарання 1984 року тощо. Згадані міжнародно-правові акти фактично є продовженням Загальної декларації прав людини на світовому рівні, спрямовані на її реалізацію. У перелічених документах проголошуються принципові положення, закріплюються такі основні права у сфері кримінального провадження: право на повагу до честі й гідності людини; право на свободу та особисту недоторканість, право на недоторканість особистого життя, недопустимість застосування катувань і жорсткого, нелюдського чи принижуючого гідність людини поведінки; недопустимість необґрунтованої підозри і обвинувачення її у скоєному злочині; дотримання презумпції невинуватості, недопустимість примушування до дачі показань проти себе чи до визнання себе винним тощо. Значна увага у міжнародних документах приділяється правовому регулюванню заходів процесуального примусу, зокрема, затримання підозрюваного у вчиненні злочину та взяття під варту.

17 липня 1997 року Україна ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 року (далі – Європейська конвенція) та Протоколи до неї [10], які займають особливе місце в правовому регулюванні кримінальної процесуальної діяльності.

Стаття 6 Європейської конвенції серед інших прав людини визнає її право захи-

щати себе особисто чи користуватися правовою допомогою захисника на власний розсуд, або – якщо вона не має достатніх коштів для оплати правової допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя.

Європейська конвенція у ст. 5 закріплює право на свободу та особисту недоторканість, зокрема: нікого не може бути позбавлено свободи інакше ніж згідно з процедурою, встановленою законом, і в законодавчо передбачених випадках; кожного заарештованого має бути негайно поінформовано зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення проти нього; кожен заарештований або затриманий повинен негайно постати перед суддею чи іншою службовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і має право на судовий розгляд упродовж розумного строку або на звільнення до початку судового розгляду тощо.

Резолюція № 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 року «Звід принципів захисту всіх осіб, які підлягають затриманню чи ув'язненню в будь-якій формі» визначає основні положення, яких мають дотримуватися особи, які проводять арешт. Положення Зводу принципів закріпили гуманні основи поведінки із затриманими та ув'язненими, повагу до їх гідності та дотримання законних прав [11].

Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 року зобов'язує працівників правоохоронних органів, зокрема тих, хто здійснює розслідування, поважати й захищати гідність та права людини; зберігати у таємниці відомості конфіденційного характеру; нетерпимо ставитись до будь-яких дій, які містять нелюдські чи принижуючі гідність людини форми стосунків, не допускати зловживання владою та вчинення корупційних дій тощо [12].

Співробітники правоохоронних органів у своїй діяльності повинні дотримуватись Десяти основних правозахисних стандартів правильної поведінки для правоохоронних органів, що були розроблені у грудні 1988 року у Лондоні спільно з експертами

та поліцейськими різних країн, а також Декларації про поліцію 1979 року.

Захист прав і свобод за сферою дії поділяється на внутрішньодержавний і міжнародний. Зокрема, Україна повністю визнає на своїй території юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Європейської конвенції 1950 року.

У разі, якщо Європейський суд визнає порушення прав людини у своєму рішенні, держава – сторона Конвенції буде зобов'язана не тільки виплатити особі певну, визначену в рішенні суму як справедливу сатисфакцію внаслідок порушеного права, але й вжити цілий ряд заходів, які можна поділити на дві групи: заходи індивідуального характеру, спрямовані на відновлення порушеного права, та заходи загального характеру, мета яких – запобігти зверненню з того самого питання до Європейського суду інших осіб, тобто внести певні зміни в національне законодавство або змінити правозастосовну практику [13, с. 5–7].

Висновки. Конституція України має ключове значення у закріпленні основ правового статусу людини і громадянина – підозрюваного, що ухиляється від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук.

Важливим є дотримання положень ряду міжнародних договорів України, які умовно об'єднано у групи: з питань розробки міжнародних мінімальних стандартних правил функціонування правосуддя і поведження з особами, які приймають в ньому участь; з питань криміналізації (декриміналізації) міжнародною спільнотою певних суспільно небезпечних діянь і визначення їх як міжнародних злочинів чи злочинів міжнародного характеру; з питань обміну інформацією й досвідом роботи компетентних органів з попередження, припинення і розкриття злочинів; з питань відносин з органами іноземних держав у зв'язку з кримінальним провадженням. Слід враховувати загально визнані принципи міжнародного права в галузі забезпечення прав людини, що містяться в актах недоговорного характеру. Новим для вітчизняного кримінального судочинства є те, що крім положень

національного законодавства, слід враховувати рішення Європейського суду з прав людини, що мають прецедентний характер.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : прийнятий 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 верес. 2011 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
4. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січ. 1994 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.
5. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 черв. 2004 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
6. Уголовно-процесуальний кодекс України : науч.-практ. комент. / под общ. ред. В.Т. Маляренко, Ю.П. Аленина. Харьков : Одиссей, 2005. 968 с.
7. Кузьмічов В.С., Черноус Ю.М. Розслідування злочинів: міжнародне і національне законодавство. *Теорія і практика : навч. посіб.* Київ : КНТ, 2007. 448 с.
8. Міжнародна поліцейська енциклопедія : У 10 т. / під ред. Ю.І. Римаренка, Я.Ю. Кондратьєва, В.Я. Тація, Ю.С. Шемшученка. Київ, 2009. Т. II Кримінально-процесуальна та криміналістична діяльність поліцейських організацій.
9. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 (III) ГА ООН від 10 груд. 1948 р. *Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій*. Амстердам-Київ, 1996. С. 6–9.
10. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року, Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : ратифікована Законом України від 17 лип. 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

11. Звід принципів захисту всіх осіб, які підлягають затриманню чи ув'язненню в будь-якій формі : Резолюція № 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 року. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_206.
12. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція № 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
13. Заборона катування. Практика Європейського суду з прав людини. Київ : Український Центр Правничих Студій, 2001. 194 с.
-

Shumeiko D. Protection of human rights and freedoms in the course of special criminal proceeding

Article presents peculiarities of human rights and freedoms protection in cases where suspects evade criminal liability and announced to be the subjects of interstate and/or international search in the course of special criminal proceeding.

First of all we speak about human rights and freedoms indicated in the Constitution – right to life, respect to dignity, freedom and personal inviolability, dwelling inviolability, non-intrusion in personal and family life, legal aid provision, presumption of innocence, right to withhold any information or clarifications regarding oneself, family members or close relatives, protection of human/citizen rights and freedoms by court etc.

The basis for the protection of human rights and freedoms is the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), International Covenant on Civil and Political Rights (1966), United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984).

Of the utmost importance is protection of human rights and freedoms under provisions of international treaties and agreements established as binding by Verkhovna Rada of Ukraine. The abovementioned international agreements of Ukraine cover drafting of international threshold standard rules for administration of justice and treatment of involved persons; criminalization (decriminalization) of certain socially dangerous actions along with its recognition as international crimes or crimes of international significance by international community; exchange of information and practices by competent bodies (prevention, termination and investigation of crimes); relations with foreign bodies in the course of criminal proceedings etc.

Generally recognized and fixed in non-treaty agreements principles of international law in the area of human rights and freedoms protection must be considered – Universal Declaration of Human Rights (1948), Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979), Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988). New to national criminal justice is that in addition to the provisions of national law, the decisions of the European Court of Human Rights, which are of a precedent nature, should be taken into account.

Key words: *criminal proceeding, suspect, international search, international agreement, European Court of Human Rights.*

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.071

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.18>

О. М. Громадецький

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОСТМОДЕРНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ: ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

У статті проведено системне дослідження наукових ідей і концепцій американських і європейських фахівців із постмодерного державного управління на основі узагальнення значного масиву спеціалізованої літератури. Виявлено фундаментальні положення постмодернізму щодо суспільного розвитку загалом і публічного адміністрування зокрема, які концептуально відрізняють його від філософії модерну.

Стверджується, що метафоричність постмодерних текстів покликана стимулювати аналітичний потенціал читачів, щоб пробудити в них проактивну позицію. Ключовим зрушенням постмодернізму є переосмислення влади (дисперсність, різноспрямованість), владних відносин, ролі політичного суб'єкта у цих відносинах, а також значущості дискурсивних практик у публічних процесах. Аналіз зосереджується на мережах перемовин між акторами та полями. Сутністю влади стає контроль зв'язку в мережах.

Спираючись на образність, деконструкцію, інтерпретацію тощо, постмодерністи підкреслюють важливість конкретного контексту і ситуації, відмовляючись від узагальнень. Провідну роль у публічних процесах постмодернізму відіграє мова як інструмент рекурсивних практик, інформаційно-комунікаційні технології, які роблять мовлення розширеним і щирим. Окремо підкреслюється критика постмодерністів раціоналізації дійсності, до якої схильні модерністи. Постмодерна реальність формується на засадах структуралізму. Логіка не завжди призводить до істинних суджень. Засилля раціоналізму призводить до протиставлення відповідальності та свободи, індивіда та колективу, підзвітності й політичної влади. Доводиться, що демократія як політичний режим можлива і за постмодерних умов у міжасоціативній формі, але для цього треба відмовитися від ефективності бюрократичного державного управління в силу того, що вона не є об'єктивним фактом.

Ключові слова: модерн, постмодерн, перехід, публічне адміністрування, деконструкція, уява, політична влада, дискурс, інтерпретація.

Постановка проблеми. Переосмислення суспільних процесів відбувається у ході заміни стратегічних парадигм. Нове бачення соціально-політичних, економічних, інформаційних, державно-управлінських процесів сьогодні можливе, поза іншим, за рахунок переходу від філософії модерну до постмодерного зразку. Постмодерне розуміння явищ і процесів будується

на запереченні ідей і принципів модернізму та пропонує власну картину світосприйняття, світобудови та світоорганізації. Публічне управління постмодернізму націлене на посилення ролі особистості в умовах владної децентралізації, акцентуванні взаємозв'язку мовних і нелінгвістичних конструктів, а також дераціоналізації публічної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробкою ідей постмодерного

публічного управління займається низка дослідників, насамперед, із західних демократій, що пов'язано з глибокими традиціями філософування та наукового аналізу. До основних фахівців у цій галузі можна віднести Р. Гамела, Р. Гармона, Г. Каса, Б. Катрона, Г. Міллера, Д. Фармера, Ч. Фокса. У вітчизняній науці з державного управління бракує системних аналітик постмодерного підходу до проблеми організації публічної адміністрації, але наявні окремі теоретичні нароби (Т. Бельська, Л. Герасіна, Т. Новаченко).

У зв'язку з недостатнім рівнем комплексних ревізій публічного управління постмодернізму в українській науковій думці **мета статті** передбачає систематизацію поглядів провідних фахівців у цій галузі, а також виявлення ключових ідей і положень аналізованого підходу, його відмінності від теоретичних позицій модернізму.

Виклад основного матеріалу. Теоретичні розробки постмодерного публічного управління були ініційовані науковою спільнотою США наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. Одна з перших фундаментальних розробок належала науковому тандему Г. Каса та Б. Катрона – антологія «Образи та ідентичності публічної адміністрації» (1990). Використані зображення та метафори стосувалися ролей державних адміністраторів у політичній системі, якщо вони хочуть отримати більше легітимності [1]. Ідея учених була підтримана окремими колегами, і зрештою були запропоновані такі ролі, як практичний аргументатор [2], член «демократичної еліти» [3], стюард [4] і «відповідальний діяч» [5] тощо.

Інші дослідники обговорювали виклики державній адміністрації як сфері. Так, Р. Гамел стверджував, що вона повинна розумітися як ікона, що за старої бюрократичної моделі має вигляд «піраміди», а відповідно до нової постає у вигляді «кола» [6]. Г. Кас також піднімав питання з приводу необхідності пошуку шляхів для залучення мудрості державних службовців до робочих процесів. На думку дослідника, це завдання знаходиться далеко поза технічною раціональністю і вимагає відповідного тлумачення та критичних навичок.

Вищезгадані автори хотіли, щоб читач виробив власне ставлення до предмету обговорення, споглядав і акумулював уяву на основі імпульсів від красномовних метафор, що використовувалися у тексті.

Значна частина теоретичного натхнення щодо постмодерного публічного управління надходить від європейських науковців. М. Фуко, Ж. Деріда та І. Лаклу здійснили потужний вплив на постмодерністські студії у різних наукових сферах, включаючи публічне управління. Головна заслуга М. Фуко полягає в його переосмисленні влади та розуміння її як такого, що пронизує всі сфери життя [7]. Відповідно влада не є явищем, яке можна знайти та приборкати (позиція модерністів), натомість є енергію, котра повинна бути визнана та використовувана варіативно в різних ситуаціях. Влада створює стратегічні можливості дисперсії, таким чином, вона ставить суб'єктів у відносини, розвиваючись через дискурс, відповідно, ці відносини розвиваються у мовному контексті. За рахунок цього аналіз зосереджується на мережах перемовин між акторами та полями. Сутністю влади стає контроль зв'язку в мережах [8].

Окрім цього, М. Фуко також посилює постмодерне публічне управління запровадженням поняття урядовості [9; 10] як авторської версії того, що пізніше було названо управлінням іншими науковими таборами.

Коли ми апелюємо до мови, Ж. Деріда допомагає нам зрозуміти означники у неоднозначних структурах, що завжди перебувають у грі, вібрують і змінюються. Навіть якщо ми не можемо брати участь у пошуку загальної істини, ми повинні брати участь у грі інтерпретації того, як конститується й орієнтується знання стосовно неоднозначності та невирішеності [11; 12].

І. Лаклу дотримується цієї ж лінії міркувань і часто використовує її як якір для аналізу, спрямований не на перерахування фактів, а на виявлення їх умовних можливостей [13]. Мова є структурою, і значення слова не є її фізичним референтом, але значення існує в наших головах. Мова є формою, а не субстанцією. Реляційні та змістовні сукупності повинні

аналізуватися як дискурси, вони об'єднують мовні та позалінгвістичні елементи в сукупність. Вони динамічні щодо своєї ідентичності, залежно від контекстів, з якими вони пов'язані через мову або соціальні дії [14].

Стійкою постмодерністською темою є критика модерної раціоналістичної моделі «актор і публічна організація» у контексті інших постмодерністських атак на Просвітництво. Це відображається у мові державного управління [15], яка є комплексною деконструкцією теорії державного управління і модерністської конструкції.

Використовуючи чотири аналітичні елементи, постмодернізм пропонує альтернативне розуміння, зокрема раціоналізації для сучасного постмодерного аналізу. Це означає, що людина мислить про можливість в широкому діапазоні (модернізм же прагне зменшити можливості для «здійсненого»). Уява (формування образу) знаходиться між сприйняттям та інтелектом і використовується для перетворення вражень на думку. Тим самим деталі стають важливими, вмщуючи узагальнюючі тенденції модернізму вписати будь-яку діяльність під правило.

Деконструкція, другий елемент, є поширеним способом наближення до розуміння явищ. Вона не обмежується аналітичним методом або критикою. Це шлях оцінювання текстів за певних обставин із метою демонтажу отриманих поглядів щодо того, що означає цей текст. Третій елемент, детериторізація, означає, що модерне розуміння представництва заперечується. Постмодерність означає кінець логоцентричної метафізики присутності. Саме тут соціальне конструктивістське розуміння досліджень діяльності стає важливим. З'являється усвідомлення того, що мало що можна зрозуміти саме по собі, але тільки як частину людської взаємодії щодо розуміння певного явища. Нарешті, альтернативність означає моральну позицію, що протиставляється стандартному бюрократичному розумінню ефективності державної адміністрації, говорячи термінологією Д. Фармера – антиадміністративна позиція, що зменшує авторитет і допомагає сервісній орієнтації. Посил полягає в тому, що існує не тільки один спосіб розуміння,

а наявна різноманітність. Таким чином, не може бути, наприклад, категорії «жінка», а «біла», «єврейка», «представниця середнього класу», «лесб'янка», «соціалістка», «мати», які закликають до специфічного розуміння їх обставин.

У кількох статтях Д. Фармер продемонстрував, як можна деконструювати бюрократичну ефективність. По-перше, це соціальний конструкт, залежний від того, як люди його тлумачать. Звідси випливає, що ефективність – це специфічність культури, а модерніст – секулярист, пов'язаний із просуванням виробництва. Враховуючи, що цей термін зустрічається не у всіх культурах, він не є об'єктивним фактом, а чимось бажаним за конкретних обставин, як, наприклад, обговорення під проводом ОЕСР кампанії «Поновлення уряду» під керівництвом А. Гора. Окрім цього, двозначність між ефективністю та неефективністю є неоднозначною, вона не гарантує справедливий результат. Нарешті, концепт ефективності є привілейованим лише в тому суспільстві, яке підкреслює контроль. А для постмодерністів це не важливо. Роль деконструкції полягає в тому, щоб поставити під сумнів те, що лежить під начебто усталеними категоріями бюрократичного явища.

Наслідки раціоналістичного мислення щодо реалізації відповідального уряду обговорюються у роботі «Відповідальність як парадокс» [16], у якій представлена критика раціоналістів за бачення відповідальних дій як синонімічних юридично правильним діям. М. Гармон розробляє три парадокси, що виникають із раціоналістичної відповідальності. Раціоналізм розводить зміст зобов'язання та свободи і створює парадокс зобов'язання, який послаблює осіб, змушених підкорятися керівництву в межах погоджених із ними правил договору, замість того, щоб бути по суті вільними.

Парадокс агентства приходить, з одного боку, з перенасичення консерваторами ролі особистості в умовах провини, а отже, і з ігнорування ролі колективів у відносинах, які повинні виникати у приведенні когось у підзвітність. З іншого боку, постає з позиції ліберальної реакції покладати відповідальність за дії індивідів виключно

на колективи, що призводить до тотальної віктимізації. Раціоналізм створює третій парадокс підзвітності, розмежовуючи особисту відповідальність та політичну владу, що робить їх двома несумісними сферами.

М. Гармон формує скелет соціального конструктивістського підходу до проблем, яким він протистоїть. Для ілюстрації ідеї він використовує персонажа з відомої британської серії романів, Гораціо Горнблауера (офіцера військового флоту, слугу короля) як провідного персонажа державного управління. Таким чином, він представляє наукове обговорення, засноване на симулякрі. Він пов'язує вирішення парадоксів із практичними діями, стверджуючи, що практичні дії перед парадоксом потрібні, щоб відкинути будь-яке суворе розмежування між фактичним і моральним. Фактичне розуміння суспільного життя завжди припускає категорії моральної оцінки, а моральне судження неминуче обмежене, але також включене шляхом фактичної оцінки їхнього значення та ймовірних успіху або невдачі.

З погляду філософії, ця лінія міркувань є прагматичною за характером, і наявні окремі ознаки релятивізму або, принаймні, проголошення універсальних, абстрактних принципів. Тим не менше, його розуміння загального блага і пошуки солідарності та громади роблять текст менш постмодерним, ніж фермерівський, незважаючи на розумне використання симулякра.

У книзі «Постмодерне публічне адміністрування» [17] фокус змінюється з переважання логіки всередині бюрократичної системи до більш широких, демократичних наслідків для громадян. Вона ґрунтується на габермасівській теорії дискурсів, яка наголошує на необхідності аналізу й основі інтерактивних мереж. Автори книги представляють модель автентичного дискурсу, що розкриває їхнє розуміння активного громадянина як гідного агента в державних справах. Основною передумовою аналізу є незадоволеність базовою моделлю західної демократії, сутність якої зводиться до розуміння демократичного процесу як прийняття рішень із розмежувальною лінією між політикою й адміністрацією, а також до ідеї нейтрального державного

службовця, котрий сприймає виборця як клієнта. Альтернатива Ч. Фокса і Г. Міллера – автентичний і щирий дискурс.

Ч. Фокс і Г. Міллер знаходять тенденції до постмодерністських умов у суспільстві, де самосвідома просвітлена особа перетворюється на децентроване «я». Коли спільнота зводиться до ряду розсіяних осіб, об'єднаних, зазвичай, за допомогою збігу їх споживання, спільнота не розвиває політичних навичок... Мітингарі не є учасниками. Вони – спокійні спостерігачі, котрі не беруть участі. Продовжуючи розвивати ідеї Ю. Габермаса, автори закликають до міжасоціативної демократії у тому вигляді, в якому вона здається такою, що розвивається, в позабюрократичних політичних мережах та інших формуваннях.

Участь у справжньому дискурсі потребує своєрідного «ордеру на дискурс», що означає, що кожен має залучатися із щирістю (створення довіри) та інтенціональністю в ситуації (створення орієнтації на вирішення поставленої проблеми). Крім того, потрібно бути уважним (створення взаємодії, а також здатність слухати), і робити суттєвий внесок (створюючи відчуття того, що процес йде вперед). Це нормативні вимоги, які виражають надію авторів на те, що навіть у постмодерних умовах є можливість підтримувати демократичну систему управління, а це вимагає підвищеного рівня безпосередньої участі громадян у державних справах. Іншими словами, простежується потужна критика деяких наслідків постмодерних умов, хоча автори критично ставляться до габермасівського образу досяжної гармонії.

Легітимність у державному управлінні також привертає увагу до постмодерністської децентралізації суб'єкта [18], що протиставляється дискусіям модерну, які фокусують увагу на спрощеній природі людини, наприклад, альтруїстична особа в спільноті. Занепокоєння О. МакСвайта пов'язане з тим, як адміністратори можуть мати легітимну роль у демократичних справах, створивши фасилітативну державну адміністрацію, яка прагне залучення громадян до співпраці. Дискурсно орієнтовані відносини, тобто взаємна віддача один щодо одного, пропонуються як альтернативне розуміння моделі егоїстичній

(раціонального вибору). Стверджується, що проблема легітимності зникне після того, як відповідне переформування дискурсу та інститутів відбудеться. Дослідник рекомендує відпустити «безглузде» обговорення легітимності, оскільки воно інституціоналізувало і підтримувало певне розуміння і структуру уряду. Замість цього потрібно повернутися до істинного фундаменту американського державного управління – прагматизму. Факт / вартість, фундаменталіст / релятивіст, феноменологія / позитивізм – ці дихотомії можна оминати за допомогою постійного тестування гіпотези прагматизму, який заперечує передумови раціональної дії, зображуючи соціальні відносини як колаборативні, такі, що ґрунтуються на спільному проекті та спільних діях. Потім результати встановлять оперативне визначення істини. Мета створюється у відносинах з іншими людьми, у спільноті, а не за абстрактними принципами. Відносини досягаються прагматичною співпрацею між державними адміністраторами та громадянами, усі такі процеси залежать від ситуації.

Найбільш повний європейський аналіз постмодерних умов і публічної адміністрації знаходимо у роботі П. Фрісена «Політика, управління і технології: постмодерний наратив про віртуальну державу» [19]. Звертаючи увагу на загальні тенденції до організаційної фрагментації суспільства, учений застосовує цю концепцію до державного управління в Нідерландах в інформаційний вік. Таким чином, традиційний великий наратив держави як ієрархічно упорядкованої та демократично узаконеної системи підринається. Метафорично кажучи відбувається перехід від піраміди до архіпелагу, від ієрархічних до кругових процесів, від центрального управління до самоврядування.

ІКТ мають неоднозначні наслідки, з одного боку, це збільшує проміжок контролю для центру, з іншого – місцеві організації отримують більш сильну владну базу інформування та розширення можливостей спілкування з іншими учасниками. У термінах М. Фуко: влада розсіюється, вона багатогранна і різноспрямована. Таким чином, можна побачити багато тенденцій одночасно: посилення

ієрархії в умовах обміну інформацією, але збільшення автономії місцевих організацій. Територія означає менше у віртуальній реальності, а суб'єкт, у т. ч. політик, стає децентрованим і, отже, відчувається поза контролем. Ці тенденції вводять більш широку перспективу постмодерністського розвитку суспільства: політики, економіки та культури.

Висновки і пропозиції. Отже, метафоричність постмодерних текстів покликана стимулювати аналітичний потенціал читачів, щоб пробудити в них проактивну позицію. Ключовим зрушенням постмодернізму є переосмислення влади (дисперсність, різноспрямованість), владних відносин, ролі політичного суб'єкта у цих відносинах, а також значущості дискурсивних практик у публічних процесах. Демократія як політичний режим є можливою і за постмодерних умов у міжасоціативній формі, але для цього потрібно відмовитися від ефективності бюрократичного державного управління в силу того, що вона не є об'єктивним фактом. Подальші наукові пошуки у заданій тематичі можуть стосуватися аналізу постмодерних практик у світі, а також в Україні.

Список використаної літератури:

1. Kass H., Catron B. Images and Identities in Public Administration. London, Sage. 1990.
2. Morgan D. Administrative phronesis: Discretion and the problem of administrative legitimacy in our constitutional system. *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 67–86.
3. Fox C., Cochran C. Discretionary public administration: Toward a platonic guardian class? *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 87–112.
4. Kass H. Stewardship as a fundamental element in images of public administration. *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 113–131.
5. Harmon M. The responsible actor as tortured soul: The case of Horatio Horn blower. *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 151–180.
6. Hummel R. Circle managers and pyramidal managers: icons for the post-modern public administrator. *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 202–218.

7. Foucault M. Power & Knowledge. Brighton, Harvester. 1980.
8. Andersen N., Born A., Majgaard K. Grænserogmagt. Grus, 45. 1995. P. 88–102.
9. Cawley R., Chaloupka W. American government mentality. Michel Foucault and public administration. *American Behavioral Scientist*. 1997. V. 41 (1). P. 28–42.
10. Howe L. Civil service reform and political culture of government mentality: Massachusetts 1952–1981. *Administrative Theory & Praxis*. 2001. № 23 (2). P. 151–174.
11. Pedersen K. Postmoderne planlægning – mellemkritikogstyring. Grus, 49. 1996. P. 59–74.
12. Farmer D. Derrida, deconstruction, and public administration. *American Behavioral Scientist*. 1997. № 41 (1). P. 12–27.
13. Laclau E. Discourse. Blackwell Companion to Contemporary Political Philosophy. Oxford, Blackwell. 1993.
14. Hansen A. Strukturalisme, poststrukturalisme og subjektetsplads. Grus, 49. 1996. P. 88–106.
15. Farmer D. The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity. Tuscaloosa, The University of Alabama Press. 1995.
16. Harmon M. Responsibility as Paradox. A Critique of Rational Discourse on Government. London, Sage. 1995.
17. Fox C., Miller H. Postmodern Public Administration. Routledge, 2015. 192 p.
18. McSwite O. Legitimacy in Public Administration. A Discourse Analysis. London, Sage. 1997.
19. Frissen P. Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State. New Horizons in Public Policy. Cheltenham, Edward Elgar. 1999.

Hromadetskyi O. Postmodern public administration as a subject of scientific research: basic theoretical approaches

Annotation. In the article systematic research of scientific ideas and concepts of American and European specialists in postmodern public administration is conducted on the basis of a generalization of a considerable volume of specialized literature. The foundations of postmodernism in relation to social development in general and public administration in particular, which conceptually distinguish it from the philosophy of modernity, are revealed.

It is argued that the metaphoric nature of postmodern texts is intended to stimulate the analytical potential of readers to awaken a proactive stance in them. The key shift of postmodernism is the rethinking of power (dispersion, versatility), power relations, the role of the political subject in these relations, as well as the significance of discursive practices in public processes. The analysis focuses on negotiation of networks between actors and fields. The essence of power is to control communication in networks.

Based on imagery, deconstruction, interpretation, etc., postmodernists emphasize the importance of a particular context and situation, refusing generalizations. Language plays the leading role in public processes of postmodernism as a tool of recursive practices, information and communication technologies make broadcast broad and sincere. The postmodernists' critique of the rationalization of reality, to which modernists are inclined, is emphasized separately. Postmodern reality is formed on the principles of structuralism. Logic does not always lead to true judgments. The dominance of rationalism leads to the opposition of responsibility and freedom, individual and community, accountability and political power. It is proved that democracy, as a political regime, is also possible in postmodern conditions in an inter-consensual form, but for this purpose it is necessary to abandon the effectiveness of bureaucratic public administration because it is not an objective fact.

Key words: modern, postmodern, transition, public administration, deconstruction, imagination, political power, discourse, interpretation.

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.19>**О. В. Дуліна**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ INTOSAI ЯК ОСНОВА ДЛЯ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ

У статті розглянуто роль INTOSAI у розвитку вітчизняної системи внутрішнього контролю. Зазначено, що Міжнародна організація вищих органів державного аудиту (International Organization of Supreme Audit Institutions (далі – INTOSAI)) є однією з основних інституцій у сфері стандартизації та надання рекомендацій щодо розвитку системи внутрішнього контролю. Проаналізовано основні функції організації та виокремлено ключові стандарти щодо системи внутрішнього контролю. Підкреслено, що понад 60 років INTOSAI надає ВОФК нормативну базу для обміну інформацією, підґрунтя для вдосконалення міжнародного публічного контролю та підвищення професіоналізму. Розглянуто ключові аспекти рекомендацій та стандартів INTOSAI, що стосуються внутрішнього контролю у публічному секторі. Зазначено, що стандарти INTOSAI щодо внутрішнього контролю включені до тематичного блоку стандартів для належного врядування – INTOSAI GOV, а саме INTOSAI GOV 9100 – 9199.

Визначено, що INTOSAI GOV 9100 Рекомендації щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору вперше розроблені у 1992 році, оновлені у 2004 році та враховують актуальні положення стандартів COSO щодо управління ризиками. Підкреслено, що новелою цих стандартів був акцент на внутрішньому контролі не лише в традиційному для організації ключі контролю за фінансовими витратами, а й щодо управлінських аспектів, що є невіддільною частиною внутрішнього контролю. Закцентовано увагу на тому, що у Рекомендаціях приділено окрему увагу ролі інформаційних технологій у публічному управлінні та внутрішньому контролі. Відзначено важливість того, що зазначені стандарти є рамковими, не деталізують процедури та не конкретизують структури щодо здійснення внутрішнього контролю.

Підсумовано, що стандарти та рекомендації, представлені організацією містять фундаментальні положення, загальні принципи та конкретні практики функціонування внутрішнього контролю, надають чітке усвідомлення ролей та відповідальності, можуть представляти конкретні методи самоаналізу.

Окреслено, що дослідження напрацювань регіональних підрозділів INTOSAI, а саме EUROSAI, враховуючи європейське спрямування нашої країни, буде перспективою подальших наукових розвідок.

Ключові слова: система внутрішнього контролю, внутрішній аудит, міжнародні стандарти, INTOSAI, стандарти intosai, публічний сектор.

Постановка проблеми. В Україні за останні кілька років суттєво зросла роль системи внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту у забезпеченні якості та ефективності публічного управління. Низка стратегічно важливих реформ, в тому числі, і у сфері публічних фінансів спричинила актуалізацію проблем розвитку внутріш-

нього контролю. Євроінтеграційні ж прагнення України окреслили ключовий вектор руху та плацдарм відбору кращих стандартів та практик. На цій Угода про асоціацію України з ЄС, підкресливши важливість забезпечення ефективного функціонування публічного сектору, визначила необхідність відповідності міжнародним стандартам.

Попри те, що більшість міжнародних стандартів у сфері контролю за діяльністю

публічного сектору стосуються зовнішнього контролю та зовнішнього аудиту, наявна також низка стандартів для здійснення внутрішнього контролю. Однією з ключових інституцій у цій сфері є Міжнародна організація вищих органів державного аудиту (International Organization of Supreme Audit Institutions (далі – INTOSAI)). Саме нею спродуковано низку стандартів внутрішнього контролю у публічному секторі, досягнення відповідності яким є актуальною темою як для практики публічного управління, так і для наукових досліджень.

Аналіз останніх публікацій з теми дослідження. Проблеми стандартизації системи внутрішнього контролю у вітчизняній науковій практиці піднімалися досить часто, так Л.Л. Приходченко [5], крізь призму дослідження шляхів забезпечення ефективності публічного управління, розглядала міжнародні стандарти проведення аудиту адміністративної діяльності та інших форм та видів контролю. В. Піхоцький [6] та І. Стефанюк [8] присвячують свої дослідження проблемним аспектам функціонування державного фінансового контролю, О. Шевчук аналізує специфіку реформування державного фінансового контролю в умовах євроінтеграції. Н. Обушна [3], досліджуючи шляхи вдосконалення аудиту в публічному секторі, також приділяє увагу ролі міжнародних стандартів. Ю. Слободяник [9] досліджує методологічні аспекти підвищення якості аудиту у публічному секторі.

Попри наявну значну кількість наукових досліджень щодо функціонування системи внутрішнього контролю, ролі стандартів INTOSAI державному фінансовому контролю та аудиті комплексному розгляду стандартів INTOSAI для системи внутрішнього контролю (далі – СВК) у публічному секторі увага приділялася недостатньо.

Відтак, **метою** статті є визначення ролі стандартів внутрішнього контролю для публічного сектору INTOSAI в еволюції вітчизняної СВК, окреслення векторів її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Міжнародну організацію вищих органів державного аудиту (International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI))

було створено в 1953 році. INTOSAI є міжнародною професійною організацією, що об'єднує вищі органи фінансового контролю (ВОФК) країн-членів Організації Об'єднаних Націй. До її складу входять ВОФК 189-ти країн світу, та ще – 4 є асоційованими членами. Щодо Рахункової палати України, то вона є повноправним членом INTOSAI з 1998 року.

INTOSAI є автономною, неполітичною та незалежною організацією. Являючись неурядовою вона має особливий статус для Економічної та Соціальної Ради ООН.

За місією, метою та ключовими завданнями діяльність INTOSAI спрямована на обмін досвідом та інформацією, поширення кращих практик та застосування кращих методологій, напрацюванню та поширенню відповідно до останніх стандартів для здійснення аудиту та внутрішнього контролю тощо. По суті, організація сприяє переосмисленню ролі внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту з контрольної-наглядової у бік стимулюючої розвитку. ВОФК, що є членами INTOSAI перебирають на себе функції сприяння урядам у вдосконаленні їх діяльності, підвищення прозорості бюджетної сфери, забезпечення підзвітності, боротьби з корупцією, сприяння кваліфікованому та ефективному використанню державних ресурсів на користь народів [7].

Відповідно до Устави цілями INTOSAI є [11]:

- надання взаємної підтримки ВОФК;
- сприяння обміну ідеями, знаннями та досвідом;
- виступ у якості визнаного глобального суспільного голосу ВОФК в рамках міжнародного товариства;
- встановлення стандартів для перевірки державного сектора;
- сприяння належному національному управлінню;
- підтримка розвитку потенціалу ВОФК, співробітництво та безперервне підвищення ефективності.

Відтак, понад 60 років INTOSAI надає ВОФК нормативну базу для обміну інформацією, підґрунтя для вдосконалення міжнародного публічного контролю та підвищення професіоналізму.

Базовими та установчими документами для INTOSAI є Лімська декларація про основні принципи здійснення аудиту (1977 р.) [1], у якій визначено основні філософські та концептуальні підходи, цінності демократичності та незалежності ВОФК, Мексиканська декларація незалежності ВОФК (2007 р.) [2] та Пекінська декларація [4].

Одним з основних документів також є Устава INTOSAI [11], перегляд якої було здійснено у 2016 році, тоді ж було проведено актуалізацію низки ключових стандартів, що будуть розглянуті далі. Відповідно до Устави до складу INTOSAI входять сім регіональних організацій ВОФК, що забезпечують просування цілей INTOSAI на регіональному рівні, а саме: ОЛАСЕФС, АФРОСАІ, АРАБОСАІ, АЗОСАІ, ПАСАІ, КАРОСАІ та ЄВРОСАІ. Керівними органами INTOSAI є Конгрес, Рада керуючих та Секретаріат. Робочими ж органами INTOSAI є комітети INTOSAI.

Діяльність організації здійснюється у руслі реалізації Стратегічних планів, що розробляються на 5 років. Чинна редакція – 2017-2022 роки. Відповідно до цього Стратегічного плану ключовими пріоритетами є:

- професійні стандарти;
- підвищення потенціалу;
- обмін досвідом;
- максимальне підвищення ролі INTOSAI як міжнародної організації [10].

Стандарти INTOSAI щодо внутрішнього контролю включені до тематичного блоку стандартів для належного врядування – INTOSAI GOV, а саме INTOSAI GOV 9100 – 9199. Серед цих стандартів представлено:

- INTOSAI GOV 9100 Рекомендації щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору [12];
- INTOSAI GOV 9110 Рекомендації щодо звітності про ефективність внутрішніх контролів: Досвід роботи ВОФК у впровадженні та оцінці внутрішнього контролю [13];
- INTOSAI GOV 9120 Внутрішній контроль: створення підґрунтя для підзвітності в уряді [14];
- INTOSAI GOV 9130 Рекомендації щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору – подальша інфор-

мація про управління ризиками суб'єктів господарювання [15];

- INTOSAI GOV 9140 Внутрішній аудит: незалежність в публічному секторі [16];
- INTOSAI GOV 9150 Координація та співпраця між SAI та внутрішніми аудиторами у публічному секторі [17];
- INTOSAI GOV 9160 Підвищення ефективності управління державними активами. Керівні принципи реалізації [18].

Докладніше зупинимося на суті та змістовному наповненні цих стандартів.

INTOSAI GOV 9100 Рекомендації щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору вперше розроблені у 1992 році, оновлені у 2004 році та враховують актуальні положення стандартів COSO щодо управління ризиками. Чинна редакція оновлена у 2016 році (суттєвих змін з 2004 року не вносилася). Новелою цих стандартів був акцент на внутрішньому контролі не лише в традиційному для організації ключі контролю за фінансовими витратами, а й щодо управлінських аспектів, що є невіддільною частиною внутрішнього контролю. Також у Рекомендаціях приділено окрему увагу ролі інформаційних технологій у публічному управлінні та внутрішньому контролі. Важливим також є те, що зазначені стандарти є рамковими, не деталізують процедури та не конкретизують структури щодо здійснення внутрішнього контролю.

Відповідно до Рекомендацій під внутрішнім контролем розуміють інтегральний процес, що здійснюється структурним підрозділом з персоналу суб'єкту господарювання, а також спрямований на усунення ризиків та забезпечення достатньої впевненості в тому, що у реалізації місії організації буде досягнуто таких загальних цілей [12]:

- виконання впорядковано, етично, економічно, ефективно та результативно дій (операцій);
- виконання покладених зобов'язань, підзвітність;
- дотримання чинних законів та правил;
- захист ресурсів від втрати, зловживання та пошкодження.

У Рекомендаціях зацентровано увагу на тому, що кількість суб'єктів контролю

та контрольних процедур є прямопропорційною витратам на здійснення внутрішнього контролю, а останній сильно залежить від якості кадрового забезпечення та повинен враховувати людський чинник та специфіку роботи з персоналом.

Внутрішній контроль розглядається як інтегрований процес: з одного боку – він є елементом системи управління, з іншого боку – процесом, що складається з взаємопов'язаних процедур планування, організації та моніторингу, водночас відокремлено внутрішній контроль не може забезпечити досягнення цілей організації, його основна функція – сприяти ефективності та результативності діяльності органу в реалізації його повноважень.

Обмежувальними чинниками для внутрішнього контролю є:

- людський чинник;
- ресурсне забезпечення;
- ставлення керівництва;
- організаційні зміни.

Також у документі чітко приділено увагу кожному з компонентів СВК у співвідношенні з основоположними принципами. Структурні компоненти чітко корелюються з архітектурою представленою у стандартах COSO.

Третім компонентом Рекомендацій є розподіл ролей та відповідальності у СВК. Так, до основних ланок віднесено:

– керівний склад (менеджери), до обов'язків яких віднесено відповідальність за всі дії організації, включно розробку, впровадження, нагляд за належним функціонуванням, ведення та документування СВК. Їхні обов'язки змінюються залежно від їхньої функції в організації та її характеристик;

– внутрішні аудитори – повинні вивчити та сприяти постійному удосконаленню СВК через її оцінювання та надання рекомендацій. Проте вони не несуть основної відповідальності за розробку, впровадження, підтримку та документування внутрішнього контролю;

– члени колективу – повинні сприяти внутрішньому контролю. Внутрішній контроль – це явна або неявна частина обов'язків кожного. Всі співробітники мають велику вагу у здійсненні контролю і повинні відповідати за звітність щодо

наявних у діяльності проблем, недотримання кодексу поведінки або порушення тощо.

Окремо виділяють зовнішніх акторів, роль яких полягає в інформаційному забезпеченні процесу внутрішнього контролю, обміні досвідом. Однак чітко підкреслено, що вони не включені у поле відповідальності. До них віднесено:

– вищі інституції аудиту (SAI) – їх функція заохочувати та підтримувати створення ефективного внутрішнього контролю в уряді. Оцінка внутрішнього контролю є надзвичайно важливою для перевірок дотримання вимог ВОФК, проведення фінансових перевірок та аудиту ефективності. Вони повідомляють свої висновки та рекомендації зацікавленим сторонам;

– зовнішні аудитори – перевіряють певні державні організації в деяких країнах. Вони та їхні професійні органи повинні надавати поради та рекомендації щодо внутрішнього контролю;

– законодавці та суб'єкти регуляторної діяльності – повинні встановити правила та директиви щодо внутрішнього контролю. Вони мають сприяти загальному розумінню внутрішнього контролю.

– інші суб'єкти – можуть взаємодіяти з організацією (бенефіціарами, поставальниками тощо) та надавати інформацію щодо досягнення її цілей.

Відтак зазначені Рекомендації надають загальне уявлення про сутність, складники, суб'єктів внутрішнього контролю та розподіл відповідальності за якість його здійснення.

INTOSAI GOV 9110 Рекомендації щодо звітності про ефективність внутрішніх контролів: Досвід роботи ВОФК у впровадженні та оцінці внутрішнього контролю. Зазначені рекомендації були створені з метою узагальнення кращих практик у 1992 році для стимулювання створення внутрішнього контролю. За п'ять років країни-члени INTOSAI досягли низки позитивних результатів і досягають певних успіхів у досягненні стратегічного бачення. Документи окремих країн, підготовлені Верховними аудиторами, дали значні нові уявлення про використання та оцінку внутрішнього контролю з боку

різних членів INTOSAI. З допомогою цих документів Комітет визначив декілька спільних елементів, які окреслено у Рекомендаціях.

Виокремлено та підкреслено, що забезпечення ефективності елементів СВК та вдосконалення внутрішнього контролю на основі стандартів має бути безперервним процесом. Відповідно, кожен член INTOSAI може отримувати методичну допомогу з визнаних кращими практик та конструктивних прикладів та досвіду, що коротко представлені у документі.

INTOSAI GOV 9120 Внутрішній контроль: створення підґрунтя для підзвітності в уряді [14]. Зазначений стандарт адресований окремій групі суб'єктів здійснення внутрішнього контролю – управлінцям (менеджерам), на яких покладено функції з внутрішнього контролю. Стандарти створені для:

- забезпечення загальної основи для створення та підтримки ефективного внутрішнього контролю;
- опису ролі та відповідальності керівників і аудиторів органів публічної влади;
- опису загальних практик внутрішнього контролю;
- надання простого переліку (анкети) для контролю, щоб допомогти керівникам почати мислити про те, чи вжила ваша організація відповідні кроки для забезпечення ефективного внутрішнього контролю;
- надання переліку посилань для отримання подальшої інформації.

Також у документі представлено піраміду розподілу відповідальності суб'єктів внутрішнього контролю. Завдяки наявній анкеті – переліку для менеджера у цьому документі кожен суб'єкт СВК має змогу перевірити її ефективність у своїй організації.

INTOSAI GOV 9130 Рекомендації щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору – подальша інформація про управління ризиками суб'єктів господарювання [15] врахував новітні виклики та особливості СВК, а саме актуалізацію управління ризиками. У зазначених Рекомендаціях внутрішній контроль розглянуто як комплексне концептуальне середовище, з допомогою якого можна

управляти установою для досягнення поставлених цілей. Рамка COSO ERM та інші подібні моделі приділяють особливу увагу оцінці ризиків, оскільки суб'єкт господарювання може бути спрямований на виявлення майбутніх ризиків і можливостей для уточнення цілей і конструювання внутрішнього контролю з метою мінімізації ризиків і максимізації можливостей.

Окрім розширення визначення функцій, які охоплюються режимом корпоративного управління, управління ризиками вимагає змін у способах організації мислення щодо досягнення своїх цілей. Цей документ визначає рекомендовану основу для застосування принципів управління ризиками суб'єктів господарювання в державному секторі та забезпечує базу, на основі якої можна оцінювати управління ризиками. Однак він не має на меті замінити або витіснити Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю для державного сектору, а навпаки, надає додаткову інформацію. У Рекомендаціях наведено методичні поради щодо визначення потенційних ризиків та можливостей, перелічено низку типових для публічного сектору ризиків.

INTOSAI GOV 9140 Внутрішній аудит: незалежність в публічному секторі [16] акцентує увагу на життєво важливій необхідності забезпечення незалежності внутрішнього аудиту. Також визначає додаткові до критеріїв у MCA 610, ISSAI 1610 вимоги для оцінки об'єктивності функції внутрішнього аудиту в державному секторі:

- встановлення законодавством або регуляторним актом;
- підзвітність вищому керівництву, наприклад, голові чи заступнику глави урядового органу, а також особам, відповідальним за управління;
- повідомлення результатів аудиту як вищому керівництву, так і особам, яким доручено управління;
- розташування організаційно поза межами персоналу та управлінської функції підрозділу, що підлягає аудиту;
- достатня відстороненість від політичного тиску для проведення ревізій та звітування, об'єктивних висновків, не побоюючись політичних репресій;

– заборона працівникам внутрішнього аудиту проводити аудиторські операції, за які вони раніше несли відповідальність, щоб уникнути будь-якого конфлікту інтересів.

Крім того, критерії оцінки незалежності функції внутрішнього аудиту в державному секторі можуть включати:

– чіткі та формально визначені обов'язки та повноваження внутрішнього аудиту в статуті аудиту;

– функціональна та особиста сегрегація внутрішнього аудиту від відповідальності за управлінські завдання та рішення

– адекватна свобода для аудитора у встановленні планів аудиту;

– адекватна оплата в межах шкали заробітної плати відповідно до відповідальності та значення внутрішнього аудиту.

INTOSAI GOV 9150 Координація та співпраця між SAI та внутрішніми аудиторами у публічному секторі [17] – в зазначеному документі чітко визначено особливості співпраці суб'єктів внутрішнього контролю з Вищою інституцією аудиту. Окреслено форми та сфери співпраці, реальні ризики та переваги координації діяльності.

INTOSAI GOV 9160 Підвищення ефективності управління державними активами. Керівні принципи реалізації – останній із наявних документів у сфері внутрішнього контролю у публічному секторі, прийнятий у 2016 році. Зазначений документ не є виключно орієнтований на систему внутрішнього контролю радше на усю систему контролю за витратами публічних ресурсів, в тому числі й зовнішній аудит та державний фінансовий контроль. Зазначений документ відбиває найновіші напрацювання у цій сфері та може слугувати керівним під час удосконалення не лише СВК.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, INTOSAI є організацією, що вносить вагомий внесок у розвиток СВК у 189 країнах світу. Стандарти та рекомендації, представлені організацією містять фундаментальні положення, загальні принципи та конкретні практики функціонування внутрішнього контролю, надають чітке усвідомлення ролей та відповідальності, можуть представляти конкретні методики самоаналізу. З огляду на

той факт, що Україна в особі Рахункової палати є членом INTOSAI з 1998 року, зазначимо, що значна частина стандартів визнана та застосовується. Водночас, проаналізовані рекомендації щодо СВК варто було б популяризувати, оскільки у них міститься низка методичних рекомендацій для практиків, для яких такі практичні рекомендації можуть бути суттєвою допомогою у досягненні ефективності. Водночас актуальним, на наш погляд, видається дослідження напрацювань регіональних підрозділів INTOSAI, зокрема EUROSAI, враховуючи європейське спрямування нашої країни, що і буде перспективою подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

1. Лімська декларація керівних принципів контролю. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001 (Дата звернення: 27.06.2019)
2. Мексиканська декларація незалежності. URL: www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/.../1013545?... (Дата звернення: 26.06.2019)
3. Обушна Н. Міжнародні стандарти INTOSAI як інструмент підвищення ефективності аудиту в системі публічного управління. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 2(51). Ч.2. С. 229–240.
4. Пекинская декларация о содействии надлежащему управлению высшими органами аудита. URL: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/congresses/RU_Beijing_Declaration.pdf (Дата звернення: 26.06.2019)
5. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса : Оптимум, 2009. 299 с.
6. Піхоцький В. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практик : Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук. Львів, 2015.
7. Про INTOSAI. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16733062> (Дата звернення: 26.06.2019)
8. Стефанюк І. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й

- визначення системи. *Фінанси України*. 2009. № 11. С. 12–19.
9. Слободяник Ю.Б. Професійні стандарти державного аудиту. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2012. № 3 (15). С. 24–252.
 10. Стратегический план на 2017-2022 гг. Международная организация высших органов аудита (ИНТОСАИ). URL: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/RU_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf (Дата звернення: 26.06.2019)
 11. Устав ИНТОСАИ. URL: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/statutes/RU_Statuten_December_2016.pdf (Дата звернення: 26.06.2019)
 12. INTOSAI GOV 9100 Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> (Дата звернення: 30.06.2019)
 13. INTOSAI GOV 9110 Guidance for Reporting on the Effectiveness of Internal Controls: SAI Experiences In Implementing and Evaluating Internal Controls. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> (Дата звернення: 27.06.2019)
 14. INTOSAI GOV 9120 Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> (Дата звернення: 30.06.2019)
 15. INTOSAI GOV 9130 Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> (Дата звернення: 01.07.2019)
 16. INTOSAI GOV 9140 Internal Audit Independence in the Public Sector. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> (Дата звернення: 28.06.2019)
 17. INTOSAI GOV 9150 Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> (Дата звернення: 29.06.2019)
 18. INTOSAI GOV 9160 Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> (Дата звернення: 02.07.2019)

Dulina O. International INTOSAI standards as a basis for the development of the national internal control system

In the article the role of INTOSAI in the development of the domestic system of internal control is considered. It is noted that the International Organization of Supreme Audit Institutions (hereinafter referred to as INTOSAI) is one of the main institutions in the field of standardization and advises on the development of the internal control system. The main functions of the organization are analyzed and the key standards concerning internal control system are outlined. It is emphasized that over 60 years INTOSAI has provided the SAI with a regulatory framework for the exchange of information, the basis for improving international public oversight and professionalism. The key aspects of INTOSAI recommendations and standards related to internal control in the public sector are considered. It is noted that INTOSAI's internal control standards are included in the INTOSAI GOV thematic unit of standards for good governance, namely INTOSAI GOV 9100 - 9199.

It was determined that INTOSAI GOV 9100 Recommendations on Public Sectoral Internal Control Standards were first developed in 1992, updated in 2004, and take into account relevant provisions of the COSO Risk Management Standards. It was emphasized that the novelty of these standards was the emphasis on internal control, not only in the traditional organization for the control of financial costs, but also in terms of managerial aspects, which is an integral part of internal control. The emphasis is placed on the fact that the Recommendations pay particular attention to the role of information technology in public administration and internal control. It was stressed that these standards are framework-based, do not detail the procedures and do not specify the structures for the implementation of internal control.

It is summarized that the standards and recommendations presented by the organization contain fundamental provisions, general principles and specific practices of the functioning of internal control, provide a clear understanding of roles and responsibilities, may represent specific methods of self-examination.

It is noted that the research of the achievements of the INTOSAI regional divisions, namely EUROSAI, taking into account the European direction of our country, will be the prospect of further scientific research.

Key words: *internal control system, internal audit, international standards, INTOSAI, INTOSAI standards, public sector.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.20>

С. В. Карпюк

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

СУТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ В ЕПОХУ СТАНОВЛЕННЯ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНИХ СУСПІЛЬСТВ

Аналізуються: а) сутнісний зміст державного управління як складного і специфічного соціального феномену; б) особливості сучасних трансформаційних процесів управлінської системи держави в період становлення постіндустріальних інформаційних суспільств. Робиться основний акцент на тому, що об'єктивними засадами реформування, трансформації державного управління нині є радикальні зміни суспільств і країн, зміни політичних режимів та демократизація взаємин держави та суспільства. Підкреслюється, що подальше поглиблене розкриття суті та особливостей трансформації управлінської системи держави (державного управління) є важливою засадою вдосконалення та забезпечення практичного функціонування державного управління в інтересах людини (громадянина) і держави.

Особливі акценти робляться на тому, що в умовах радикальної зміни відносин між державою і громадянським суспільством, держава втрачає багато ознак патерналістського впливу на суспільство. Державне управління все більше демократизується, децентралізується, стає помітно людиноцентричним. Зі свого боку, ці процеси потребують не лише радикальної трансформаційної зміни моделей державного управління, але й: а) юридичного, політико-правового обґрунтування такого управління; б) конституювання нового характеру взаємин між державою і громадянським суспільством; в) запровадження і максимального використання нових, інноваційних управлінських технологій. Суттєвих змін набуває державна служба, як специфічна суспільно-корисна діяльність, а, відтак, в новому вигляді постає роль, місце, значення державного службовця в організації державного управління.

В процесі аналізу практичних трансформацій сучасного державного управління за основу найперше береться означення та обґрунтування найхарактерніших ознак відносин, що мають місце між вищими органами влади держави. Водночас важливіше значення мають три основних аспекти, а саме: а) характер структури та особливості повноважень вищих органів влади; б) порядок утворення та специфіка взаємовідносин органів влади між собою; в) ступінь впливу людей, громадян (громадянського суспільства) на діяльність органів влади. Особливий наголос слід робити на тому, що нове управління, в тому числі й у державно-управлінських процесах, – це має бути управління глибоко наукове, інноваційне, технологічно і науково переоснащене.

Вважаємо, що для розуміння сутності сучасних трансформаційних процесів у сфері державного управління варто звертатися до нормативної моделі раціональної демократії, яка містить такі положення: продуманий і раціональний поділ праці, струнку ієрархію управління, існування формальних правил і норм, приймання на роботу відповідно до наявними кваліфікаційними ознаками працівника.

Ключові слова: управління, державне управління, трансформація державного управління, модернізація державно-управлінської діяльності, соціальний феномен.

Постановка проблеми. Державне управління, як соціальний феномен, має власні джерела, генезу, суспільні трансформації. На сучасному етапі суспільного

розвитку радикальний вплив на зміну моделей (систем) державного управління має багато чинників, серед яких на перший план виходять зміна політичних систем і систем влади окремих держав, політична демократизація суспільного життя,

формування принципово інших взаємин держави та громадянського суспільства тощо. Згадані та інші чинники діють і взаємодіють між собою в умовах потужної глобалізації, інформатизації суспільств, впровадження в усі сфери суспільного життя принципово іншого характеру соціальних та інших технологій. Врешті, радикально видозмінюються цілісні моделі державного управління, тобто трансформуються управлінські системи держав, а тому, в теоретико-методологічному плані гостро постає потреба поглибленого аналізу суті, чинників та усвідомлення особливостей трансформації державного управління адекватно реальним потребам людини, громадянина і суспільства. Без такого аналізу реально неможливо практично побудувати та отримати дієву систему управління державою усіма сферами суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні два десятиліття проблеми трансформації управлінських систем сучасних держав знайшли достатнє розкриття у працях таких вітчизняних науковців як В. Авер'янов, О. Антонова, В. Бакуменко, К. Бостан, Р. Войтович, В. Горбатенко, Г. Дмитренко, Г. Еллінек, М. Карпа, В. Козаков, В. Куйбіда, Т. Ляшенко, Є. Марчук, А. Михненко, Н. Нижник, О. Новакова, Г. Опанасюк, О. Пархоменко-Куцевіл, Г. Райт, Є. Романенко, В. Тертичка, О. Усаченко, В. Цветков, В. Шаповал та інших. Виділимо на цім декілька найбільш помітних спеціальних робіт. По-перше, це восьми томна енциклопедія «Державне управління», яка була підготовлена великим науковим колективом Національної Академії державного управління при Президентові України. В ній робиться акцент на тому, що державне управління наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття набуло принципово нового розвитку. Особливий інтерес, на цім, викликає словникова частина енциклопедії та томи, в яких йдеться про світову та європейську практики трансформації державного управління в епоху переходу від постіндустріальних до інформаційних суспільств. Ґрунтовними є монографічна праця К. Бостана «Форма правління сучасної держави: проблеми теорії,

історії, практики» (Запоріжжя, 2015 р.) та колективна монографія за редакцією В.М. Князева «Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми» (К., 2003).

Серед закордонних, в тому числі російських дослідників означеної проблематики, виділимо праці Г. Атаманчука («Государственное управление (организационно-функциональные вопросы» (Москва, 2000 р.); Б. Гурне («Державне управління: пер. з франц.» (Київ, 2003 р.); Г. Еллінека («Общие учение о государстве: пер. з нем.» (Санкт Петербург, 2004 р.); С. Куриц («Болезни государства. Диагностика патологий государственного управления и права» (Москва, 2009 р.); Парандис Ханна «Империя и влияние в новом мировом порядке: пер. з англ.» (Москва, 2011 р.) та інші.

За усієї наявності спеціальної наукової літератури з даної проблематики, все ж мало дослідженими є специфічні засади та проблеми трансформації управлінських систем сучасних держав відповідно до зміни характеру держав, трансформації їх політичних систем, демократизації суспільного розвитку, посилення впливу громадянського суспільства на державно-управлінські процеси, що і викликало потребу підготовки даної статті.

Мета статті – на основі аналізу, зіставлення важливіших теоретико-методологічних підходів до обґрунтування та пояснення суті основних трансформаційних процесів у сфері державного управління, визначити суть, чинники та особливості трансформації управлінської системи держави на етапі переходу суспільств до їх інформаційного стану, виокремити складові частини такого процесу, що є недостатньо проаналізованими та у вітчизняній науці державного управління.

Виклад основного матеріалу. Вихідним у теоретичному аналізі феномену «державне управління» (управлінська система держави) є положення про те, що таке управління детерміноване в часі, у суспільно-політичній ситуації, як зазначав відомий німецький вчений Георг Еллінек [1]. Крім того, зауважує український політолог С. Рябов, форма державного правління завжди суб'єктивна і залежить

від того «хто здійснює реальну владу, скільки осіб бере участь у прийнятті рішень і у який спосіб ці особи отримують такий статус» [2, с. 696]. Водночас варто врахувати й точку зору українського правознавця В. Шаповала в тій частині, що форма державного управління «відображає інституційні особливості організації державного владарювання <...> та особливості статусу глави держави» [3, с. 295]. Врешті таке (основне, однак не останнє) – на думку більшості фахівців, державне управління виглядає саме як управління соціальне. Так український юрист С. Бостан звертає увагу на те, що державне управління «це спосіб володарювання вищого рівня, за якого керівництво соціальними процесами в державі здійснюється верховними органами» [4, с. 79].

Виходимо далі з того, що трансформація держав і суспільств сьогодні, за їх переходу з постіндустріального до інформаційного стану, корінним чином змінюють статус та функціональні засади діяльності всіх суб'єктів суспільного життя, міняє характер відносин між ними. Принципово змінюються відносини між державою і громадянським суспільством, що сповна стосується управління людьми загалом і державного управління безпосередньо. Як зазначає американський дослідник Ч. Макміллан, стара форма управління базується на стандартних технологіях пов'язаних з тим, що робота виконується машинами, а не людьми [5, с. 190–191], а нова – це інноваційна, принципово технологічно переоснащена система, де вирішальну роль відіграють саме люди. Хоча Ч. Макміллан пояснював таку трансформацію управління у сфері найперше економіки, виробництва, вона має і прямий стосунок до лібералізації управління людськими ресурсами, включаючи й державне управління.

В процесі аналізу практичних трансформацій сучасного державного управління за основу найперше береться означення та обґрунтування найхарактерніших ознак відносин, що мають місце між вищими органами влади держави. Водночас важливіше значення мають три основних аспекти, а саме: а) характер структури та особливості повноважень вищих органів

влади; б) порядок утворення та специфіка взаємовідносин органів влади між собою; в) ступінь впливу людей, громадян (громадянського суспільства) на діяльність органів влади. Особливий наголос слід робити на тому, що нове управління, в тому числі і у державно-управлінських процесах, – це має бути управління глибоко наукове, інноваційне, технологічно і науково переоснащене. Воно, по суті, як доводить у низці своїх праць український економіст Г. Дмитренко, є людиноцентричним [6].

В останні десятиліття державне управління стало все більш пояснюватися і трактуватися як публічне управління (public administration). Хоча поняття «державне управління» і «публік адміністрейшинз» в теоретико-практичному плані та не є певною мірою «розведені», пояснені, очевидно слід дотримуватися думки одного з фундаторів теорії держуправління Г. Райта, який робить акценти на трьох основних особливостях цього феномену: 1) державне управління – складова частина, невіддільна частина державного, державотворчого процесу; 2) основною сферою державного управління є предметний аналіз специфічного організаційного середовища; 3) державне управління пояснюється і подається саме як сфера специфічної професійної діяльності [6].

Посилаючись на кращий закордонний досвід сучасного реформування державного управління адекватно потребам людини та суспільства, російська дослідниця Т. Лебедева, українські управлінці М. Пірен, В. Тертичка виділяють сім основних пріоритетів, як ідейно-організаційних складових частин нової (для ХХ століття) концепції державного управління (до речі, така концепція свого часу була розроблена у Національній академії державного управління при Президентіві України):

- розробка та затвердження чітких стандартів та критеріїв оцінки діяльності державних структур;

- контроль за результатами, а не процедурами діяльності державних структур;

- роздроблення державного сектору, залучення на контрактній основі сторонніх виконавців;

- утвердження принципів конкурентності;

– використання нових методів корпоративного управління;

– посилення дисципліни та порядку в розпорядженні ресурсами.

Подальша демократизація державного управління суттєво видозмінює основні його принципи, що у практичному стосунку потребують дещо іншого використання. До таких принципів слід відносити насамперед:

а) принцип системності. Державне управління покликане забезпечувати та вдосконалювати структуру й функціональну єдність усієї політичної системи суспільства, її цілісність і дієздатність;

б) принцип ефективності та оптимальності. По-іншому, цей принцип можна назвати ще принципом раціональності, коли за невеликою кількістю управлінських зусиль, отримується максимальний результат;

в) принцип інформаційної достатності. Він пов'язаний з посиленням значення інтенсифікації інформаційних процесів в державному управлінні;

г) принцип зворотного зв'язку. Він передбачає створення багатоступеневої структури управління з постійним контролем за його ходом і результатами;

ґ) принцип еволюціонізму. Державному управлінню має бути притаманний поступовий, плановий характер, що виражає послідовність, наступність окремих стадій і етапів соціально-політичного розвитку. В науковому плані питання еволюціонізму у державному управлінні є чи не найменше дослідженими та обґрунтованими;

д) принцип визначення провідної ланки, яка зумовлює якісну специфіку політичної системи, її функціонування. Це дозволяє зберігати й, одночасно, розвивати таку систему;

є) принцип оптимального поєднання централізації в управлінні державними справами.

Висновки та пропозиції. Отже, можна дійти таких висновків:

1. здебільшого сучасні дослідники феномену особливостей трансформації управлінської системи держави пояснюють як похідні від змін держав, трансформації політичних систем, систем влади країн, демократизації взаємин держави та суспільства. Це – основні, концепту-

ального характеру положення, що мають об'єктивне і принципове значення;

2. у науковому поясненні феномену державне управління в епоху постіндустріального, інформаційного розвитку суспільств використовується об'ємне, багатоаспектне його пояснення, або ж і досить «звужене». Так, відомий фахівець в галузі державного управління Б. Гурне вважає, що державне управління – це: наука про управління суспільством; наука про конкретно історично сформовану форму правління, пов'язану з організацією усіх економічних, політичних, соціальних та інших процесів [7]. Серед специфічних визначень поняття «державне управління» виділимо, зокрема, те, що дають українські дослідники Н. Нижник та О. Машков, які стверджують, що державне управління – це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, яка спрямована на практичну організацію паралельного життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх морального, культурного та духовного розвитку [8, с. 6].

Що стосується ще більш специфічного, а то і дещо аморфного визначення поняття «державне управління», то, наприклад, в англо-українському словнику термінів і понять з державного управління, воно подається як «широкомасштабне та аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язків з суспільством, яким він править, а також заохочувати державну політику, чутливу до соціальних потреб і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократів, що спрямована головно на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб» [9, с. 95];

3. Вважаємо, що для розуміння сутності сучасних трансформаційних процесів у сфері державного управління варто звертатися все ж до розробленої відомим німецьким соціологом, політологом М. Вебером нормативної моделі раціональної демократії. Така модель, як відомо, містить такі основні положення: а) продуманий і раціональний поділ праці, що пов'язаний із використанням максимально професійних фахівців на кожній ділянці праці та управління;

б) струнка ієрархія управління (від вищої до найнижчої ланки); в) існування формальних правил і норм, завдяки яким забезпечується однорідність реалізації управліннями своїх завдань і обов'язків; г) приймання на роботу відповідно до наявних кваліфікаційних ознак працівника [10].

Список використаної літератури:

1. Еллинек Г. *Общее учение о государстве* / пер с нем. Санкт Петербург : Изд-во «Юрид. Центр Пресс», 2004. 752 с.
2. Горбатенко В.П. *Політологічний енциклопедичний словник* / за ред. Ю.С. Шемчученка, В. Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. 3-є вид. доп. і перекл. Київ : «Генеза», 2004. 736 с.
3. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол) та ін. Т.6: Т-Я. Київ : «Українська енциклопедія», 2004. 768 с.
4. Бостан К.С. *Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики* : монографія. Запоріжжя : Юридичний інститут, 2015. 540 с.
5. Макмиллан Ч. *Японская промышленная система*. Москва : Прогресс, 2007. 344 с.
6. Райт Т. *Державне управління* / пер. з англ. В. Івешка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ : Основи, 1994. 191 с.
7. Гурне Б. *Державне управління* / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ, 2003. 252 с.
8. Нижник Н.Р., Машков О.А. *Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб.* / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
9. *Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління*. Київ : Основи, 1996. 125 с.
10. Вебер М. *Избранные произведения*. Москва : Прогресс, 1990. 721 с.

Karpyuk S. The nature and features of the transformation of the state management system at the stage of formation of postindustrial societies

It is analyzed: a) the essential content of state governance as a complex and specific social phenomenon; b) peculiarities of modern transformational processes of the state system of governance in the period of formation postindustrial information societies'. The main emphasis is placed on the fact that the objective principles of reform, transformation of state administration are now radical changes in societies and countries, changes in political regimes and the democratization of relations between the state and society. It is emphasized that further in-depth disclosure of the essence and peculiarities of the transformation of the management system of the state (state administration) is an important basis for improving and ensuring the practical functioning of public administration in the interests of man (citizen) and the state.

Particular emphasis is placed on the fact that in a radical change in relations between the state and civil society, the state loses many signs of paternalistic influence on society. Public administration is increasingly democratized, decentralized, becoming man-centered. In turn, these processes require not only a radical transformational change in the models of public administration, but also: a) the legal, political and legal justification of such management; b) the constitution of a new character of relations between the state and civil society; c) introducing and maximizing the use of new, innovative management technologies. The public service becomes a significant change as a specific socially useful activity, and thus, in a new form, the role, place, and significance of a public servant in the organization of public administration are emerging.

In the process of analyzing the practical transformations of modern state governance, the most important is the definition and justification of the most characteristic features of the relations that exist between the higher authorities of the state. In this case, three main aspects are of more importance, namely: a) the nature of the structure and peculiarities of the powers of the higher authorities; b) the procedure for the formation and specificity of the relations between the authorities with each other; c) the degree of influence of people, citizens (civil society) on the activity of the authorities. Particular emphasis should be placed on the fact that the new administration, including in public administration processes, should be deeply scientific, innovative, technologically and scientifically re-equipped.

We believe that in order to understand the essence of modern transformational processes in the field of public administration it is necessary to refer to the normative model of rational democracy, which contains the following provisions: a well thought out and rational division of labor, a coherent hierarchy of governance, the existence of formal rules and norms, recruitment in accordance with existing qualifications signs of an employee.

Key words: management, state administration, transformation of state administration, modernization of the state administrative activity, social phenomenon.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.21>**О. В. Марухленко**

кандидат економічних наук,
докторант кафедри гуманітарної та соціальної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

КОНЦЕПЦІЇ ТА МОДЕЛІ В СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

У статті розглядається соціальний розвиток в контексті концепцій соціальної політики та їх розвитку. Аналізуються загальні концепції та моделі, які забезпечують розвиток соціальної політики та впровадження різних соціальних моделей, програм або стратегій. Оскільки соціальна політика являє собою окрему, самостійну за своїм характером науку. Вона межує і має тісні зв'язки з іншими науками, такими як соціологія, економіка, педагогіка, політологія та іншими. Соціальна політика за своєю сутністю являє теорію і практику соціальних відносин, які мають свій початок, минуле, сьогодення і майбутнє. Вона є специфічною діяльністю з регулювання соціальних відносин в суспільстві. Це здійснюється державними та недержавними органами та організаціями, окремими партіями та особами. В основі соціально-політичної діяльності стоять загальнолюдські, державні, політичні та інші інтереси, а також інтереси соціальних груп, сімей та окремих індивідів. Соціальна політика відображає реальні людські відносини. Соціальні рішення є сутністю політики. Таким чином, суспільство, держава, фірма, громада та інше беруть на себе зобов'язання щодо носіїв соціальних проблем. Соціальна політика ідеологічно залежна і не може відірватися від платформи та програми керуючих політичних сил, а також від філософії сил опозиції, яка прагне до влади. Отже, є тісний зв'язок і залежність між соціальною політикою і владою. Влада є засобом реалізації рішень в соціальній сфері. У своїй боротьбі за владу політичні сили стверджують певний соціально-політичний курс. Соціальна політика як практика у великій мірі залежить від домінуючого сприйняття її сутності та змісту, а також від розвитку економіки країни. Часто зв'язок між економікою і соціальною політикою розглядається односторонньо. Соціальна політика може не тільки брати, але й рухати вперед економіку. У розвинених європейських країнах соціальна політика відіграє роль сильного перетворюючого чинника в економічних і суспільних відносинах.

Ключові слова: консерватизм, ліберальна концепція, лібералізм, неолібералізм, егалітаризм, модерна соціал-демократія, сучасне суспільство, соціалізм.

Постановка проблеми. Соціальна політика держави є сукупністю специфічних видів діяльності, які намагаються регулювати соціальні відносини між різними за своїм соціальним становищем суб'єктами. Цей підхід до з'ясування сутності соціальної політики, так званий функціональний підхід, за своєю суттю розглядає соціальну політику як діяльність з регулювання відносин рівності або нерівності в суспільстві. Він дає можливість шукати нерівності в економічних позиціях індивідів у зв'язку з власністю, працею та умовами праці, розподілом доходів і споживанням, соціальним забезпеченням і охороною здо-

ров'я, шукати джерела цих нерівностей і їх соціальну виправданість або невикорданість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з вивченням ролі та місця соціальної політики в побудові соціальної держави, давно привертають увагу філософів, соціологів, істориків, політологів, правознавців і фахівців інших сфер, серед яких Т. Ганслі, В. Бульба, І. Лаврова, Е. Лібанова, А. Меляков, О. Палій, В. Понікаров, І. Савченко, Т. Семигіна, О. Скомарохова, В. Скуратівський, А. Сіленко, А. Тамм та інші. Водночас слід зазначити, що більшість досліджень з питань соціальної політики, розвитку соціальної держави більшою

мірою стосується історичних і політичних аспектів даної проблематики. Надзвичайно мало досліджень, що розглядають ці питання в контексті державного управління. Тому метою статті є аналіз різних трактувань поняття «соціальна політика» в державно-управлінському вимірі та взаємозв'язку з розвитком і функціонуванням соціальної держави.

Мета статті. Головною метою статті є дослідження ролі соціальної політики в соціально-економічному розвитку суспільства та аналіз концепцій та моделей в соціальній політиці.

Виклад основного матеріалу. В усі епохи історії людства і за всіх суспільно-економічних формаціях є прагнення до ідеальної соціальної держави. Через це прагнення до справедливості за спільного суспільного життя людей і міжлюдських утворень має провідне значення. Ще в античному світі шукали відповідь на питання: «Як створити ідеальну державу?». Тобто як удосконалити людські відносини, щоб в суспільстві втілилася абсолютна ідея справедливості. Для Платона ідеальна соціальна держава – це та, яка забезпечує щастя і справедливість для всіх своїх громадян. Добре тільки те, що в інтересах групи, роду, колективу і держави.

Щодо проблем соціальної політики істотний внесок вносять праці Аристотеля, Фоми Аквінського, Рене Декарта, Джона Локка, Шарля Монтеск'є, Жан-Жака Руссо та інші. Вони викладають ідеї та теорії про створення справедливого державного устрою. Залучаючи сотні та тисячі прихильників, вони перетворюються в основний натхненник боротьби мас за ліквідацію абсолютної монархії як форми управління.

В оформлення і перетворення соціально-політичної доктрини в сучасні політичні ідеології істотний внесок внесли також ідеї та праці Алексіса де Токвіля, Джона Адамса, Олександра Хамилтона, Карла Маркса, Фрідріха Енгельса та інших.

Консерватизм. Консерватизм як соціально-політична доктрина пов'язана з іменами Платона, Аристотеля, Фоми Аквінського, Дейвіда Хьюмена та інших. Першим мислителем цього напрямку у 30-их роках 19 століття був Едмунд Берк.

Згідно з консерватизмом, політична влада є потужним засобом соціальних змін. Кожна зміна, однак, веде за собою соціальні катаклізми, бунти та заворушення. Тому держава повинна прагнути до мінімального втручання в життя громадян і не допускати експериментування і будь-які політичні доктрини.

Основними принципами та характеристиками консервативної ідеології є:

- захист приватної власності;
- захист соціальної диференціації;
- пріоритет прагматизму;
- верховенство закону.

У 70-ті та 80-ті роки 20 століття сучасний капіталізм входить в новий етап свого розвитку, в так званий демократичний капіталізм. Він є творінням панівної консервативної ідеології в шести з семи найбільш розвинених капіталістичних держав – США, Великобританії, Німеччини, Японії, Канади та Італії.

Консерватизм в поєднанні з капіталізмом народжує «християн-демократизм». Багато в чому ця ідеологія близька до консерватизму. Це стосується розуміння того, що:

- природа і можливості людей вважаються незмінними;
- прихильність до приватної власності;
- відкидання екстремізму і різких змін в суспільстві.

Є, однак, деякі значущі відмінності, в основному щодо поняття пріоритету соціальної політики перед економічною. Заперечуючи ідею про соціальну державу, християн-демократи покладають на владу певне соціальне зобов'язання, яке не заважає економічному розвитку суспільства.

Ліберальна концепція. У всіх країнах, за винятком країн з централізованим плановим управлінням, соціальна політика містить ліберально орієнтовані моменти та рішення. Незалежно від змін, які настали в лібералізмі з часів Адама Сміта, Мілтона Фрідмана та інших, для нього дійсні основні принципи:

- свобода і право вибору споживачів і виробників;
- культ сімейних цінностей;
- сприйняття ринку як природного регулятора соціального виробництва;

- наявність цивільних прав і свобод;
- обмежена роль держави.

Лібералізм розглядає суспільство як результат ініціативи окремих індивідів. Як філософія він орієнтований на індивідуальні результати, досягнуті шляхом вільної конкуренції. Можна розглядати як класичний лібералізм, так і неолібералізм.

Класичний лібералізм – в ньому місце соціальної політики занадто обмежене і зводиться до морального зобов'язанням суспільства щодо тих громадян, які з об'єктивних причин не можуть утримувати себе самі. Ліберали не приймають соціальну справедливість, вважають її маніпуляцією мас. Заходи держави приймаються як вираз відсутності свободи у вільних людей.

Неолібералізм є гуманізованою модифікацією лібералізму. Він визнає існування нерівності в суспільстві. Соціальна політика повинна служити засобом забезпечення рівних шансів до вільного доступу життєвих благ. Це стосується тих суб'єктів, які навіть за найкращого використання своїх сил і можливостей не в змозі досягти прожиткового мінімуму, чинного в країні. У цій модифікації лібералізму певною мірою порушується суверенітет виробника і віднімається частина його доходів. Одночасно з цим порушується і суверенітет споживача, оскільки спрямовується та обмежується його споживання. До практичних заходів неолібералізму належать:

- зниження податків;
- боротьба з безробіттям і регулювання зайнятості на фірмовому і регіональному рівнях;
- зобов'язання держави насамперед гарантувати законність, боротьбу з корупцією, інфляцію та ін. Таким чином досягається збільшення приватних заощаджень, стабілізація системи індивідуального та соціального захисту, досягається впевненість в державних інституціях та інше.

Егалітаризм – друга основна концепція соціальної політики. За своєю сутністю вона являє собою поняття про рівність, яке керується потребами, а не можливостями економічного розвитку, фінансовим станом тощо.

За егалітаризму потреби в доходах обумовлюються не особистими зусиллями, а такими чинниками:

- власність;
- успадковані здібності;
- отримане виховання;
- удача даного індивіда.

Виникненню цих чинників господарський суб'єкт ніяк не сприяв. Вихідним пунктом егалітарно-орієнтованої соціальної політики є норми споживання харчування, одягу, житла, послуг та ін. Ці потреби повинні бути забезпечені суспільством всім людям, які не змогли їх досягти за однією або іншою причиною. Егалітаризм може бути тільки в країнах з централізованим державним управлінням. За нього можливе безпосереднє спрямування створених цілим суспільством благ до певної категорії людей: до тих, хто потребує, незалежно від зусиль, які вони доклали для їх досягнення. Егалітаризм немислимий без дискримінації одержувачів високих доходів. Ціни та податки передають частину цих доходів на користь людей з низькими доходами та обмеженим споживанням. Таким чином, держава регулює соціальні процеси. Ця соціальна політика здійснюється в країнах з централізованим управлінням економіки та фінансів. Егалітаризм в соціальній політиці є результатом однієї більш широко та історично затвердженої ідеї свободи, рівності та братерства, що знайшла вираження в ідеях Великої французької буржуазної революції. Довгі роки майже у всіх європейських країнах соціальна політика розвивалася під впливом цієї ідеї. В основі цієї концепції лежить сильна роль держави.

Модерна соціал-демократія. Основним ідеологом є Тоні Блер, який визначає цю концепцію як новий напрям соціального розвитку в мінливому світі. Вона поєднує цінності двох великих течій – демократичного соціалізму і лібералізму. Ця концепція, названа ще «третій шлях», зазначає нове повернення до лівоцентристського мислення. У 20 столітті домінували два табори: фундаментальних лівих, котрі дивилися на державний контроль як основу соціальної політики, і лівих, котрі дозволяли відомі компроміси.

Нова концепція була викликана такими причинами:

- мінливим в економічному і соціальному стосунку світом;

- негативними сторонами капіталізму і соціалізму;
- бідністю та соціальною несумісністю;
- зростаючою злочинністю;
- розпадом сімейної інституції;
- змінами ролі жінки в суспільстві;
- посиленням бажання суспільства бачити нові демократичні зміни;
- зростаючою ворожістю суспільства до політики;
- зростаючими екологічними та соціальними проблемами, такими як алкоголізм, наркоманія та ін.;
- бажанням народів долучитися до нових умов побуту і життя.

Нова концепція характеризується низкою нових моментів в управлінні соціальними процесами, водночас щодо ролі уряду вона має на увазі:

- збільшення доходів населення шляхом зниження податків;
- позиціонування освіти як найважливішого пріоритету;
- реформування соціального захисту;
- новий баланс між правами та обов'язками не тільки в соціальній сфері, але і в строгому стосунку до злочинності серед молоді. Велике значення на цім має батьківська відповідальність;
- уряд і неурядові організації у своїй роботі повинні набути нових навичок; повинні працювати з приватним і добровільним сектором як партнери; ділити відповідальність і відповідати все новим і дедалі більшим суспільним вимогам;
- в міжнародному плані запобігання холодної війни та загрози світових конфліктів замінюються новими все більшими загрозами: організована злочинність, тероризм, нарко- і токсикоманія, руйнування навколишнього середовища та ін.

Сучасне суспільство. Соціальний капіталізм. Соціальний капіталізм за своєю сутністю представляє сучасну капіталістичну систему, яка спрямовується і пом'якшується важелями влади, відповідно, з допомогою державної ринкової економіки.

Модель соціального капіталізму обмежує, до певної міри, абсолютну свободу ринку, щодо його ринкових ефектів. Це обмеження може бути пояснено таким чином: вільний ринок передбачає, що індивідуальний спосіб життя визначається

приватною власністю і позитивною індивідуальною працею.

За різних моделей соціального капіталізму індивідуальний спосіб життя є певною мірою незалежним від того, чим індивід володіє як особистою власністю і від кон'юнктури ринку. Ця відносна незалежність здійснюється з допомогою системи інституцій, які гарантують індивідуальні соціальні права. Вони сприймаються як продукт соціальної політики, і їх тривале існування і вплив відзначені такими поняттями, як: «соціальна держава», «держава-провидіння», «соціально-ринкова економіка», «держава благоденства» та ін. У найзагальнішому сенсі ці поняття можуть розглядатися як синоніми державного капіталізму.

Соціальна держава – держава, в якій суспільство бере на себе відповідальність за забезпечення елементарного добробуту кожного його члена. Соціальна держава не політична, а функціональна характеристика державної організації. Вона має стосунок до управління соціальними процесами, з допомогою механізмів влади.

Прихильники сучасних соціальних держав вказують на переваги деяких її особливостей, таких як:

- соціальна держава добре відрегульована, з хорошими традиціями та високою ефективністю.
- соціальна політика є частиною публічної політики, яка повинна відповідати на питання – чому дане керівництво приймає або утримується від втручання у функціонування суспільства або його підсистем.

– у соціальній державі переважає приватна власність в порівнянні з державною і створені умови для вільного руху капіталів.

Концепція «Нові горизонти» прийнята як основа урядової політики Джона Кеннеді в 1960 році. Вона спрямовує свою увагу головним чином на те, що держава стимулює ділову діяльність в країні для того, щоб подолати тенденцію до низьких темпів економічного розвитку, що переважала в 50-х роках 20 століття. З цієї метою приступили до зниження федеральних податків, щоб збільшити інвестиції та розширити споживчий попит,

а також наростити фінансовані урядом робочі місця і знизити безробіття.

Стратегія «Соціальний реформізм» обрана урядом Джона Кеннеді та базується на порівняно високих темпах економічного розвитку. Вона продовжена урядом Ліндона Джонсона, який намагався реалізувати широку програму соціальних реформ, що включали:

- нову допомогу для освіти;
- створення системи медичного забезпечення;
- нове містобудування;
- розвиток відсталих районів;
- боротьбу з бідністю і неписьменністю;
- усунення обмежень у праві голосу.

На думку Алана Брінклі: «Хвиля реформ в роки Кеннеді та Джонсона відображає нову свідомість суспільних проблем США» [1].

Соціалізм. Прихильники цієї політичної доктрини, яка зазнала краху наприкінці 80-х – початку 90-х років 20 століття, шукають вихід в так званому «відродженому соціалізмі», або «модерному соціалізмі». На їхню думку, соціалізм може бути замінений або кращим і більш ефективним, або тільки «хаосом». Хаос зі свого боку веде до утвердження одного примітивного варварського капіталізму, забирає всі соціальні придбання величезних мас трудових людей і загострює соціальну напругу в спільноті. Виходом є відроджений соціалізм, який базується на марксистських вченнях нових процесів і явищ, який необхідно пов'язати з ринковою економікою і з власними соціальними наслідками. Цей перехід повинен нести такі ознаки:

- соціалістичне ринкове господарство, як шлях до економічної стабільності;
- демократично влаштовану політичну систему, за якої постійно нарощується роль трудових людей;
- духовне виробництво відповідно до сучасних міжособистісних вимог;
- національна безпека із самостійною зовнішньою і внутрішньою політикою.

Погляди прихильників «модерного соціалізму» полягають в такому:

- безкоштовна охорона здоров'я;
- безкоштовна державна освіта;
- гарантований державою захист праці;
- забезпечення права на працю кожному індивіду;
- гарантування повноцінного нормального життя людей третього віку;
- створення умов для відпочинку цілого суспільства;
- турбота держави про інвалідів, вдів, безробітних, самотніх людей та інших.

Ця соціальна політика ставить собі за мету допомогти забезпечити якісно новий рівень народного добробуту, створити нормальні умови життя для всіх громадян і найбільш повно здійснити принцип соціальної справедливості в усіх сферах суспільних відносин.

Висновки та пропозиції. Отже, розвиток соціальних політик зазначає особливо активні перетворення в періоди трансформації суспільств і економік. Експериментування і впровадження різних соціальних моделей, програм, стратегій або концепцій не завжди супроводжується відображенням історичного досвіду і наукового пізнання. В деякі з історичних періодів воно пов'язане з реалізацією таких видів політики, які враховують тимчасові або нестійкі міркування, а також здійснення інших політик, наприклад, пов'язаних політичними формуваннями, партіями та спільнотами.

У загальному сенсі розвитку цих політик вони спрямовані на створення суспільства, яке було б найбільш зручне для існування людського індивіда і на створення такої системи, яка служила б найбільш повно і повноцінно його соціальним, медичним, культурним та іншим потребам.

Список використаної літератури:

1. The Limits of Social Policy Cambridge, Mass. *Harvard University Press*. 1988.
2. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*. September 13, 1970.
3. Liberalism and Its Discontents. *The New York Review of Books*. 1998.

Marukhlenko O. Concepts and models in social policy

The article discusses social development in the context of the concepts of social policy and their development. We study the general concepts and models that ensure the development of social policies and the introduction of various social models, programs or strategies. Since social policy is a separate, independent in nature science. It borders and has close ties with other sciences, such as sociology, economics, pedagogy, political science, etc. Social policy is essentially a theory and practice of social relations, they have their origin, past, present, and future. It is a specific activity for the regulation of social relations in society. This is done by state and non-state bodies and organizations, individual parties and individuals. The bases of socio-political activities are universal, state, political and other interests, as well as the interests of social groups, families and individuals. Social policy reflects real human relations. Social decision is the essence of politics. Thus, the society, the state, the company, the society, and others undertake obligations for the carriers of social problems. Social policy is ideologically dependent and cannot tear itself away from the platform and program of the governing political forces, as well as from the philosophy of the opposition forces aspiring to power. So, there is a close relationship and dependence between social policy and government. Power is a means of implementing decisions in the social sphere. In their struggle for power, political forces assert a certain socio-political course. Social policy as a practice largely depends on the dominant perception of its essence and content, as well as the development of the country's economy. Often the relationship between economics and social policy is considered one-sided. Social policy can not only take, but also move the economy forward. In developed European countries, social policy plays the role of a strong transforming factor in economic and social relations.

Key words: conservatism, liberal concept, liberalism, neoliberalism, egalitarianism, modern social democracy, modern society, socialism.

УДК 35.078.7

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.22>**Р. Ю. Олійник**аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка**ПРОЕКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОСОБЛИВОСТІ КЛЮЧОВИХ
КОНЦЕПТІВ ТА ЗАСТОСУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ**

У статті систематизовано науково-дослідні позиції теоретиків-експертів у галузі проєктного менеджменту загалом та у сфері державного управління зокрема з метою визначення змісту ключових категорій, значущих для прикладного застосування управління проєктами (проєкт, програма). Обґрунтовано доцільність розмежування цих понять. Доводиться, що проєкт є етапом програми, яка складається з низки проєктів і підпорядкована об'єднаній меті стратегії (комплексного планування). Наголошується на міждисциплінарному характері проєктного менеджменту як предмету наукового дослідження, а також прикладному потенціалі використання на загальносуспільному рівні як універсальної методології соціального, політичного, підприємницького, громадського та публічного управління.

Ідентифіковано особливості управління проєктами у царині державного управління: розширена нормативно-правова база; мультипартисипаторність (велика кількість учасників з різних суспільних секторів); використання державних ресурсів, враховуючи фінансові; складність визначення пріоритетів; труднощі оцінки ефективності проєктів, що викликані специфікою критеріїв.

Обґрунтовано необхідність еволюційного переходу від функціональної моделі до проєктного менеджменту у державному управлінні, що приведе до поступального переходу без криз та спротивів радикальним заходам з боку внутрішньої ієрархії системи державного управління та планомірних організаційних змін.

У підсумку запропоновано уніфікацію серед теоретиків і практиків понятійно-категоріального апарату, що має спростити науковий та прикладний дискурси, а також організаційні процедури. Окрім того, стверджується, що виокремлення особливостей управління проєктами у публічному секторі доповнює розуміння сутності останнього й полегшує ідентифікацію умов для його конструктивного використання.

Ключові слова: проєкт, програма, управління проєктами, державне управління, ефективність, приватний сектор, прибуток, громадський сектор, мета, функціональне управління.

Постановка проблеми. Суспільний розвиток, що проявляється, зокрема, у досягненнях наукового, інформаційного та технологічного складників, розробка нових теоретичних конструктів з управління (новий публічний менеджмент, належне врядування, публічне служіння тощо), розвиток інститутів громадянського суспільства, а також зміна ролі держави в соціально-управлінських процесах призводить до актуалізації інноваційних методів керування публічною сферою. У результаті відбувається доповнення або заміна функціональної моделі державного

управління проєктним підходом, запозиченим із бізнесової царини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття та явище проєктного менеджменту та перспективи його використання у державному управлінні досліджуються такими українськими та зарубіжними науковцями, як О. Зотов, О. Кавтиш, Д. Кульчицька, І. Кульчицький, П. Мартін, Н. Парасюк, Л. Телишевський, А. Товба, О. Федорчак, В. Худолей, П. Цегольник, Г. Цинес тощо. Однак аспект понятійно-категоріального інструментарію, а також специфіка проєктного підходу у державному управлінні та його відмінності від аналогу у бізнесовій сфері є недостатньо висвітленими у вітчизняній науково-дослідній літературі.

Саме тому **мета статті** полягає в обґрунтуванні ключових категорій проектного підходу, а також виявленні специфіки його реалізації у державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні проекти, програми та стратегії розвитку визнаються найважливішими елементами досягнення стратегічних цілей організації як у бізнес-середовищі, так і в державному секторі. Таким чином, концепти стратегії розвитку, управління проектами стали ключовими умовами в поточній діяльності публічної адміністрації з реалізації державної політики, надання послуг, розробки національних програм або використання матеріальних і фінансових ресурсів, призначених для цих цілей. Мікроекономічні межі використання проектів на галузевому рівні досягли макроекономічної величини, що представляють собою загальний шлях, через який громадське, а також приватне середовище відповідають на складність зовнішнього середовища [1].

Підхід «управління проектами» використовується все частіше, а ключові елементи управління проектами (методи, інструменти аналізу, оцінки, процеси тощо) інтегруються в наявну практику.

Спеціалізована література пропонує різноманітні визначення понять «проект» та «управління проектами», оскільки проект є мультидисциплінарним словом, що набуває різних значень залежно від сфери застосування (інжиніринг, архітектура, управління, державне управління). Визначення цих концептів особливо підкреслює атрибути та характеристики з точки зору практики та досвіду, що стосується професійного поля їх застосування. «Проект», згідно з визначенням, запропонованим Інститутом управління проектами, є тимчасовим зусиллям, спрямованим на створення унікального продукту або послуги з обмеженими ресурсами [2].

На думку Г. Керзнера, проект також означає ряд заходів, які мають конкретні цілі, що мають бути виконані, з чітко визначеним початком і кінцем, що мають обмежений бюджет і використовують людські та матеріальні ресурси [3]. Уся науково-дослідна література, незалежно від сфери застосування, визначає проект

як тимчасову діяльність з чітко визначеним початком і кінцем, який спрямований на досягнення певних встановлених цілей і завдань, що призведе до вигоди, зміни або доданої вартості.

Навіть у науковій галузі з державного управління поняття «проект» часто використовується з різними значеннями. Зокрема, Дж. Келлі запропонував широке розуміння змісту цього терміну, стверджуючи, що діяльність, яка є специфічною для державного сектору, може бути структурована програмно [4]. У традиційному процесі планування організації з ієрархічним управлінням, управління програмами є важливим механізмом структурування діяльності та прийняття на себе відповідальності [5; 6]. Ці проекти характеризуються специфічною ієрархічною структурою у досягненні стратегічних цілей організації, розділяючи їх на реалізацію «частин». Для досягнення успіху в їх реалізації останні потребують стабільного клімату і простих операцій [7].

Проте між поняттями «програма» і «проект» встановлено чітке розмежування, зокрема, це стає зрозумілим із визначення, запропонованого Європейською Комісією, – «проект є першим підрозділом програми». Таким чином, програми є численними заходами, що здійснюються протягом більш тривалих періодів часу для досягнення певних цілей, порівняно з проектами, які розробляються протягом більш короткого і фіксованого періоду часу. Програма – це комплекс заходів та проектів, об'єднаних для досягнення певних стратегічних переваг [8]. Іншими словами, програма являє собою групу проектів, спрямованих на отримання вигод, які не можуть бути досягнуті окремими проектами. Тому програми представляють собою портфель додаткових проектів.

Що стосується управління проектами, то воно представляє процедурні рамки та тимчасовий характер проектів, які контрастують з поточними операціями, процесами та діяльністю організації, які є повторюваними, постійними та оперативними, виконуються з метою надання послуг та/або продуктів. На практиці ці два типи управління (проектне та функціональне) відрізняються тією мірою, якою

вони потребують розробки певних технічних навичок і тактик, а також відмінних стратегій управління. Першим завданням управління проектами є досягнення всіх поставлених цілей з урахуванням наявних обмежень: бюджету, часу, ресурсів. Другою проблемою є максимізація результатів, отриманих у вищезазначених умовах.

Проекти головним чином здійснюються у бізнесовому, державному та громадському секторах. Відповідно, особливості проектів залежать від характеристик сектора, в якому вони реалізуються. Що стосується особливостей державних проектів, то останні мають безпосереднє відношення до специфіки управління та процесу прийняття рішень. Завданнями публічної адміністрації є надання послуг населенню, реалізація державної політики та національних програм реалізації стратегій та проектів, за певних бюджетних обмежень або з обмеженими людськими, матеріальними та фінансовими ресурсами. Можна виділити наступні особливості, характерні для управління проектами на рівні державного управління:

1) існування нормативно-правової бази, яка визначає загальну діяльність і призначена для державних установ, які виконують зокрема проекти. Ці норми є набагато більш деталізованими, ніж правові норми, що регулюють бізнес-сектор;

2) існування великої кількості учасників, що задіяні і підзвітні суспільству. До партисипантів належать державні установи, агентства, державні службовці, засоби масової інформації разом з громадянами, групи інтересів, політичні актори;

3) використання державних ресурсів для здійснення урядових проектів, що фінансуються з державного бюджету. Це підвищує відповідальність політиків та державних менеджерів, тим більше, що надзвичайно важко виміряти ефективність публічного проекту, на відміну від приватного сектора, де це може бути зроблено значно легше, адже прибуток виступає критерієм оцінки успіху. З іншого боку, важко оцінити суспільні вигоди, оскільки виникає складність з їх використанням у якості інструментів оцінки показників (наприклад, аналіз витрат та вигод, норма прибутку). Державні службовці схильні

оцінювати ефективність проектів і вигоди, використовуючи якісні, а не кількісні показники;

4) виявлення труднощів у визначенні пріоритетів та диференціації урядових проектів. У діловому секторі проекти диференційовані на основі принципу прибутковості, який не може бути застосований до публічних проектів, що робить необхідним реалізацію системи, яка відрізняється від тієї, що використовується в приватному секторі і полягає у виявленні та аналізі різних груп інтересів, для яких здійснюється проект;

5) відмінності, що виникають під час оцінки діяльності проектів або організаційної спроможності реалізувати проекти, через те, що різні цілі оцінки призводять до різних результатів.

Враховуючи той факт, що державна адміністрація стикається з низкою досить складних питань, управління проектами переходить до використання програмного менеджменту, і тут ми маємо на увазі національні стратегічні програми для різних секторів суспільного розвитку, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист тощо. Як вже зазначалося раніше, програма являє собою групу взаємопов'язаних проектів, які здійснюються скоординовано для досягнення переваг, які неможливо досягти окремо одним проектом. Програми можуть включати елементи, які перевищують досягнення мети структурних проектів. Важливо, щоб цей аспект був врахований, оскільки він відображає той факт, що протягом тривалого часу управління проектами не використовувалося як бізнес-підхід, а як методологія планування діяльності. Але наприкінці XX століття ситуація змінилася, щоб перетворити управління проектами у бізнес-секторі на філософію управління всім суспільством. Таким чином, проясняється ставлення державного сектору до проектного підходу, а також особлива увага, яка сьогодні приділяється проектному менеджменту у цій сфері суспільного управління. Відповідно, існує відмінність між розумінням ключових концептів, але також відношенням і підходом між приватним і державним секторами, що стосується управління проектами.

Отже, проекти та програми є важливими інструментами, що використовуються у реалізації стратегічних планів приватних або публічних організацій. Виходячи з цього теоретичного зв'язку між проектами, управлінням проектами та організаційним розвитком, розвинені країни розробляють багаторічні стратегії зростання. Незважаючи на те, що людський потенціал є основним ресурсом у кожній установі і єдиним, що може призвести до ефективності, коли належне управління впроваджено на практиці, а навички, знання та досвід персоналу визнані важливими для досягнення встановлених цілей та реалізації проекту [9], вищезазначене є недостатнім елементом для забезпечення ефективності управління. Спеціально для програм, де стратегічне бачення реалізується з високим ступенем невизначеності, високорозвинені управлінські навички також необхідні на організаційному рівні.

Потреба та необхідність удосконалення структурних і управлінських здібностей організації в приватному секторі, а також тих, що працюють у державному секторі, також актуалізується в науково-дослідній літературі, незалежно від того, чи є акцент на організаційних та управлінських здібностях або на здатності до проектного управління. Таким чином, для реалізації проектів необхідні методи та навички, експертиза, що стосується реалізованих проектів, а також управлінські навички адміністрування обмежених бюджетів, команд реалізації та процедурних та адміністративних організаційних аспектів впровадження, моніторингу та оцінки.

Логічно вмотивовано те, що не можна говорити про радикальні структурні, організаційні чи управлінські зміни, коли висувається ідея адміністрації на основі проектів. Проте слід враховувати тимчасові або постійні організаційні зміни, через які приватні або публічні організації послідовно і програмно визначають свої процеси та діяльність, делегують чітко визначені та встановлені атрибути та ролі, використовують сучасні інструменти та методи, специфічні для управління проектами, для розвитку своїх управлінських здібностей, для кращого

досягнення цілей, для яких вони були створені.

Адміністрація, яка реалізує елементи, специфічні для управління проектами і часто використовує проекти та програми для здійснення унікальних процесів, із середньою або високою складністю, може вважатися адміністрацією на основі проектів. Адаптована концепція адміністрування на основі проектів встановлює передумови, згідно з якими існує зв'язок між фокусом на проектах і отриманими результатами, між зрілістю управління проектами та конкурентоспроможністю, ефективністю та елементами розвитку. Що стосується ефективного лідера (керівника публічного проекту) в публічних організаціях, це той, хто чинить позитивний вплив, впливаючи на поведінку та продуктивність інших.

Говорячи про управління державними установами варто звернути увагу на максимізацію критичних факторів успіху, таких як стратегічний потенціал прийняття рішень, що є відправною точкою у формулюванні стратегій та цілей, встановлених через стратегії та програми. Необхідність адаптації організаційних підходів та аспектів до проектів та меж, запропонованих керівництвом проекту, полягає в тому, що уряди традиційно неефективні у розробці національних проектів або навіть програм, якщо вони реалізуються як прості плани дій, без додаткових асигнувань. Неефективність цього підходу пов'язана з тим, що проекти – це не просто звичайні процеси або операції, які представляють собою набір спеціально розроблених структур, отже, управління проектами відрізняється від оперативного.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження можна констатувати, що використання проектного менеджменту у сфері державного управління вимагає чіткого розуміння змісту таких понять, як «проект» та «програма», беззаперечного розмежування цих двох категорій, а також уніфікації серед теоретиків і практиків понятійно-категоріального апарату, що спростить науковий та прикладний дискурси, а також організаційні процедури. Окрім того, виокремлення особливостей управління проектами у публічному секторі доповнює

розуміння сутності останнього й полегшує ідентифікацію умов для його конструктивного використання. Подальші наукові розвідки можуть бути присвячені як деталізації інструментів проектного підходу у публічній сфері, так і дослідженню секторної специфіки його використання.

Список використаної літератури:

1. Gareis R. Happy Projects. ASE Printing House. Bucharest. 2010. P. 79–86.
2. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Project Management Institute. Pennsylvania, USA. 2000.
3. Kerzner H. Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling. USA. 2003. P. 230–267.
4. Kelly J. Male S. A Study of Value Management and Quantity Surveying Practice. Occasional Paper. London. 1988.
5. Pressman J., Wildavsky A. Implementation. Bekeley, University of California Press. 1984. P. 167–210.
6. Van Gunsteren H. The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs. London, John Wiley and Sons. 1976. P. 317–420.
7. Mintzberg H. The rise and fall of strategic planning. New York, The Free Press. 1994.
8. Turner J., Simister S. The grower handbook of project management. 2004. P. 110–210.
9. Gomes C., Lisboa J. Project management in the context of organizational change. International Journal of Public Sector Management. 2008. Volume 21. No. 6, P. 573–585.

Oliynyk R. Project management: peculiarities of key concepts and application in public sector

The article analyzes the research positions of expert theorists in the field of project management in general and in the field of public administration in particular, in order to determine the content of key categories relevant to the applied application of project management (project, program). The expediency of delimiting these concepts is substantiated. It turns out that the project is a stage of the program, which consists of a number of projects and is subject to a unifying strategy goal (integrated planning). The interdisciplinary nature of project management as a subject of scientific research is emphasized, as well as applied potential of its usage at the general social level as a universal methodology of social, political, entrepreneurial, civil and public administration.

The peculiarities of project management in the sphere of public administration were identified: extended regulatory framework; multi participation (a large number of participants from different social sectors); usage of state resources, including financial ones; complexity of prioritization; difficulties in evaluating the effectiveness of projects caused by specific criteria.

The necessity of an evolutionary transition from the functional model to project management in public administration is substantiated, which could lead to a steady transition without crisis and resistance to radical measures by the internal hierarchy of the system of public administration and planned organizational changes.

As a result, unification of the conceptual-categorical apparatus among the theorists and practitioners is proposed, which should simplify scientific and applied discourses, as well as organizational procedures. In addition, it is argued that the identification of project management features in the public sector complements the understanding of the essence of the latter and facilitates the detection of conditions for its constructive usage.

Key words: project, program, project management, public administration, efficiency, private sector, profit, public sector, purpose, functional management.

УДК 351.854

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.23>

Г. М. Чирва

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки та соціально-поведінкових наук
Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз історичних передумов становлення сучасної вищої освіти в Україні. Підкреслено проблематику щодо становлення вищої освіти в Україні. Окреслено основні аспекти сучасних напрямів розвитку вищої освіти в Україні. Підкреслено аргументи історичного минулого сучасної вищої освіти, де основними з них виступають суспільно-історичні процеси, які відбувалися впродовж століть, а саме вплив давньоруських культурних традицій, об'єднання західних і східних культурно-ідеологічних і філософських тенденцій. Запропоновано схему становлення вищої освіти в Україні – історичні передумови та надано пояснення.

Вагомим аргументом історичного минулого сучасної вищої освіти виступають суспільно-історичні процеси, які відбувалися впродовж століть, а саме: вплив давньоруських культурних традицій, об'єднання західних і східних культурно-ідеологічних і філософських тенденцій, розвиток України в складі різнонаціонального та різнорелігійного державного утворення (Великого князівства Литовського, Речі Посполитої), тісні контакти української, білоруської, польської та литовської культур, запізніла ренесансна культура, феодално-католицька експансія, контрреформація, культура бароко.

Основні аспекти вищої освіти в Україні були регламентовані Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. «Про програму інтеграції України в Європейський Союз», а також у численних розпорядженнях Кабінету Міністрів України, в рішеннях Міністерства освіти та науки України. Болонський процес в Україні став важливим історичним моментом для подальшого розвитку вищої освіти в Україні.

Визначено основні п'ять етапів становлення вищої освіти – зародження та становлення, створення освітніх центрів, становлення університетської освіти, післявоєнне становлення університетської освіти, оновлення університетської освіти. А також, зазначено основні історичні освітнього середовища впродовж століть розпочинаючи від заснування вищої школи у 1037 р. в храмі Святої Софії, закінчуючи закріпленням на законодавчому рівні в Україні дуальної освіти.

Ключові слова: історичні передумови, система вищої освіти, українізація освіти, освітні реформи.

Постановка проблеми. Основним напрямом наукового дослідження історичних передумов становлення вищої освіти в Україні – є визначення історичних процесів, що вплинули на сучасну вищу освіту в Україні. Заслуговує на увагу окреслення історичних напрямів вітчизняної вищої освіти оскільки Україна отримала розгалужену освітню систему в усіх містах. Проте, вона потребує значних інвестицій, для того щоб відповідати сучасним стандартам освіти та бути на рівні провідних країн Європейського Союзу. Тому освітлення історич-

них передумов в контексті трансформації та розвитку вищої освіти в Україні є важливим кроком для подальшого її використання під час розробки стратегій подальшого розвитку вищої школи в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням в напрямі історичного становлення вищої школи в Україні займалися вчені: Н. Терентьева, В. Сандугея, А. Кураєва, І. Передерій, Г. Кривчик, Ю. Гудима, В. Масальський, Т. Туркота, С. Сірополка, К. Кугай та інших. Проблематику розвитку вищої освіти в Україні окреслили у своїх наукових працях В. Андрущенко, І. Бех, Л. Ващенко,

С. Гончаренко, І. Зязюн, В. Кремень, В. Мадзігон, В. Огаренко, І. Передерій, С. Сірополко, В. Шинкарук, М. Ярмаченко та ін. Заслугує на увагу напрям досліджень щодо вищої освіти першої третини ХХ століття у працях А. Веселова, Г. Гринька, М. Грищенко, Г. Захаревича, М. Іванова, Я. Звігальського, А. Зільберштейна, С. Постернака, М. Пузанова, Д. Павлова, Я. Ряппо, Г. Терещенко, В. Ястржебського. Однак вектор розвитку вищої школи в Україні має ще багато питань стосовно особливостей етапів розвитку та їх впливу на загальне становлення вищої освіти.

Мета статті. Метою дослідження є виділення та характеристика історичних передумов становлення сучасної вищої освіти в Україні та формування графічного зображення історичних процесів, що вплинули на її становлення.

Виклад основного матеріалу. Становлення вищої школи в Україні розпочалося ще за часів Київської Русі, але система вищої освіти, яку на даний час має Україна пройшла дуже довгий та тернистий шлях. Багато науковців підкреслюють основні етапи становлення вищої освіти в Україні. Так, згідно з твердженнями І. Міщинської, виділяється всього п'ять основних етапів: перший – зародження й становлення університетської освіти (XVII – XVIII ст.); другий – перетворення університетів на освітні центри (з 1803 р.); третій – становлення університетської освіти в Україні після 1917 р.; четвертий – становлення університетської освіти в Україні після Другої світової війни; п'ятий – оновлення університетської освіти після 1991 р. у самостійній державі [1, с. 41–47].

Вагомим аргументом історичного минулого сучасної вищої освіти виступають суспільно-історичні процеси, які відбувалися впродовж століть, а саме: вплив давньоруських культурних традицій, об'єднання західних і східних культурно-ідеологічних і філософських тенденцій, розвиток України в складі різнонаціонального та різнорелігійного державного утворення (Великого князівства Литовського, Речі Посполитої), тісні контакти української, білоруської, польської та литовської культур, запізнена ренесансна культура, феодально-

католицька експансія, контрреформація, культура бароко [2, с. 4–14]. Іншим важливим історичним аспектом становлення вищої освіти в Україні є функціонування Острозької академії, що являє собою більше світський навчальний заклад, ніж теологічну школу. В основу навчання було покладено вивчення «семи вільних наук», а також вищих наук: філософії, богослов'я, медицини, також, студенти вивчали п'ять мов: слов'янську, польську, давньоєврейську, грецьку, латинську [3, с. 62].

Однак, є певні дискусії щодо Острозької академії, а саме деякі науковці зазначають, що школи вищого типу на прикладі Острозької академії були ще у Києві, перша з яких була заснована у 1037 р. у храмі Святої Софії. Метою діяльності цієї школи була підготовка вищого духовництва і феодальної знаті; інша частина дослідників схильна стверджувати, що першим вищим навчальним закладом на теренах східного слов'янства була Києво-Могилянська академія. Так, підсумовуючи дані твердження, варто сказати, що вищою школою на зразок європейського класичного університету варто вважати Острозьку вищу школу та Києво-Братську (Могилянську) колегію; основою класичної університетської освіти були природничо-наукові та соціально-гуманітарні спеціальності [4, с. 24]. Але першим навчальним закладом, що можливо класифікувати, як вищий навчальний заклад варто вважати Києво-Могилянську колегію, яку створено у 1632 р. А вже у 1701 р. колегія отримала титул і права академії та почала називатися Київською академією [5].

Також, визначну роль у становленні та функціонуванні системи вищої освіти відіграв заснований у 1661 р. в західноукраїнських землях Львівський університет. Королем Яном Казимиром 20 січня 1661 р. було підписано диплом, який давав Львівській єзуїтській колегії статус і титул «університету» з правом викладання всіх сучасних університетських дисциплін та присвоєння наукових ступенів. Важливого значення набуває той факт, що викладання в цій академії здійснювалось українською мовою [6, с. 5]. В 1809 р. було засновано Київську гімназію, ще

раніше в 1805 р. було відкрито Харківський університет [7, с. 39]. Перші педагогічні інститути були створені в Глухові (1874 р.). Станом на 1914 р. в Україні нараховувалось 26 учительських семінарій та 6 учительських інститутів [8, с. 89]. Центральними навчальними закладами – Харківський, Київський і Новоросійський (в Одесі) університети, Ніжинський історико-філологічний інститут (1875 р.), на західноукраїнських землях – Львівський та Чернівецький університети – здійснювалася підготовка вчених, учителів для середніх шкіл, лікарів, юристів [6, с. 5].

Важливого значення щодо розвитку вищої освіти набула подія 23 лютого 1917 р. – Лютнева Революція – та становлення більшовицької влади (1920 р.) в Україні. Проведення аналізу даного історичного періоду надасть можливість визначити основні методологічні вимоги, зокрема до змін, які мали великий вплив на саму систему здійснення управління вищою освітою. Першими знаковими очертаннями змін вищої освіти стало підпорядкування Генеральному Секретаріату освіти в 1917 році. Одним з важливих документів, що вплинув на розвиток вищої освіти, стала Декларація Генерального Секретаріату від 26 червня 1917 р., основною метою якої було створення національної школи, формування педагогічної бази та долучення педагогів до професійних товариств у сфері освіти [11, с. 33–34]. До основних напрямів уряду варто віднести – українізацію освіти, підготовку плану розбудови єдиної школи, організацію управління системою освіти, становлення системи професійної освіти, організацію підготовки педагогічних кадрів.

Наступним був період Гетьманату (з квітня по грудень 1918 року) – характерною рисою даного періоду становлення вищої освіти стала її централізація. Згідно з циркулярними розпорядженнями (27 липня 1918 р.) була поставлена мета щодо «теоретичної та практичної підготовки вчителів», також було прийнято циркулярне розпорядження від 15 серпня 1918 р.) щодо планів навчання в учительських семінаріях. Попри економічну та політичну скруту при Гетьманаті було відкрито значну кількість навчальних

закладів – засновано у 1918 р. Київський український державний університет, Харківський та Новоросійський університети були визнані державними, широко розмаху набуває в усіх вищих навчальних закладах створення кафедр української мови, а також розпочала роботу Академія наук України, головою якої обрано В.І. Вернадського [12, с. 35].

Починаючи з 1919 року, коли владу захопили більшовики, після прийняття Конституції УРСР [3, с. 99–100], розпочинає свою роботу Народний комісаріат освіти. На жаль, здобутки автономії вищих закладів зійшли нанівець, під час правління більшовицької влади було повністю скасовано вузівську автономію та створено інститут комісарів, що мали повну владу у закладах освіти. Наприклад, щодо університетів РСФРР, можна побачити, що вони не були ліквідовані та продовжували надавати освітні послуги у Москві, Ленінграді та інших російських містах. Натомість, в українських вищих навчальних закладах відбулися суттєві зміни, зокрема, повна уніфікація всіх вищих навчальних закладів за єдиним зразком [13].

У 1984 р. в Україні (УРСР) функціонувало вже 146 вищих навчальних закладів, у тому числі університетів – 9, технічних ВНЗ – 50, сільськогосподарських – 17, з економіки та права – 10, педінститутів – 30, медичних – 15, з фізкультури та спорту – 3, культури та мистецтва – 12 [9, с. 84].

Для розвитку вищою освітою в Україні є врахування загальних освітніх тенденцій на європейському освітньому просторі. Важливими історичними кроками для України, насамперед, виступають такі тенденції [2; 6]:

1) спеціалізація – визначення напрямів методології досліджень і відповідних розробок;

2) відхід від терміну «нездібний» – реалізація кожного громадянина незалежно від їх природного потенціалу і соціального положення, отримання можливості успішно навчатися завдяки якісному викладанню та визначенню уподобань та сфери інтересів;

3) зміна освітнього середовища, що буде спрямована на креативні та технологічні

індустрії та закладення бази для науково-дослідної та конструкторсько-проектної діяльності;

4) посилення диференціації та індивідуалізації освітнього процесу – створення навчальних систем, що можуть адаптуватися під індивідуальні запити кожного учасника освітнього середовища вищих закладів;

5) активний пошук нової методичної системи – переорієнтація на інтелектуальний потенціал та на емоційну і підсвідому сферу особистості;

6) упровадження принципів безперервної освіти – система навчання, що реалізує нові види неформальної освіти, прикладом цього є: народні будинки (Німеччина, Нідерланди); громадські мережі саморегульованої освіти (США); інформаційно-навчальні центри, суспільні зали, центри освіти жінок (Японія);

7) істотно трансформується зміст вищої освіти – значне зростання ролі соціальної та гуманітарної складових частин вищої освіти [10].

Наступним етапом буде розгляд становлення сучасної вищої освіти в Україні та вищої освіти протягом 1991-2002 років. Основним вектором в даний час стала розбудова національної системи вищої освіти України, внесення змін до чинного законодавства, для того щоб забезпечити національні інтереси. Розпочинаючи з 1991 р. було прийнято Закону України «Про освіту», метою якого стало визначення двох рівнів вищої освіти «бакалавр» та «магістр», а також було надано класифікацію нових рівнів «бакалавр», «спеціаліст», «магістр». Внаслідок прийняття даних норм виникла низка проблемних питань, особливо в підготовці кваліфікованих фахівців. Розглядаючи цю проблему варто зазначити таке – кваліфікація «бакалавр» на українському ринку праці сприймалася як неповна вища освіта; розпочалися проблеми щодо мобільності студентів в межах напряму підготовки; регіональні потреби та випуск студентів за різними спеціальностями не були релевантними, тому значно зросла частка непрацевлаштованих студентів після закінчення українських ВНЗ; наявність кваліфікації рівня магістра впро-

довж десятиліть не знайшла гідного місця на ринку праці України, оскільки рівень спеціаліста більше сприймався згідно зі стереотипним сприйняттям та типом мислення та менталітету (оскільки сучасні трансформаційні процеси ще не було розпочато).

В 1992 р. відбулася знакова подія в м. Ворзелі під керівництвом заступника Міністра В.П. Гондюла проведено двотижневий семінар щодо діяльності вищих та середніх закладів освіти України, що сприяло розробці нормативно-правових актів, як то: «Положення про багаторівневу систему освіти», «Положення про присвоєння вчених звань», статuti закладів освіти, ліцензування та акредитація освітньої діяльності, тип закладу освіти визначався тільки рівнями акредитації (першого, другого, третього, четвертого рівня), поняття державного та галузевого стандартів освіти, «Положення про багаторівневу систему освіти», «Перелік напрямів та спеціальностей підготовки фахівців» та інші, «Положення про організацію навчального процесу в вищих навчальних закладах освіти», «Положення про заклад освіти», «Положення про типові правила прийняття» [14].

У 1997 р. під егідою Ради Європи та ЮНЕСКО було розроблено і прийнято Лісабонську Конвенцію, що стосується визнання кваліфікацій, які є у системі вищої освіти Європи. Дану конвенцію – *Лісабонську угоду* – підписали 43 країни, в тому числі й Україна. Основою Лісабонської Угоди стала можливість молодих спеціалістів з різних європейських країн мати однакові умови на європейському ринку праці. Наступним кроком Болонського процесу було прийняття 25 травня 1998 р. Болонської декларації. Ідеєю цих документів було визначення уніфікованих стандартів, як то: двоступеневої структури вищої освіти, системи кредитів (ECTS), визнання бакалавра як базової вищої освіти [2, с. 3]. Також, однією з умов, що була закріплена на рівні законодавства України, стало значення іноземної мови. Такий курс був закріплений Верховною Радою України в Основних напрямках зовнішньої політики 2 липня 1998 р. Також, важливість іноземної мови

була закріплена в Угоді про партнерство і співробітництво між Європейською спільнотою та Україною від 14 червня 1994 р. і у Зверненні українського парламенту до Європарламенту і парламентів країн-членів ЄС 20 червня 2002 р. [9; 15].

До основних векторів розбудови Болонського процесу в Україні варто віднести: 1) активне співробітництво в освітньому середовищі на Європейському просторі; 2) усунення перепон у широкому доступі до якісної вищої освіти; 3) підвищення мобільності студентів та викладацького складу вищих навчальних закладів; 4) базис для кар'єрного зростання молодих спеціалістів. Спираючись на Болонську декларацію та доповнення, внесеними Лісабонським порядком денним, зазначено такі цілі: побудова європейського простору вищої освіти; посилення міжнародної конкурентоспроможності систем вищої освіти; сумісність та порівнянність систем вищої освіти; підвищення ролі університетів у культурних цінностей; змагання за студентів, вплив, гроші та престиж; затвердження загальноприйнятної та порівнянної системи вчених ступенів; системи на основі двох навчальних циклів: додипломного та післядипломного [16].

Основні аспекти вищої освіти в Україні були регламентовані Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. «Про програму інтеграції України в Європейський Союз», а також у численних розпорядженнях Кабінету Міністрів України, в рішеннях Міністерства освіти та науки України. Болонський процес в Україні став важливим історичним моментом для подальшого розвитку вищої освіти в Україні. Варто зауважити, що вища освіта в Україні спирається на рівноправну співпрацю та взаємну перебудову освітніх систем Європи, але Болонська стандартна система для України наразі вимагає змін на ринку праці в Україні. Характерною рисою перебудови освітнього процесу у старшій школі є знаходження на стадії реформування та становлення [17].

Останнім етапом в науковому дослідженні буде історичний аналіз дуальної освіти. Вектором дуальної освіти є наближення всіх елементів системи освіти до

релевантності щодо ринку праці. Вперше термін «дуальна освіта» з'являється при співробітництві з Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні (ФФЕ) у 2013 р. – початок партнерства з ГО «Українська Асоціація Маркетингу» щодо реалізації проекту «Впровадження елементів системи дуальної освіти в вузах України для підвищення конкурентоспроможності випускників на ринку праці». Проект мав на меті популяризувати дуальну освіту в Україні. Зокрема було реалізовано 12 пілотних проектів із впровадження дуальних програм у закладах вищої освіти (далі – ЗВО) та сформовано Дорожню карту дуальної освіти в Україні та Концепцію підготовки фахівців за дуальною формою. Слід зазначити, що вперше в Україні на законодавчому рівні було закріплено поняття дуальної освіти у Законі України «Про освіту» від 05 вересня 2017, у якому зазначено: «Дуальна форма здобуття освіти – це спосіб здобуття освіти, що передбачає поєднання навчання осіб у закладах освіти (в інших суб'єктів освітньої діяльності) з навчанням на робочих місцях на підприємствах, в установах та організаціях для набуття певної кваліфікації, як правило, на основі договору».

Важливість ролі ЗВО в дуальній освіті неможливо переоцінити, першим хто має впроваджувати інноваційні методи в дуальній освіті повинен бути заклад вищої освіти, а також він має право самостійно обирати спеціальності, освітні програми, навчання за якими проходитиме за дуальною формою. Визначення прав та обов'язків (ЗВО та підприємства, установи, організації) має здійснюватися на основі укладених договорів [18]. Згідно з науковими твердженнями щодо дуальної освіти Н.В. Абашкіної, то вона є оптимальним варіантом навчання на принципах поєднання теоретичного навчання в навчальному закладі й безперервної практики на базових підприємствах [1]. Але за імплементації системи дуальної освіти ЗВО варто зосереджувати свої зусилля на інноваційних професійних технологіях. До переваг дуального навчання варто віднести: практичні навички, що мають теоретичний базис; цільовий адаптований кадровий потенціал; системи



Рис. 1. Історичні передумови становлення вищої освіти в Україні

договорів між учнями, студентами старших курсів та підприємствами сприяє становленню молодих фахівців; випускник під час працевлаштування не потребує психологічної та професійної адаптації [19].

Наведена схема становлення вищої освіти в Україні – історичні передумови (рис. 1), являє собою визначення найбільш актуальних етапів в історії розвитку вищої освіти в Україні. У схемі було зазначено основні соціально-історичні процеси, що вплинули на розвиток вищої освіти в Україні – культурні традиції, філософські тенденції, релігія, феодално-католицька експансія, контрреформація, культура бароко. Визначено основні п'ять етапів становлення вищої освіти – зародження та становлення, створення освітніх центрів, становлення університетської освіти, післявоєнне становлення університетської освіти, оновлення університетської освіти. А також, було зазначено основні історичні освітнього середовища впродовж століть розпочинаючи від заснування вищої школи у 1037 р. в храмі Святої Софії, закінчуючи закріпленням на

законодавчому рівні в Україні дуальної освіти.

Висновки та пропозиції. Отже, на основі проведеного дослідження варто зауважити, що становлення вищої освіти в Україні пройшло нелегкий шлях, щоб намагатися відповідати рівню освіти європейських країн. Вища школа буде завжди знаходитися у процесі модернізації внаслідок швидкості інтелектуальних, технічних та технологічних змін. Тому варто вимагати від вищої школи особливого підходу до поставлених завдань перед нею. Але, насамперед, вища школа в Україні має зберегти свою ідентичність, однак при цьому стати джерелом генерування та реалізації інноваційних ідей.

Список використаної літератури:

1. Міщинська І.В. Особливості розвитку університетської освіти в Україні. *Проблеми сучасної педагогічної освіти. Педагогіка і психологія*. 2013. Вип. 9 (4). С. 41–47.
2. Філософія Відродження на Україні: монографія / авт. кол.: М.В. Кашуба, І.В. Паславський, І.С. Захара та ін.; Академія наук УРСР, Інститут сусп. наук. Київ: Наукова думка, 1990. 336 с.

3. Сірополко С. Історія освіти в Україні. Київ : Наукова думка, 2001. 912 с.
4. Кугай К.Б. Становлення класичної університетської освіти в Західній Україні (XVII–XIX ст.). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. № 13. С. 24–29.
5. Туркот Т.І. Зародження і розвиток вищої школи в Україні. *Педагогіка вищої школи*. URL: <http://wesudents.com.ua/glavy/50446-zarodjennea-rozvitok-vischo-shkoli-v-ukran.html>.
6. Буніна Л.М. Вища педагогічна освіта в Україні. *Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. № 123. 5 с.
7. Глузман А.В. Университетское педагогическое образование: опыт системного исследования. Київ : Издательский центр «Просвіта», 2007. 39 с.
8. Андрущенко В.П. Роздуми про освіту : Статті, нариси, інтерв'ю. Київ : Знання України, 2004. 804 с.
9. Шинкарук В. Основні напрями модернізації структури вищої освіти України. *Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України*. URL: <http://www.mon.gov.ua>.
10. Дубасенюк О.А. Розвиток вищої освіти: тенденції та перспективи. *Людиноцентризм як основа гуманітарної політики України: освіта, політика, економіка, культура* : матер. Всеукр. конф. Київ : ІОД НАПН України. 2011. С. 135–142.
11. Дем'яненко Н.М. Загальнопедагогічна підготовка вчителя в Україні (XIX – перша третина ХХ ст.). Київ : ІЗМН, 1998. 328 с.
12. Грицак Я.Й. Нарис історії України: формування модерної української нації XIX – ХХ ст. : Навч. посіб. Київ : Генеза, 1996. 360 с.
13. Кірдан О.Л. Реформування системи управління вищими навчальними закладами України в 1917-1920 роках : Управління в освіті : Збірник матеріалів 6 Міжнародної науково-практичної конференції 18-19 квітня 2013 р., Львів / відп. ред. Л.Д. Кизименко. Львів : Видавництво «Тріада Плюс», 2013. С. 121–125.
14. Костробій П., Рашкевич Ю. Вища освіта в Україні : порядок денний для реформ. Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні. 2017. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2018/07/Vishha-osvita-v-Ukrai--ni_-poryadok-dennii---dlya-reform-Pdf-v_1.pdf.
15. Чаленко Т.В. Основні тенденції вищої освіти в контексті європейської інтеграції: «Young Scientist». 2018. С. 613–615.
16. Закревська А. Болонський процес як передумова інтеграції вищої освіти в Україні до Європейського освітньо-наукового простору : Збірник наукових праць «Геополітика України: історія і сучасність». 2016. Вип.1(16) С. 251–259. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/10010/1/21.pdf>.
17. Вавренюк С.А. Проблеми Болонського процесу для системи вищої школи України. Інвестиції : практика та досвід. 2018. № 18. С. 59–61.
18. Давліканова О.Б. Актуальність впровадження дуальної форми здобуття освіти у ВНЗ України : Роль навчального закладу. URL: https://www.academia.edu/35288771/АКТУАЛЬНІСТЬ_ВПРОВАДЖЕННЯ_ДУАЛЬНОЇ_ОСВИТИ_У_ВНЗ.doc.
19. Постоян Т.Г. Дуальна система навчання в умовах галузевої кластеризації. *Педагогічні науки : теорія, історія, інноваційні технології*. 2015. № 2. С. 374–382.

Chirva A. Historical preconditions for the establishment of modern higher education in Ukraine

The article analyses historical preconditions for the establishment of modern higher education in Ukraine. The author marks the main challenges concerning the establishment of higher education in Ukraine. The main aspects of modern courses for the development of higher education in Ukraine are defined. It is presented the arguments of history of modern higher education where the main ones are social-historical processes taking place during centuries, that is, the influence of Old Russian cultural traditions, the unification of Western and Eastern cultural-ideological and philosophical tendencies. The author proposes the scheme of establishment of higher education in Ukraine – historical preconditions and explanations.

The following social-historical processes taking place during centuries are cogent arguments of the historical background of modern higher education: the influence of Old Russian cultural traditions, the unification of Western and Eastern cultural-ideological and philosophical tendencies, the development of Ukraine as part of a multi-national and multi-religious state formation (the Grand Duchy of Lithuania, the Polish–Lithuanian Commonwealth), close contacts between Ukrainian, Belarusian, Polish and Lithuanian cultures, late Renaissance culture, feudal-Catholic expansion, counterreformation, baroque culture.

The main aspects of higher education in Ukraine were regulated by the Decree of the President of Ukraine "On Integration Program of Ukraine into the European Union" dated September 14, 2000, as well as by the numerous ordinances of the Cabinet of Ministers of Ukraine, decisions of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Bologna process in Ukraine became an important historical event for further development of higher education in Ukraine.

The author defines five main nascent stages of higher education – origin and formation, the establishment of education centers, the formation of university education, the post-war formation of university education, the renewal of university education. The paper also marks the main historical points of education environment during the centuries since the establishment of the system of higher education in 1037 in Saint Sophia Cathedral until the legislative consolidation of dual education in Ukraine.

Key words: *historical preconditions, higher education system, Ukrainization of education, educational reforms.*

УДК 351.863 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.24>

І. В. Шевчук

кандидат наук з державного управління,
завідувач відділу з питань законотворчості та наукових експертиз
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано методичні засади оцінки рівня економічної безпеки держави та обґрунтовано переваги й недоліки окремих підходів, визначено можливість та доцільність їх застосування у сучасних прикладних наукових розробках. Так, Методика визначення рівня інтегрального показника економічної безпеки передбачала розрахунок 14 індикаторів різних сфер життєдіяльності суспільства й держави. У розроблених у 2003 році Методичних рекомендаціях щодо оцінки рівня економічної безпеки України було передбачено розрахунок шести груп індикаторів. У 2007 році була затверджена Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, де було видозмінено перелік складових частин економічної безпеки та за основу було прийнято метод агрегування й синтезу визначених ознак в єдиному інтегральному показнику. Методика включала 117 індикаторів, кожен з яких мав своє найбільше і найменше значення, та передбачала певні етапи оцінки економічної безпеки.

Після проведення аналізу й удосконалення Методики 2007 року у 2013 році було затверджено «Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України», де було скориговано кількість показників за складовими економічної безпеки та збільшилася кількість показників-індикаторів від 117 до 126 й введено нові одиничні показники-індикатори. Недоліками запропонованих методик є трудомісткість в обчисленні й обмеженість доступу до статистичної інформації. Окремі науковці, критикуючи вищезазначені методики, наголошували на превалюванні уваги макроекономічної та фінансової складових частин та необхідності перегляду складу пріоритетних складових частин економічної безпеки держави й активізації дослідження питання тінізації економіки. Проаналізовано також було оптимізаційну модель системи економічної безпеки України, яка передбачала ґрунтовний аналіз в розрізі основних складових частин економічної безпеки, а також досліджено ключові загрози й показники-індикатори. Головною перевагою зазначеної моделі є те, що взяті до уваги не тільки фактичні значення показників індикаторів, а і їхні граничні межі, що, зі свого боку, надає можливість оптимізувати процес й значення показників економічної безпеки

Проаналізовано основні блоки проблем, які виникають в економічній підсистемі держави, зокрема: проблеми народногосподарського комплексу; проблеми функціонування національної економіки в умовах надзвичайних ситуацій; проблеми міжнародної співпраці. Визначено, що оцінка рівня економічного розвитку країни є одним із пріоритетних напрямів в процесі забезпечення економічної безпеки як на мікро-, так і на макрорівні. Досліджено Автором визначено необхідність врахування суб'єктивних думок науковців задля формування системи показників, врахування впливу загроз й оптимізації процесу визначення критеріїв економічної безпеки держави. Акцентовано увагу на тому, що в умовах сьогодення розробка універсальних підходів до визначення показників економічної безпеки є вкрай актуальною, що забезпечить мак сильно точний розрахунок необхідних показників. Відзначено, що лише комплексний аналіз низки показників дасть змогу визначити й окреслити потенційні загрози економічній безпеці держави та відбити основні засади економічного розвитку держави. Проведене дослідження дало змогу зробити висновок, що під час оцінки рівня економічної безпеки пріоритетними вважаємо дослідження темпів економічного зростання за ключовими макроекономічними показниками.

Ключові слова: держава, індикатори, економічна система держави, національна економіка, показники.

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні процеси, нестабільність політико-економічного стану країни, зміни у міжнародному середовищі актуалізують проблему визначення та оцінки рівня економічної безпеки держави.

Поряд з розв'язанням даного питання слід звертати увагу й на визначення рівня впливу потенційних та реальних загроз економічній безпеці держави й пошуку шляхів попередження й подолання негативних наслідків. Плюралізм думок та поглядів щодо аналізу показників економічної безпеки свідчить про необхідність розробки системного підходу до оцінки економічної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових публікацій науковців щодо питання оцінки рівня економічної безпеки держави свідчить не тільки про низку суб'єктивних підходів до розв'язання даного питання, а й про відсутність єдиного, універсального та вірогідного підходу до формування системи показників, визначення шкали й пошуку відповідних статистичних даних. Дослідженням питання оцінки економічної безпеки займалися низка науковців, зокрема Баженова О.В., Барановський О.І., Бінько І.Ф., Геєць В.М., Мартиненко В.В., Пирожков С.І., Сухоруків А.І., Шлемко В.Т. та інші.

Мета статті – аналіз та систематизація підходів щодо здійснення оцінки рівня економічної безпеки й вироблення пропозицій щодо подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Визначення рівня економічної безпеки актуалізується необхідністю стабільного функціонування держави, вироблення низки превентивних заходів щодо запобігання виникненню кризових явищ, потенційних та реальних загроз національній економіці й національній безпеці.

З метою розкриття змісту економічної безпеки держави слід проаналізувати блоки проблем, які виникають в економічній підсистемі держави, зокрема:

1) проблеми народногосподарського комплексу (необхідно не тільки виявляти й попереджувати реальній та потенційній загрози системі, а й забезпечувати стійкі взаємозв'язки між підсистемами комплексу;

2) проблеми функціонування національної економіки в умовах надзвичайних ситуацій (неможливість прогнозування економічних масштабів загроз можливих непередбачуваних обставин природного та техногенного характеру збільшує ймовірність втрат ВВП й витрат з державного бюджету країни на їх подолання. Саме тому стаття державного бюджету країни повинна бути визначена шляхом прогнозу таким чином, щоб покрити витрати як на запобігання виникненню ситуацій зазначеного характеру, так і на подолання наслідків від них;

3) проблеми міжнародної співпраці (глобалізація й нестабільність економіко-правового та політичного міжнародного становища вимагає постійного моніторингу зовнішніх чинників впливу, а також внутрішнім з метою якнайшвидшого запобігання негативним наслідкам) [3, с. 13].

Оцінка рівня економічного розвитку країни є одним із пріоритетних напрямів в процесі забезпечення економічної безпеки як на мікро-, так і на макрорівні [2].

Шлемко В.Т. й Бінько І.Ф. звертали увагу на те, що показники економічної безпеки мали, насамперед, відбивати ключові напрями та засади економічного розвитку держави [11]. Науковці запропонували визначити 12 базових індикаторів, які якнайточніше відбиватимуть стан економічного розвитку держави.

У 1999 році, В.М. Геєць представив Методику визначення рівня інтегрального показника економічної безпеки (далі – методика), яка була відбита у Концепції економічної безпеки України, підготовленої спільно з провідними фахівцями Інституту економічного прогнозування [4].

Методика передбачала розрахунок 14 індикаторів різних сфер життєдіяльності суспільства й держави, а саме: збалансованість макроекономічних показників, фінансовий стан суб'єктів господарювання, виробнича інфраструктура, грошово-кредитна система, ринок праці й зайнятість, ринкова інфраструктура, інституційні перетворення, зовнішня торгівля, розвиток науково-технічного прогресу тощо. Зазначена методика слугувала основою розробки наступних методик профільного міністерства. Проте

основним недоліком була складність підрахунку окремих індикаторів у зв'язку із відсутністю статистичного обліку визначених показників.

Провідні науковці Національного інституту проблем міжнародної безпеки НАН України у 2003 році розробили методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України, яка передбачала розрахунок шести груп індикаторів (демографічна безпека, енергетична безпека, інвестиційна та інноваційна безпека, зовнішньоторговельна безпека, соціальна та фінансова безпека) та стала основою методик розроблених у 2007 та 2013 роках [6, с.14–42].

У 2007 році була затверджена Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, де було видозмінено перелік складових частин економічної безпеки (макроекономічна, фінансова, зовнішньоекономічна, інвестиційна, науково-технологічна, енергетична, виробнича, демографічна, соціальна, продовольча безпека) і за основу було прийнято метод агрегування («<...> ґрунтується на так званій теорії «адитивної цінності», згідно з якою цінність цілого дорівнює сумі цінностей його складових частин <...>») й синтезу визначених ознак в єдиному інтегральному показнику.

Методика включала 117 індикаторів, кожен з яких мав своє найбільше і найменше значення, та передбачала певні етапи оцінки економічної безпеки, а саме:

- формування множини індикаторів;
- визначення характеристичних (оптимальних, порогових та граничних) значень індикаторів;
- нормалізація індикаторів;
- визначення вагових коефіцієнтів;
- розрахунок інтегрального індексу [8].

Головним недоліком була відсутність даних щодо оптимального рівня економічної безпеки держави, а також шкали оцінювання й вимог до кількісного та якісного складу експертів [10, с. 164].

Після проведення аналізу й удосконалення Методики 2007 року у 2013 році було затверджено «Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»

29 жовтня 2013 року Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 було затверджено «Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України», де було скориговано кількість показників за складовими частинами економічної безпеки, об'єднані під складові фондова й страхова у безпеку небанківського фінансового ринку, збільшилася кількість показників-індикаторів від 117 до 126 й введено нові одиничні показники-індикатори. [5, с. 138–139]. Процес визначення інтегральної оцінки економічної безпеки передбачав такі етапи:

- формування множини (переліку) індикаторів;
- визначення характеристичних значень індикаторів;
- нормування індикаторів;
- визначення вагових коефіцієнтів;
- розрахунок інтегральних індексів за окремими сферами економіки та інтегрального індексу економічної безпеки загалом [7].

Недоліками обох запропонованих методик є трудомісткість в обчисленні й обмеженість доступу до статистичної інформації.

Критикуючи офіційну методику розрахунку рівня економічної безпеки України Сухоруков А.І. та Харашашвілі Ю.М. наголошують на превалюванні уваги макроекономічної та фінансової складових частин, тоді як демографічна й екологічна віднесені до другорядних. Автори наголошують на необхідності перегляду складу пріоритетних складових частин економічної безпеки держави й активізації дослідження питання тінізації економіки [9, с. 8–12].

Баженова О. запропонувала оптимізаційну модель системи економічної безпеки України, де проведено надзвичайно ґрунтовний аналіз в розрізі основних складових частин економічної безпеки, а також досліджено ключові загрози й показники-індикатори. Головною перевагою зазначеної моделі є те, що взяті до уваги не тільки фактичні значення показників індикаторів, а і їхні граничні межі, що, зі свого боку, надає можливість оптимізувати процес й значення показників економічної безпеки [1].

Отримані результати рівня економічної безпеки держави дадуть змогу визначити наскільки національна економіка стійка й захищена від внутрішніх та зовнішніх загроз. Звертаємо увагу на те, що економічна безпека це не тільки економічна, а й соціальна категорія, від стану якої залежить поступальний розвиток людства й добробут громадян країни.

Висновки та пропозиції. Отже, проведений аналіз підходів й поглядів науковців на проблему визначення рівня економічної безпеки свідчить про те, що лише комплексний аналіз низки показників дасть змогу визначити й окреслити потенційні загрози економічній безпеці держави, а головне – відбити основні засади економічного розвитку держави. Саме тому під час оцінки рівня економічної безпеки пріоритетними вважаємо дослідження основних макроекономічних показників й оцінку темпів економічного зростання за ключовими макроекономічними показниками.

Список використаної літератури:

1. Баженова О.В. Застосування системного підходу до аналізу економічної безпеки держави. *Вісник Київського національного університету. Серія «Економіка»*. 2003. Вип. 66-67. С. 122–124.
2. Денисов О.Є. Параметри та показники оцінки економічної безпеки держави *Державне управління та розвиток*. № 8. 2016. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=996>
3. Економічна безпека : навчальний посібник / О.Є. Користін, О.І. Барановський, Л.В. Герасименко. КНУВС, 2008. 400 с.
4. Геєць В.М. Концепція економічної безпеки України. Інститут економічного прогнозування. Київ : Логос, 1999. 56 с.
5. Мартиненко В.В. теоретико-методичні засади оцінки економічної безпеки національної економіки *Економічний простір*. 2015. № 93. С.131–140.
6. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України / за ред акад. НАН України С.І. Пирожкова. Київ : НІМПБ, 2003. 46 с.
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 29.10.2013 № 1277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>
8. Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економіки України 02.03.2007 № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>
9. Сухоруков А.І., Харазашвілі Ю.М. Щодо методології комплексного оцінювання складників економічної безпеки держави *Стратегічні пріоритети*. № 3 (28). 2013. С. 5–16.
10. Терехов Є. Економічна безпека держави та можливості її вимірювання. *Економічний аналіз*. Вип. 11. Ч. 4. С. 160–165.
11. Шлемко В.Т., Білько І.Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення : монографія. Київ : НІСД, 1997. 144 с.

Shevchuk I. Methodological bases for assessing the state's economic security

The article analyzes the methodical principles for assessing the level of the economic security of the state and justifies the advantages and disadvantages of individual approaches, and the possibility and feasibility of their application in modern applied scientific developments is determined. Thus, the method of determining the level of integral indicator of economic security provided for the calculation of 14 indicators of various spheres of life of society and the state. The methodological recommendations for assessing the level of economic security of Ukraine, developed in 2003, provided for the calculation of six groups of indicators. In 2007, the Methodology for Calculating the Level of Economic Security of Ukraine was approved, where the list of components of economic security was modified and based on the method of aggregation and synthesis of certain features in a single integral indicator. The methodology included 117 indicators, each of which had its highest and least value, and envisaged certain stages of assessing economic security.

After analyzing and refining the 2007 Methodology in 2007, the "Methodological Recommendations for Calculating the Level of Economic Security of Ukraine" was approved, where the number of indicators on the components of economic security was adjusted and the number of indicator indicators increased from 117 to 126, and new unit indicators-indicators were introduced. The disadvantages of the proposed techniques are the complexity of the

calculation and the limited access to statistical information. Some scholars criticizing the aforementioned methods emphasized the growing attention to the macroeconomic and financial components and the need to revise the composition of the priority components of the state's economic security and to intensify the study of the issue of shadowing of the economy. An optimization model of the system of economic security of Ukraine was also analyzed, which envisaged a thorough analysis in terms of the main components of economic security, as well as key threats and indicator indicators. The main advantage of this model is that not only the actual values of indicator indicators, but also their limits, are taken into account, which in turn provides an opportunity to optimize the process and values of the indicators of economic security

The main blocks of problems that arise in the economic subsystem of the state are analyzed, in particular: problems of the national economic complex; problems of functioning of the national economy in the conditions of emergency situations; problems of international cooperation. It is determined that the estimation of the level of economic development of the country is one of the priority directions in the process of providing economic security at both micro and macro levels. Investigated The author noted the need to take into account subjective opinions of scientists in order to form a system of indicators, taking into account the impact of threats and optimization of the process of determining the criteria of economic security of the state. Attention is drawn to the fact that in today's conditions the development of universal approaches to the definition of indicators of economic security is extremely relevant, which will ensure that the exact calculation of the required indicators is very accurate. It is noted that only a comprehensive analysis of a number of indicators will enable to identify and outline the potential threats to the country's economic security and to reflect the basic principles of the country's economic development. The conducted research made it possible to conclude that in assessing the level of economic security, we consider the study of the rates of economic growth in key macroeconomic indicators to be a priority.

Key words: *state, indicators, economic system of the state, national economy, indicators.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.075:681.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.25>

О. С. Малюхов

аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківського національного університету
міського господарства імені О. М. Бекетова

ДОСЛІДЖЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ДОПОМОГОЮ SMART-ТЕХНОЛОГІЙ

У статті проаналізовано можливості потенціалу модернізації публічного управління щодо перспективи та потреби впровадження smart-технологій в діяльність органів влади.

Під час дослідження доведено гіпотезу щодо того, що в основу публічного управління має бути покладена інтеграція новітніх Smart-технологій на різних ланках життя населених пунктів: зокрема, забезпечення кращого рівня послуг для населення, зниження бюджетних витрат, модернізація інфраструктури, енергетичної сфери, підтримка малого та середнього підприємництва, підвищення якості сфер здоров'я, та освіти, розв'язання екологічних проблем населених пунктів. Зазначено, що дослідницькою групою, включно автора статті, було проведено соціологічне дослідження щодо формування сприятливого середовища для впровадження реформи децентралізації на теренах української держави та акцентовано увагу на деяких аспектах, які стосуються модернізації публічного управління. За результатами опитування було здійснено оцінку сучасного стану взаємодії органів місцевого самоврядування та українського суспільства. Узагальнено основні проблеми мешканців населених пунктів України, їх інформованість про діяльність влади та можливості впливати та контролювати виконання рішень місцевої влади. З'ясовано потребу та перспективи впровадження Smart-технологій в діяльність органів публічного управління. Здійснено огляд законодавства України, який засвідчує про незакінченість створення нормативно-правової бази для впровадження інформаційно-комунікаційних технологій. Наголошено, що серед серйозних проблем, які гальмують налагодження розвитку місцевості є недостатня інформованість громадян, вони не мають можливості оперативно повідомляти органи влади щодо виникнення проблем та впливати на розвиток свого населеного пункту.

Сучасне суспільство вбачає майбутнє за розвитком інтернет-порталів у мобільних додатках з верифікацією через спеціальний код або за паспортом, де вони могли б впливати на рішення влади та стежити за ходом їх виконання. Визначено, що формування та розвиток інформаційних технологій в Україні, має бути пріоритетним напрямом діяльності, обов'язковим інструментом щодо сприяння розвитку суспільства в усіх його проявах.

Ключові слова: публічне управління, smart-технології, smart-місто, органи місцевого самоврядування, активні громади, диджитал суспільство.

Постановка проблеми. Наразі більшість країн світу використовують інформаційно-комунікаційні технології, з допомогою яких можна розширити можливості публічного управління, а саме: оперативно доводити рішення до населення,

мати зворотний зв'язок від мешканців населених пунктів, громадяни можуть брати участь у прийнятті та контролі виконання рішень влади, запропонувати альтернативні шляхи їх вирішення, а також отримувати якісні послуги, зокрема завдяки високому рівню інформованості громадян.

Сьогодні Україна стоїть на порозі змін: відбувається розбудова інформаційного суспільства, і тому дуже важливо в даний час зрозуміти настрої мешканців, їх готовність до розв'язання проблемних питань та визначити перспективні напрями впровадження Smart-технологій в діяльність органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Кількість наукових досліджень, присвячених питанню впливу інновацій на розвиток різних територій, з кожним роком збільшується. У багатьох закордонних і вітчизняних дослідженнях розглядається методологія оцінювання та порівняння інноваційного розвитку країн, регіонів і міст. Зазначеній тематиці присвячені роботи М. Бойкової, І. Ілліна, М. Салазкіна [2], М. Кавади [13], С. Чукот, В. Дмитренка [12], Н. Кунанець, Р. Небесного, О. Мацюка [8]. Аналіз наукових джерел засвідчив, що процес модернізації публічного управління з допомогою Smart-технологій на сьогодні є релевантним, однак потребує поліваріантності напрямів та механізмів вдосконалення у процесі реформування територіальної організації влади в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Стати країною лідером в інформаційному столітті Україні можливо лише завдяки впровадженню та поширенню інформаційно-комунікаційних технологій між суспільством і владою, що неодмінно призведе до серйозних трансформацій у системі публічного управління. Однак наразі залишається ще низка невирішених проблемних питань, в основні яких простежується незрозумілість настроїв населення та його готовність до таких змін та чи є потреба в цьому, а також у формуванні базових ефективних механізмів модифікації політичної діяльності органів публічної влади в умовах децентралізації та певної кількості каналів взаємодії влади та суспільства для достатнього інформаційного забезпечення громадян та досконалого надання їм послуг. Зазначені вище аспекти зумовили доцільність та актуальність підготовки даної статті.

Мета статті – дослідити трансформаційні зміни в суспільстві з питання інформаційних технологій (Smart-технологій)

в діяльності органів місцевого самоврядування, визначити потребу та перспективи впровадження.

Виклад основного матеріалу. В основу публічного управління має бути покладена інтеграція новітніх Smart-технологій на різних ланках життя населених пунктів: зокрема, забезпечення кращого рівня послуг для населення, зниження бюджетних витрат, модернізація інфраструктури, енергетичної сфери, підтримка малого та середнього підприємства, підвищення якості сфер здоров'я, та освіти, розв'язання екологічних проблем населених пунктів. Саме за цих умов автором та дослідницькою групою кафедри Менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова було проведено соціологічне дослідження на тему: «Створення сприятливого середовища для впровадження реформи децентралізації в Україні» у період з 19 лютого по 5 травня 2019 року.

Об'єктом дослідження виступали працівники органів державної виконавчої влади, посадові особи місцевого самоврядування, науковці, студенти та аспіранти, представники малого, середнього та великого бізнесу, працівники сфери культури, сільськогосподарської галузі, сфери обслуговування та торгівлі.

Мета даного дослідження полягає у визначенні потреб та основних проблем об'єднаних територіальних громад.

Основними завданнями дослідження були такі:

- оцінити сучасний стан взаємодії органів місцевого самоврядування та українського суспільства;
- виявити основні проблеми у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування та суспільства;
- визначити стан якості надання послуг та інформованості мешканців, щодо рішень та стан їх виконання;
- з'ясувати потребу та перспективи впровадження Smart-технологій в діяльність органів публічного управління.

Загальна кількість опитаних – 115 осіб. Вибірка опитування будувалася як стратифікована, багатоступенева,

випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Відповідно до відповідей, респонденти розподілилися таким чином (у % зіставленні):

– за статтю:

чоловіки – 52,2; жінки – 47,8;

– за віком:

від 18 до 28 років – 32,2; від 38 до 45 років – 26,1; 56 років і старше – 7,8; від 29 до 37 років – 21,7; від 46 до 55 років – 12,2;

– за освітою:

мають вчений ступінь – 13; незакінчена вища – 11,3; середня – 0 вища – 67,8; середня спеціальна – 7,8; неповна середня – 0;

– за місцем проживання (область):

Київська – 24; Одеська – 2; Полтавська – 4; Сумська – 10; Харківська – 35; Херсонська – 2; Запорізька – 1; Вінницька – 3; Миколаївська – 4; Львівська – 5; Черкаська – 1; Хмельницька – 6; Донецька – 3; інші – 14;

– за основним заняттям:

представник малого бізнесу – 4,4; медпрацівник – 8,8; працівник органів виконавчої влади – 10,5; аспірант – 3,5; працівник сільськогосподарської галузі – 0,9; студент, слухач – 7; службовець (недержавна служба) – 10,5; науковець – 13,2; працівник сфери культури – 1,8; інші – 14,9; безробітний – 2,6; пенсіонер – 3,5; працівник сфери обслуговування, торгівлі – 0,9; працівник органів місцевого самоврядування – 16,7; представник великого та середнього бізнесу – 0,9;

Одним із завдань було визначити ефективність інформування владою своїх жителів про послуги, які надаються в населе-

ному пункті. Попри положення статті 10 Закону України «Про інформацію» зобов'язує органи місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність і прийняті рішення [7], є деякі проблеми: лише 21,7% респондентів відповіли «інформує», не зовсім задоволені 27,8% вказали варіант відповіді «швидше інформує», а інша частина відповідей більше належить до не інформованості, а саме 18,3% позначили «вагаюсь відповісти», 24,3% – «недостатньо інформовані», 7,9% – «не інформує» (рис. 1.).

Загалом можна зазначити про позитивну тенденцію, якщо порівнювати з загальнонаціональним опитування міського населення України з 5 по 16 листопада 2014 року на замовлення Асоціації міст України Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» у співпраці з фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс», де абсолютна більшість мешканців вважала, що знає про діяльність влади недостатньо – і лише 5,8% дотримувалися протилежної думки [3].

Під час дослідження проаналізовано тенденцію змін ситуації, щодо інформування жителів після впровадження реформи децентралізації, адже отримавши більше повноважень та можливості приймати рішення на регіональному рівні, органи влади несуть як ніколи відповідальність за розвиток своїх територій і повинні бути максимально відкриті перед населенням.

Інструменти, які можуть використовуватися органами влади для інформування жителів відрізняються:

– за правовою та організаційною формою (звіти депутатів і місцевих голів про

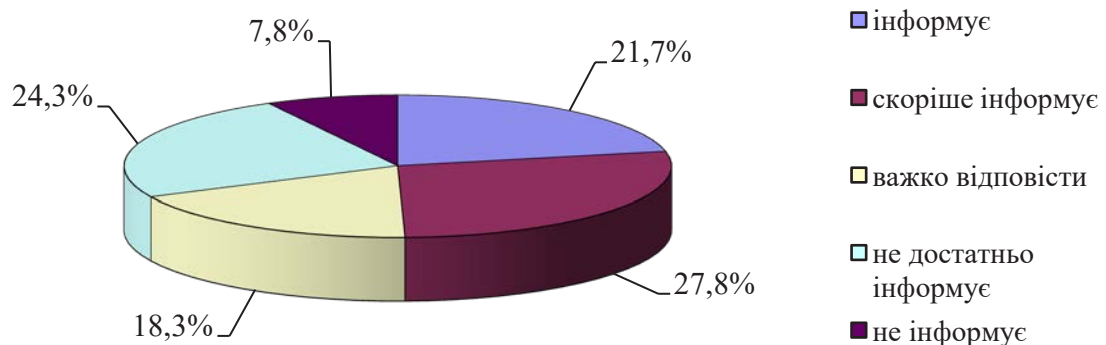


Рис. 1. Розподіл відповідей на запитання: «Оцініть, будь ласка, наскільки ефективно рада (виконавчий орган) інформує своїх жителів про послуги, які надаються в Вашому населеному пункті?»

свою діяльність, інформаційні конференції тощо);

– за кількісним охопленням членів територіальної громади (індивідуальні – особистий контакт; колективні – збори, конференції);

– за характером передачі (усна, документальна, через ЗМІ, Інтернет тощо) [1, с. 291–292].

Слід звернути увагу на позитивні зміни в напрямі інформування з допомогою Інтернет-технологій. Найпопулярнішим методом, згідно з даним опитуван-

ням, є веб-сайти громади (54,8%), які органи влади почали використовувати не так давно, бо до цього просто створювалися сайти, однак інформація була неактуальною. Трохи поступається оголошення в місцевій газеті (48,7%) та соціальні мережі (45,2%), а також інформаційні дошки в приміщенні органів громади (38,3%), зустрічі з головою громади (30,4%), зустрічі з працівниками виконавчого органу (27%), і помітно менше використовують програми на місцевому телебаченні (20%) (рис. 2).

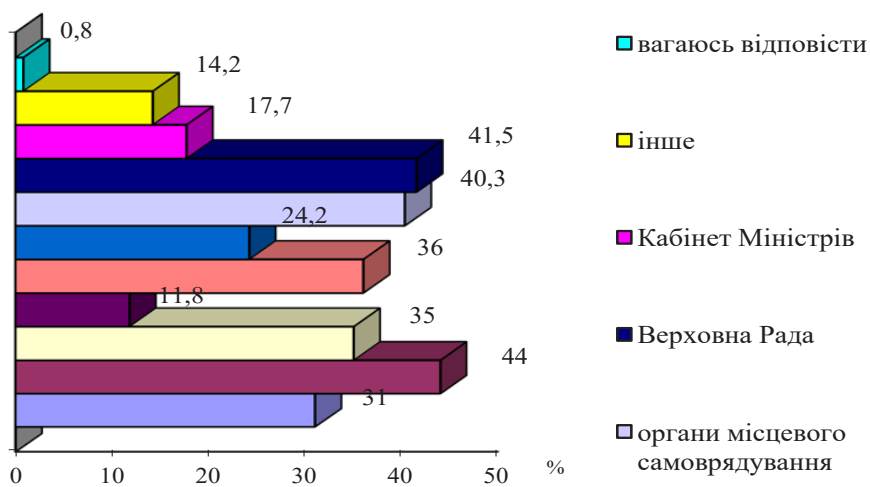


Рис. 2. Розподіл відповідей на запитання: «Які з наведених нижче інструментів використовує ваша рада (виконавчий орган) для інформування?»

Далі було визначено звідки найчастіше беруть інформацію про діяльність влади самі мешканці. 85,2% респондентів зазначили, що основним джере-

лом інформації є інтернет, 31,3% – друзі та родина, 30,4% – сусіди, 27% – телебачення, 25,2% – газети, 13% – радіо (рис. 3).

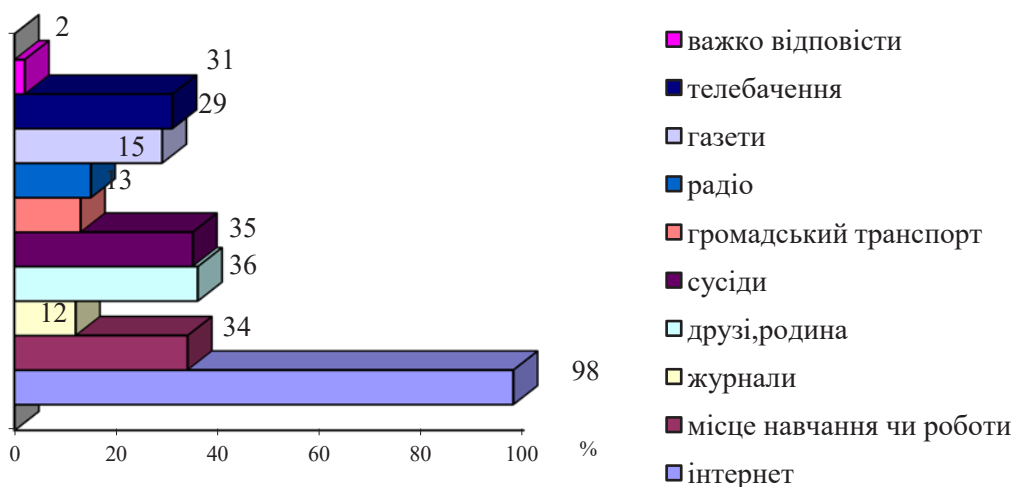


Рис. 3. Розподіл відповідей на запитання: «Назвіть основні ваші джерела інформації про події у Вашому населеному пункті?»

Спостерігається тенденція, коли місцеві влади починають активно впроваджувати офіційні сайти громад, на яких висвітлюють основні події та рішення влади, але наразі важливо в нових трансформаційних реаліях диджитал суспільства розробити портали, де можливо слідкувати за діяльністю комунальних підприємств в реальному часі та мати можливість впливати на рішення. Відповіді респондентів на запитання: «Чи забезпечені Ви інформаційним порталом (сайтом), де можна онлайн стежити за роботою комунальних підприємств, міської (сільської) ради?» поділилися таким чином: 23,7% вважають, що «так» вони забезпечені таким ресурсом, 28,1% – «частково» забезпечені, 36% – відповіли, що не забезпечені таким ресурсом і не мають можливості стежити за роботою комунальних підприємств, 12,3% було «важко відповісти» (рис. 4).

В умовах децентралізації дуже важливо створити механізм, який дає змогу мешканцям впливати на хід виконання

тих чи інших рішень місцевої влади. На жаль 47,4% опитаних вважають, що вони не можуть впливати та позначили «ні», і лише 8,8% респондентів відповіли «так», тобто вони мають важелі для впливу, інші відповіді розподілилися наступним чином 28,1% опитуваних зазначили «частково» та 15,8% – було «важко відповісти» (рис. 5.).

Було б доцільно, аби на даному етапі розвитку української держави саме громадяни були рушіями розвитку свого населеного пункту, але як показали результати дослідження лише 14,9% можуть впливати на розвиток та управління свого населеного пункту, 38,6% респондентів вважають, що «частково», 18,4% вагалася відповісти та 28,1% зазначили, що вони ніяк не можуть впливати на управління свого населеного пункту (рис. 6).

Сьогодні комунікаційні пристрої забрали на себе величезну частину роботи. Користувачі часто використовують їх для роботи з документами та поштою, спілкуванням

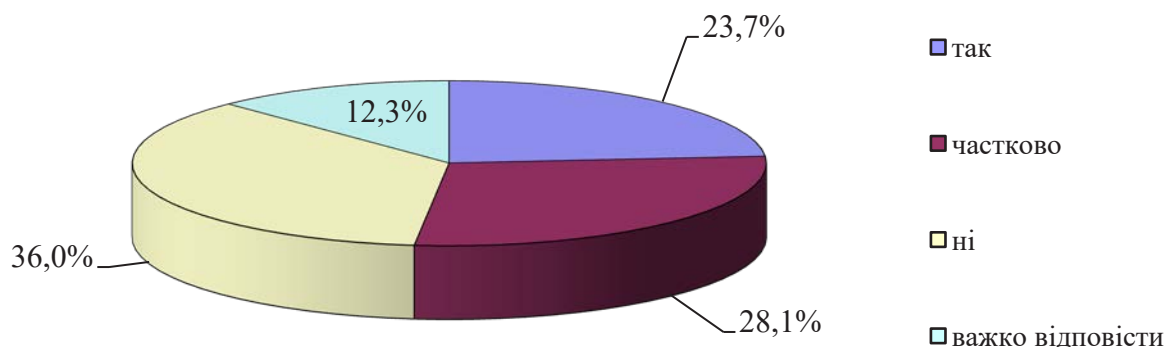


Рис. 4. Розподіл відповідей на запитання: «Чи забезпечені Ви інформаційним порталом (сайтом), де можна онлайн стежити за роботою комунальних підприємств, міської (сільської) ради?»

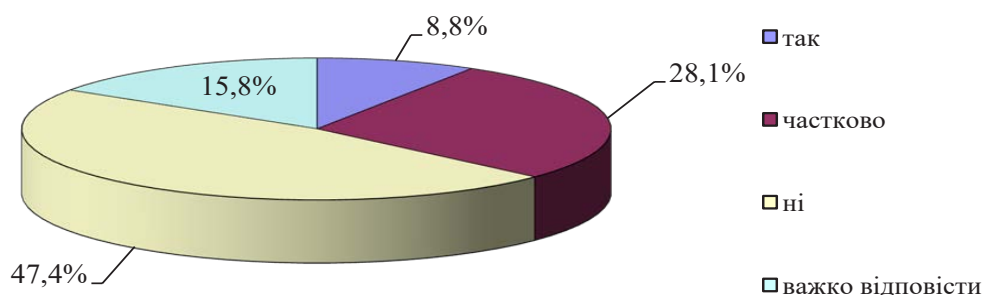


Рис. 5. Розподіл відповідей на запитання: «Чи зможете Ви впливати на хід виконання робіт у вашому населеному пункті?»

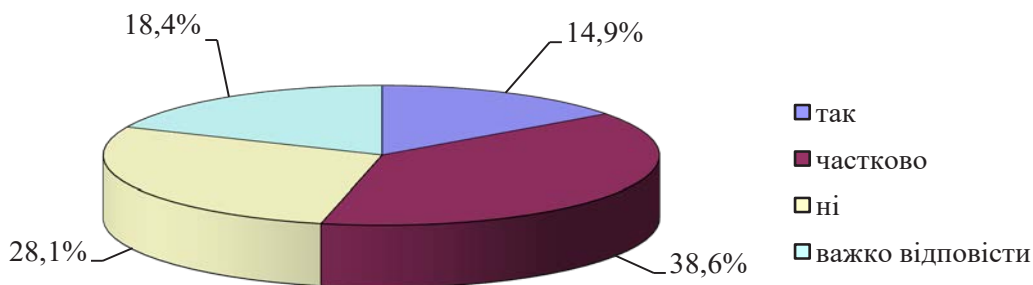


Рис. 6. Розподіл відповідей на запитання: «Як на Вашу думку, Ви особисто маєте можливість впливати на розвиток та управління свого населеного пункту?»

з друзями та родиною. Відповідно, з таким високим рівнем використання комунікаційних пристроїв зростає й асортимент додатків для них. Тому не дивно, що 71,1% опитуваним було б зручно вносити пропозицій до розвитку міста через комунікаційні пристрої, 18,4% – «частково», 5,3% – «важко відповісти», 5,3% – «ні» (рис. 7).

На запитання «Як би вони хотіли вносити пропозиції щодо стану й розвитку інфраструктури міста?» респонденти відповіли наступним чином: більшість вбачають перспективу в онлайн голосуванні через Інтернет з можливістю пропонувати свої варіанти (це може бути офіційний сайт громади, або спеціальний мобільний додаток), деякі зауважили на тому, що

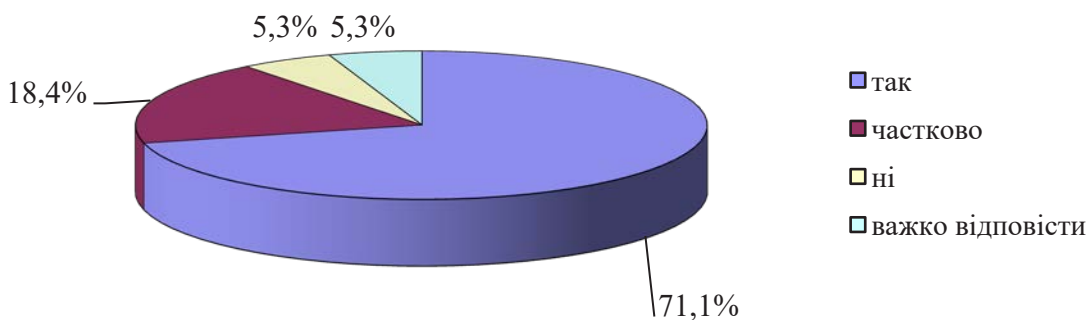


Рис. 7. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, зручно Вам було б мати на Вашому комунікаційному пристрої (телефоні, ноутбучі, комп'ютері) програмне забезпечення для внесення пропозицій щодо стану й розвитку інфраструктури міста?»

в такому випадку повинен бути присвоєний реєстраційний номер або слід проводити авторизацію за паспортом. Меншість опитуваних прагне обговорювати такі питання на зустрічах з представниками органів влади, писати петиції та звернення, а також проводити публічні обговорення, громадські слухання, обговорення проблем на гарячих лініях. Слушно, що опитані звертають увагу на застосування Інтернет-технологій під час обговорень, а саме онлайн-трансляції.

На цьому етапі важливим є усвідомлення органами влади в потребі підготовки до впровадження Smart-технологій, сигналом є абсолютна більшість опитаних (71,9%) тих, хто відповів «так», вважають доціль-

ним запроваджувати Smart-технології до управління їхніми населеними пунктами. А також 24,6% відповіли «частково», вони підтримують впровадження, але не загалом, тільки деякі аспекти. Слід зазначити, що ніхто з респондентів не зробив відмітку «ні», і лише 3,5% вагалися відповісти на нашу думку ці люди просто не досить інформовані з цього приводу (рис. 8).

Також респонденти акцентували увагу на тому, що треба пояснити населенню України що саме розуміється під впровадженням Smart-технологій, а також на яких етапах розвитку централізована інформаційна система може бути ефективною.

Огляд законодавства свідчить, що в Україні не закінчено створення

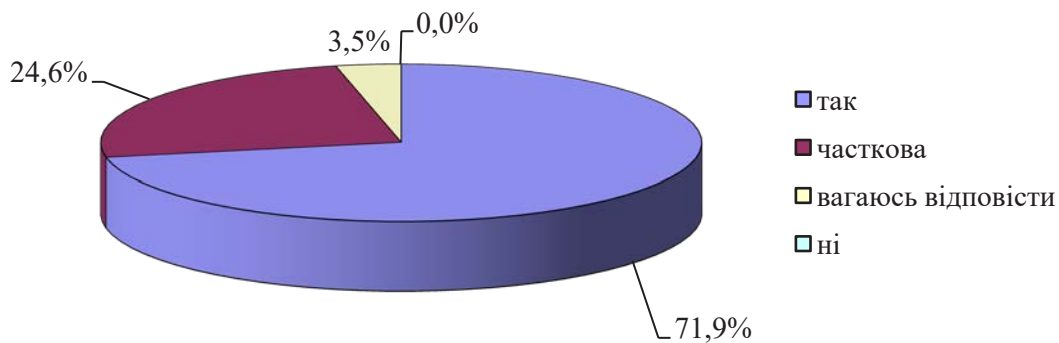


Рис. 8. Розподіл відповідей на запитання: «На вашу думку, доцільно запровадити комунікаційно-інтегровану систему Smart-місто?»

нормативно-правової бази для впровадження інформаційно-комунікаційних технологій. В Україні прийняті:

– Закон України від 01 червня 2010 року № 2297-VI «Про захист персональних даних» [6];

– Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [5];

– Закон «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики для розвитку телекомунікаційних мереж» [4];

– Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2016 року «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» [10];

– Постанова Верховної Ради від 3 липня 2014 року № 1565-VII «Про забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» [9];

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [11];

Слушно, що нормативна база для систем інтелектуальне місто (smart city) зведена в каталог міжнародних норм ISO 37120: 2014. Документ передбачає 100 показників, які розміщені в 17 тематичних напрямках, пов'язаних з різними аспектами функціонування міста [14].

З огляду на необхідність оновлення законодавчої бази для розбудови сучасного інформаційного суспільства було б доцільно прийняти, нормативні акти, які стосуються врегулювання питань щодо доступу до інфраструктури, розвитку

електронних довірчих послуг, можливості для органів державної влади користуватися «хмарними» технологіями, а також регулювання та функціонування ринку електронних комунікацій загалом.

Висновки та пропозиції. Отже, на разі невіддільною складовою частиною розвитку суспільства є інформаційно-комунікаційні технології, тому їх впровадження в систему публічного управління є еволюційною складовою частиною розвитку управлінських методів. Сьогодні населення потребує підвищення рівня інформованості щодо діяльності влади у містах, та активно пролонгує застосування Smart-технології управління своїм населеним пунктом, через інформаційні портали або мобільні додатки, що забезпечить прозорість прийняття управлінських рішень та підвищить якість надання адміністративних послуг.

Отримані результати анкетування дають підстави для обґрунтування та визначення основних методів впровадження Smart-технологій в систему публічного управління.

Аналізуючи відповіді респондентів варто наголосити, що серед серйозних проблем, які гальмують налагодження розвитку місцевості є недостатня інформованість громадян, вони не мають можливості оперативно повідомляти органи влади щодо виникнення проблем та впливати на розвиток свого населеного пункту. Слушно, що громадяни вбачають майбутнє за розвитком інтернет-порталів у мобільних додатках з верифікацією через спеціальний код або за паспортом, де вони могли б впливати на рішення влади та стежити за ходом їх виконання.

Таким чином, формування та розвиток інформаційних технологій в Україні, має бути пріоритетним напрямом діяльності, обов'язковим інструментом щодо сприяння розвитку суспільства в усіх його про-явах: додаткові зручності, нові можливо-сті, забезпечують від загроз примітивних маніпуляцій.

Список використаної літератури:

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Ін Юре. 2003. 512 с.
2. Бойкова М.В., Ильина И.Н., Салазкин М.Г. Будущее городов. Города как агенты гло-бализации и инноваций. 2011. <https://cyberleninka.ru/article/n/buduschee-gorodov-goroda-kak-agenty-globalizatsii-i-innovatsiy>
3. Галузевий моніторинг № 18. Резуль-тати загальнонаціонального опитування міського населення України та службов-ців органів місцевого самоврядування міст щодо проблем місцевого самовря-дування та ставлення до децентралі-зації влади. *Видання Здійснено в рам-ках Проекту USAID «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місце-вого самоврядування в Україні» (ДІА-ЛОГ)* http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1obkdalynka_tak.pdf
4. Про доступ до об'єктів будівництва, транс-порту, електроенергетики для розвитку телекомунікаційних мереж : Закон Укра-їни № 1834-VIII від 7 лютого 2017 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 11. Ст. 111.
5. Про доступ до публічної інформа-ції : Закон України від 13 січня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 32, Ст. 314.
6. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 року. Відомо-сті Верховної Ради України. 2010, № 34, Ст. 481
7. Про інформацію : Закон України № 2657 від 2 жовтня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 48. С. 650.
8. Кунанець Н.Е., Небесний Р.М., Мацюк О.В. Особливості формування цілей соці-альних та соціокомунікаційних складо-вих у проектах «розумних міст». *Вісник Національного університету «Львів. Полі-техніка» Серія «Інформаційні системи та мережі».* 2016. № 854. С. 257–274.
9. Про забезпечення розвитку інформацій-ного суспільства в Україні : Постанова Верховної Ради України № 1565-VII від 3 липня 2014 року *Відомості Верховної Ради України.* 2014, № 33, Ст.1163.
10. Про Рекомендації парламентських слу-хань на тему: «Реформи галузі інфор-маційнокомунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору Укра-їни» : Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2016 року. *Відомості Вер-ховної Ради України.* 2016, № 17, Ст. 191.
11. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність орга-нів виконавчої влади : Постанова Кабі-нету Міністрів України № 3-2002-п від 4 січня 2002 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2002. № 3
12. Чукот С.А. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місце-вому рівні. *Інвестиції : практика та дос-від.* 2016. № 13. С. 89–93.
13. Cavada M. Do smart cities realise their potential for lower carbon dioxide emis-sions? *Engineering Sustainability : pro-ceedings of the Institution of Civil Engi-neers.* 2016. Vol. 169, issue 6. P. 243–252.
14. ISO 37120: 2014 Sustainable development of communities. *Indicators for city services and quality of life.* <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37120:ed-1:v1:en>

Maliukhov O. Investigation the potential of modernization of public administration by means of smart technologies

The article analyzes the potential of the modernization of public administration regarding the prospect and the need for the introduction of smart technologies into the work of the authorities.

During the research, the hypothesis that the basis of public administration should be the integration of the latest Smart-technologies in different parts of the settlements has been proved: in particular, provision of a better level of services for the population, reduction of budget expenditures, modernization of infrastructure, energy sector, support for small and medium-sized businesses, improving the quality of health and education, and addressing the ecological problems of settlements. It was noted that the research group, including the author of the article, conducted a sociological study on the creation of a favorable environ-ment for the implementation of the decentralization reform within the Ukrainian state and

focused on some aspects related to the modernization of public administration. According to the results of the survey, an assessment was made of the current state of interaction between local government and Ukrainian society. The main problems of inhabitants of Ukraine, their awareness of the activity of the authorities and the ability to influence and control the implementation of local government decisions are generalized. The necessity and prospects of implementation of Smart-technologies in the activity of public administration bodies are found out. A review of the legislation of Ukraine was carried out, which testifies to the incompleteness of the creation of a legal and regulatory framework for the implementation of information and communication technologies. It is stressed that among the serious problems hindering the development of the local area is the lack of citizens' awareness; they are not able to inform the authorities promptly about the emergence of problems and influence the development of their settlement.

Modern society sees the future of the development of Internet portals in mobile applications with verification through a special code or passport, where they could influence the decision of the authorities and monitor the progress of their implementation. It is determined that the formation and development of information technologies in Ukraine should be a priority direction of activity, a compulsory instrument for promoting the development of society in all its manifestations.

Key words: *public administration, smart-technologies, smart-city, local governments, active communities, digital society.*

УДК 352.075

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.26>

Ю. І. Малюхова

аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківського національного університету міського господарства
імені О. М. Бекетова

СПЕЦИФІЧНІСТЬ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ МІСТ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто специфіку сучасної системи управління інфраструктурою міст в Україні. Виявлено, що сьогодні більшість громадян стикаються з такими проблемами, як низька якість та недоступність базових публічних послуг, зокрема: соціальна незахищеність, ігнорування потреб містян, не комфортність життя, застарілість інфраструктури міста, низька якість комунальних послуг, корупція, відсутність обладнання паркувальних зон, нерозвиненість транспортної інфраструктури, невдоволення населення щодо діяльності публічних органів влади.

Під час дослідження було здійснено аналіз результатів загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного дослідницькою групою, до складу якої входила автор статті. Насамперед було порушено питання щодо реформування влади та утворення територіальних громад. Слід зауважити, що результати приємно вразили, бо більшість громадян все ж таки турбують події щодо створення об'єднаної територіальної громади у місцевості, де вони проживають.

Далі було зумовлено основні проблемні вектори, що стримують розвиток інфраструктури, зокрема, корумпованість відповідальних осіб за даний розвиток у населеному пункті та збільшення вартості на житлово-комунальні послуги. Також було здійснено оцінку ступеню «проблемності» видів міської громадської інфраструктури. За результатами анкетування стало очевидно, що «житлово-комунальне господарство» займає перше місце в актуальності рейтингу, «транспортний комплекс» займає другу сходинку. Останнє місце в рейтингу зайняли «системи управління, зв'язку, інформації та інші організації, які обслуговують міські потреби», що говорить про достатню інформованість мешканців, на їх власну думку.

З огляду на результати опитування з'ясовано перспективні напрями розвитку системи управління інфраструктурою міст України, які полягають у пошуку додаткових інструментів та ресурсів для розвитку міської інфраструктури, системи життєзабезпечення населених пунктів, створенні умов для підвищення ефективності та надійності функціонування дорожнього господарства, залучення інвестицій у технічне переобладнання об'єктів громадського транспорту та дорожньої інфраструктури, введенні smart-технологій в діяльність органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне управління, інфраструктура, система управління інфраструктурою міст, територіальна громада, органи публічної влади.

Постановка проблеми. Сучасна система управління інфраструктурою міст у розвинених країнах світу характеризується різними методиками та розробками, що спонукають до дій та стратегічного планування влади, які знаходяться на місцях, через посилення самоврядування, синергії громади та побудови громадянського суспільства. Однак, сьогодні наукові дослі-

дження щодо зазначеної проблематики є неповними та потребують подальшого аналізу функціонування системи управління інфраструктурою міст в умовах децентралізації та практичних рекомендацій щодо чіткого та цілісного планування. Основними причинами у ситуації, що склалася, є відсутність можливості у громадян задовольнити свої потреби, недоступність або низька якість базових публічних послуг, зокрема, через брак достатніх

і різноманітних джерел доходів, відсутність соціальної інфраструктури, а також відсутність перспектив покращення ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо оптимізації системи управління інфраструктурою міст нині досить часто обговорюється у наукових колах. Особливу увагу зазначеній тематиці приділили такі вітчизняні вчені, як: В. Геєць [2], Ю. Мельник, [6], В. Луговий [4], О. Крайник [5]. Низка дослідників процесів сучасної урбанізації (С. Вебстер, Ф. Ву, Ч. Го, І. Джилл, Ф. Жанг, Г. Роджерс, А. Янг) зазначають, що нині дедалі більше зростає роль інтегративних чинників цього процесу [3], серед яких ключове місце займає рівень розвитку інфраструктури, а його сфера, раніше локалізована в містах, поширюється і на сільську місцевість, охоплюючи все суспільство загалом [10].

Однак на цім досі залишаються не до кінця вивченими можливості розвитку системи управління інфраструктури в умовах децентралізації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Низька якість та недоступність базових публічних послуг, зокрема соціальна незахищеність, ігнорування потреб містян, не комфортність життя, застарілість інфраструктури міста, низька якість комунальних послуг, корупція, відсутність обладнання паркувальних зон, нерозвиненість транспортної інфраструктури середньої складає основу незадоволення населення владою. Особливо тяжка ситуація склалася на регіональному рівні та депресивних територіях. Одна з основних причин ситуації, що склалася – застаріла система управління інфраструктурою, що потребує модернізації та вдосконалення. Тому з допомогою пізнання проблем населення та розуміння їх позиції та готовності до змін, можливо знайти шляхи удосконалення старої мало ефективної системи управління.

Мета статті полягає у визначенні проблемних аспектів, що на сьогодні найбільше турбують населення з огляду стару систему управління інфраструктурою за для формування нової стратегії розвитку, та специфічності формування системи управління інфраструктурою міст в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Для визначення стану та перспектив розвитку формування системи управління інфраструктурою міст України автор брала участь у загальнонаціональному соціологічному дослідженні за темою «Створення сприятливого середовища для впровадження реформи децентралізації в Україні», що проводилося аспірантами та викладачем кафедри Менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова. Дослідження проводилося з допомогою експертного опитування та було реалізовано в період з 19 лютого по 5 травня 2019 року, методом анкетування було опитано 115 осіб.

Об'єктом дослідження виступили працівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представники малого, середнього та великого бізнесу, працівники сфери культури, сільськогосподарської галузі, сфери обслуговування та торгівлі, медичні працівники, службовці (недержавна служба), науковці, працівники освітнього закладу, студенти, слухачі, аспіранти, пенсіонери та безробітні, що у відсотковому співвідношенні розподілилися таким чином, як показано на рис. 1.

Анкетування проводилося на всій території України, найбільшу кількість опитованих виявлено у Київській, Харківській, Сумській, Хмельницькій, Львівській областях.

Серед опитаних 33% – мешканці столиці та міст, де виявлено понад 1 млн жителів, 6,1% проживають у місті, де понад 500 тис. жителів, 12,2% мешкають у місті, де понад 300 тис. жителів, 24,3% – у невеликому місті, 13,9% – у селищі міського типу, 9,6% – у сільській місцевості, 0,9% – не визначилися з відповіддю.

Метою даного соціологічного дослідження було визначення потреб та основних проблем об'єднаних територіальних громад.

Одними з основних завдань дослідження визначено:

– виявити основні ступені «проблемності» видів інфраструктури населених пунктів України під час реформування влади;



Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Ваше основне заняття?» (у % до всіх)

– з'ясувати перспективи розвитку системи управління інфраструктурою міст України в умовах децентралізації.

Новостворені територіальні громади повинні створювати сприятливі умови для економічного зростання на місцях, залучати всі важелі для залучення інвестицій, розвитку підприємництва, малого та середнього бізнесу, сприяти створенню нових робочих місць та зростанню самозайнятості населення. Від розв'язання цих питань напряду залежить добробут місцевих мешканців, гарантії щодо наповнення місцевих бюджетів, темпи зростання надходжень до державного бюджету, а отже – й зростання добробуту країни загалом [1].

На сучасному етапі української держави дуже важлива довіра та цікавість місцевого населення до подій утворення громад, більшість респондентів (які відповіли «так» (33%), «швидше так» (29,6%) турбують

події щодо створення об'єднаної територіальної громади у місцевості, де вони проживають, 13,9% визначили, що «вагаються відповісти» на дане питання, однак приблизно 20% (які відповіли «швидше ні» (9,6%), «ні» (13,9 %) не хвилюють взагалі процеси щодо реформування влади. Розподіл відповідей наочно відображено на рис. 2.

Варто зазначити, що протягом 2015-2019 років було створено 888 об'єднаних територіальних громад (з них 82 очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів (в тому числі 45 об'єднаних територіальних громад, у яких вибори не відбулись у зв'язку з введенням військового стану) та 24 міста обласного значення, до яких приєдналися територіальні громади [7].

Визначено, що найбільше створено територіальних громад у таких областях, як Житомирська, Запорізька, Дніпропетровська, Чернігівська, Хмельницька.

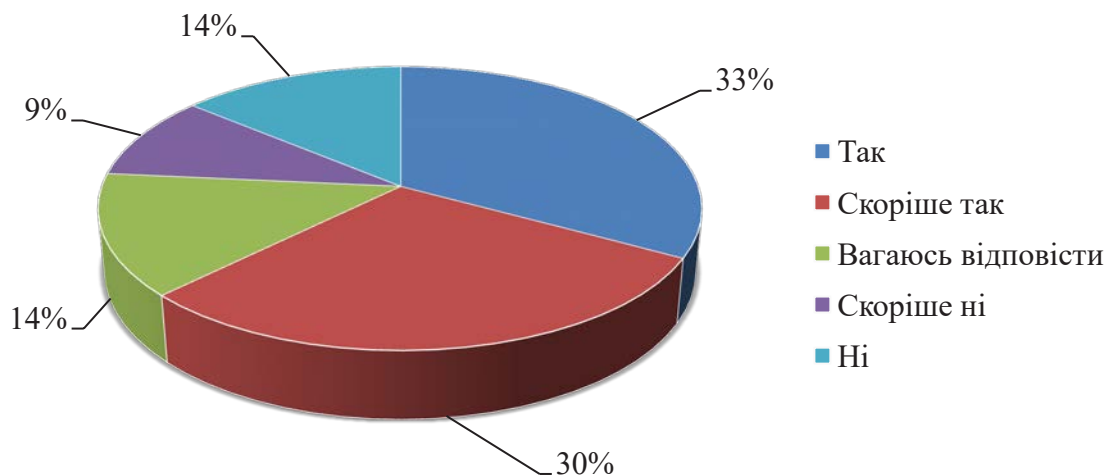


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи турбують Вас події щодо створення об'єднаної територіальної громади у місцевості, де Ви проживаєте?» (у % до всіх)

Слушно, що добровільність у створенні об'єднаних громад заохочується державою. Такі громади отримують з державного бюджету субвенцію на розвиток інфраструктури. Обсяг субвенції щорічно розраховується за формулою, яка враховує кількість сільського населення об'єднаної громади та площу її території. Чим більша громада, тим більшим є обсяг інфраструктурної субвенції. Для об'єднаних громад ці кошти стали «підйомними». Більшість з них чи не вперше за майже 30 років відремонтували та побудували нові заклади соціальної інфраструктури, спортивні, культурні об'єкти, дороги, водогони, закупили комунальну техніку тощо [9].

У дослідженні методологічний підхід до реформування місцевого самоврядування та територіальної організації соціальної інфраструктури, який пов'язаний із розмежуванням повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, базується на п'яти провідних принципах: субсидіарності, доступності соціальних послуг, повсюдності й фінансової спроможності місцевого самоврядування, партнерства між державою і місцевим самоврядуванням [8, с. 7–8].

Першочерговим завданням групи дослідників стало визначення проблемних аспектів, що на сьогодні найбільше турбують респондентів. За підсумками анкетування визначено, що найбільше

опитуваних турбують проблеми щодо корумпованості влади (47%), зростання цін на товари та послуги (44,3%), вартості житлово-комунальних послуг (39,1%) і низького рівня культури та освіти в суспільстві (38,3%). Найменше респондентів цікавили питання щодо житлових проблем (0,9%), недостатності інформації для розв'язання певних проблем (4,3%), недостатності рівня комп'ютеризації (6,1%). Акцентовано увагу на таких аспектах як: військовий конфлікт на сході України, деградуєчий загальний рівень просвітленості та компетентності громадян, слабкі цінності у суспільстві, введення незрозумілої політики щодо старих автомобілів на європейських номерах, розвиток новоствореної об'єднаної територіальної громади.

На запитання «Виконавчий орган об'єднаної територіальної громади надає жителям територіальної громади низку послуг. Які послуги, після об'єднання територіальної громади, ваша рада чи виконавчий комітет почали виконувати додатково? (якщо процес об'єднання не відбувся зазначте послуги, які Ви хотіли б, щоб Ваша рада чи виконавчий комітет почали виконувати додатково)» відповіді розподілилися таким чином: респонденти переконані, що вкрай необхідно органам публічної влади зосередити увагу на питаннях щодо розвитку місцевої інфраструктури (будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та упорядкування

території) (56,5%) та утримання вулиць і доріг на території об'єднаної громади (52,2%) і найближчим часом розв'язати нагальні проблеми з даного приводу. Опитані також зазначили такі послуги, як: забезпечення надання первинної медичної допомоги (42,6%), організація роботи центрів надання адміністративних послуг (40,9%), управління відходами (37,4%), організація роботи закладів фізичної культури та спорту (напр., спортивних майданчиків, дитячо-юнацьких спортивних шкіл тощо) (34,8%), соціальний захист та соціальне забезпечення (33,9%), управління земельними ресурсами (в тому числі, прийняття житлових будівель в експлуатацію) (31,3%), організація роботи культурно-освітніх закладів (напр., будинків культури, клубів, бібліотек тощо) (22,6%), організація пасажирських перевезень на території об'єднаної громади (21,7%), забезпечення громадської безпеки (20%), забезпечення дошкільної освіти (20%). Менше ніж 20% респонденти зазначили такі послуги: забезпечення загальної середньої освіти (18,3%), забезпечення виховання та навчання дітей, які потребують соціальної допомоги та реабілітації (школи-інтернати загального профілю) (18,3%), забезпечення пожежної охорони (13,9%), збереження природних

надр (ліс, гравій, вода) (0,9%). Варто зазначити, що 5,4% опитуваних вагаються відповісти та не знають, що органи влади почали виконувати додатково. Таким чином, підсумувавши, бачимо, що суспільство потребує значних змін в системі управління інфраструктурою населених пунктів та формуванні ефективних шляхів і заходів з розбудови інфраструктури.

На думку респондентів головна проблема сучасного міського життя полягає у:

- соціальна незахищеність, ігнорування потреб містян (33,9%);
- не комфортність життя (15,7%);
- застарілість інфраструктури міста (61,7%);
- низька якість комунальних послуг (40%);
- корупція (42,6%);
- відсутність обладнання паркувальних зон, нерозвиненість транспортної інфраструктури (40%);
- забруднення (36,5%).

Отже, на даному етапі більшість суспільних проблем відображені в аспектах матеріального характеру (рис. 3).

Також було здійснено оцінку ступеню «проблемності» видів міської громадської інфраструктури таким чином, як зображено у табл. 1.

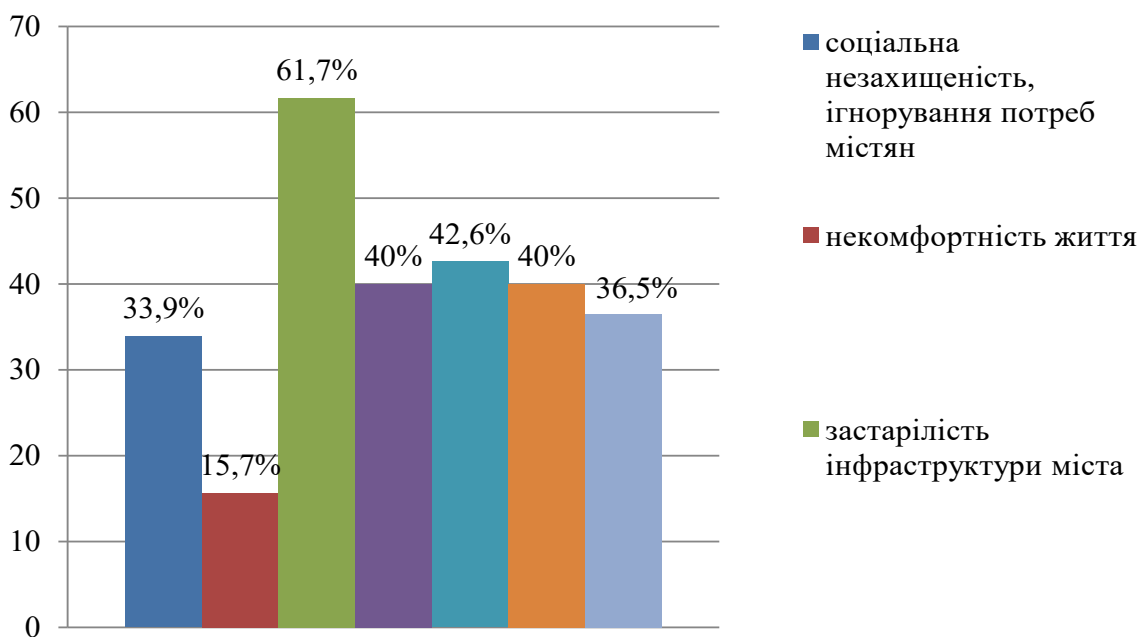


Рис. 3. Розподіл відповідей опитуваних на запитання: «Яка головна проблема сучасного міського життя?» (у % до всіх)

Таблиця 1

Розподіл відповідей опитуваних на запитання: «Як Ви оцінюєте ступінь «проблемності» видів міської громадської інфраструктури?» (у % до всіх)

| № п/н | Вид інфраструктури | Місце актуальності рейтингу проблеми | | | | |
|-------|--|--------------------------------------|----|----|----|----|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Житлово-комунальне господарство | 7 | 10 | 29 | 25 | 43 |
| 2. | Транспортний комплекс | 4 | 18 | 31 | 31 | 30 |
| 3. | Системи управління, зв'язку, інформації та інші організації, які обслуговують міські потреби | 6 | 25 | 50 | 23 | 10 |
| 4. | Соціальна інфраструктура (освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, соціальні служби) | 5 | 13 | 54 | 31 | 11 |
| 5. | Комплекс споживчого ринку (торгівля, громадське харчування, побутове обслуговування населення) | 5 | 24 | 46 | 29 | 10 |
| 6. | Забезпечення громадської безпеки на території муніципальної освіти | 4 | 19 | 51 | 27 | 13 |

За даними табл. 1 очевидно, що «житлово-комунальне господарство» займає перше місце в актуальності рейтингу проблеми посеред всіх запропонованих видів міської громадської інфраструктури. «Транспортний комплекс» знаходиться на другому місці в рейтингу, бо відповіді респондентів розподілилися майже однаково між оцінками 3, 4 та 5. Наступне місце займає «соціальна інфраструктура (освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, соціальні служби)», найвищою оцінкою є 3. Надалі громадяни в рейтингу зазначили «забезпечення громадської безпеки на території муніципальної освіти» та «комплекс споживчого ринку (торгівля, громадське харчування, побутове обслуговування населення)» відповідно. Останнє місце в рейтингу зайняли «системи управління, зв'язку, інформації та інші організації, які обслуговують міські потреби», що говорить про достатню інформованість мешканців, на їх власну думку.

Сьогодні в політиці регіонального розвитку України поступово відмічається зростання інфраструктурних і соціальних нерівностей. Для підвищення конкурентоздатності й сприяння соціально-економічній сталості територій необхідно удосконалення стратегічних і тактичних підходів до обґрунтування і реалізації принципів децентралізації та місцевого самоврядування: цілей, інститутів та відповідних механізмів [8, с. 6].

Надалі необхідністю було з'ясувати перспективи розвитку системи управління інфраструктурою населення України в умовах децентралізації, тому на запи-

тання «особисто Ви готові брати участь у заходах для покращення упорядкування Вашого населеного пункту (саджати дерева, брати участь у прибиранні парків, берегів річок, у виступах проти вирубування дерев та ін.)?» зазначили, мають досвід і готові брати участь (51,3%) в подібних заходах, однак, третина (32,2%) не мають досвіду, проте готові брати участь, що є позитивним аспектом на шляху до розвитку системи управління інфраструктурою. 7,8% опитуваних завагалися відповісти та 5,2% не мають досвіду і не готові брати участь та 3,5% мають досвід і не готові брати участь у заходах для покращення упорядкування. Наочно дані зображені на рис. 4.

З огляду на те, що в попереднє питання дає чітке розуміння готовності населення до чітких дій щодо зміни свого устрою життя, постало наступне питання: «Чи готові Ви нести певні фінансові витрати для покращення інфраструктури у Вашому населеному пункті?». Відповіді на запитання розподілилися таким чином: так і навіть досить значні (8,7%), так, але не значні (59,1%), ні (19,1%) опитуваних, завагалися відповісти (13%). Так деякі респонденти зауважують, що для цього вже передбачається податками, які ми сплачуємо, так готові зазнавати збитків лише на свої проекти. Наочно дані зображені на рис. 5.

В дослідженні кожен з опитуваних мав змогу висловитися та запропонувати, які об'єкти інфраструктури необхідно збудувати чи відновити у їх населеному пункті зокрема: дороги, парки, будинки

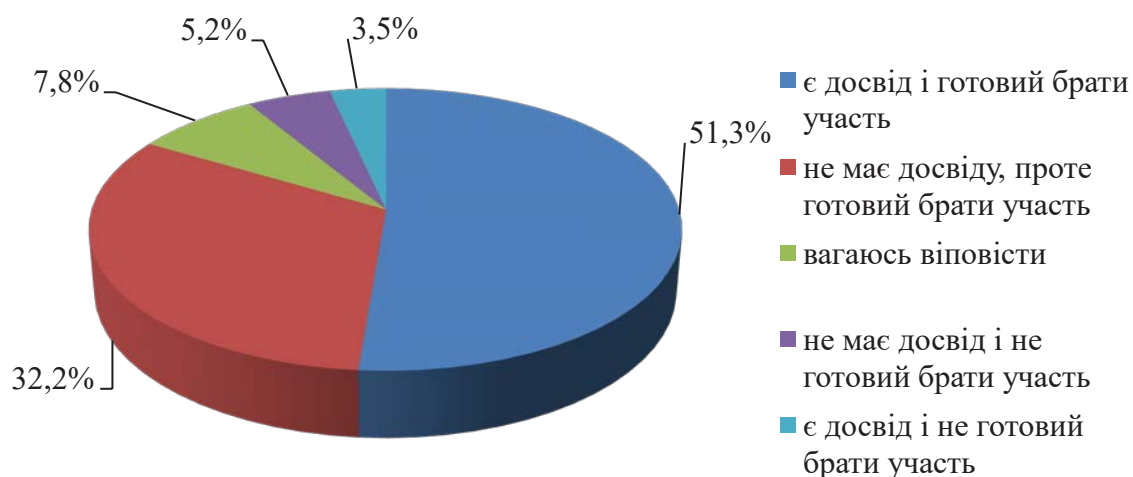


Рис. 4. Розподіл відповідей опитуваних на запитання: «Особисто Ви готові брати участь у заходах для покращення упорядкування Вашого населеного пункту (саджати дерева, брати участь у прибиранні парків, берегів річок, у виступах проти вирубування дерев та ін.)?» (у % до всіх)

культури, нові станції метро, спортивні майданчики, провести реконструкцію парку для відпочинку, сільський клуб, водовідвідні канали, трамваї, котельня – проблема з опаленням, дитяча лікарня, громадські туалети, приміщення кінотеатру, смітче-перероблювальну станцію.

Висновки та пропозиції. Отже, сучасний рівень розвитку технічної та транспортної інфраструктур не відповідає потребам населення міст України. До основних проблем варто віднести: незадовільний стан дорожнього покриття, зношеність рухомого складу транспорту міста, відсутність в достатній кількості паркових

зон та місць дозвілля для молоді, застарілість мереж та обладнання інженерної системи міста. Така ситуація зумовлена застарілими підходами до управління містом, а саме інфраструктурою, реформа децентралізації дала можливості для змін, але наразі місцева влада не використовує модернізовані методи публічного управління. Сучасна громада потребує нових підходів до розв'язання питань з інфраструктурою з використанням перспективних новітніх технологій.

Управління в інфраструктурі потребує нівелювання обмежень міського розвитку, які створюють загрози безпеці систем

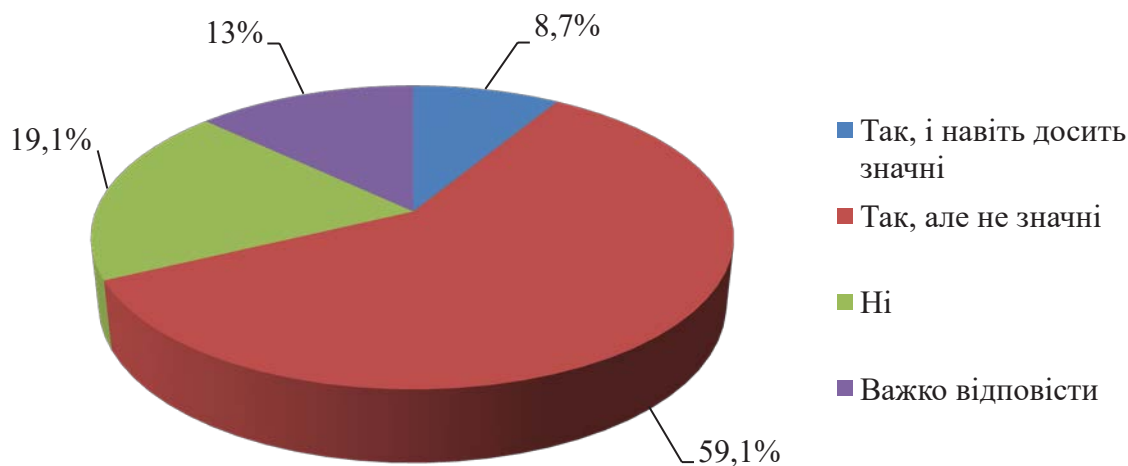


Рис. 5. Розподіл відповідей опитуваних на запитання: «Чи готові Ви нести певні фінансові витрати для покращення інфраструктури у Вашому населеному пункті?» (у % до всіх)

життєзабезпечення міст, знижують рівень конкурентоспроможності урбанізованих територій.

Перед органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування поставлене завдання щодо пошуку додаткових інструментів та ресурсів для розвитку міської інфраструктури, системи життєзабезпечення міст, створення умов для підвищення ефективності та надійності функціонування дорожнього господарства, залучення інвестицій у технічне переобладнання об'єктів громадського транспорту та дорожньої інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Біла С.О. Вплив децентралізації на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова*. 2015. №27 (18). С. 60–68.
2. Геєць В.М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері. *Наукова думка*. 2008. 384 с.
3. Джилл И. Сельско-городская интеграция в Центральной Азии. http://www.eabr.org/general/upload/docs/publication/magazine/no4_2009/n5_2009_4.pdf
4. Луговий В.І. Соціально-економічний розвиток регіонів України. *НАДУ*. 2005. 584 с.
5. Крайник О.П. Соціально-економічний розвиток регіону : механізми державного впливу. *ЛРІДУ НАДУ*. 2011. 232 с.
6. Мельник Ю.М. Місцевий соціально-економічний розвиток : Порадник для депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування. *Оріяни*. 2004. 120 с.
7. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 квітня 2019 року. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://otg.cn.ua/wp-content/uploads/2019/04/2019_04_11_monitoring_1.pdf&hl=en
8. Новіков В.М., Деєва Н.М., Гвелесіані А.Г. Соціальна інфраструктура на шляхах реформування місцевого самоврядування. Київ-Варшава, 2018. 431 с.
9. У Мінрегіоні кажуть, що без виборів в ОТГ реформа може сповільнитись. Інформаційний інтернет-ресурс «Громади Чернігівщини» 2016-2019. <http://otg.cn.ua/2019/04/12/news-vlada/u-minregioni-kazhut-shho-bez-vyboriv-v-otg-reforma-mozhe-spovilnyty/>
10. Rodgers G. The impact of rural-urban migration on income distribution. *Canadian Journal of Development Studies*. 1983. №4(2)

Maliukhova Yu. Specificity of the system of infrastructure management in cities of Ukraine in the conditions of decentralization

The article considers the specifics of the modern city infrastructure management system in Ukraine. It has been revealed that today most citizens face such problems as low quality and inaccessibility of basic public services, in particular: social insecurity, ignoring the needs of cities, lack of comfort of life, outdated infrastructure of the city, poor quality of communal services, corruption, lack of equipment for parking areas, lack of development of transport infrastructure, dissatisfaction of the population with the activities of public authorities.

During the study, an analysis of the results of a national sociological survey conducted by the research group, which included the author of the article, was carried out. First of all, the issue of reforming the authorities and the formation of territorial communities was raised. It should be noted that the results were pleasantly impressed, as most citizens still worry about the creation of a united territorial community in the area where they live.

Subsequently, the main problem vectors that hampered the development of infrastructure, in particular, the corruption of responsible persons for the development in the settlement and the increase in the cost of housing and communal services, were determined. An assessment was also made of the degree of "problem" types of urban public infrastructure. According to the results of the questionnaire, it became clear that "housing and communal services" ranked first in the relevance of the rating, "transport complex" takes the second stage. The last place was taken by in the rating "management systems, communications, information and other organizations serving the urban needs", which speaks of a sufficient awareness of the inhabitants, in their own opinion.

Based on the results were found of the survey perspective directions of the city infrastructure management system development in Ukraine, which are found additional tools and resources for the development of urban infrastructure, life support systems of settlements, creation of conditions for increasing the efficiency and reliability of the functioning of the road economy, attracting investments in technical re-equipment objects of public transport and road infrastructure, the introduction of smart-technologies into the activities of local authorities.

Key words: *public administration, infrastructure, system of municipal infrastructure, local community, public authorities.*

УДК 351:614.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.27>**З. О. Надюк**

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

А. В. Король

лікар-травматолог МТП № 1 м. Львова

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙ У НАЦІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (ПІДСИСТЕМА ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ)

Пріоритетні напрями цієї діяльності, встановлені Законом України «Про інноваційну діяльність», зобов'язують органи виконавчої влади всіх рівнів створити найбільш сприятливий режим виконання робіт, спрямованих на реалізацію відповідних пріоритетних напрямків, а також концентрацію фінансових, економічних та інтелектуальних ресурсів на них.

Підсистема екстреної медичної допомоги як складова частина національної системи охорони здоров'я є високотехнологічною областю і потребує постійного інноваційного розвитку. Швидкість реагування екстрених медичних послуг та якість екстреної медичної допомоги безпосередньо впливають на виживання громадян у нещасних випадках та екстремальних ситуаціях, що загрожують життю та впливають на здоров'я людини. Розроблення та впровадження новітніх стандартів надання екстреної медичної допомоги має стати одним із пріоритетних напрямів інноваційного розвитку сучасної національної системи охорони здоров'я. Добре налагоджений та ефективний механізм економічної підтримки цього процесу сприятиме вирішенню поставленого завдання.

Слід зазначити, що світовий досвід інноваційного розвитку підтверджує тезу про те, що сам ринок не в змозі забезпечити повне комплексне вирішення проблем інноваційного процесу, хоча він є як початковою, так і заключною фазою інноваційного циклу. За таких умов виникає потреба державного регулювання інноваційного розвитку, формування відповідної державної політики, в межах якої, з одного боку, створюється концепція і довгострокова стратегія розвитку національної інноваційної системи, а з іншого боку, вживаються необхідні заходи для підтримки та стимулювання тих етапів інноваційного процесу, для яких ринкових стимулів недостатньо.

Досліджувані механізми фінансування інноваційної діяльності дозволили проаналізувати їх переваги та недоліки в системі охорони здоров'я та дати рекомендації щодо вдосконалення державного регулювання інноваційної та інвестиційної діяльності у цій сфері.

Ключові слова: державне управління, дрон, екстрена медична допомога, інноваційна діяльність, механізм державного управління, Міністерство охорони здоров'я України, публічні органи влади, стандарти надання екстреної медичної допомоги.

Постановка проблеми. На П'ятдесят дев'ятій сесії Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я WHA59.24 у пункті 11.11 порядку денного 27 травня 2006 р. «Суспільна охорона здоров'я, інновації, основні дослідження в галузі охорони здо-

ров'я і права інтелектуальної власності: на шляху до розробки глобальної стратегії і плану дій» на підставі доповіді Комісії з прав інтелектуальної власності, інновацій і громадської охорони здоров'я (квітень 2006 р.) було запропоновано країнам – членам ВООЗ (нагадаємо, Україна є серед країн – засновників ВООЗ) визнати

здоров'я і лікарські засоби у всьому світі пріоритетним сектором, здійснити рішучі дії з надання особливого значення пріоритетам у дослідженнях і розробках, спрямованих на задоволення потреб пацієнтів, особливо в регіонах з обмеженими ресурсами, і використовувати можливості спільних досліджень та ініціатив у галузі розвитку за участю ендемічних за хворобами країн.

Визначені Законом України «Про інноваційну діяльність» пріоритетні напрями цієї діяльності в Україні зобов'язують органи виконавчої влади всіх рівнів створювати режим найбільшого сприяння виконанню робіт, спрямованих на реалізацію відповідних пріоритетних напрямів, а також концентрації на них фінансово-економічних та інтелектуальних ресурсів. Державою декларується створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, для впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентноздатної продукції як основна мета державної інноваційної політики.

Підсистема екстреної медичної допомоги як компонент національної системи охорони здоров'я є високотехнологічною сферою і потребує постійного інноваційного розвитку. Швидкість реагування екстрених медичних служб і якість надання екстреної медичної допомоги прямо впливають на виживання громадян під час нещасних випадків і екстремальних ситуацій, які здійснюють загрожуючий життю і здоров'ю вплив на особу. Розроблення і впровадження найновіших стандартів надання екстреної медичної допомоги повинно стати одним із пріоритетних напрямів інноваційного розвитку сучасної національної системи охорони здоров'я. Налагоджений і ефективний механізм економічної підтримки цього процесу сприятиме вирішенню поставленого завдання.

Метою статті є виокремлення основних напрямів удосконалення економічного механізму державного регулювання інновацій у системі екстреної медичної допомоги в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Загальні питання державного управління сферою охорони здоров'я були предметом наукових досліджень таких українських учених: Н.В. Авраменко, Я.П. Базилевича, В.Д. Бакуменка, М.М. Білінської, Р.В. Богатирьової, Ю.В. Вороненка, І.Д. Герича, З.С. Гладуна, Р.Ю. Грицка, Д.М. Джафарової, Є.Х. Заремби, В.В. Загороднього, А.Б. Зіменковського, Д.В. Карамішева, В.М. Князевича, Б.Б. Лемішка, В.М. Лехан, В.Ф. Москаленка, О.І. Сердюка, І.М. Солоненка, М.К. Хобзея, Н.П. Ярош та ін. Проблемні аспекти державної підтримки інноваційної діяльності у сфері охорони здоров'я, особливо підсистеми екстреної медичної допомоги, потребують опрацювання і вироблення рекомендацій щодо її покращення, що й зумовило вибір теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. Згідно з даними Державної служби статистики в Україні спостерігається зниження науково-інноваційного потенціалу держави (фіксується кількісне скорочення дослідників – з 133744 осіб у 2010 році до 57630 осіб у 2018 році) [3; 8]. В останні роки спостерігається падіння показника наукоємності ВВП, наявна негативна динаміка кількості підприємств, що займаються інноваціями, знижуються інвестиції в нематеріальні активи. Ці та інші негативні фактори спричинюють зниження інноваційної діяльності в Україні.

Під інноваційною діяльністю розуміється «комплекс наукових, технологічних, організаційних, фінансових та маркетингових заходів, які спрямовані на створення та впровадження інновацій (проведення і придбання наукових досліджень, нових технологій, виробниче проектування, інші види підготовки виробництва для випуску нових продуктів, впровадження нових методів їх виробництва, придбання машин, обладнання, установок, інших основних засобів та капітальні витрати, пов'язані з упровадженням інновацій, маркетинг, реклама тощо). Ці заходи не завжди приводять до впровадження інновацій, але необхідні для їх створення. Починаючи зі звіту за 2007 р. до інноваційної діяльності включаються дослідження і розробки, не

пов'язані прямо з підготовкою конкретної інновації» [4].

Сьогодні в Україні відбувається впровадження системи лікувально-профілактичної допомоги населенню на основі сімейного принципу, де базовою ланкою є сімейний лікар. Створення служби сімейного лікаря орієнтоване на раннє виявлення захворюваності, формування в населення здорового способу життя, на збереження трудового потенціалу країни, зниження передчасної смертності.

Зазначимо, що світовий досвід інноваційного розвитку підтверджує тезу, що ринок власноруч не здатний забезпечити повноцінне комплексне розв'язання проблем інноваційного процесу, хоча він є і початковою основою, і кінцевою фазою інноваційного циклу. За таких умов виникає потреба державного регулювання інноваційного розвитку, формування відповідної державної політики, в межах якої створюються концепція та довготермінова стратегія розвитку національної інноваційної системи, з одного боку, а з іншого – реалізуються конкретні заходи з підтримки й стимулювання тих етапів інноваційного процесу, для яких ринкових стимулів є недостатньо.

Насамперед це стосується інноваційних процесів у соціально-гуманітарній сфері, яка з економічного погляду є менш приваблива, ніж інші, для інвесторів інноваційної діяльності. Зрозуміло, що для системи охорони здоров'я, в основі якої лежить державна нормативно-адміністративна форма організації охорони здоров'я (модель Семашка), буде складніше порівняно з іншими моделями систем охорони здоров'я, дотримуватися адекватного балансу між постійним зростанням собівартості медичної допомоги внаслідок швидких інноваційних процесів і забезпеченням рівного доступу до користування якісними й ефективними медичними послугами всіх громадян країни, незалежно від їх майнового та соціального статусу.

Завданням сучасного етапу економічного розвитку системи охорони здоров'я є прискорення темпів позитивної інвестиційної динаміки, адже на галузевому рівні найчіткіше проявляються такі деформації у структурно-інвестиційній

сфері, як відсутність в інвесторів мотивації до вкладання коштів в інфраструктуру.

Нагадаємо, що серед основних принципів державної інноваційної політики згідно зі статтею 3 Закону України «Про інноваційну діяльність» є принцип «ефективного використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримка підприємництва в науково-виробничій сфері» і принцип «фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності» [6]. Забезпечення дієвості цих принципів повинно відбуватися шляхом здійснення серед інших заходів таких [6]: створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки й стимулювання інноваційної діяльності; фінансова підтримка виконання інноваційних проектів; стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проектів; встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності.

Для виконання інноваційних проектів суб'єктам інноваційної діяльності може бути надана державна фінансова підтримка. Вона може бути надана як повне або часткове (до 50%) безвідсоткове кредитування пріоритетних інноваційних проектів, що здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів бюджету Автономної Республіки Крим та коштів місцевих бюджетів із залученням за необхідності коштів виконавця проекту та інших суб'єктів інноваційної діяльності; а також у вигляді повної чи часткової компенсації відсотків, що сплачуються суб'єктами інноваційної діяльності комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування інноваційних проектів; надання державних гарантій комерційним банкам, що здійснюють кредитування пріоритетних інноваційних проектів; майнового страхування реалізації інноваційних проектів у страховиків.

П. 7 статті 8 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» № 433-IV від 16.01.2003 р. щодо сфери охорони здоров'я передбачає стратегічний напрям «Охорона і оздоровлення

людини і навколишнього середовища», в якому розрізняють такі середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності щодо охорони і оздоровлення людини [7]: 1) діагностичні та лікувальні програмно-технічні комплекси; 2) лікарські засоби для лікування цукрового діабету, астми, серцево-судинних, онкологічних та інфекційних хвороб (СНІД, туберкульоз тощо); психотропні та наркотичні препарати; 3) препарати на основі продуктів переробки донорської крові; 4) педіатричні форми лікарських засобів.

Цілком зрозуміло, що система охорони здоров'я не повинна розраховувати лише на активні щодо підтримки інновацій дії фінансового капіталу на загальній основі. Причиною цього є стійка невизначеність ефективності інвестицій в наукові розробки. Невідомо, чи приведе дана конкретна розробка до економічно прийняттого результату. Наголосимо на дефініції «економічно прийнятний результат».

У медицині як переважно «чистій» науці часто трапляється ситуація, коли відсутність експериментального ефекту сприймається як позитивний результат. Наприклад, унаслідок серії експериментів виявлено, що новий лікарський препарат не справляє негативного впливу на печінку людини, а отже, може бути використаний у лікувальній практиці.

Іншим прикладом є розроблення методики проведення операції (складнішої, ніж існуюча) з використанням дорожчого устаткування й матеріального забезпечення, яка допоможе поліпшити результат цієї хвороби і післяопераційну якість життя пацієнта.

Ще одним прикладом є розроблення в галузі генетичних технологій: у результаті досліджень вдалося встановити, яка алель і якого гена відповідає за наявність в організмі схильності до прояву певного захворювання. Прямого економічного ефекту в цьому випадку не спостерігається. Можливо припустити, що, виявивши в результаті проведення певних досліджень в індивідуума схильності до розвитку цього захворювання, ми зможемо дати йому рекомендації щодо, наприклад, подальшого способу його життя, дотримуючись яких у майбутньому,

він зможе уникнути розвитку хвороби, що, в кінцевому результаті, допоможе заощадити значні кошти, ймовірно витрачені на лікування цієї хвороби.

Держава фінансує науково-технічні розроблення приблизно нарівні з вітчизняними й зарубіжними замовниками (майже рівні частки обсягу фінансування). Унаслідок обмеженості бюджетних коштів вимагається переглянути пріоритети фінансування, ліквідацію медичних організацій, які втратили свій науковий потенціал. Просте скорочення медичних наукових організацій і кількості дослідників до рівня, який забезпечується бюджетним фінансуванням, неприпустимо. Можливість об'єднання державних медичних наукових організацій, які займаються близькими дослідженнями й вимагають дорогої експериментальної та дослідницької бази, в міжгалузеві центри поки що законодавчо не підкріплено належним чином.

Ініціативи наукового медичного співтовариства в розвитку науково-дослідної сфери можуть бути реалізовані і шляхом підтримки недержавного сектора науки (який включає академії, медичні наукові співтовариства, асоціації тощо), але поки цього не відбувається.

Іноземна матеріальна фінансова допомога виконує позитивну роль тільки зовні, оскільки:

1) фінансування через систему іноземних грантів приводить до консервації окремих напрямів розвитку вітчизняної медичної науки, до обслуговування українською науково-медичною продукцією зарубіжних країн;

2) система збору інформації а разі подання заявок на отримання іноземних грантів дає змогу одержати вичерпну інформацію про стан наукового медичного потенціалу України, що приводить до виявлення найбільш кваліфікованих і продуктивних кадрів, перспективних напрямів науково-дослідних робіт.

Таким чином, за наявного механізму отримання й використання зарубіжної допомоги вона поглиблює нестабільність вітчизняної медичної науки і, як наслідок, економіки. В охороні здоров'я, внаслідок його соціальної значущості, державі необхідно значно збільшити частку

фінансування, оскільки ця сфера є економічно непривабливою для інвестування.

Д.В. Карамішев вважає, що держава, з метою здійснення інноваційних процесів у системі охорони здоров'я, може застосовувати такі методи впливу [2]: правове забезпечення інноваційних процесів у системі охорони здоров'я; запровадження обов'язкового медичного страхування; встановлення соціальних стандартів у системі охорони здоров'я; поліпшення підготовки та перепідготовки кадрів для охорони здоров'я; залучення до процесів управління громадських галузевих професійних організацій, асоціацій, спілок.

Важливою формою підтримки державою науково-дослідних розробок є також і непряме стимулювання приватнопідприємницького сектора до фінансування цих розробок. З деякими доповненнями ми згодні з Н. Івановою [1], що для цього держава може використовувати такі важелі впливу: податкову політику (створення системи пільг для виробників нової техніки і її споживачів); патентну політику (захист прав на продукт інтелектуальної власності); митну політику (державну підтримку експортерів інноваційної продукції); амортизаційну політику (прискорене нагромадження коштів для заміни морально застарілої техніки); державні норми, які регулюють науково-дослідну діяльність в охороні здоров'я.

Міністерство охорони здоров'я України видало наказ № 263 від 12.06.2003 р. «Про формування та реалізацію середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в системі охорони здоров'я України», згідно з яким рекомендувалося директорам науково-дослідних установ і ректорам вищих медичних (фармацевтичного) навчальних закладів III-IV рівнів акредитації та закладів післядипломної освіти надати обґрунтовані пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності закладів освіти та науки та їх інноваційного потенціалу, за кожним із пріоритетних напрямів інноваційної діяльності закладів освіти і науки провести відповідне маркетингове дослідження та надати техніко-економічне обґрунтування, визначити та подати обґрунтування й пропозиції щодо заходів

зі створення в закладах освіти та науки інноваційних структур, що будуть підтримуватися державою (технологічних парків, інноваційних центрів, фінансово-кредитних установ) [9].

Нагадаємо, що пріоритетним вважається такий інноваційний проект, що належить до одного з пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, затверджених Верховною Радою України. Звідси випливає, що в державній фінансовій підтримці буде відмовлено всім інноваційним проектам, які не зазначені в Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», який був затверджений Верховною Радою України у січні 2003 року зі змінами, внесеними у лютому 2006 року [7]. Зазначимо, що навіть для пріоритетних інноваційних проектів фінансова підтримка надається лише в межах коштів, передбачених відповідними бюджетами. Проблемою є тривала у часі процедура розроблення і впровадження інновацій, які не відносяться до пріоритетних напрямів.

Важливість фактору часу у системі надання екстреної медичної допомоги нами було розкрито у попередніх розділах дослідження. Швидке прогресування технологій безпілотних літальних апаратів (БПЛА – дронів) розкриває більше можливостей для сфери охорони здоров'я.

Зазначимо, що дрони вже були застосовані для доставки їжі і медикаментів у райони, постраждалі від стихійного лиха (Гаїті, програма Matternet). Швидка доставка вакцин, медикаментів та приладдя до джерела може ефективно протидіяти спалахам небезпечних для життя інфекційних захворювань. Комунікаційне обладнання, мобільні технології, портативні притулки – це ще далеко не весь перелік того, що може бути доставлено швидким способом в місця, де критичне пошкодження інфраструктури перешкоджатиме наземному або типовому повітряному транспорту.

Безпілотні літаки можуть транспортувати ліки та вакцини, а також доставляти медичні зразки до та з віддалених або інакше недоступних регіонів [10].

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України в нових змінах до ДБН (Державних будівельних нормативах) із проектування доріг загального користування введена нова рекомендаційна норма – будівництво SOS-станцій (станцій екстреного зв'язку) для забезпечення дорожнього технологічного зв'язку вздовж доріг загального користування в Україні. Передбачається такі станції будувати в межах 0,5 – 2,0 км одна від однієї. Проте, на відміну від загальноєвропейської практики, в Україні вигляд, комплектація і частота розміщення визначатимуться індивідуально до проекту дороги. Ця будівельна норма стосується будівництва і реконструкції доріг міжнародного значення. Вищезазначені зміни до ДБН В.2.3-4-2015 «Автомобільні дороги. Частина I. Проектування. Частина II. Будівництво» розроблені ДП «ДерждорНДІ» вступають у силу з 1 вересня 2019 року [5].

Ми пропонуємо вдосконалити цю систему таким чином:

- 1) комплектувати такі станції засобом зв'язку і медичним дроном;
- 2) розташовувати ці станції на відстані 5,0 – 10,0 км одна від одної.

Передбачити використання медичного дрону для доставки до потерпілого аптечки першої допомоги і дефібрилятора. Виклик медичного дрону здійснюватиметься через систему екстреного зв'язку «112». Керування дроном здійснюватиме оператор центру/відділення екстреної медичної допомоги найближчої до місця пригоди закладу охорони здоров'я. Виклик екстреної медичної допомоги можна буде здійснити через відповідний додаток у смартфоні (наприклад, DocRadar).

Для громадян, хто має змогу і користується смартфонами у повсякденному житті, є можливість зробити безпечнішим своє життя. Для цього необхідно дотриматися декількох чинників. По-перше, постійно мати поруч у функціональному стані свій смартфон поза межами свого помешкання; по-друге, завантажити на нього безкоштовний онлайн-додаток DocRadar, розроблений на замовлення МОЗ України; по-третє, здійснити алгоритм послідовних дій, запропонований цим додатком у випадку настання екстреного випадку до прибуття бригади екстреної медичної

допомоги чи будь-якого фахівця зі знаннями і вмінням надати таку допомогу.

Цей онлайн-додаток функціонує у двох версіях: для особи, яка потребує екстреної медичної допомоги, і для кваліфікованого персоналу, хто здатний надати медичну допомогу в екстрених випадках. Перевагою такого додатку є максимальна простота у використанні – усього потребує декількох послідовних дій для отримання кваліфікованої медичної допомоги.

Він дає змогу безкоштовно здійснити виклик через сервіс «Екстрена допомога». Цей виклик автоматично з'єднає з кваліфікованими фахівцями, здатними надати екстрену медичну допомогу і які перебувають найближче до місця події, що є вкрай важливо для дотримання принципу «золотої години». Система самостійно прокладає шлях до особи, яка здійснила виклик, використовуючи дані геолокації. На сьогодні цей додаток доступний для операційної системи «Android». Планується також зробити і версію до IOS.

Вважаємо, що для забезпечення даної реформи слід вирішити декілька нагальних проблем: відсутність українського супутника зв'язку; кадрову проблему (відсутність необхідної кількості фахівців-операторів безпілотних літальних апаратів) та інші. Для подальшого розроблення ідеї потрібне адекватне фінансування, проте в умовах економії бюджетних коштів і «непопадання» такої розробки у пріоритетні напрями інноваційної діяльності на бюджетне фінансування розраховувати не доводиться.

Висновки і пропозиції.

Досліджені механізми фінансування інноваційної діяльності дали змогу проаналізувати їх переваги та недоліки в системі охорони здоров'я і подати рекомендації щодо покращання державного регулювання інноваційно-інвестиційною діяльністю у цій сфері.

Таким чином, основним завданням державного регулювання в цілому і інноваційної системи зокрема в напрямі розвитку державної підтримки інновацій в охороні здоров'я є створення нових механізмів її регулювання, адекватних умовам ринкової економіки та які дадуть змогу швидко реагувати на потреби сьогодення.

Список використаної літератури:

1. Іванова Н. Інноваційна сфера: підсумки сторіччя. *Світова економіка й міжнародні відносини*. 2001. № 8. С. 25.
2. Карамішев Д.В., Дегтяр А.О. Державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я (організаційно-економічні аспекти). *Держава та регіони (серія: Державне управління)*. 2005. № 2. С. 78–84.
3. Кількість працівників, задіяних у виконанні наукових досліджень і розробок за категоріями. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/ni/kpno_kp/kpno_kp_u.xlsx.
4. Методологічні пояснення. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/ind_met.html.
5. Минрегион рекомендовал устанавливать на автотрассах станции для вызова экстренных служб. URL : https://biz.censor.net.ua/news/3132166/minregion_rekomendoval_ustanavlivat_na_avtotrassah_stantsii_dlya_vyzova_ekstrennyh_slujb.
6. Про інноваційну діяльність : Закон України № 40-IV від 04.07.2002 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2002. № 36. Ст. 266.
7. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України № 433-IV від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2003. № 13. Ст. 93.
8. Про схвалення Стратегії інноваційного розвитку України на період до 2030 року: проект Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorenyya/2018/10/22/innovatsiynogo-rozvitku-ukraini.pdf>.
9. Про формування та реалізацію середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в системі охорони здоров'я України : Наказ МОЗ України №263 від 12.06.2003 р. URL : <http://www.moz.gov.ua/ua/main/?docID=1962>.
10. Raptopoulos, Andreas (June 2013). «No roads? There's a drone for that». TED (conference). Archived from the original on 21 November 2013. (Click «Show transcript»).

Nadiuk Z., Korol A. Directions for improving the economic mechanism of public administration of innovations in the national health system (subsystem of extreme medical care)

The priority directions of this activity, established by the Law of Ukraine "On Innovation Activity", oblige the executive authorities of all levels to create the most favorable mode of execution of works aimed at realization of the corresponding priority directions, as well as the concentration of financial, economic and intellectual resources on them.

The subsystem of emergency medical care as a component of the national health system is a high-tech area and needs constant innovation development. The speed of emergency medical services' response and the quality of emergency medical care directly affect the survival of citizens in accidents and extreme situations that have a life threatening and health impact on the individual. The development and implementation of the latest standards for the provision of emergency medical care should become one of the priority directions of innovative development of the modern national health care system. A well-established and effective mechanism of economic support for this process will contribute to the solution of the task.

It should be noted that the world experience of innovation development confirms the thesis that the market itself is unable to provide a complete comprehensive solution to the problems of the innovation process, although it is both the initial basis and the final phase of the innovation cycle. Under such conditions, there is a need for state regulation of innovation development, the formation of an appropriate state policy within which a concept and a long-term strategy for the development of the national innovation system are created, on the one hand, and on the other hand, necessary measures are implemented to support and stimulate those stages of the innovation process, for which market incentives are not enough.

The researched mechanisms of innovation activity financing have made it possible to analyze their advantages and disadvantages in the health care system and to make recommendations for improving state regulation of innovation and investment activities in this area.

Key words: public administration, drone, emergency medical care, innovative activity, mechanism of public administration, Ministry of Health of Ukraine, public authorities, standards of emergency medical care.

УДК 338.341.1(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.28>

А. О. Науменко

кандидат економічних наук,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРОПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ УКРАЇНИ

Необхідність прискорення науково-технічної діяльності агропромислового комплексу, що забезпечує ефективне ведення агропромислової діяльності, продиктована комплексом соціально-економічних завдань, що стоять перед галуззю, найважливішими з яких є технічне та технологічне переозброєння та модернізація з метою збільшення виробництва та забезпечення продовольчої безпеки країни.

Державне управління агропромисловим комплексом було об'єктом дослідження численних вчених України та закордону.

Зокрема, були розглянуті питання інноваційного розвитку агропромислового комплексу, що спричинило загальний вплив державного управління. Однак механізми державного управління агропромисловим комплексом потребують подальшого дослідження.

Метою статті є розробка та реалізація організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України.

У статті розроблено та впроваджено організаційно-економічний механізм державного управління агропромисловим комплексом України. Зокрема, доведено переваги формування та впровадження організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України. Визначено складники організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України. Запропоновано напрями вдосконалення організації інноваційної діяльності агропромислового комплексу в рамках організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України. Виділено шляхи інституціональних перетворень науково-технічної сфери агропромислового комплексу України.

Загалом, дане дослідження дозволяє отримати наступні висновки.

1. Доведено такі переваги формування та впровадження організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України: економічне повернення суспільства на функціонування аграрного науково-технічного потенціалу, а також підвищення ефективності функціонування агропромислового комплексу. промисловий комплекс на основі посилення попиту на сільськогосподарську продукцію та на науково-технічну продукцію.

2. Визначено складники організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України.

3. Запропоновано напрями вдосконалення організації інноваційної діяльності агропромислового комплексу в рамках організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України.

4. Виділяються такі шляхи інституціональних перетворень науково-технічної сфери агропромислового комплексу України: формування інноваційної інфраструктури; інтеграція наукових організацій з аграрними та обслуговуючими підприємствами галузі; створення структур малого бізнесу для обслуговування програм регіонального та міжрегіонального інноваційно-технологічного центрів.

Ключові слова: державне управління, агропромисловий комплекс, організаційно-економічний механізм, інноваційна діяльність, інституційні перетворення.

Постановка проблеми. Необхідність прискорення науково-технічної діяль-

ності в агропромисловому комплексі, в основі якого лежать інноваційні процеси і забезпечення ефективного ведення агропромислової діяльності, диктуються

комплексом соціально-економічних завдань, що стоять перед галуззю, найважливішими з яких є техніко-технологічне переозброєння і модернізація з метою збільшення виробництва і забезпечення продовольчої безпеки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне управління в агропромисловому комплексі було об'єктом дослідження таких вчених України та зарубіжжя, як О.В. Алейніков [1], О.В. Гончаренко [2], В.В. Готра [3] та ін.

Зокрема, розглядалися питання інноваційного розвитку агропромислового комплексу через загальний вплив державного управління. Однак механізми державного управління агропромисловим комплексом потребують подальшого дослідження.

Мета статті. Метою статті є розробка та впровадження організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України.

Для досягнення поставленої мети у роботі вирішуються відповідні завдання:

- обґрунтувати переваги формування та впровадження організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України;

- визначити складники організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України;

- запропонувати напрями удосконалення організації інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі в межах організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України;

- виокремити шляхи інституційних перетворень науково-технічної сфери агропромислового комплексу України.

Виклад основного матеріалу. На успішне вирішення проблеми ефективного функціонування агропромислового комплексу України має бути спрямоване формування науково обґрунтованого організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом, який стимулюватиме функціонування всієї науково-технічної сфери та розвитку інноваційної діяльності в галузі.

Використання такого механізму повинно забезпечити:

- окупність витрат суспільства на функціонування аграрного науково-технічного потенціалу;

- підвищення ефективності функціонування агропромислового комплексу на основі посилення попиту на сільгосппродукцію та на науково-технічну продукцію [2].

Підвищення сприйнятливості агропромислового комплексу до нововведень виступає однією із головних умов інноваційного розвитку в аграрній сфері, а нововведення своєю чергою вимагають інноваційної пов'язаності науково-технічного прогресу в агропромисловому комплексі та аграрних перетворень. Для цього потрібно:

- відновити великотоварне сільськогосподарське виробництво;

- повніше реалізувати в господарствах різних форм господарювання кооперативні принципи, включаючи спільну діяльність в інноваційній сфері;

- розширити застосування госпрозрахункових принципів у внутрішньогосподарських економічних відносинах, в тому числі враховуючи інноваційну активність підрозділів;

- поглибити агропромислову інтеграцію із забезпеченням економічної рівноправності всіх учасників загальних виробництва, розширити їхні можливості у веденні господарської діяльності.

Для кількісного вираження інноваційного потенціалу сільгоспвиробників і визначення економічної ефективності інноваційної діяльності необхідно ввести звітність по веденню інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі [1; 3].

Принципова схема організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом, що дозволить створювати і впроваджувати інновації, являє собою сукупність форм і методів здійснення інноваційної діяльності, що взаємно і узгоджено функціонують і забезпечують вирішення основного завдання щодо забезпечення інноваційного розвитку галузі.

Складниками організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом є

законодавчий, організаційний, економічний та соціально-психологічний.

Зокрема, стосовно сучасних умов першорядне значення має організаційно-економічне забезпечення освоєння інновацій в масовій практиці сільсько-господарського виробництва за рахунок вдосконалення організації інноваційних процесів, а також економічного стимулювання інноваційної діяльності на всіх рівнях управління агропромисловим комплексом. Важливим при цьому є істотне підвищення рівня фінансового, кадрового та матеріально-технічного забезпечення науки.

Подолання технологічного відставання агропромислового комплексу в короткостроковій перспективі можливо тільки на основі прогресивного розвитку аграрної науки та активізації інноваційних процесів в галузі, що зумовлює необхідність вдосконалення системи планування та прогнозування в цій сфері діяльності [2].

Удосконалення організації інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі включає в себе:

- розробку і реалізацію науково-технічних програм (комплексні, цільові, спеціальні, галузеві, регіональні та ін.);
- інтеграцію аграрної науки, освіти і виробництва;
- вдосконалення організаційних форм інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі;
- підвищення рівня керованості інноваційних процесів;
- розвиток інноваційного менеджменту в агропромисловому комплексі;
- розробку і здійснення програм розвитку інноваційного забезпечення агропромислового комплексу.

Постійний творчий зв'язок дослідників з сільгоспвиробниками дозволить розробити такі плани створення інновацій, які будуть повністю відповідати потребам виробництва. У кожній науковій установі, що веде дослідження за тематикою інноваційної спрямованості, необхідно формувати власну структуру інноваційних процесів, що складається з ряду окремих систем: інформаційної, експертно-методологічної, фінансово-економічної, сертифікації та патентування, розвитку підприємництва та реалізації науково-технічної продукції.

Інституційні перетворення науково-технічної сфери агропромислового комплексу повинні бути спрямовані на:

- формування інноваційної інфраструктури;
- інтеграцію наукових організацій з аграрними і обслуговуючими підприємствами галузі;
- створення структур малого бізнесу для обслуговування програм регіональних та міжрегіональних інноваційно-технологічних центрів.

В Україні з її великою кількістю агрокліматичних зон можуть бути найбільш ефективними механізми державної підтримки науки та інноваційної діяльності, що реалізуються на рівні цих зон, у відповідних регіонах [2; 3].

Тому доцільним є:

- поступова передача повноважень по розвитку прикладної аграрної науки, систем консультаційної та навчальної підтримки інноваційного розвитку галузі від центру до територій;
- усебічне забезпечення створення і розвитку регіональних інформаційно-консультаційних центрів, наділення їх землями і технікою для ведення дослідно-демонстраційної діяльності [1; 2].

Висновки. В результаті проведеного дослідження ми дійшли таких висновків:

1. Обґрунтовано переваги формування та впровадження організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України: окупність витрат суспільства на функціонування аграрного науково-технічного потенціалу, а також підвищення ефективності функціонування агропромислового комплексу на основі посилення попиту на сільгосппродукцію та на науково-технічну продукцію.

2. Визначено складники організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом України: законодавчий, організаційний, економічний та соціально-психологічний.

3. Запропоновано напрями удосконалення організації інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі в межах організаційно-економічного механізму

державного управління агропромисловим комплексом України: інтеграція аграрної науки, освіти і виробництва; вдосконалення організаційних форм інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі; підвищення рівня керованості інноваційних процесів; розвиток інноваційного менеджменту в агропромисловому комплексі та ін.

3. Виокремлено шляхи інституційних перетворень науково-технічної сфери агропромислового комплексу України: формування інноваційної інфраструктури; інтеграція наукових організацій з аграрними і обслуговуючими підприємствами галузі; створення структур малого бізнесу для обслуговування програм регіональних

та міжрегіональних інноваційно-технологічних центрів.

Список використаної літератури:

1. Алейнікова О.В. Зарубіжний досвід державного регулювання розвитку АПК. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 16. С. 131–136.
2. Гончаренко О.В. Інституціональні аспекти реалізації інноваційних пріоритетів розвитку агропромислового виробництва. *Економіка. Управління. Інновації. Серія «Економічні науки»*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_1_5.
3. Готра В.В. Інвестиційні передумови формування інноваційного потенціалу АПК. *Сталий розвиток економіки*. 2015. № 2. С. 169–177.

Naumenko A. The organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine

The need of acceleration of scientific and technical activity of agro-industrial complex ensuring the effective agro-industrial activity conducting are dictated by a complex of the social and economic tasks facing the industry, the most important of which are technical and technological rearmament and modernization for the purpose of increase in production and ensuring food security of the country.

Public administration of agro-industrial complex was an object of a research of numerous scientists of Ukraine and abroad.

In particular, the questions of innovative development of agro-industrial complex threw the general impact of public administration were considered. However mechanisms of public administration of agro-industrial complex demand a further research.

The purpose of article is development and realization of the organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine.

The organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine is developed and introduced in the article. In particular, the advantages of formation and introduction of the organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine are proved. The components of organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine are defined. The directions of improvement of organization of innovative activity of agro-industrial complex within the organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine are offered. The ways of institutional transformations of the scientific and technical sphere of agro-industrial complex of Ukraine are allocated.

In general, the given research allows receiving the following conclusions.

1. The following advantages of formation and introduction of the organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine are proved: economic return of society on functioning of agrarian scientific and technical potential and also increase in efficiency of functioning of agro-industrial complex on the basis of strengthening of demand on agricultural products and on scientific and technical products.

2. The components of organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine are defined.

3. The directions of improvement of organization of innovative activity of agro-industrial complex within the organizational and economic mechanism of public administration of agro-industrial complex of Ukraine are offered.

4. The following ways of institutional transformations of the scientific and technical sphere of agro-industrial complex of Ukraine are allocated: formation of innovative infrastructure; integration of the scientific organizations with the agrarian and serving enterprises of the industry; creation of structures of small business for service of programs of the regional and interregional innovative and technological centres.

Key words: *public administration, agro-industrial complex, organizational and economic mechanism, innovative activity, institutional transformations.*

УДК 35.073.526

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.29>

В. І. Николаєва

кандидат педагогічних наук, доцент кафедри соціології управління
Донецького державного університету управління

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ

У статті розкривається один із суттєвих механізмів державного управління вітчизняною системою соціальної роботи – нормативно-правовий, який впливає на дієвість інших механізмів, зокрема, на організаційний і ресурсний (фінансовий, кадровий, соціальний, інформаційний).

Кожний етап розвитку системи соціальної роботи залежно від структурних змін, сфери застосування і категорії споживачів соціальних послуг супроводжувався створенням певної нормативно-законодавчої бази. Основою нормативно-правового механізму державного управління системою соціальної роботи є законодавчі та нормативно-правові документи, які можна згрупувати залежно від суб'єкту їх видання. Сьогодні нормативно-правовий механізм державного управління України у сфері надання соціальних послуг формують закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Основний акцент зроблено на наведенні прикладів різних типів законодавчих та нормативно-правових документів, які регламентують державне управління системою соціальної роботи.

Встановлено, що єдиного довідника з питань нормативно-правового регулювання соціальної роботи немає, тому проаналізовані головні нормативні акти стосовно соціального захисту населення в Україні.

Особливу увагу автор привертає до прийняття довгоочікуваних змін до Закону «Про соціальні послуги», які будуть запроваджені тільки з 1 січня 2020 року. Надано кардинальні вектори нововведень у вигляді рисунку.

Зауважено, що в Україні відсутній нормативно-правовий акт, який універсально встановлював би підстави, перелік суб'єктів, види та механізм надання соціальних пільг. Запропоновано передумови ефективної соціальної допомоги за рахунок динамізму її законодавчої бази, постійного моніторингу матеріального і соціального стану громадян, оперативного прийняття рішень про розміри та види допомоги, а також розробки і прийняття Соціального кодексу.

Основними напрямками державного правового регулювання мають бути, згідно з пропозиціями фахівців, удосконалення чинного законодавства України, внесення змін і доповнень, необхідних для приведення його у відповідність до основних положень та принципів соціальної держави та європейських стандартів.

Ключові слова: *нормативно-правовий механізм, державне управління, система соціальної роботи.*

Постановка проблеми. Сучасна галузь соціальної роботи вбудовується у нову соціальну реальність з недосконалою нормативно-правовою базою; недостатньо підготовленими до інноваційної діяльності кадрами; такими, що втратили актуальність видами соціальних послуг; громіздкою і забюрократизованою інформаційною

системою; фінансуванням мережі установ соціального спрямування відповідно до кошторисних потреб, яке не завжди зорієнтоване на кінцевий соціальний результат. До наявних гострих протиріч можна віднести і підходи до надання соціальної допомоги, підтримки, захисту, обслуговування як головних складників системи соціальної роботи, виходячи з потреб і належності до будь-якої категорії населення. Причиною

цієї проблемної ситуації є невідповідність сформованої моделі державного управління системою соціальної роботи населення сучасним викликам соціально-економічних перетворень. Децентралізація управління сферою, поділ повноважень між центральними, регіональними та міськими органами влади, а також органами місцевого самоврядування не сприяють інституціалізації соціальної роботи, це призводить до гальмування оперативного реагування на вимоги часу і соціуму, розмивання відповідальності за результати управлінської діяльності.

Як справедливо визнає І. Савельчук [1], в умовах динамічних суспільних змін в українському суспільстві закономірним є впровадження нових механізмів управління, які будуть спрямовані на удосконалення процесів професіоналізації соціальної роботи, покращення якості організації соціальних послуг та впровадження світових соціальних стандартів.

Передусім нормативно-правовий механізм є основним підґрунтям процесу державного управління у сфері соціальної роботи і надає їй формалізовану офіційність. Одночасно система правових норм проявляється в ході здійснення діяльності органів влади, що відбивається на якості управління і послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормативно-правового регулювання сфери соціальної роботи та соціального захисту розглядали такі вітчизняні дослідники, як О. Безпалько, Н. Болотіна, М. Бойко, І. Сирота, Я. Бордіян, С. Горбатюк, О. Горпинич, Л. Гребінь, К. Дубич, І. Карпич, Л. Приходченко, І. Іванова, О. Тищенко, Л. Тюптя, О. Палій, П. Пилипенко, В. Скуратовський, Г. Слозанська, Н. Хуторян та інші. Проте наукових розробок, присвячених проблемам аналізу, удосконалення правових аспектів державного управління системою соціальної роботи на сьогоднішній момент недостатньо і вимагає додаткових досліджень.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення функціонування системи соціальної роботи.

Виклад основного матеріалу. Одним із суттєвих механізмів державного управління вітчизняною системою соціальної роботи є нормативно-правовий, який впливає на дієвість інших механізмів, зокрема, на організаційний і ресурсний (фінансовий, кадровий, соціальний, інформаційний). Безумовно, усі ці механізми взаємопов'язані між собою (Рис. 1) і впливають на реалізацію їх функцій,



Рис. 1. Функції і взаємозв'язок механізмів державного управління системою соціальної роботи

тому вважаємо доцільним розкриття його особливостей у контексті обраної теми комплексно.

До загальних функцій державного управління в сфері соціальної роботи можна віднести: прогнозування, планування, організацію, регулювання, координацію, облік та контроль. Є також спеціальні функції, які описують атрибути відповідних суб'єктів і об'єктів управління: відбір та розстановка кадрів, формування бюджету, затвердження та реалізація довгострокових програм соціального розвитку, призначення пенсійних виплат та різних видів соціальної допомоги, надання соціальних послуг тощо.

Для послідовного розгляду окресленого вище завдання необхідно згадати становлення вітчизняної системи соціальної роботи в Україні, яка формувалася під впливом пріоритетних напрямів державної політики, у тому числі соціальної політики, розподілу бюджетних коштів, кількості та потреб уразливих категорій населення, управлінських рішень та зовнішніх загальносвітових факторів. Усі ці процеси супроводжувалися створенням певної нормативно-законодавчої бази на кожному етапі розвитку системи соціальної роботи, залежно від структурних змін, сфери застосування і категорії споживачів соціальних послуг.

В Україні немає закону, який би визначав правове регулювання соціальної роботи у різних сферах суспільства, зокрема, правове визначення поняття «соціальна робота», соціальних гарантій, соціальних послуг, прав і обов'язків соціальних працівників тощо. У 2001 р. в Україні прийнято Закон від 21 червня 2001 р. № 2558-14 «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», який регулює правове забезпечення соціальної роботи з дітьми та молоддю [2].

Ще у 2006 був розроблений Проект Закону України «Про соціальну роботу» від 25.05.2006 року, реєстраційний № 0958 [3], в якому пропонується наступне визначення правового змісту поняття соціальна робота – галузь наукових знань і професійна діяльність, спрямована на підтримку та надання кваліфікованої допомоги особі, групі людей чи громаді, що збільшує або відновлює їхню здатність до соціального

функціонування, сприяє реалізації громадянських прав, запобігає соціальному виключенню. На жаль, цей закон так і не був прийнятий. Доводиться визнати, що основну увагу у нашому суспільстві приділено нормативно-правовому забезпеченню сфери соціального захисту.

Правові основи механізму державного управління соціального захисту населення полягають у законодавчому встановленні соціальних зобов'язань держави і їх сувору нормативну регламентацію. Законодавство встановлює цілі, завдання, принципи, напрями, програми соціального захисту громадян, порядок здійснення конкретних заходів. Чим більше заходів соціальної підтримки передбачено законодавством, тим ефективніше соціоохоронна діяльність і, відповідно, вище рівень соціальної захищеності населення.

Згідно з Конституцією України (28.06.1996 р.) українське суспільство обрало шлях соціальної держави [4], і саме цей факт став відправною точкою у побудові як системи соціального захисту, так і усієї системи соціальної роботи. Ключовим підґрунтям такого суспільства є втілення принципу рівності усіх перед законом, тобто, орієнтуючись на право Європейського Союзу, необхідно дотримуватись юридичної рівності, недискримінації за державною належністю, статевої та соціальної рівності, поваги до культурного, релігійного та мовного розмаїття як фізичних, так і юридичних осіб «без утиску з боку держави, дискримінації з боку державних органів, окремих посадовців або інших осіб» [5, с. 261].

На цей час нормативно-правовий механізм державного управління України у сфері надання соціальних послуг формують закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Президент України здійснює правове регулювання засад соціальної політики, виступає як гарант додержання Конституції України, прав та свобод її громадян (ч. 2 ст. 102 Конституції України) [4]. Верховна Рада України реалізує свої повноваження щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного

та соціального розвитку, а також повноваження щодо законодавчого визначення засад соціального захисту (підпункти 3, 5, 6 ч. 1 ст. 85 та п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України) [4]. Кабінет Міністрів України як орган, який забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості, а також соціального захисту населення, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного,

соціального і культурного розвитку України (підпункти 3, 4 ст. 116) [4].

Основою нормативно-правового механізму державного управління системою соціальної роботи є законодавчі та нормативно-правові документи, які можна згрупувати залежно від суб'єкту їх видання [6]. Вважаємо за доцільне (табл. 1) доповнити нашу статтю прикладами законодавчих і нормативно-правових документів.

Таблиця 1

Законодавчі та нормативно-правові документи, які регламентують державне управління системою соціальної роботи

| № | Типи документів | Види | Приклади законодавчих і нормативно-правових документів |
|----|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. | Регламентуючі, дорадчі документи світового співтовариства | Акти, декларації, пакти, конвенції, рекомендації, резолюції ООН, ВООЗ, МОП, ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ та ін. | Всесвітня декларація ООН «Про забезпечення виживання, захисту та розвитку дітей», Європейська соціальна хартія, Європейський кодекс соціального забезпечення, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, Конвенції МОП із соціальних питань (3, 5, 6, 7, 10, 16, 33, 77, 79, 90, 102, 103, 117, 118, 128, 130, 138, 156, 157, 159, 182 та ін), Конвенція ООН про права дитини, Конвенція ООН про права інвалідів, Стандартні мінімальні правила ООН з адміністрування правосуддя у справах неповнолітніх (Пекінські правила) та ін. |
| 2. | Внутрішньодержавні юридичні акти | Конституція, закони, укази, розпорядження Президента України, постанови уряду України, накази, рішення колегій та інструкції Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти і науки, Міністерства охорони здоров'я та ін. | Ст. 3, 36, 40, 43, 46, 47, 48, 49, 52, 53 Конституції України. Закони: «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю»; «Про соціальні послуги», «Про охорону дитинства», «Про здійснення державних закупівель»; «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про місцеві державні адміністрації»; «Про громадські об'єднання»; «Про благодійну діяльність та благодійні організації»; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»; «Про звернення громадян», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних»; «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам»; «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Концепція реформування системи соціальних послуг, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020, Національна стратегія у сфері прав людини, Стратегія реформування системи надання соціальних послуг до 2022 р. та ін. |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|----|---|--|--|
| 3. | Документи суб'єктів України, які забезпечують реалізацію законів на своїй території | Постанови уряду України, накази, програми, що спрямовані на виконання регіональних законоположень, виконання нормативних законоположень з правом законодавчої ініціативи | Регіональні програми: Обласна цільова програма сприяння розвитку громадянського суспільства на 2017–2020 роки, Регіональна цільова соціальна програма «Молодь Дніпропетровщини на 2012–2021 роки», Комплексна Програма соціального захисту населення Харківської області на 2016–2020 роки, Обласна програма соціального захисту людей похилого віку, осіб з інвалідністю та підтримки сім'ї, утвердження гендерної рівності і протидії торгівлі людьми на 2015–2019 роки (Херсонська область), Регіональна програма підтримки учасників антитерористичної операції та членів їх сімей на 2018–2019 роки (Волинська обл.). Регіональна програма «Репродуктивне здоров'я населення Закарпатської області на період до 2020 року» та ін. |
| 4. | Документи муніципальних установ і органів влади | Постанови, розпорядження міських і сільських районів, ОТГ, мікрорайонів (трудова колективів); | Методичні рекомендації щодо діяльності об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей, Рішення від 28.02.2019№ 674 «Про затвердження Програми підтримки діяльності та розвитку Новоград-Волинської міськрайонної організації Товариства Червоного Хреста України на 2019–2021 роки» та ін. |
| 5. | Документи соціальних служб, закладів, організацій | Положення, рішення, накази, розпорядження | Типове положення про відділення (групу) підтриманого проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю, Типове положення про відділення (групу) транзитного перебування, Положення про наставництво та Типовий договір про наставництво п'ятиденного стаціонарного догляду, Типове положення про відділення паліативного догляду громадян похилого віку, осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, Порядок створення та діяльності сім'ї патронатного вихователя, влаштування, перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя, Порядок оплати послуг патронатного вихователя та виплати соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя, Типовий договір про патронат над дитиною та ін. |

Для реалізації прав людини вагомим значення набуває досвід європейської практики з реалізації всього комплексу основних прав людини і громадянина – особистісних, політичних, економічних, соціальних і культурних, регульованих документами Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), Хартією Європейського Союзу про основні права (2000 р.), прецедентним правом судів Європейського Союзу тощо.

Майже півстоліття тому (4 листопада 1950 р.) перша група країн Європи, прагнучи до колективного забезпечення додержання прав людини, прийняла спільний «Основний Закон» – Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод. Останніми роками учасниками цієї Конвенції побажали стати

й нові європейські держави, в тому числі Україна, яка 17 липня 1997 року ратифікувала Конвенцію [7].

Вітчизняна дослідниця К. Дубич виділяє три рівні реалізації нормативно-правового механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні: Конституційний, законодавчий і підзаконний [8, с. 120].

Останнім часом Урядом України приділяється значна увага різним аспектам соціального захисту і підтримки, нині існує понад 300 нормативно-правових актів реалізації нормативно-правового механізму державного управління системою соціальної роботи. Так, до 2012 року у сфері соціальної роботи було прийнято більше 170 законів, 400 постанов КМУ, 1 100 відомчих і міжвідомчих наказів.

Однак жоден з них не містив чіткого мінімального переліку рівнів якості соціальних послуг, гарантованих державою незалежно від місця проживання громадян [9, с. 27]. З початку 2013 року за ініціативою Мінсоцполітики розроблено понад 250 нормативно-правових документів [10].

Особливу увагу привертає прийняття довгоочікуваних змін до Закону «Про соціальні послуги», але вони будуть запроваджені тільки з 1 січня 2020 року [11]. Кардинальні вектори нововведень, що будуть торкатися різних аспектів надання соціальних послуг, надані на рис. 2.

Наразі вже існують окремі видання з певного напрямку соціальної роботи, які містять відповідні нормативно-правові акти. Зокрема, у Збірнику нормативно-правових актів та інформаційних матеріалів «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» міститься більше

50 різних правових документів вузької спрямованості – гендерної рівності [12].

Насамперед цей закон спрямований на вдосконалення чинного законодавства, зокрема, в частині адміністрування соціальних послуг, підвищення статусу соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги, забезпечення захисту прав осіб, які отримують соціальні послуги, розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань організації надання соціальних послуг за місцем проживання осіб, що отримують такі послуги, зокрема, у ОТГ.

На жаль, єдиного довідника з питань нормативно-правового регулювання соціальної роботи не існує, хоча в електронному вигляді він був б цілком затребуваним. Нормативно-правова база, яка міститься на сайті Міністерства соціальної політики, не повна, а за окремими



Рис. 2. Головні вектори новацій Закону «Про соціальні послуги»

напрямами соціальної роботи навіть взагалі відсутня (наприклад, «Бездомним та звільненим») або оновлюється несвоєчасно (наприклад, «Внутрішньо переміщені особи», «сфера зайнятості», «соціальні гарантії», «протидія торгівлі людьми») [13].

Водночас визиває тривогу надмірна кількість пільгових категорій населення в Україні. Різноманітні пільги, соціальні виплати та соціальні послуги безпосередньо передбачені у 58 законах та більше ніж у 120 підзаконних нормативно-правових актах. Так, у 2012 році налічувалося близько 120 категорій пільговиків, з яких лише 45 категорій мали право на пільги за соціальною ознакою, а 57 – за професійною належністю. Заразом понад 130 категорій одержувачів різних видів соціальних виплат, з яких лише 70 отримували виплати за соціальною ознакою та близько 50 – за професійною належністю. Загальна чисельність громадян, які мали право на ті чи інші пільги, становила близько 15 млн осіб (третина всього населення) [14].

Однак експертами МОП визначено дещо інші потенційні виклики процесу впровадження адресних механізмів соціального захисту. Зокрема, адресні соціальні виплати надаються тільки окремим вразливим верствам населення та не враховують динамічного та структурного характеру бідності і не стають важливою перепорою до її поширення. Для усунення цих недоліків до переліків бенефіціарів адресних соціальних виплат слід включити соціальні групи, які знаходяться на межі ризику попадання до вразливих верств населення. Окрім цього, впровадження адресних механізмів соціального захисту населення є складним процесом, що може супроводжуватися помилками включення (надання соціальних послуг особам або домогосподарствам, що не входять до цільової групи; у зарубіжній практиці така ситуація визначається, як «виток коштів») та виключення (неотримання соціальних виплат особами або домогосподарствами, що входять до цільової групи; у зарубіжній практиці така ситуація визначається як «недостатнє покриття цільової групи») [15].

На цей час в українському законодавстві відсутній універсальний нормативно-правовий акт, у якому було б чітко прописано про підстави, перелік суб'єктів, види та механізми надання соціальних пільг. Звідки виникає колізія: коли процедура надання соціальної допомоги відображається у різних нормативних актах, які навіть суперечать один одному за своїм змістом, іноді пільгами користуються ті категорії населення, які цього не потребують, а «нужденні» залишаються поза увагою. Однією з причин такої ситуації є відсутність моніторингу доходу сімей та осіб, який би дозволяв своєчасно коригувати необхідність соціальної допомоги. Цілком очевидно, що актуальність вдосконалення і реформування порядку надання та оплати соціальних пільг. Наявна система пільг і соціальних гарантій насамперед орієнтована на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою (наприклад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші), а не на надання мінімального необхідного забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення (наприклад, інвалідам, людям похилого віку, тяжко хворим тощо).

Висновки і пропозиції. Загалом українське законодавство містить необхідні основи для впровадження соціальних стандартів ЄС. Водночас задекларовані в цих нормативно-правових актах стандарти, є значно нижчими порівняно з європейськими, внаслідок недостатнього рівня економічного розвитку, що також пояснюється наявністю корупції та олігархії. Отже, виникає проблема незавершеної ратифікації чинного міжнародного законодавства в національну правову систему. Зокрема, це стосується і пенсійного забезпечення, і допомоги у зв'язку з безробіттям, і середньої заробітної плати, і розміру прожиткового мінімуму, і допомоги сім'ям з дітьми тощо.

Таким чином, з метою ефективного нормативно-правового забезпечення функціонування системи соціальної роботи в Україні необхідні наступні кроки: по-перше, якісні зміни у вітчизняному чинному законодавстві та приведення

його у відповідність до основних положень та принципів соціальної держави; по-друге, проведення наукової і громадської експертизи наявних законодавчих актів проектів законів та інших нормативних актів з позицій їхньої відповідності соціальним вимогам; забезпечення реалізації системи державних соціальних стандартів та соціальних гарантій, які визначені Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»; підвищення правового статусу соціального партнерства як одного з важливих інструментів реалізації основних завдань соціальної держави.

Прийняття базового Закону «Про соціальну роботу в Україні» та розроблення Соціального кодексу, на наш погляд, сприятиме налагодженню ефективних механізмів функціонування системи органів, що здійснюють соціальну роботу в нашій державі.

Проведений нами аналіз дає змогу зробити висновок, що повноваження стосовно надання соціальних послуг розподіляються за допомогою складної структури. Більшість із цих проблем виникає через те, що в Україні перед розробкою проектів законодавчих актів не відбуваються послідовні процеси, спрямовані на розробку та узгодження державної політики щодо соціальних послуг на основі консультацій та практичного досвіду. Однак законодавство далеке від досконалості і потребує детального вивчення і перекоординації відповідно до вимог сьогоденних викликів. Наше дослідження не вичерпує всіх аспектів проблеми, тому подальші дослідження необхідно спрямувати стосовно вивчення передового міжнародного досвіду забезпечення і реалізації правових основ соціальної роботи.

Список використаної літератури:

1. Савельчук І.Б. Методологічні орієнтири сучасної соціальної роботи. *Соціальна робота в Україні: теорія і практика*. 2016. № 1-2. С. 36-44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/srutip_2016_1-2_6 (дата звернення: 10.07.2019).
2. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : Закон України 415 від 21 черв. 2001 р. № 2558-III (із змінами, внесені згідно із 9 Законами в 2005-2018 рр.)

- Відомості Верховної Ради України*. 2009. 19 жовт. (№ 23). Ст. 284.
3. Проект Закону України «Про соціальну роботу» від 25.05.2006 року, реєстраційний № 0958. URL: gska2.rada.gov.ua
 4. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
 5. Україна: шлях до консолідації суспільства: національна доповідь / ред. кол. : С.І. Пирожков, Ю.П. Богущкий, Е.М. Лібанова, О.М. Майборода та ін. ; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. Київ : НАН України, 2017. 336 с.
 6. Тюття Л.Т., Іванова І.Б. Соціальна робота (теорія і практика). Навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів. Київ : ВМУРОЛ «Україна», 2004. 408 с.
 7. Дженіс М., Кей Р., Бредлі. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування. Пер. з англ. Київ, 1997. 624 с.
 8. Дубич К.В. Механізми державного управління системою соціальних послуг : дис. ... докт. з держ упр. : 25.00. 02. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2015. 451 с.
 9. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналітична доповідь. Київ : Нац. ін-т стратег. досліджень, 2012. 54 с.
 10. Соціальний звіт за 2013 рік. Міністерство соціальної політики України. Офіційний веб-портал. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Socialni-zviti-.html> (дата звернення: 11.07.2019).
 11. Соціальні послуги надаватимуть по-новому. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/183421_sotsaln-poslugi-nadavatimut-po-novomu (дата звернення 21.06.2019).
 12. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: збірник нормативно-правових актів та інформаційних матеріалів: Збірник законодавчих, нормативно-правових актів та інформаційних матеріалів / Упорядники: Н.В. Федорович, Н.М. Богданова, С.Г. Ліщинська. Київ: Міністерство соціальної політики України, 2018. 143 с.
 13. Нормативно-правова база. Міністерство соціальної політики України. Офіційний веб-портал. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/?t=6&from=&till=&g=171&cat=0&dn=&words=#tagpanel> (дата звернення: 01.07.2019).

14. Нерівність в Україні : масштаби та можливості впливу / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. 404 с.

15. Павлюк К. Система соціального захисту в Україні : без модернізації не обійтися. URL: http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/506?view=material (дата звернення: 04.06.2019).

Nykolaieva V. Legal and regulatory ensuring of the functioning of the social work system in Ukraine

The article reveals one of the essential mechanisms of public administration of the domestic system of social work – the legal and regulatory, which affects the effectiveness of other mechanisms, in particular, on organizational and resource (financial, personnel, social, informational).

Each stage in the development of the social work system, depending on structural changes, the scope and categories of consumers of social services, was accompanied by the creation of a certain legislative and regulatory framework. The basis of the legal and regulatory mechanism of public administration through the system of social work is legislative and regulatory documents, which can be grouped depending on the subject of their publication. Nowadays, the legal and regulatory mechanism of the public administration of Ukraine in the field of providing social services is formulating the laws of Ukraine, the decree and instructions of the President of Ukraine, the resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The main emphasis is on giving examples of various types of legal and regulatory documents that regulate the public administration of the social work system.

It was established that the only reference book on regulatory and legal regulation of social work does not exist, therefore the main normative acts concerning social protection of the population in Ukraine are analyzed.

The author pays special attention to the adoption of long-awaited amendments to the Law "On Social Services", which will be introduced only from January 1, 2020. The cardinal vectors of innovations in the form of a picture are given.

It was noted that in Ukraine there is no legal and regulatory act that would universally establish the grounds, list of subjects, types and mechanism of providing social privileges. The preconditions for effective social assistance are offered due to the dynamism of its legislative base, constant monitoring of the material and social status of citizens, prompt decision-making on the size and types of assistance, as well as the elaboration and adoption of the Social Code.

The main directions of state legal regulation should be, according to the specialists' suggestions, the improvement of the current legislation of Ukraine, the introduction of amendments and additions necessary to bring it in line with the basic provisions and principles of the social state and European standards.

Key words: *legal and regulatory mechanism, public administration, social work system.*

УДК 81'246.3:351.85](4-6ЄС)
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.30>

Є. О. Панасенко

аспірант кафедри суспільного розвитку
і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЛІНГВІСТИЧНИЙ ФОКУС ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Наукова розвідка висвітлює лінгвістичне тло в європейському просторі, зокрема, у фокусі уваги – політика мультилінгвізму. Питання мовних взаємовідносин у контексті європейського врядування постійно перебуває в секторі ключових проблем ЄС, що підтверджується доводами багатьох експертів та емпіричними даними, які наведено в дослідженні. Оскільки лінгвістичний ландшафт на теренах Європи є надзвичайно розмаїтим, серед науковців та управлінського сектору вже багато десятиліть виникають питання щодо формування, реалізації, удосконалення та переосмислення мовних політик на державному рівні, тобто як на рівні окремих країн, так і на наддержавному рівні – на рівні Європейського Союзу. Також у статті окреслено «лінгвістичне протиборство» між так званими євроскептиками та єврооптимістами, одні з яких відстоюють пріоритетність та самодостатність національних мов Європи, а інші – симбіоз різних мов в європейському просторі, використання та поширення *lingua franca*, якою є англійська мова. У дослідженні доведено, що соціально-економічні умови, вибудовування спільного інформаційно-комунікативного простору на наддержавному рівні змушують європейців уніфікувати свої норми до норм на рівень вищий за державний. Було доведено, що політика багатомовності в ЄС враховує і розглядає лінгвістичне розмаїття як передумову й запоруку подальшої інтеграції народів у межах єдиного соціально-економічного, культурного та освітнього простору. Більшість дослідників погоджуються із твердженням, що в європейському просторі має вибудовуватися чітка мовна політика, яка здатна задовольнити усі етнічні групи, національні меншини та корінні народи. На основі зібраних матеріалів, а саме на базі статистичних даних, різноманітних наукових розвідок та офіційних документів, автор доходить висновку, що мультилінгвізм у Європейському Союзі варто розглядати як офіційну мовну, наддержавну стратегію ЄС, яка визначає лінгвістичне розмаїття як передумову до подальшої консолідації народів у рамках єдиної суспільно-політичної, соціально-економічної, культурно-інформаційної та освітньої площини.

Ключові слова: мультилінгвізм, мовна політика, регіональні мови, міноритарні мови, *lingua franca*.

Постановка проблеми. У Європейському Союзі як у наддержавному утворенні надзвичайно гостро постала необхідність у законодавчому врегулюванні міжнаціональних, міжетнічних та мовних взаємовідносин, у подоланні лінгвістичних бар'єрів між різними народами. Для урівноваження міжмовних зв'язків в європейському просторі відповідні інституції ЄС зійшлися на спільній позиції, що найефективнішою та найбільш прийнятною в їхньому випадку має бути політика мультилінгвізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання мовної політики та, зокрема, багатомовності в контексті ЄС відображено в дослідженнях таких науковців, як Ю. Бестерс-Дільгер, Г. Дивнич, М. Канавець, Л. Клименко, Т. Козак, Т. Крючкова, Н. Пелагеша, М. Сичова, Т. Смирнова, В. Стрельцов, О. Тарасенко, В. Яцишина та інші. Серед зарубіжних дослідників заслуговують на увагу праці таких науковців, як G. Vandov, G. Georgieva, F. Grin, H. Naarmann, J. Haselhuber, L. Maracz, K. Paluszek, R. Phillipson, T. Ricento, G. Stickel, A. de Swaan, S. Wright та інші. Проте лінгвістичний

аспект у контексті публічного врядування потребує істотного доопрацювання та подальшого вивчення, що уможливить розширення наукових горизонтів та систематизує бачення цієї проблеми.

Метою статті є узагальнення висновків та теорій науковців, які вивчали питання мовної політики й мовних контактів та явище мультлінгвізму в європейському просторі у рамках нормативного, законодавчого та управлінського підходів.

Виклад основного матеріалу. Європейський простір зумовлений широким лінгвістичним та культурним розмаїттям, і європейці завжди усвідомлювали власну мовну багатоманітність. Однак розподіл мов в Європі є вкрай різноманітним. У західній частині Європи спостерігається невелика концентрація корінних мов, проте чітко простежується тенденція до збільшення кількості мов іммігрантів. У східній частині Європи кількість корінних мов значно більша, проте менше мов іммігрантів. Концентрація мов, на думку німецького лінгвіста Г. Гаармана, найбільше зосереджена в Кавказькому регіоні. За визначенням дослідника, історія Європи є процесом індоєвропеїзації [7]. З незапам'ятних часів на культурний фонд європейців впливала ідея про те, що Європа є цілісною та монолітною територією, але європейська свідомість, сконструйована на цій ідеї, залишається розпливчастою. Далеко не всі європейці можуть чітко визначити географічний масштаб Європи, геополітичну структуру й лінгвістично-культурне розмаїття.

Мовні спільноти в Європі нараховують 700 млн людей. До категорії європейських мов належать автохтонні мови, а також мови іммігрантів. В рамках лінгвістичного ландшафту Європи конче необхідно враховувати територіальні межі. До складу так званої «Європи» належать 44 суверенні країни, це всі країни – члени Європейського Союзу (наразі їх 28), а також ті країни, які наразі є за межами зазначеного наддержавного утворення. Сюди ж належать держави Кавказького регіону, які до 1991 року були радянськими республіками (Грузія, Вірменія, Азербайджан). У глобальному вимірі Європа вважається територією з найменшою кількістю автохтон-

них мов – менше 150. Існують держави за межами Європи, у межах яких функціонує більше мов, ніж у всій Європі. Наприклад, Папуа-Нова Гвінея (826 мов), Індонезія (701), Нігерія (427), Індія (418), Бразилія (236), США (224), Китай (206) [7].

Цікавою рисою європейського простору є відносно велика кількість мов, якими говорять більше мільйона людей. Сюди входять 48 європейських мов, а саме: англійська, німецька, французька, італійська, іспанська, польська, українська, російська, грецька та інші. Цифри, які описують лінгвістичне розмаїття Європи, враховують лише автохтонні мови Європи. Картина зміниться, якщо мови іммігрантів будуть враховані в європейський лінгвістичний вимір. Питання мов іммігрантів стає все більш гострим, й сьогодні це явище змінює лінгвістичний ландшафт у західній Європі та частково у східній. Наразі мови африканських іммігрантів контактують з англійською, французькою та німецькою, продовжуючи тим самим традицію, яка панувала за часів колоніальних умов [7].

Європа беззаперечно вважається найбільшим у світі «експортером мов». Із жодної іншої території чи континенту не поширювалася така кількість мов, як з Європи, які змогли вкоренитися в різних віддалених куточках світу й породити глобальні мовні спільноти. Іншими словами, більшість мов світу, мови, які виконують глобальну комунікативну функцію, мають європейське походження й належать до індоєвропейської мовної сім'ї. Більше 140 мов Європи розподілені між 44 державними територіями. Окремо слід зауважити, що лінгвістичні та державні кордони часто не збігаються. Якщо в межах Ісландії чи Мальти перебуває вся мовна спільнота національної мови, то німецькомовна спільнота розподілена на території Німеччини, Австрії й Швейцарії. Окрім того, на території інших країн перебувають німецькі меншини. Надзвичайно актуальною є проблема узгодження мовних та державних кордонів. Незважаючи на неодноразові спроби переміщення кордонів у форматі ведення воєн з метою досягнення відповідностей між національними та культурно-мовними кордонами,

всі моделі уніфікації залишилися ідеалом, й жодна з них не проіснувала тривалий час. Найбільш схильними до політичних конфліктів були держави з багатонаціональним й багатомовним населенням [7].

Відомо, що в європейському просторі питанням політики мультлінгвізму займаються дві інституції – Підрозділ з політики багатомовності (Unit for Multilingualism Policy), який підпорядковується Генеральному директорату з освіти і культури Європейської Комісії, та Відділ мовної політики (Language Policy Division), підпорядкований Директорату освіти Ради Європи. Таким чином, зазначені дві інституції в Європі виносять рішення, створюють хартії та конвенції [5; 4].

Як зазначено на сайті Європейської Комісії, до європейського геополітичного простору входять 28 країн-членів, 24 офіційні мови та біля 60 мов, які не є офіційними в ЄС, але широко використовуються в окремих регіонах окремими спільнотами. Окрім цього, на мовну карту Європи впливають міграційні процеси. На сайті Європейського Парламенту представлено інформацію усіма офіційними мовами ЄС, яких нараховується 24. На сайті Європейської Ради наявні дані щодо реалізації політики у питаннях розширення ЄС, окрім того, визначено політику співробітництва з Африкою, східне партнерство, торговельну політику, освітні програми, що дає підстави вважати, що питання мовної підготовки та компетентності є одним із пріоритетів розвитку Європейського Союзу. Інформація на сайті представлена 24 мовами. На сайті Європейської Комісії ситуація аналогічна – 24 мови. В Європейському Союзі більше ніж 60% людей розмовляють регіональними мовами / мовами національних меншин, і всі програми націлені на сприяння мовному розмаїттю [5].

Задля об'єктивності варто сфокусувати увагу на окремих країнах. Так, ст. 27 Конституції Польської Народної Республіки гласить, що офіційною мовою Республіки Польща є польська мова, але це не порушує права національних меншин, які витікають із ратифікованих міжнародних договорів. Сайт двопалатного парламенту Польщі поширює інформацію двома мовами – польською та англійською.

На сайті німецького Бундестагу подано інформацію німецькою, англійською, французькою та арабською мовами. Сенат Франції на своєму сайті послуговується французькою, англійською, німецькою, іспанською, португальською, італійською, арабською, китайською, російською та турецькою мовами. Сайт Сенату Іспанії використовує іспанську, англійську, каталонську, баскійську, галльську, валенсійську мови. Фолькетинг (однопалатний парламент Данії) використовує данську та англійську мови. Риксдаг (парламент у Швеції) подає інформацію на 21 мові: шведською, англійською, албанською, арабською, фінською, ідиш, фарсі, польською, іспанською, турецькою, німецькою та деякими іншими мовами. Сайт Державних зборів Республіки Словенії послуговується словенською та англійською. Парламент Італії на своєму Інтернет-ресурсі подає інформацію італійською, англійською та французькою мовами. Парламент Греції, окрім грецьких діалектів, презентує інформацію англійською та французькою мовами; Парламент Румунії – румунською, англійською та французькою мовами; Парламент Російської Федерації використовує на своєму сайті лише державну мову – російську. Сайт Народних зборів Болгарії послуговується болгарською та англійською мовами. Сенат Парламенту Чеської Республіки використовує чеську та англійську мови. Національна асамблея Угорщини має на сайті угорську та англійську мови. У конституції Угорщини зазначено, що державною мовою є угорська мова, права якої оберігаються Законом. Сейм Литовської Республіки має аналогічну ситуацію – литовська та англійська мови, Сейм Латвії – латвійська, англійська та французька мови, Рійгікогу (Парламент Естонії) – естонська, російська та англійська мови. Згідно зі ст. 14 Конституції Литви державною мовою цієї країни є литовська.

Мовна різноманітність в ЄС охороняється низкою документів та договорів. Так, у Договорі про Європейський Союз (ст. 3) зазначено: *"It [the EU] shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe's cultural heritage is safeguarded and enhanced"*. Окрім цього,

у ст. 55 вказано на рівність у використанні усіх 24 мов ЄС [10]. Договір про функціонування Європейського Союзу передбачає право будь-якого громадянина направити клопотання до Європейського Парламенту, звертатися до омбудсмена та установ ЄС, до інших консультативних органів, а також отримувати відповіді будь-якою офіційною мовою ЄС [11]. Регламент (Council Regulation 1958) було присвячено мовам Європейського Союзу. У першій статті визначено офіційні та робочі мови ЄС [9]. Окрім цього, вагомість багатомовності відбито у таких документах: *"Communications from the Commission: New Framework Strategy for Multilingualism from 2005"*, *"Multilingualism: an Asset for Europe and a Shared Commitment from 2008"* та інших.

Цікавими є дані щодо мовних процесів у європейському просторі за період з 2000 по 2005 рік. Орієнтуючись на цю інформацію, кількість громадян ЄС, які володіють хоча б однією іноземною мовою, зросла з 47% у 2001 році до 56% у 2005. Крім цього, збільшилася кількість європейців, які вважають володіння іноземними мовами важливим (із 79% до 83%); 53% з них стверджують, що знання іноземної мови особливо значуще. Половина європейців підтримують політичні цілі ЄС, згідно з якими кожен громадянин ЄС має володіти, крім своєї рідної, ще двома мовами [2]. Дослідження під назвою *"Europeans and their Languages"*, яке було проведене Євробарометром у 2012 році, засвідчує, що найпоширенішими рідними мовами серед населення ЄС є німецька (16%), за нею слідує італійська та англійська (по 13%), французька (12%), потім іспанська та польська (по 8%). Для більшості європейців їхня рідна мова є однією з офіційних мов країни, в якій вони проживають. Трохи більше половини європейців

(54%) мають можливість вести розмову принаймні однією додатковою мовою, чверть (25%) можуть говорити принаймні двома додатковими мовами, а кожен десятий (10%) знає не менше трьох. Майже всі респонденти у Люксембурзі (98%), Латвії (95%), Нідерландах (94%), Мальті (93%), Словенії та Литві (по 92%) та Швеції (91%) стверджують, що здатні говорити принаймні однією мовою, окрім рідної мови [6].

Країни, що демонструють найбільш помітне збільшення частки респондентів, які стверджують, що вони здатні говорити принаймні однією іноземною мовою на достатньо високому рівні для ведення розмови, порівняно з даними попереднього випуску опитування Євробарометра, – це Австрія (+16 процентних пунктів) до 78%), Фінляндія (+6 балів до 75%) та Ірландія (+6 балів до 40%). Натомість у Словаччині помітно зменшилася частка тих, хто може говорити хоча б однією іноземною мовою (-17 процентних пунктів до 80%), Чеська Республіка (-12 пунктів до 49%), Болгарія (-11 пунктів до 48%), Польща (-7 пунктів до 50%) і Угорщина (-7 пунктів до 35%) [6].

П'ятьма найбільш поширеними іноземними мовами в контексті ЄС залишаються англійська (38%), французька (12%), німецька (11%), іспанська (7%) та російська (5%). На національному рівні англійська мова є найпоширенішою іноземною мовою в 19 з 25 держав-членів на 2012 рік, де вона не є офіційною мовою, не беручи до уваги Великобританію та Ірландію. Більшість європейців, які володіють англійською, німецькою, іспанською та російською мовами як іноземними, вважають, що вони володіють на вищому рівні, ніж на рівні базових навичок (табл. 1).

44% європейців запевняють, що вони здатні розуміти принаймні одну іноземну

Таблиця 1

«Європейці та мови» (Євробарометр 2012 р.)

| № | П'ять найпоширеніших рідних мов в ЄС | П'ять найпоширеніших іноземних мов в ЄС |
|---|--------------------------------------|---|
| 1 | Німецька – 16% | Англійська – 38% |
| 2 | Італійська – 13% | Французька – 12% |
| 3 | Англійська – 13% | Німецька – 11% |
| 4 | Французька – 12% | Іспанська – 7% |
| 5 | Іспанська й польська – 8% | Російська – 5% |

мову достатньо добре, щоб мати можливість стежити за новинами на радіо чи телебаченні. Англійська мова є найпоширенішою, оскільки 25% європейців здатні стежити за новинами радіо чи телебачення цією мовою. Про французьку та німецьку мови згадують 7% респондентів, іспанську – 5%, російську – 3% та італійську – 2%. Найбільш помітними змінами з 2005 року є збільшення частки європейців, які регулярно використовують іноземні мови в Інтернеті (+10 відсоткових пунктів) і під час перегляду фільмів / телебачення або прослуховування радіо (+8 балів). Частка європейців, які регулярно не використовують іноземну мову в будь-якій ситуації, знизилася з 13% у 2005 році до 9% у 2012 році. Водночас 81% європейців погоджуються, що всі мови, якими говорять в ЄС, повинні розглядатися однаково. Навіть якщо близько 69% вважають, що європейці повинні вміти говорити спільною мовою, ця точка зору не поширюється на віру в те, що будь-яка одна мова повинна мати пріоритет над іншими. 77% респондентів вважають, що поліпшення мовних навичок має бути пріоритетом політики [6].

Європейці дуже позитивно ставляться до мультлінгвізму: 88% з них вважають, що знання інших мов, крім рідної мови, є дуже корисним; 98% європейців вважають освоєння іноземних мов корисним для майбутнього своїх дітей; 67% вважають англійську мову однією з двох найбільш корисних для себе мов; 77% європейців вважають, що поліпшення мовних навичок має стати пріоритетом політики [6]. Варто звернути увагу, що реалізація мовної політики ЄС на національних рівнях не проходить з однаковою швидкістю в усіх країнах.

Слушно нагадати, що поза офіційною мовною політикою багатомовності в європейському просторі набирає значимості *lingua franca*, якою є англійська мова. Парадокс полягає в тому, що чим більше мов набирає попиту в Європейському Союзі, тим більше зростає роль англійської.

Р. Філіпсон зазначає, що інституції ЄС підтримують різні мовні політики, які йдуть в розріз одна з одною. ЄС декла-

рує сприяння багатомовності та лінгвістичному розмаїттю. Але водночас такі дії сприяють становленню та зміцненню місця й вагомості англійської мови на просторах Європи за рахунок інших мов, що дослідник позначає терміном «лінгвістичний імперіалізм» [8, с. 258]. Особливе неприйняття англійської мови як універсального засобу інтернаціональної комунікації демонструють представники консервативних поглядів, яких називають євроскептиками. Пропагуючи традиційні цінності, євроскептики виступають за збереження та розширення сфери застосування власних національних мов. Поширення англійської мови в європейському середовищі вони розглядають як прояв «лінгвістичного насаджування», намагання уніфікувати та стандартизувати засоби міжнародних мовних взаємовідносин за рахунок звуження сфери застосування інших мов.

Як зазначає М. Сичова, урегулювання можливих викликів у мовній сфері має базуватися на досконалій нормативно-правовій базі та повній інституційній наповненості мовної політики держави. Дослідниця наголошує, що мовна проблематика є окремим пріоритетним напрямом політики Європейського Союзу [3, с. 8]. Натомість Т. Козак наголошує на доцільності використання саме англійської мови в європейському просторі, оскільки в дійсності внутрішньо в ЄС функціонують лише три мови – французька, німецька й англійська, яка й так є мовою міжнародного спілкування [1, с. 144].

Емпіричні дослідження дають підстави вважати, що політика мультлінгвізму на просторах Європи виграє порівняно з політиками окремих країн щодо пріоритетності національних мов, хоча було б неправильно вважати, що європейські мови можуть асимілюватися й втратити свою значущість. Проте соціально-економічні умови, вибудовування спільного інформаційно-комунікативного простору на наддержавному рівні змушують європейців уніфікувати свої норми на державному рівні до норм на рівень вище від державного. Ключем до таких змін і є так звана «лінгвістична уніфікація» або *lingua franca*. Однак, на думку автора, така собі лінгвістична експансія

на теренах Європи є дуже м'якою та ненавильницькою й передбачає чіткий баланс між національними мовами й політикою багатомовності.

Висновки і пропозиції. Вищезазначений виклад матеріалу підтверджує, що багатомовний устрій життя в європейському просторі є даністю, яка зумовлена культурно-історичними, соціально-політичними та економічними процесами, цивілізаційними зрушеннями, симбіозом національно-культурних фондів різних етносів. Мультилінгвізм слід розглядати як офіційну мовну, наддержавну стратегію ЄС, яка визначає лінгвістичне розмаїття як передумову до подальшої консолідації народів у рамках єдиної суспільно-політичної, соціально-економічної, культурно-інформаційної та освітньої площини. При цьому інституції Європейського Союзу створили плацдарм для країн-членів з метою подальшого сприяння розвитку багатомовності на своїй території. Проте в межах ЄС існує дві протилежні тенденції. Одна – багатомовна політика в європейському просторі, друга – політика утвердження та самоідентичності національних мов, або «політика непримирненя» з лінгвістичною експансією англійської мови. Зазначена «мовна боротьба» екстраполюється на суспільно-політичне й культурно-інформаційне тло Європейського Союзу між єврооптимістами та євроскептиками.

Список використаної літератури:

1. Haarmann H. Europe's Mosaic of Languages. Institut fur Europäische Geschichte. 2011.

URL: <http://ieg-ego.ua/en/threads/crossroads/mosaic-of-languages>.

2. European Union. URL: <http://europa.eu/>.
3. Council of Europe. URL: www.coe.int.
4. Treaty on the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>.
5. Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
6. Regulation № 1 Determining the languages to be used by the European Economic Community (OJ P 017, 6.10.1958), 385 p. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31958R0001>.
7. Мова рідна і дві іноземні. URL: https://dt.ua/EDUCATION/mova_ridna_i_dvi_inozemni.html.
8. Europeans and their languages. Special Eurobarometer 386. Report. June 2012. URL: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/1049>.
9. Phillipson, R. The new linguistic imperial order: English as an EU lingua franca or lingua frankensteinia? English in European integration and globalisation. 2008. Volume 27. pp. 250–267.
10. Сичова М.Д. Особливості та перспективи державного регулювання кроскультурної комунікації в Україні в контексті європеїзації. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. С. 1–10.
11. Козак Т. Можливості мови всесвітнього спілкування у збереженні етнокультурної ідентичності. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносин*. 2012. Вип. 30. С. 140–146.

Panasenko Ye. Linguistic focus of the public governance in the countries of the European Union

The following study highlights the linguistic background in European space; in particular, the focus is placed on the policy of multilingualism. The issue of linguistic relations in the context of the European governance is constantly in the sector of key EU problems, which is confirmed by the arguments of many experts and empirical data presented in the study. Since the linguistic landscape in Europe is extremely diverse, the questions of formation, implementation, improvement and rethinking of linguistic policies have been raised for many decades among different scholars and the administrative sector at the state level, at the level of individual countries, and at the supranational level, at the level of the European Union. The article also outlines a "linguistic confrontation" between so-called Eurosceptics and Eurooptimists, the first group defends the priority and self-sufficiency of the European languages, while the other one is for symbiosis of different languages in the European space, the usage and dissemination of lingua franca, which is English. The study proved that socio-economic conditions, building a common information and communication

space at the supernational level make Europeans unify their norms at the state level to the levels above the state level. It was proved that multilingualism in the EU takes into account and considers linguistic diversity as a precondition and a guarantee of further integration of peoples within a single socio-economic, cultural and educational space. Most researchers agree with the statement that a clear language policy is to be built up in the European space that can satisfy all ethnic groups, national minorities and indigenous peoples. On the basis of the collected materials, to be more exact, on the basis of statistical data, various scientific researches and official documents, the author concludes that multilingualism in the European Union should be considered as the official language, supernational strategy of the EU, which defines linguistic diversity as a precondition for further consolidation of peoples within the framework of the only socio-political, socio-economic, cultural-informational and educational plane.

Key words: *multilingualism, language policy, regional languages, minority languages, lingua franca.*

УДК 35:328.185

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.31>

А. А. Поплавський

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БОРТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано основні чинники інституціональних перетворень державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Акцентовано увагу на тому як зароджувалися державні інститути боротьби з організованою злочинністю на теренах незалежної української держави на початку 90-х років і як удосконалювалась їх робота до нашого часу. Розглянуто основні детермінанти створення, реорганізації та розвитку основних інституцій у сфері боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Розкрито участь України у діяльності Інтерполу та роль даної організації у боротьбі з організованою злочинністю.

У дослідженні приходимо до висновку, що сучасна організована злочинність як чинник політичної та економічної нестабільності становить пряму загрозу національній безпеці держави. Вона проникає до органів усіх гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), чим здійснює «посягання» на всі соціальні цінності, тобто життя, здоров'я, честь, гідність, безпеку, недоторканість, економічну стабільність тощо. Нестабільність соціально-політичної та економічної ситуації в країні стає неабияким підґрунтям для активізації діяльності різноманітних злочинних угруповань.

Проаналізовано, що Урядом України розуміється важливість та небезпека цього явища. Повсякчас вживаються заходи для законодавчого закріплення основних положень та відповідно заходів з протидії організованій злочинності; змінюються напрями та механізми реалізації державної політики у цьому напрямі; зазнають перетворень «старі» та виникають нові структури та спеціальні підрозділи, які уповноважені на боротьбу з організованою злочинністю; неабияку роль відіграє міжнародна співпраця в боротьбі з зазначеним негативним явищем у житті суспільства. Однак питання боротьби з організованою злочинністю є загальнонаціональною проблемою та потребує подальшого врегулювання, усунення прогалин в законодавстві, інституційних перетворень, кадрового наповнення та осучасненого підходу до підготовки кадрів, переймання кращого досвіду європейських держав та співпраці у даній галузі.

Ключові слова: злочинність, злочинне угруповання, Міністерство внутрішніх справ України, ГУБОЗ, дестабілізація, криміналітет, Інтерпол.

Постановка проблеми. Питання організованої злочинності та корупції в частині їх впливу на різні сфери життя суспільства (суспільно-економічні, політичні тощо) розглядаються у працях багатьох фахівців. Окрім цього, неабияку увагу було приділено і заходам, які застосовуються з метою збільшення ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі з такими злочинами. Більшість з них здійснювали дослідження з допомогою застосування історичного методу боротьби

з цим негативним явищем у житті суспільства.

У нашому дослідженні ми вирішили приділити більше уваги саме державним органам, які уповноважені на здійснення боротьби з організованою злочинністю – Головному управлінню з боротьби з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, Координаційному комітету з боротьби з організованою злочинністю та корупцією, який діяв до 2005 року, Міжвідомчому науководослідному центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді

національної безпеки та оборони України. Основою такого дослідження стало вивчення історичного досвіду створення згаданих інституцій та їх діяльності.

Основним періодом, за який здійснювався аналіз, нами було взято період, коли незалежна Україна почала свій процес розбудови (1990-2018 роки). Це дало змогу оцінити наскільки ефективно здійснювалася політика держави у сфері боротьби з такою злочинністю та вивчити роботу правоохоронних органів, яка була спрямована на її подолання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій за проблематикою. Зміст державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю та корупцією є однією з найобговорюваніших тем серед державотворців та науковців у багатьох державах світу. У даній області проведено низку серйозних досліджень, серед яких можна назвати роботи А. Боргова, В. Кудрявцева, Н. Кузнєцової, В. Лунеева, Г. Миньковского, В. Номоконова, А. Репецького, В. Устинова та інших відомих вчених. Характеристики окремих аспектів організованої злочинної діяльності розглядаються у роботах Ю. Антоняна, С. Босхолова, С. Ванюшкіна, Е. Галактіонова, Г. Геворгяна, А. Гурова, В. Гриба, С. Дьякова, А. Ємельянова, І. Карпеця, Н. Лопашенко, Г. Маслово, Ю. Мельникова, Е. Мохова, А. Мухіна, Б. Нургалієва, А. Наумова, Н. Подольного, А. Покаместова, О. Радченко, С. Розенко, П. Скоблікова, Г. Тамбовцева, М. Хурчак, А. Шеслер, В. Емінова, Н. Яблокова та інших дослідників.

Роботи зазначених авторів мають, безумовно, важливе наукове і практичне значення, однак не вичерпують всіх аспектів цієї загальнонаціональної проблеми. За низкою проблем висловлені спірні судження. Є питання, які потребують подальшого вивчення.

Мета статті – на основі аналізу наукових досліджень проаналізувати стан наукових напрацювань та міжнародних досліджень інституційних перетворень державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Виклад основного матеріалу. Під час поширення процесу перебудови

системи політики та економіки України у 90-ті роки, виникнення ринкових відносин, активізації різноманітних злочинних угруповань, організації та методам боротьби з організованою злочинністю потрібно було приділити достатньо багато уваги та кардинально їх змінити. Державні не завжди вдавалося вчасно відреагувати на такі зміни, особливо якщо це стосувалося законодавства у податковій, бюджетній, митній, економічній та інших сферах. Такі прогалини у законодавстві стали в пригоді «не чистим на руку» підприємцям та призвели до швидкого накопичення ними тіньових капіталів. Така ситуація сприяла появі нових форм злочинних угруповань, які дістали назву рекету, основну частину яких складали колишні спортсмени. Деяко згодом вони стали стійкими злочинними угрупованням, які мали свою чітку структуру та ієрархію. Під час розподілу сфер впливу ними використовувалася вогнепальна зброя, вибухівки, засоби зв'язку та свій автотранспорт.

З плином часу та розвитком економічних процесів в Україні виникли нові форми злочинів, пов'язані з комерційними структурами, банківськими та кредитно-фінансовими установами. В частині кримінальних проявів діяльності злочинних груп виникають злочини, пов'язані з бандитизмом, незаконним обігом зброї, наркобізнесом, вимаганнями та вбивствами за замовленнями [1].

Дестабілізаційні процеси, які виникли після розпаду СРСР, стали надто відчутними для органів внутрішніх справ у 1991-1994 роках. Процес розподілу власності супроводжувався численними дисфункціями у сфері соціально-правового контролю. Більшість законодавчих актів, що були прийняті за часів існування СРСР та формально продовжували зберігати свою дію, поступово втрачали адекватність соціально-політичної ситуації, що змінилась, та припиняли виконання своєї контрольної-регулятивної функції. Основу стратегії діяльності органів внутрішніх справ на той час складала протидія збільшення рівня злочинності у зовнішньоекономічній, кредитно-фінансовій, банківській сферах, а також під час приватизації та енергозабезпечення [2, с. 122].

У зв'язку з проголошенням Україною незалежності виникла необхідність у створенні в системі Міністерства внутрішніх справ України Головного міжрегіонального управління з боротьби з організованою злочинністю. Також відтоді почалося формування статистичної звітності щодо результатів боротьби з організованими злочинами. Відповідно до статистичних даних, у цьому ж році відбулося викриття 275 організованих злочинних груп (далі – ОЗГ), членами яких було скоєно 2 732 злочини [3, с. 41].

У відповідь на виклик криміналітету було створено спеціальну службу боротьби з організованою злочинністю (далі – Служба), що у своїй діяльності керувалася професійними надбаннями служб карного розшуку. Спочатку одним з головних завдань служби стало супроводження кримінальних справ, які вже було порушено. В основному це стосувалося крадіжок, грабежів, вимагань, хабарництва та деяких інших видів кримінальних злочинів, частка яких складала приблизно 60% від усіх скоєних злочинів. На практиці це скоріш було дублювання функцій та взагалі не мало відповідності до головного призначення спецслужби та реалій оперативної ситуації. Даний етап становлення тривав приблизно 2-3 років.

Далі відбулося реформування структури Головного управління з боротьби з організованою злочинністю (далі – ГУБОЗ) та його підрозділів на місцевому рівні. Відбулося створення підрозділу швидкого реагування «Сокіл». Також відбувалося створення та введення в дію нових служб та підрозділів, метою яких було сприяння боротьбі з організованими угрупованнями, а саме: Національного бюро Інтерполу України, Служби міжнародних зв'язків, спецпідрозділу «Беркут».

Для документування та розслідування діяльності, що визначалася злочинною, оперативним працівникам доводилося постійно використовувати значну кількість інформації. У 1994 році було створено єдиний банк даних для обліку діяльності ОЗГ. Базою для створення такого банку стала автоматизована інформаційно-пошукова система (далі – АІПС) «Скорпіон».

У 1995 році АІПС «Скорпіон» містила інформацію, що стосувалась:

- автотранспорту власників, які були членами ОЗГ;

- злочинців, які здійснювали «гастролі» для скоєння злочинів на території нашої держави та регіонів СНД;

- членів організованих груп злочинного спрямування, які здійснювали свою «діяльність» по різних регіонах та проводили розподіл сфер на які можна впливати;

- керівників підприємств приватної форми власності, які «мали необережність» потрапити до поля зору оперативників;

- банківських клієнтів;

- осіб, що володіють вогнепальною зброєю;

- осіб, які мали судимість та загальногромадянські закордонні паспорти;

- керівників злочинних угруповань країн-учасниць СНД;

- громадян «кавказької» національності, що мали українську реєстрацію та скоювали злочини на території України.

Банк також було поповнено інформацією, яка стосувалась учасників та лідерів ОЗГ та місць їх зборів – ресторанів, кафе, казино, дискотек та інших закладів розважального характеру.

Відомості, які отримувалися завдяки АІПС «Скорпіон» знаходили своє використання коли:

- порушувалися кримінальні справи;

- здійснювався облік та оперативно-розшукові дії;

- мали місце заяви громадян під час проведення перевірок господарської діяльності недержавних структур працівниками оперативних служб;

- надавався запит з боку Інтерполу;

- проводилися оперативно-розшукові заходи;

- зводились оперативно-розшукові справи працівниками обласних відділів «ОЗ» України, ГУБОЗ тощо.

Аналіз проблем відповідно до напрямів, регіонів, інформації щодо діяльності ОЗГ та їх керівників, а також надання стратегічних оцінок та прогнозів покладалися на відділи аналітичної довідки, які входили до складу структури розвідувально-аналітичного управління ГУБОЗ. АІПС «Скорпіон» накопичила в собі доволі великий

обсяг інформації оперативного характеру. Весь шлях свого становлення для розвідувально-оперативного підрозділу «Скорпіон» був доволі непростим. Спочатку накопичувалися небагаточисельні групи обробки інформації оперативного спрямування «Скорпіон», а згодом різноспрямовані розвідувально-аналітичні відділи, що увійшли до складу розвідувально-аналітичних центрів ГУБОЗ та їх обласних управлінь. Варто зазначити, що за доволі короткий проміжок часу даний підрозділ став дієвим інструментом підвищення ефективності боротьби з організованою злочинністю [4, с. 5].

Сьогодні неможливо не зазначити потужність його потенціалу. Завдяки працівникам розвідувально-аналітичного відділу в наявності є достатньо значний масив документів інформаційно-аналітичного спрямування, що дає змогу виявити:

- негативні соціальні процеси і явища, які сприяють породженню організованої злочинності;

- суб'єктів господарювання, на які здійснювався вплив злочинних організацій;

- фактичні дані, на підставі яких порушувалися кримінальні справи або слугували доказами у них;

- схеми відмивання коштів, що здобуті угрупованнями злочинців незаконним шляхом, а також запобігти використанню для цих цілей СПД, державних підприємств, бюджетних установ;

- іншу інформацію, яка цікавить працівників підрозділів боротьби з організованою злочинністю під час виконання покладених на них завдань.

Якщо говорити про умови праці спеціальних підрозділів, то варто згадати також про «протистояння» між владою України та службою з боротьби з організованою злочинністю, що відбувалося під час становлення спеціального підрозділу.

Неабиякий резонанс викликало придбання тодішніми керівниками Уряду та органів місцевого самоврядування 250 крадених автомобілів, які доставлено з-за кордону. Зацікавлені нововладці були обурені викриттям даного злочину та почали чинити всілякі перепони працівникам міліції з метою недо-

пущення втручання у цю справу Служби з боротьби з організованою злочинністю. Серед основних спроб завадити працівникам Служби здійснювати свої повноваження, задля продовження здійснення кримінального бізнесу першими особами держави, була реорганізація та навіть ліквідація даної установи. Проте, попри них, можна з упевненістю сказати, що спільними зусиллями працівників міліції, прокуратури та Служби безпеки України все ж таки вдалося подолати кримінальний натиск.

У 1995 р. відповідно до вимог законодавства (Закону України «Про боротьбу з корупцією») у Службі відбулося створення відповідних відділів, основне завдання яких полягало у боротьбі з проявами корупції в центральних та місцевих органах виконавчої влади [5, с. 255].

За весь період незалежності в 1996 році було вперше зупинено зростання злочинності в Україні. В різних регіонах держави постійно відбувалися зустрічі («з'їзди») кримінальних «авторитетів» з метою розподілу основних сфер впливу, досягати якого передбачалося підкупляючи представників правоохоронних органів, владних структур, одружуючись з місцевими жінками та купуючи квартири. Працівники відповідних структур знешкодили 70 бандитських угруповань та понад 950 ОЗГ, які вчинили понад 3 500 злочинів. Чисельність притягнутих до кримінальної відповідальності учасників ОЗГ сягнула 2 500 осіб.

У 1997-1998 роках відбулася реорганізація основної структури спеціальних підрозділів, оскільки вбачалося дублювання функцій різних служб МВС України. Пріоритетні напрями спецпідрозділів тепер полягали в:

- знешкодженні ОЗГ, які насамперед мають міжрегіональні та міжнародні зв'язки;

- розкритті злочинів, що були скоєні з використанням вибухових пристроїв, а також тих, що пов'язані з посяганням на життя представників органів державної влади, народних депутатів тощо;

- забезпеченні безпеки представників правоохоронних органів та суду.

З 1999 р. почали діяти відділення з боротьби з відмиванням коштів ОЗГ, які

було створено для посилення боротьби з такими «відмиваннями» через різноманітні фінансові установи та банки.

Водночас відбулося переорієнтування діяльності Служби та реорганізація її структурних підрозділів. Зумовлено це посиленням негативного впливу організованої злочинності на здійснення діяльності підприємствами, установами та організаціями провідних галузей виробництва, а також проникненням до сфери економіки задля втілення злочинних намірів «у життя». Якість роботи почала визначатися відповідно до результатів відшкодування матеріальних збитків, які завдавались учасниками ОЗГ державі, окремим особам (як юридичним, так і фізичним), виявлення, затримання та припинення функціонування угруповань злочинного та кримінального характеру.

У зв'язку з виникненням та стрімким утвердженням так званої «п'ятої влади» в країні виникла необхідність створення державного органу, який би зміг об'єднати керівників різних державних органів (а не тільки правоохоронних), забезпечити здійснення координації боротьби з організованою злочинністю і корупцією та запровадити єдиний механізм реалізації політики держави у даній сфері. Саме тому, Президент України видав Указ «Про Координаційний комітет з боротьби з корупцією та організованою злочинністю» (втратив чинність у 2005 році). Створивши зазначений Комітет, очільники держави спробували реалізувати державну політику в частині протистояння організованій злочинності. Вже на першому етапі створення комітету були спроби об'єднання зусиль та досвіду роботи науковців та практичних працівників.

З плином часу почала трансформуватися й організована злочинна діяльність. Відбулися зміни та удосконалення способів і методів здійснення злочинів, відбулося зростання рівня латентності вже наявних видів злочинів, дедалі помітнішою ставала поява нових форм організованих протиправних проявів, зокрема у сферах:

- економіки та зовнішньоекономічної діяльності;
- вбивств за замовленнями;
- торгівлі людьми та їх органами;

- наркобізнесі;
- відмиванні брудних грошей;
- нелегальній міграції;
- терористичних актах;
- кіберзлочинності;
- корупційних зловживань.

Відбулася поява та стрімкий розвиток професійної організованої злочинності [6, с. 4].

Актуальним стало обґрунтування з боку наукової сфери та застосування нових підходів і методів у боротьбі зі злочинними угрупованнями, вироблення стратегії протидії їм. Так, відповідно до внесених змін до законодавчої бази, 1 грудня 1994 р. було створено Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю (далі – МНДЦ) на базі Координаційного комітету з боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Основою для даного підрозділу стає Національна академія внутрішніх справ України, яка на той час відзначалася неабияким необхідним потенціалом у науковій та технічній сферах.

Під час вироблення стратегії та науково-практичних позицій щодо тактики боротьби з організованою злочинністю та корупцією за основу беруться аналіз та прогнозування подальшого розвитку ситуації. Найбільш важливі питання такої боротьби досліджуються науковим методом та розглядаються під час засідань Координаційного комітету, що дозволяє виробити управлінські рішення на рівні вищих органів влади. Сьогодні МНДЦ є єдиною в Україні спеціалізованою науково-дослідною установою, що є робочим органом при Раді національної безпеки та оборони України та бере безпосередню участь у процесі розробки комплексу заходів, що пов'язані з реалізацією державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Наукові розробки фахівців МНДЦ були втілені у монографії, науково-практичні посібники, збірники, словники, методичні матеріали з питань протидії організованій злочинності та корупції, застосуванні досвіду інших країн Європи у даній сфері. Економічні та політичні зміни відобразились у розробках наукових працівників МНДЦ щодо удосконалення законодавчої бази України [7].

Досліджуючи закінчені розслідуванням злочини за 2008-2018 роки, нами було простежено тенденцію до їх зниження. Варто зауважити, що на даний показник суттєво впливають випадкові чинники. Учасники ОЗГ найчастіше вчиняють злочини, які полягають у:

- незаконному виготовленні, придбанні, зберіганні, перевезенні чи збуті наркотичних речовин, психотропних засобів або ж їх аналогів;

- крадіжках;
- шахрайстві;

- привласненні, розтраті майна або заволодінні ним, зловживаючи при цьому службовим становищем.

Неможливо не зауважити, що за останні роки помітними стали зменшення рівня розбоїв, крадіжок, випадків незаконного поводження зі зброєю та вибуховими речовинами, грабежів, вимагання, а от рівень злочинів у частині наркобізнесу навпаки збільшився. Не можна говорити, що цих злочинів взагалі немає, вони є, але виявляються лише їх окремі випадки та полягають вони в:

- незаконному виготовленні, зберіганні, збуті або транспортуванні з метою збуту підакцизних товарів;

- контрабанді;

- ухиленні від сплати податків та зборів, або інших платежів, що є обов'язковими в нашій країні;

- незаконних діях з документами переказів, платіжними картками тощо;

- шахрайстві у сфері фінансових ресурсів.

Зазвичай такі злочини лежать в основі незаконного бізнесу злочинних угруповань. Якщо вони виявлені в незначній кількості, то це може бути свідченням недостатнього рівня протидії організованим групам та злочинним організаціям в економічному спрямуванні та труднощів, які виникають під час налагодження ефективної боротьби зі згаданими явищами.

Аналізуючи нинішню досить складну ситуацію в Україні варто зауважити про велику кількість злочинів, що стосуються незаконного придбання зброї та виготовлення речовин, які належать до вибухонебезпечних. Це обумовлюється намаганням представників екстремістських та релігій-

них організацій інших країн віднайти притулок на території нашої держави. Саме тому останнім часом особлива увага приділяється вивченню взаємозв'язків між тероризмом та організованою злочинністю.

Дедалі частіше набуває розвитку питання взаємовигідного співробітництва між терористичними групами та поставальниками наркотичних речовин, а також участі терористичних груп у транспортуванні наркотиків задля здійснення належного фінансування власних злочинних операцій [8, с. 9].

На стан і зміни злочинності суттєвий вплив здійснюють соціальні умови, що не мають жодного стосунку до правоохоронних органів. У зв'язку з цим не варто оцінювати їх діяльність як ослаблену. Саме тому, зменшення рівня злочинності не завжди залежить тільки від представників правоохоронних органів. Цей негативний чинник в житті суспільства потребує всебічного поглибленого аналізу причин, відповідно до яких змінюється кримінальна ситуація в державі.

Під час надання характеристики результатів роботи, що проводиться спеціальними підрозділами з боротьби з організованою злочинністю та інших органів, що здійснюють правоохоронну діяльність, недоцільним є ототожнення оцінки злочинності та оцінки діяльності правоохоронних органів у цій нелегкій боротьбі. Оцінювати їх діяльність, насамперед, повинно суспільство, яке було реальним спостерігачем знешкодження рекетирських злочинних груп, попри те, що надалі довелося зіштовхнутися з їх трансформаціями в інші злочинні структури та клани.

Таким чином, можна зробити висновок, що з самого початку розбудови нашої держави спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю змогли виконати ту роль, яка їм передбачалась. Нині ведеться боротьба з організованими економічними злочинами та вже зовсім іншими методами.

Розглядаючи інституціональні перетворення державного регулювання у зазначеній сфері в Україні, контексті європейського виміру, на особливу увагу заслуговує Робочий апарат Укрбюро Інтерполу.

Після того як Україною було проголошено незалежність виникла потреба в постійному, оперативному та ефективному міжнародному співробітництві, а також залученні передового досвіду інших закордонних країн під час здійснення боротьби з транснаціональною організованою злочинністю.

З огляду на те, що досвід у згаданій боротьбі був відсутній, варто зазначити про доволі непрості кроки у даній сфері.

У квітні 1991 року, ще коли Українська Республіка була однією зі складових частин СРСР, було визначено можливість її членства в Міжнародній організації кримінальної поліції (далі – МОКП).

В результаті проголошення незалежності Міністерством внутрішніх справ було ініційовано подання заяви Генеральному Секретаріату Інтерполу про вступ України до згаданої організації.

4 листопада 1992 року, під час 61 сесії Генеральної асамблеї Інтерполу, що відбулася у м. Дакар (Сенегал), Україну прийнято до Інтерполу. Членами делегації від України були начальник Штабу МВС О.М. Іщенко та перший Заступник Міністра внутрішніх справ В.М. Корнійчук.

Внаслідок прийняття України до членів Інтерполу виникла необхідність створити підрозділ з метою безпосереднього забезпечення функції Національного центрального бюро Інтерполу в Україні. В цьому напрямку МВС відзначилося створенням тимчасової робочої групи для взаємодії з Інтерполом, до складу якої увійшло декілька представників згаданого МВС. Саме завдяки проведеній ними колосальній роботі по суті створено підґрунтя подальшого розвитку українського бюро Інтерполу.

25 березня 1993 року, згідно з зобов'язаннями, які передбачаються членством в МОКП, Урядом України було створено Національне центральне бюро Інтерполу (далі – Укрбюро Інтерполу) та затверджено Положення про нього [9].

Завдяки участі працівників Укрбюро та представників правоохоронних органів України у міжнародних заходах МОКП, з'явилася можливість обміну досвідом у питаннях боротьби зі злочинністю з провідними колегами закордоння.

Укрбюро Інтерполу є представником нашої держави в Інтерполі та здійснює координацію взаємодії українських правоохоронних органів з відповідними органами інших країн.

Укрбюро Інтерполу має певні завдання, що полягають в:

- координації діяльності правоохоронних органів, уповноважених на ведення боротьби з організованою злочинністю;

- забезпеченні взаємодії з Генеральним секретаріатом Інтерполу та такими ж відповідними органами інших країн-членів Інтерполу;

- оцінці рівня поширення організованої злочинності в Україні та можливої загрози здійснення такої злочинності громадянами України за кордоном.

Для того, щоб визначити наукове обґрунтування політики держави у сфері протидії такій злочинності, Укрбюро має змогу звернутися до радників, що можуть виконати тільки функцію консультування на договірних засадах.

Визначення складу радників покладається на МВС, але за умови погодження зі Службою безпеки та Міністерством юстиції.

Робочий апарат Укрбюро Інтерполу – самостійний структурний підрозділ у центральному апараті МВС, очолюється керівником відповідно до наказу МВС. Його структуру та штат затверджує Міністр внутрішніх справ.

На Укрбюро Інтерполу покладено організацію та інформаційний супровід під час розгляду кримінальних та здійснення оперативно-розшукових справ, за якими здійснюється провадження [10, с. 168].

Укрбюро Інтерполу здійснює функції, що полягають в:

- обміні інформацією з іншими державами під час здійснення проваджень для того, щоб організувати та провести необхідні перевірки та заходи оперативно-розшукового характеру;

- міжнародному розшуку осіб (яким вже висунуто обвинувачення, або тим, які підсудні), що переховуються задля уникнення кримінальної відповідальності та яких оголошено у державний чи міждержавний розшук; також в організації екстрадиції таких осіб;

– розшуку осіб, що зникли безвісти, осіб, що стали жертвами торгівлі людьми, викрадених автотранспортних засобів, антикварних речей та тих, що мають культурну цінність, ідентифікації осіб або трупів, що невпізнані тощо;

– обміні статистичною та аналітичною інформацією, що стосується боротьби з транснаціональною злочинністю та організації роботи правоохоронних органів.

З 2008 р. створено відділ міжнародного розшуку та екстрадицій. Основне його завдання, як видно з назви, – міжнародний розшук, що здійснюється на всіх територіях країн, які мають членство в Інтерполі, а також екстрадиція злочинців як до України, так і за її межі. Говорячи про даний підрозділ неможливо не згадати про його діяльність, що полягає в розміщенні карток у міжнародній інформаційній системі Інтерполу AFS, накопиченні, систематизації та узагальненні результатів аналізу інформації, що має кримінальний характер щодо злочинців, їх угруповань та тенденцій розвитку злочинності. Збирається та аналізується така інформація для того, щоб надалі заборонити в'їзд на територію України, або відмовити у виїзді за її межі.

Крім вже окреслених функцій співробітників згаданого відділу вони також займаються вивченням та узагальненням передового світового досвіду у міжнародному розшуку та екстрадиції, участю у тематичних форумах та наданням практичної допомоги щодо розкриття злочинів транснаціонального характеру.

У 1994 р. відповідно до плану технічної модернізації, Генеральний секретаріат Укрбюро Інтерполу був обладнаний сучасною системою зв'язку, що значно покращила обмін інформацією з іноземними країнами.

У 2004-2018 рр. Україна відзначилася тим, що на її теренах відбулася низка заходів Інтерполу, що мали міжнародне спрямування, а саме: 33-тя Європейська регіональна конференція; Міжнародний семінар щодо протидії біотероризму; Перший міжнародний семінар щодо використання ДНК-досліджень під час здійснення правоохоронної діяльності.

Що стосується сьогодення, то нині Робочий апарат Укрбюро Інтерполу характе-

ризується гарною організованістю, сучасним оснащенням підрозділів, спроможністю надання ефективної допомоги правоохоронним органам України, які проводять за кордоном оперативно-розшукові та інші заходи щодо транснаціональних злочинів загальнокримінального та економічного спрямування, які полягають у торгівлі людьми, відмиванні коштів, міжнародному наркотрафіку, тероризмі, кіберзлочинах тощо.

Активною взаємодією з Укрбюро Інтерполу відзначаються також Генеральна прокуратура, Служба безпеки, Державна податкова та митна служби, Держприкордонслужба та зовнішня розвідка.

Водночас відбувається і розвиток самого підрозділу, що знаходить своє відображення в: удосконаленні нормативного забезпечення, що стосується міжнародної співпраці; покращенні технічної складової частини, зокрема удосконаленні електронних банків даних, електронного документообігу тощо.

Висновки та пропозиції. Отже, з огляду на наведене, можна дійти висновку, що Україна пройшла доволі непростий шлях інституціональних перетворень державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю. Всі ці перетворення неабияким чином сприяли її міжнародному співробітництву у питаннях боротьби з організованою злочинністю.

У зв'язку з цим пріоритетом державної політики повинні стати чітко визначені напрями боротьби з організованою злочинністю, що полягають в такому:

1) вивченні та аналізу реального стану та тенденцій організованої злочинності в державі, з'ясування її основних причин;

2) удосконаленні нормативно-правового забезпечення, що стосується такої боротьби;

3) розробленні методів та способів боротьби з урахуванням сучасних загроз;

4) визначенні основних суб'єктів, уповноважених на здійснення такої діяльності;

5) поліпшення рівня матеріального та ресурсного забезпечення установ та спецпідрозділів, провідним напрямом діяльності яких є боротьба з організованою злочинністю;

6) посилення взаємодії між правоохоронними органами та громадськістю;

7) налагодженні міжнародного співробітництва з даного приводу.

Список використаної літератури:

1. Історія УБОЗ УМВС в Кіровоградській області. URL: <http://uboz.kr.ua/>.
2. Міліція України : історичний нарис, портрети, події : наук.-попул. вид. / Смирнов Ю.О., Михайленко П.П., Святоцький О.Д., Ануфрієв М.І. ; за заг. ред. Ю.О. Смирнова. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2002. 798 с.
3. Бусол О.Ю. Діяльність розвідувально-аналітичних відділів «Скорпіон» спеціальних підрозділів з боротьби з організованою злочинністю. *Наук. вісн. Київ. нац. унів. внутр. справ.* 2006. № 3. Ч. 2. С. 40–49.
4. Лизогуб Б.В. Організовані злочинні угруповання: класифікація та заходи протидії : дис. на здоб. наук. ст.. к.ю.н. зі спец. 12.00.08. Харків, 2004.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи від 04 липня 2013 року № 406-VII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2014. № 20-21. ст. 712.
6. Олійник І.Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн-учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право». Ірпінь, 2005. 20 с.
7. Міжвідомчий науково-координаційний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України. Історія та сучасність. URL: <https://mndcentr.com/istoria.html>
8. Виноградова О.І. Міжнародне співробітництво України у галузі боротьби зі злочинністю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза». Харків, 2000. 20 с.
9. Національне центральне бюро Інтерполу (Укрбюро Інтерполу). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/term/ru/16741/sp?sp=s6:max15>.
10. Бандурка О.М. Інтерпол : Міжнародна організація кримінальної поліції : наук.-практ. Посібник. Національний ун-т внутрішніх справ. Харків : Основа, 2003. 323 с.

Poplavskyi A. Analysis of institutional transformations of public regulation in the field of fight against organized crime in Ukraine

The article analyzes the main factors of the institutional transformations of the state regulation of the fight against organized crime and corruption. The attention is focused on how the state institutions of struggle against organized crime in the territory of an independent Ukrainian state in the early 90's were born and how their work up to our time improved. The main determinants of the creation, reorganization and development of key institutions in the field of combating organized crime and corruption are considered. Participation of Ukraine in the activities of Interpol and the role of this organization in the fight against organized crime are revealed.

In the study we conclude that modern organized crime as a factor of political and economic instability poses a direct threat to the national security of the state. It penetrates into the organs of all branches of power (legislative, executive and judicial), than «attacks» on all social values, i.e. life, health, honor, dignity, security, inviolability, economic stability, etc. The instability of the socio-political and economic situation in the country is becoming a good ground for activating the activities of various criminal groups.

It is analyzed that the Government of Ukraine understands the importance and danger of this phenomenon. Measures are being taken to legislate for the main provisions and, accordingly, measures to combat organized crime; the directions and mechanisms of implementation of the state policy in this direction are changing; undergo transformations «old» and there are new structures and special units that are authorized to fight organized crime; An important role is played by international cooperation in the fight against the negative phenomenon in society.

However, the issue of combating organized crime is a national problem and needs further regulation, eliminating gaps in legislation, institutional reforms, staffing and modernized approach to training, taking on the best practices of European states and cooperation in this field.

Key words: *crime, criminal grouping, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, GUBOZ, destabilization, criminology, Interpol.*

УДК 354:342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.32>**Ю. А. Сак**аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

У статті систематизовані підходи до реалізації реформування системи публічного управління. Автором виокремлено етапи політико-адміністративного реформування публічного управління. Основними етапами політико-адміністративного реформування системи публічного управління можна вважати такі: 1) формування Концепції розвитку та реформування системи публічного управління, спрямованого на заповнення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища; 2) раціоналізація та перебудова системи органів влади, формування оптимальної системи органів виконавчої влади, спрямованої на реалізацію інноваційної моделі публічного управління. Зокрема, потрібно перебачити заходи з оцінювання ефективності та результативності органів влади та за допомогою реінжинірингу сформувати інноваційну структуру органів влади як основи реформування системи публічного управління; 3) формування професійного корпусу системи публічного управління. Виховання службовців «нового покоління», які здатні на реалізацію інноваційної моделі публічного управління; 4) оптимізація адміністративно-територіального устрою з урахуванням вимог населення до системи управління, а також підвищення якості адміністративних послуг; 5) проведення реформування з метою забезпечення раціональної децентралізації регіонів України; 6) формування мережі надання адміністративних послуг. У статті виокремлено наступні принципи проведення політико-адміністративного реформування системи публічного управління: оперативність та гнучкість проведення реформування; ясність і прозорість під час прийняття управлінських рішень; забезпечення прав користувачів; персональний підхід до кожного громадянина за його потребою; послідовність реалізації реформування, можливість без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації; надійність (передбачуваність, рівень інформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих управлінських рішень); якість культури обслуговування і загальнолюдська культура; зниження державних витрат; підвищення здатності держави до розвитку і реалізації політики; поліпшення виконання державою функцій роботодавця; підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства.

Ключові слова: реформування, публічне управління, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, надання адміністративних послуг, оптимізація органів влади.

Постановка проблеми. Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного

управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання

адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [8].

В Україні протягом існування незалежності неодноразово відбувалися спроби здійснити реформування системи публічного управління, запровадити адміністративну реформу, децентралізацію, територіально-адміністративну реформу.

Проведення серйозних соціальних і економічних перетворень неможливо без різкого підвищення якості публічного управління. Неодмінною умовою цього є надання більшої свободи дій керівникам держустанов у розпорядженні державними ресурсами, визначенні тактичних і оперативних цілей, проведенні кадрової політики тощо.

Водночас зазначені дії були несистемними, мали ситуативний характер та змінювалися під час зміни політичної еліти, виборів.

Таким чином, виникла реальна потреба у формуванні системи заходів, спрямованих на реформування публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми політико-адміністративного реформування, у тому числі реформування системи публічного управління, адміністративної реформи, територіального устрою, реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, є предметом розгляду науковців з різних галузей знань, у тому числі державного управління, політології, філософії, юриспруденції, економіки, соціології тощо.

Вищевказані проблеми розглядають у своїх роботах такі українські та закордонні вчені, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гончарук, А. Колодій, В. Князєв, В. Корженко, В. Луговий, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Окландер, К. Райнхард, В. Ребкало, Д. Садлер, С. Серьогін, Л. Сморгунів, Ю. Сурмін, В. Комаровський, К. Полліт, К. Худа та ін.

Метою статті є системний аналіз наукових підходів до основних етапів проведення політико-адміністративного реформування системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Аналіз літератури з проблематики дає підстави зазначити, що реформування системи публічного управління може відповідати різним характеристикам і цільовим орієнтаціям залежно від того, чи спрямовані вони на зміни елементів або рівнів в дусі проведення «зовнішньої інституційної політики», на модернізацію внутрішнього устрою політико-адміністративної системи (внутрішня інституційна політика) або на рішення проблем участі громадян в адміністративних процесах (партисипативні реформи) [1; 6–7; 9].

Якщо проаналізувати напрями загальних змін у публічному управлінні, що знайшли відображення в менеджеріальній реформі в різних країнах, то всі вони можуть бути зведені до спроб уведення ринкових механізмів, інститутів і установок в організацію та діяльність сучасної держави [9, с. 39].

Реформування адміністративно-державного управління, що почалося в європейських країнах у 80–90-х рр. ХХ ст. і триває досі, має як деякі загальні тенденції, так і серйозні відмінності. До загальних можна віднести дбайливе ставлення до традицій, яке властиво європейцям, подібні вимоги в сфері управління, до особливих – різні підходи до вирішення поставлених перед країнами проблем [2].

Криза адміністративної держави, що виражається через втрату керованості суспільними справами, неефективне використання коштів платників податків, зниження якості надання послуг населенню, зростання бюрократизму та незворотне прийняття рішень, а також стрімке падіння довіри населення до органів державної влади та посилення дисфункціональності в управлінні й корупції, призвели до перегляду ідеології державного управління та концепції держави [1, с. 54].

Залежно від того, які елементи інституційного устрою входять в програму реформи і які сфери регулювання конкретного органу або установи підлягають передбачуваним змінам, реформа

включається в ту чи іншу категорію. Політико-адміністративні реформи, спрямовані на зміну зовнішніх зв'язків (інституційна політика, орієнтована зовні), націлені на зміну функціональних і (або) територіальних меж компетенції, регулювання членства і зв'язків між організаціями різних рівнів або секторів таким чином, що в процес інституційної політики постійно також залучаються зовнішні фактори. Їх метою є зміна інституційної структури в цілому [10, с. 20] і визначення нових кордонів в цій структурі.

Натомість внутрішні реформи займаються перерозподілом завдань і ресурсів усередині структурних елементів адміністративної системи і між цими елементами, а також формуванням нових правил прийняття рішень і здійснення взаємодії між ними. У тих випадках, коли змінюються зовнішні зв'язки адміністративної системи, можна очікувати набагато більш сильного опору і спроб блокувати процес, ніж це відбувається в ситуації проведення заходів, які зачіпають тільки внутрішні зв'язки в адміністративних органах [10, с. 23].

Зовнішні політико-адміністративні реформи можуть бути диференційовані на три групи:

(1) Насамперед можна назвати інституційні зміни в багаторівневих системах публічного управління (вертикальні структурні адміністративні реформи). До них можуть бути віднесені реформи, метою яких є децентралізація / централізація, функціональні реформи, регіоналізація, деволюція аж до «квазі-федералізації». Тут йдеться про зміну профілю завдань і сфери компетенції в рамках взаємин центрального рівня державної влади з регіональними / місцевими територіальними корпораціями. Загальним фоном можуть бути при цьому фундаментальні конституційні та політичні реформи, наприклад, у варіанті «квазі-федералізації» (Італія) або проведення політики деволюції (Великобританія).

(2) По-друге, слід розглядати реформи, спрямовані на зміну територіального поділу або «територіальну консолідацію» в регіональному просторі, і на пов'язані з цим зміни правил координації та кооперації між різними територіальними кор-

пораціями одного рівня (горизонтальні адміністративні реформи внутрішньої структури / територіальна консолідація). В даному випадку йдеться про всі варіанти інституціоналізації, починаючи з адміністративної кооперації і аж до злиття територіальних одиниць [4, с. 161].

(3) По-третє, потрібно звернути увагу на реформи, які зачіпають різні сектори, особливо публічний, приватний і громадський (внутрішньо-секторальне реформи), і охоплюють приватизацію, аутсорсинг, публічно-приватне партнерство, а також всі варіанти розвитку в протилежному напрямку: повернення функцій державі або муніципалітетам. У ряді випадків ці реформи також визначаються як «горизонтальна децентралізація» [4, с. 161].

Очевидно, що якість публічного управління багато в чому залежить від діяльності вищих керівників, недооцінка роботи з якими завжди приводила до негативних наслідків. Визнання їх особливої ролі в держапараті сприяло появі в провідних країнах сучасного світу окремого інституту – служби вищих чиновників, що дозволяє відбирати найбільш талановитих і компетентних фахівців, орієнтованих не на кар'єру, а на виконання роботи [7].

Сучасні дослідники виділяють кілька основних сфер, в рамках яких відбувається реформування адміністративно-державного управління в країнах Європи. це:

- система взаємовідносин виконавчих органів влади з іншими державними інститутами влади і управління, як по горизонталі, так і по вертикалі (конституційно-політична сфера);

- оргструктури, механізми координації та контролю, включаючи центральну адміністрацію, регіональне та місцеве врядування (організаційна сфера);

- системи і методи управління, адміністративні процедури і процеси (функціональна сфера);

- кадрова політика і державна служба (кадрова сфера);

- управління державними фінансами та виконанням бюджету відомствами (фінансово-економічна сфера) [7, с. 29].

Таким чином, основними етапами політико-адміністративного реформування системи публічного управління є такі:

1) формування Концепції розвитку та реформування системи публічного управління, спрямованого на запозичення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища;

2) раціоналізація та перебудова системи органів влади, формування оптимальної системи органів виконавчої влади, спрямованої на реалізацію інноваційної моделі публічного управління. Зокрема, потрібно перебачити заходи з оцінювання ефективності та результативності органів влади та за допомогою реінжинірингу сформувати інноваційну структуру органів влади як основи реформування системи публічного управління;

3) формування професійного корпусу системи публічного управління. Виховання службовців «нового покоління», які здатні на реалізацію інноваційної моделі публічного управління;

4) оптимізація адміністративно-територіального устрою з урахуванням вимог населення до системи управління, а також підвищення якості адміністративних послуг;

5) проведення реформування з метою забезпечення раціональної децентралізації регіонів України;

6) формування мережі надання адміністративних послуг.

Одним напрямом реформ за кордоном є створення спеціальних служб з надання адміністративних послуг населенню. Наприклад, у багатьох європейських країнах для працевлаштування кожному громадянину виділяється індивідуальний кейс-менеджер (case-manager), який виконує за клієнта всі процедури, пов'язані з отриманням необхідних довідок від відповідних державних служб, а також дає необхідні клієнту рекомендації по всьому циклу проведення послуги [6]. Слід виділити також такий напрям реформ європейських країн, як підвищення прозорості та оперативності послуг, що надаються. Наприклад, з метою підвищення прозорості та якості системи послуг, що надаються, державні департаменти щорічно розробля-

ють та подають на офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу кращої практики (best value performance indicators). Для їх складання кожне міністерство має розробити план оцінки якості своїх послуг (best value performance plan) [6].

Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні принципи проведення політико-адміністративного реформування системи публічного управління:

- оперативність та гнучкість проведення реформування;
- ясність і прозорість під час прийняття управлінських рішень;
- забезпечення прав користувачів;
- персональний підхід до кожного громадянина за його потребою;
- послідовність реалізації реформування, можливість без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації;
- надійність (передбачуваність, рівень інформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих управлінських рішень);
- якість культури обслуговування і загальнолюдська культура;
- зниження державних витрат;
- підвищення здатності держави до розвитку і реалізації політики;
- поліпшення виконання державою функцій роботодавця;
- підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства.

Висновки і пропозиції. У статті систематизовані підходи до реалізації реформування системи публічного управління. Автором виокремлено етапи політико-адміністративного реформування публічного управління, зокрема: формування Концепції розвитку та реформування системи публічного управління, спрямованого на запозичення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища; раціоналізація та перебудова системи органів влади, формування оптимальної системи органів виконавчої влади; формування професійного корпусу системи публічного управління; оптимізація адміністративно-

територіального устрою з урахуванням вимог населення до системи управління, а також підвищення якості адміністративних послуг; проведення децентралізації; формування мережі надання адміністративних послуг.

Перспективи подальших розвідок вбачаються у здійсненні аналізу закордонного досвіду з реформування системи публічного управління та у виокремленні закономірностей розвитку реформування за кордоном.

Список використаної літератури:

1. Боулдинг К.Э. Экономическая наука и социальные системы. *Панорама экономической мысли конца XX столетия* / под ред. Д. Гринзюэя, М. Блини, И. Стюарта: В 2-х тт. СПб, 2002. 97 с.
2. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России. *Государственная служба*, 2007, № 6, с. 171.
3. Бауман З. Европейский путь к мировому порядку. *Свободная мысль – XXI*. 2004. № 9. С. 23–30.
4. Вольман Х., Кулман С. Административная политика и административные реформы. *Управленческое консультирование*. 2017. № 11. С. 160–169.
5. Дубровин Ю. Процесс осуществления современных европейских административно-государственных реформ. *Власть*. 2012. № 4. С. 140–145.
6. Кузнецова Ю.А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран. URL: <http://www.anrb.ru/isei/cf2006/d897.htm> (дата звернення: 12.05.2019).
7. Лобанов В.В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы. *Государственная служба*. 1999, № 1, с. 28–30.
8. Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 12.05.2019).
9. Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу : монографія / авт. кол. : В.І. Шарий, О.В. Черевко, В.М. Мойсієнко. Черкаси, 2017. 316 с.
10. Bogumil J. et al. Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin : Edition sigma, 2007.

Sak Yu. Stages of implementation of political and administrative reformation of the public administration system: theoretical principles

The article systematized approaches to the implementation of the reform of the public administration system. The author singles out the stages of political and administrative reforming of public administration. The main stages of political and administrative reform of the public administration system can be as follows: 1) the formation of the Concept of development and reform of the public administration system, aimed at borrowing advanced developments and basic principles of management in business management, which provides a modern view of the organization as a flexible "balancing" system, capable of adapting to the challenges of the environment; 2) rationalization and restructuring of the system of government, the formation of an optimal system of executive bodies aimed at implementing an innovation model of public administration. In particular, it is necessary to redefine measures to evaluate the efficiency and effectiveness of government bodies and, with the help of reengineering, to form the innovative structure of the authorities as the basis for reforming the system of public administration; 3) the formation of a professional body of public administration. Education of employees of a "new generation" who are capable of implementing an innovation model of public administration; 4) optimization of the administrative-territorial system taking into account the requirements of the population to the management system, as well as improving the quality of administrative services; 5) reformation in order to ensure rational decentralization of the regions of Ukraine; 6) the formation of a network for the provision of administrative services.

The article outlines the following principles for carrying out political and administrative reform of the public administration system: efficiency and flexibility of reform; clarity and transparency when making managerial decisions; provision of user rights; personal approach to each citizen and his needs; the sequence of implementation of the reform is the possibility of access to the necessary reliable information without restrictions; reliability

(predictability, level of awareness of changes, validity of management decisions taken); quality of service culture and universal culture; reduction of public expenditures; increase of the state's ability to develop and implement policy; improvement of the state's functions of the employer; improving the quality of service provision and strengthening confidence in the government from the private sector and society.

Key words: *reformation, public administration, decentralization, administrative-territorial structure, provision of administrative services, optimization of authorities.*

УДК 351.777.81
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.33>

І. М. Солоннікова

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО УТРИМАННЯ ВУЛИЧНО-ДОРОЖНЬОЇ МЕРЕЖІ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ ЯК СКЛАДНИКА БЛАГОУСТРОЮ

У статті досліджено сучасний стан доріг загального користування за типами покриття й вулично-дорожньої мережі населених пунктів. Виділено низку нормативно-правових актів, що регулюють порядок здійснення ремонту та утримання доріг. Досліджено сучасні тенденції з реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування, виявлено недоліки таких реформ. Запропоновано напрями державної політики з утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів, які представлено у вигляді організаційних заходів на державному й місцевому рівнях, і заходи фінансового характеру. До організаційних заходів на державному рівні запропоновано зарахувати прискорення процесів добровільного об'єднання територіальних громад; посилення відповідальності юридичних осіб за недотримання природоохоронного законодавства під час проведення ремонтних робіт; посилення відповідальності юридичних і фізичних осіб за порушення правил розміщення тимчасових споруд та елементів зовнішньої реклами вздовж вулиць; посилення відповідальності юридичних і фізичних осіб за пошкодження автомобільних доріг загального користування та вулично-дорожньої мережі населених пунктів; посилення адміністративної відповідальності фізичних осіб за забруднення вулиць і доріг місць.

До організаційних заходів на рівні громад запропоновано зарахувати обмеження руху великогабаритного транспорту центральними вулицями населених пунктів; виділення земельних ділянок на пільгових умовах особам, які планують організувати обладнання автостоянки; зменшення кількості пасажирського міського транспорту з невеликим умістом пасажирів; розширення дорожньої смуги основних доріг місць для підвищення їх пропускнуої спроможності.

До фінансових заходів запропоновано зарахувати підвищення штрафних санкцій за паркування транспорту в невідведених для цього місцях; запровадження механізму державно-приватного партнерства (концесії) для здійснення ремонту доріг; надання податкових стимулів.

Запропоновані заходи мають сприяти зменшенню руху транспортних засобів вулицями міста; появі чистих доріг і їх узбіч; покращенню екологічної ситуації території населеного пункту; проведенню своєчасного та якісного ремонту доріг; появі більшої кількості організованих місць паркування транспортних засобів.

Ключові слова: вулично-дорожня мережа, населені пункти, благоустрій, автомобільні дороги загального користування, державна політика, дорожні смуги, автостоянки.

Постановка проблеми. Вулично-дорожня мережа належить до найбільш стійких характерних особливостей міста, що зберігається в процесі його розвитку й реконструкції, тому вона повинна відповідати не тільки сучасним вимогам щодо перепустки транспортних і пішохідних потоків, а й ураховувати їх розвиток на

довгострокову перспективу. Формування вулично-дорожньої мережі міста залежить від транспортних, соціально-економічних природно-кліматичних, історичних і просторово-планувальних умов, а функціональне призначення – від призначення території населеного пункту та характеру її забудови [1, с. 75].

Останніми роками проблема технічного стану вулиць і доріг залишається гострою,

близько 90% із них перебуває в незадовільному стані та потребує ремонту, і це незважаючи на те, що спостерігається зростання обсягів капіталовкладень на ремонт комунальних доріг населених пунктів. Тому виникає питання пошуку нових заходів з удосконалення державної політики в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазвичай питання утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів досліджувалося науковцями та фахівцями з технічних спеціальностей. Так, С.В. Роман розроблено новий науковий підхід до планування дорожніх ремонтно-експлуатаційних робіт у міських умовах, зокрема скориговано модель прогнозування зміни рівності проїзної частини міських вулиць і доріг у часі з урахуванням впливу щільності розташування люків, колодязів, інженерних мереж їх проїзної частини [2].

С.Л. Ігнатовим розроблено критерій для оптимальної побудови мережі автомобільних доріг з урахуванням впливу мережі на формування транспортних потоків і впливу транспортних потоків на формування конфігурації мережі [3].

Г.М. Іванченко присвятив увагу дослідженню технології утримання вулично-дорожньої мережі міста в період з позитивною температурою повітря. Ним висвітлено основні принципи територіального розміщення об'єктів комунального господарства міста, планування й визначення обсягів прибиральних робіт [4].

В.В. Івасенко вивчено проблему проектування безбар'єрної вулично-дорожньої мережі з урахуванням принципів універсального дизайну, зокрема запропоновано включення принципу естетичної привабливості, який враховував би потреби всіх користувачів вулично-дорожнього простору населених пунктів [5].

Важливим аспектом залишається дотримання екологічного складника під час утримання вулично-дорожньої мережі міста, саме цьому питанню присвячено низку наукових праць, зокрема А.Г. Батракової, яка надала вирішення проблеми енергоощадження на етапі розроблення проектів автомобільних доріг, що спрямоване на економію паливних ресурсів,

створення умов для екологічної безпеки автомобільних доріг, підвищення безпеки й поліпшення умов діяльності водія [6]. О.В. Храпаль розроблено засади еколого-економічного складника паспорта автомобільних доріг третього екологічного класу, сутність якого полягає у визначенні інтегрованого показника оцінювання стану навколишнього середовища, завдяки якому можна дослідити екологічні наслідки функціонування дорожньо-транспортного комплексу [7, с. 5].

Ю.С. Вдовенко присвятив праці пошуку джерел фінансування розвитку автомобільних доріг регіону, зокрема запропонував здійснювати поєднання державних, регіональних і приватних джерел розбудови автодорожньої мережі шляхом застосування концесії як форми приватно-державного партнерства в автодорожній сфері. Він надав пропозиції щодо оцінювання ефективності автодорожнього концесіювання з використанням показників прямого та мультиплікативного ефекту, які характеризують вигоду учасників проекту й оцінюють вплив розвитку доріг на промисловість, будівництво, сільське господарство, соціальну сферу [8]. В умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для ремонту, модернізації вулично-дорожньої мережі ці пропозиції є дуже слушними.

Але вулично-дорожня мережа є складником благоустрою населених пунктів і її утримання потрібно розглядати не тільки за окремими аспектами (фінансування, дотримання екологічних чинників, естетичної привабливості), а комплексно, що зумовлює актуальність обраної теми.

Метою статті є дослідження особливості реалізації державної політики з приводу утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів як складника благоустрою.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 1 ст. 22 Закон України (далі – ЗУ) «Про благоустрій населених пунктів», комплекс робіт з улаштування (відновлення) покриття доріг і тротуарів, обладнання пристроями для безпеки руху є складником комплексного благоустрою на території населеного пункту, що здійснюється з метою поліпшення інженерно-

технічного й санітарного стану території, покращення її естетичного вигляду [9].

Складниками вулиць і доріг населених пунктів є проїзна частина вулиць і доріг, трамвайне полотно, дорожнє покриття, штучні споруди, споруди дорожнього водовідводу, технічні засоби організації дорожнього руху, зупинки міського транспорту, стоянки таксі, тротуари, пішохідні та велосипедні доріжки, зелені насадження, наземні й підземні мережі, майданчики для паркування (ст. 18 ЗУ «Про автомобільні дороги» [10]).

ДБН В.2.3-5-2001 «Вулиці та дороги населених пунктів» поділяє дороги й вулиці за категоріями: головні (призначені для руху транспорту, що обслуговує адміністративні та громадські будинки і споруди, розташовані в межах площі, а також для проведення свят, народних гулянь, демонстрацій, парадів); перед значними громадськими спорудами й будинками (виставки, парки, торгові центри), стадіонами, палацами спорту, театрами; транспортні; вокзальні; багатофункціональні; ринкові; передзаводські [11].

Відповідно до Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів, вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки, майданчики для паркування транспортних засобів належать до об'єктів благоустрою. Роботи з ремонту й утримання об'єктів благоустрою населених пунктів поділяються на такі види, як капітальний ремонт; поточний ремонт (ремонт вулично-дорожньої мережі та штучних споруд поділяється на середній і дрібний) та утримання [12].

Під утриманням об'єктів благоустрою населених пунктів варто розуміти регулярне проведення заходів щодо запобігання передчасному зносу, забезпечення нормальних умов їх функціонування, створення сприятливих умов пересування для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення [12].

Стан вулиць і доріг оцінюють за відповідністю таких параметрів:

- конструктивних (проектна пропускна здатність; проектна несуча здатність дорожнього одягу; конструктивні параметри окремих елементів вулиць і доріг,

- їх інженерного обладнання, штучних споруд вулично-дорожньої мережі; міцність, пружність, пластичність дорожнього одягу; рівність, шорсткість, слизкість дорожнього покриття в нормальних погодних умовах; кількість, повнота й вид технічних засобів регулювання дорожнього руху);

- експлуатаційних (інтенсивність дорожнього руху; стан і працездатність штучних елементів і споруд, інженерного обладнання вулиць і доріг; показник слизкості дорожнього покриття; стан і працездатність зливостоків та інших водовідвідних споруд; стан елементів інженерного обладнання вулиць і доріг; стан технічних засобів регулювання дорожнього руху) [13].

До того ж Єдиними правилами ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони затверджено обов'язки власників дорожніх об'єктів або дорожньо-експлуатаційних організацій:

- своєчасно і якісно виконувати експлуатаційні роботи з дотриманням норм і стандартів з безпеки руху;

- постійно контролювати експлуатаційний стан усіх елементів дорожніх об'єктів і негайно усувати виявлені пошкодження;

- контролювати якість робіт, що виконуються підрядними організаціями;

- вирішувати питання забезпечення експлуатації дорожніх об'єктів у надзвичайних ситуаціях і несприятливих погодно-кліматичних умовах [14].

Крім того, власник або балансоутримувач об'єкта благоустрою вулично-дорожньої мережі населеного пункту повинен забезпечувати утримання цього об'єкта з необхідною кількістю машин, механізмів, спеціалізованої техніки, посипних матеріалів і реагентів (ст. 28-1 Закону [9]).

Власники або балансоутримувачі об'єктів благоустрою вулично-дорожньої мережі зобов'язані забезпечити її утримання відповідно до Правил утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів та технічних засобів регулювання дорожнього руху (ст. 28-1 Закону [9]).

Зокрема, Правила регулюють:

- порядок утримання світлофорів (своєчасність затвердження балансоутри-

мувачем графіків вмикання світлофорів з урахуванням інтенсивності дорожнього руху та графіків перевірки їх роботи; здійснення перевірки зовнішнього стану й денної видимості світлофора, технічного стану та регулювання комутаційної апаратури, його силових щитів (не менше ніж один раз на місяць); технічного стану тротуарів світлофора; дотримання чистоти його оптичного пристрою (не рідше ніж 4 рази на рік);

– порядок утримання дорожніх знаків, огорожень, дорожньої розмітки, напрямних стовпчиків, пристроїв примусового зменшення швидкості (проведення технічного обстеження та виявлення наявності бруду в літній період і наявності снігу або крижаних відкладень у зимовий період);

– порядок утримання контролерів, засобів обробки й передачі інформації, засоби диспетчерського зв'язку (здійснення технічного обстеження периферійного обладнання, що включає роботи з перевірки його функціонування та програмного забезпечення системи) [12].

На рис. 1 представлено розподіл доріг загального користування за типами покриттів. Як бачимо, більшу кількість доріг займають «чорні шосе» – 43%. Проте з причини обмеження фінансування близько 90% автомобільних доріг загального користування не ремонтували понад 30 років. Тобто автомобільні дороги загального користування (169,6 тис. км) не відповідають сучасним вимогам як за міцністю (39,2%), так і за рівністю (51,1%). Окремо потребують особливої уваги штучні споруди та мостові переходи: і 16 191 мосту тільки 7 471 відповідають

чинним нормам і стандартам, термінового ж ремонту потребують 1 865 мостових переходів [15].

Складниками автомобільної дороги загального користування в межах смуги відведення є земляне полотно; проїзна частина; дорожнє покриття; смуга руху; споруди дорожнього водовідводу, водочисні, шумозахисні; штучні споруди; засоби технологічного зв'язку; інженерне облаштування (освітлення, стаціонарні комплекси вимірювання вагових і габаритних параметрів транспортних засобів, примусового зниження швидкості руху); архітектурне облаштування (архітектурні споруди та декоративні насадження, призначені для забезпечення естетичного вигляду автомобільних доріг); технічні засоби організації дорожнього руху тощо [16].

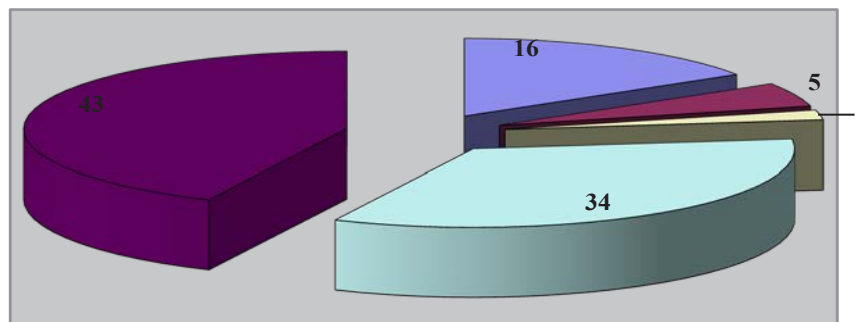
На жаль, інформації щодо стану вулиць і доріг міст не має. Але як користувачі цих доріг ми бачимо їх жахливий стан. Погіршення їх якості відбувається через погіршення умов експлуатації вулично-дорожньої мережі, причинами чого є таке:

– відсутність системи доріг для перепустки транзитних і вантажних потоків особливо стосовно центральної частини міста;

– мережа магістральних вулиць не становить єдиного цілого, наявність тупикових вулиць і «вузьких місць» (шляхопроводів, мостів тощо);

– магістральні вулиці, які підводять транспортні потоки до центру міста, вичерпали свою пропускну спроможність;

– незважаючи на те що останніми роками якість рухомого транспортного



■ Білі, щебневі, гравійні ■ Бруківки □ Цементобетонні □ Асфальтобетонні ■ Чорні шосе

Рис. 1. Розподіл доріг загального користування за типами покриттів, % [15]

складу значно покращилася, все ж таки розвиток вулично-дорожньої мережі міст значно відстає;

- недостатня організація у створенні умов ефективної роботи вуличного масового пасажирського транспорту;

- недостатньо використовуються резерви пропускної спроможності залізничного транспорту в транспортному обслуговуванні населення міста;

- відсутність чіткої зваженої політики в організації автостоянок (головне завдання під час їх розміщення полягає не в безпеці й організації дорожнього руху) [17, с. 42].

У листопаді 2016 році прийнято ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування», який визначив, що збереження та розвиток мережі автомобільних доріг загального користування для держави мають пріоритетне значення [16]. На підставі цього Закону 122 667 км доріг перейшли в зону відповідальності місцевих органів влади, а 46 985 км залишилися в підпорядкуванні Державного агентства автомобільних доріг України.

Такий крок мав сприяти:

- підвищенню ефективності управління автомобільними дорогами місцевого значення завдяки можливості швидко й оперативно місцевими органами виконавчої влади приймати рішення;

- появі зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в залученні додаткових джерел фінансування розвитку та утриманні автомобільних доріг місцевого значення;

- підвищенню рівня відповідальності органів місцевої влади за стан автомобільних доріг;

- поліпшенню транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг, зокрема, і для забезпечення роботи автобусних маршрутів до сільських населених пунктів;

- поліпшенню соціально-економічних показників, пов'язаних із підвищенням рівня комфортності й безпеки руху завдяки поліпшенню управління автомобільними дорогами [18].

На підставі дослідження нормативно-правової бази на рис. 2 представлено Напрями державної політики з утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів, які включають організаційні аспекти як на державному, так і на місцевому рівнях, а також заходи фінансового характеру.

Надамо більш детальне пояснення кожного із запропонованих заходів.

1. Організаційні заходи на державному рівні:

- *прискорення процесів добровільного об'єднання територіальних громад.* Процес добровільного об'єднання громад має низку переваг для останніх, тому ці заходи зараховано нами й до заходів фінансового характеру, адже, відповідно до внесених змін до ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», об'єднанні територіальні громади мають можливість отримати у своє розпорядження 60% податку на доходи фізичних осіб; акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів; податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності; податок на майно (нерухомість, земля, транспорт); єдиний податок; 25% екологічного податку; державне мито; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір; надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності; рентні платежі; концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності тощо [19]. Отримані надходження можуть бути спрямовані на капітальний чи поточний ремонт вулично-дорожньої мережі, а також на її утримання;

- *використання можливості співпраці територіальних громад.* Так, ст. 4 ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» виділяє п'ять форм співробітництва, серед яких – реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне

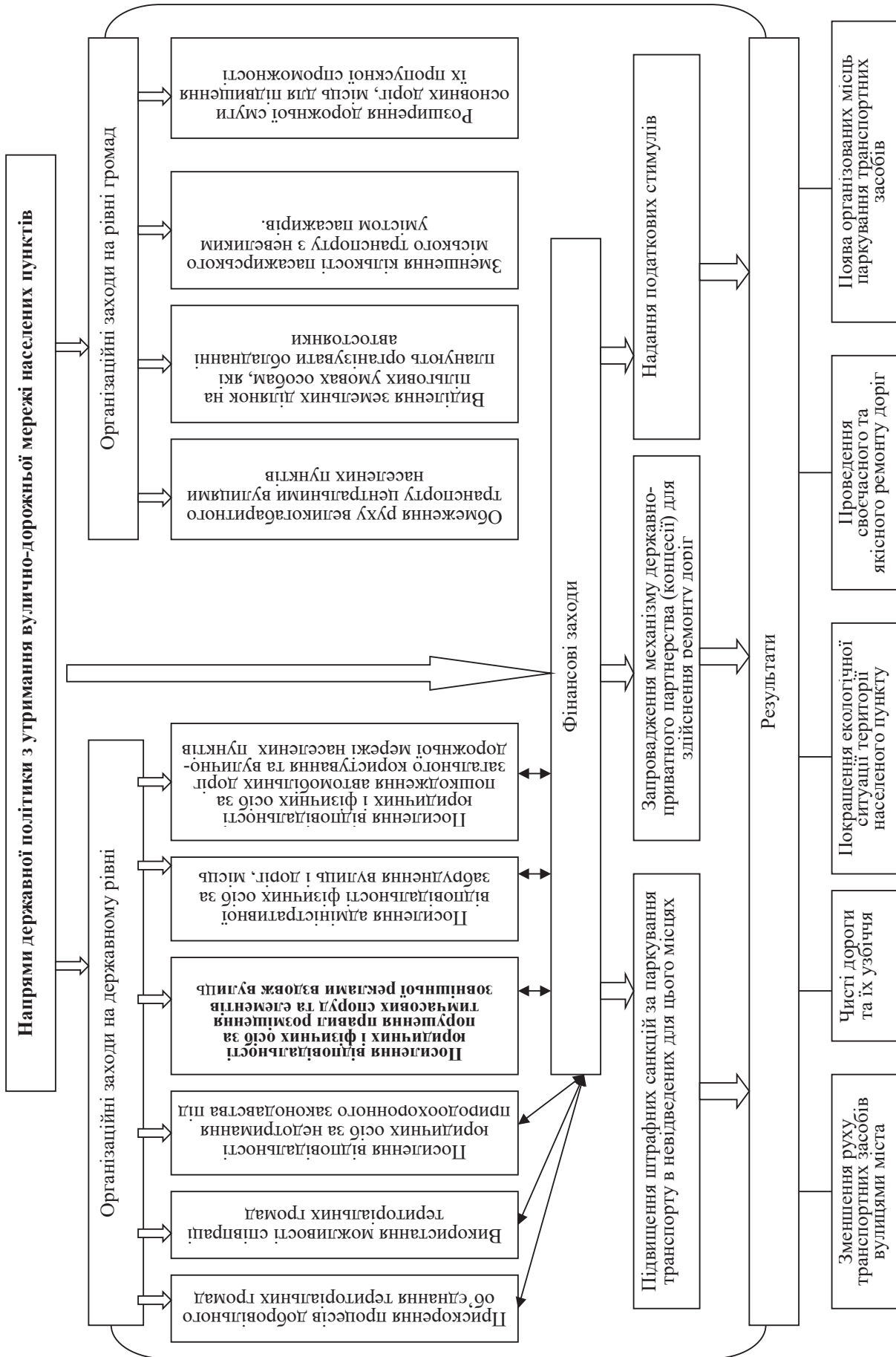


Рис. 2. Напрями державної політики з утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів (пропозиції автора)

фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів [20]. У разі нестачі фінансових ресурсів у місцевих бюджетах для фінансування ремонту доріг громади мають можливість укласти договір про співробітництво з метою акумуляції фінансових ресурсів на такий ремонт, але це більше стосується доріг загального користування, тих, наприклад, що з'єднують населені пункти між собою;

– посилення відповідальності юридичних осіб за недотримання природоохоронного законодавства під час проведення ремонтних робіт. Згідно з п. 22.6 ДБН А.3.2-2-2009 «Охорона праці і промислова безпека у будівництві: Основні положення», з метою дотримання в процесі будівництва вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища в проектно-технологічній і проектно-кошторисній документації необхідно врахувати, що прокладання тимчасових автомобільних шляхів необхідно здійснювати так, щоб запобігти ушкодженню й унеможливити ушкодження сільськогосподарських угідь, дерев і кущів; учиняти заходи щодо запобігання пилоутворенню й забрудненню атмосферного повітря під час ремонту чи будівництва [21]. Але законодавець більш відповідально ставиться до питання охорони навколишнього природного середовища, тому порушення правил екологічної безпеки під час будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію споруд та інших об'єктів, якщо це спричинило загибель людей чи екологічне забруднення, вважається злочином і карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років (ст. 236 Кримінального кодексу України [22]). Якщо дії забудовника не призвели до тяжких наслідків, то їх можна кваліфікувати як правопорушення, вчинене за ст. 96 Кодексу України за адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва», що передбачає накладення штрафу на посадових осіб від двохсот

до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Проте вважаємо, що доцільніше розглянути питання ще більшого підвищення штрафних санкцій, які могли б бути спрямовані до бюджету й використані надалі для ліквідації наслідків неправомірної дії забудовника, ніж застосовувати до нього санкції у вигляді позбавлення волі;

– посилення відповідальності юридичних і фізичних осіб за порушення правил розміщення тимчасових споруд та елементів зовнішньої реклами вздовж вулиць. Відповідно до Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони, розміщення малих архітектурних форм та елементів зовнішньої реклами може здійснюватися лише на підставі дозволів, що видаються місцевими органами виконавчої влади за погодженням з уповноваженим підрозділом Національної поліції, дорожньо-експлуатаційними й іншими заінтересованими організаціями [23]. Порушення визначеного порядку погодження вважається адміністративним правопорушенням і може каратися у вигляді накладення штрафу на громадян у розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (340,00 грн.), на посадових осіб у розмірі тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (510,00 грн.).

Але вважаємо, що розмір санкцій є дуже незначним, адже порушення порядку розміщення цих тимчасових споруд може спричинити обмеження видимості, пошкодження дорожнього покриття, що, у свою чергу, може стати причиною дорожньо-транспортної пригоди, тому варто розглянути питання щодо підвищення розміру санкцій, можливо, до розміру ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – для громадян і двісті – для посадових осіб;

– посилення відповідальності юридичних і фізичних осіб за пошкодження автомобільних доріг загального користування та вулично-дорожньої мережі населених пунктів. Так, ст. 139 КУпАП передбачено притягнення до адміністративної відповідальності громадян і посадових осіб за умисне й учинене з необережністю

пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів, трамвайних колій, технічних засобів регулювання дорожнього руху у вигляді накладення штрафу на громадян від двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (340,00 грн.) або притягнення до громадських робіт на строк від тридцяти до сорока годин; на посадових осіб, відповідальних за технічний стан та утримання автомобільних доріг і вулиць, – від тридцяти неоподатковуваних мінімумів (510,00 грн.) або громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин [24]. Уважаємо, що треба переглянути розмір санкцій у бік суттєвого збільшення, адже пошкодження автомобільних доріг, дорожніх споруд, залізничних переїздів, трамвайних колій, технічних засобів регулювання дорожнього руху може призвести не тільки до дорожньо-транспортної пригоди, в результаті чого може бути спричинено шкоду здоров'ю і життю людини, навколишньому природному середовищу. Доцільним є підвищення розміру санкцій до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – для громадян (1700,00 грн.) та двісті – для посадових осіб (3400,00 грн.);

– посилення адміністративної відповідальності фізичних осіб за забруднення вулиць і доріг місць. Статтею 141 КУпАП передбачено притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (тобто від 17,00 до 51,00 грн.) осіб, які здійснюють звалювання снігу і сміття в смугу відводу автомобільних шляхів. Крім того, ст. 139 КУпАП передбачено притягнення до адміністративної відповідальності за забруднення дорожнього покриття у вигляді накладення штрафу на громадян від двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (340,00 грн.) або притягнення до громадських робіт на строк від тридцяти до сорока годин [24]. На нашу думку, санкції за забруднення громадянами смуги відводу автомобільних шляхів є дуже малими (від 17,00 до 51,00 грн.), обов'язково потрібно їх переглянути хоча б до розміру від двадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів гро-

мадян (від 340,00 до 510,00 грн.), можливо, й запровадити притягнення до громадських робіт, що дало б змогу не тільки прибрати територію, а й зекономити на праці робітників комунальних підприємств.

2. До організаційних заходів на рівні громад нами зараховано:

– обмеження руху великогабаритного транспорту центральними вулицями населених пунктів. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами», рух великовагових і великогабаритних транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами може здійснюватися лише на підставі дозволу на участь у дорожньому русі, виданого перевізникові уповноваженим підрозділом Національної поліції. До того ж повинні надавати дозвіл на підставі погоджувальних документів з власниками вулично-дорожньої мережі й власниками автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, які відповідають за їх експлуатаційне утримання [25]. З метою забезпечення безпеки руху і збереження автомобільної дороги під час розроблення маршруту великовагового й великогабаритного транспортного засобу беруться до уваги стан дорожнього покриття, сезонні природно-кліматичні фактори, несуча спроможність і габарити штучних споруд. Обмеження або заборона руху в денну пору доби за температури повітря вище за +28 С° поширюється на транспортні засоби фактичною масою понад 24 тонни й навантаженням на вісь 7 тонн (п. п. 33, 35 Постанови [26]).

Порушення правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями або залізничними переїздами вважається адміністративним правопорушенням і тягне за собою накладення штрафу на водіїв у розмірі тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (510,00 грн.), на посадових осіб, відповідальних за експлуатацію транспортних засобів, – сорока неоподатковуваних мінімумів (680,00 грн.) (ст. 123,1 КУпАП [24]).

Великовагові та великогабаритні транспортні засоби спричиняють значну шкоду дорожньому покриттю населеного пункту особливо в літній період у денний час. І, на жаль, сьогодні мають місце перевищення максимального навантаження на вісь транспортного засобу під час здійснення вантажних перевезень, для контролю здійснення обов'язково потрібно розглянути питання забезпечення належного вагового контролю під час їзди в населених пунктах. З огляду й на так щільний транспортний потік не тільки вже у великих містах, а й районних центрах, загалом заборонити проїзд таких транспортних засобів центральними вулицями населених пунктів;

– *виділення земельних ділянок на пільгових умовах особам, які планують організувати обладнання автостоянки.* Згідно з п. 2 ст. 93 Земельного кодексу (далі – ЗК) України, громадянам і юридичним особам України, іноземцям та особам без громадянства земельні ділянки можуть передаватися в оренду. У свою чергу, землекористувачі зобов'язані: забезпечувати використання землі за цільовим призначенням і своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату [27]. Відповідно до ст. ст. 274, 288 Податкового кодексу (далі – ПК) України, за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, ставка земельного податку встановлюється в розмірі не більше ніж 3% від їх нормативної грошової оцінки. Розмір орендної плати не може бути меншим за розмір земельного податку, тобто 3% їх нормативної грошової оцінки, не може перевищувати 12% нормативної грошової оцінки [28]. Плата за землю належить до місцевих податків, тобто розмір ставок і порядок надання податкових пільг вирішуються на рівні місцевих громад, тому для впорядкування дорожнього руху в межах населеного пункту для покращення естетичного вигляду території та зменшення рівня пошкодження вулично-дорожньої мережі доцільно розглянути питання щодо зменшення розміру ставок земельного податку й орендної плати особам, які використовують земельну ділянку для організації спеціально облаштованої стоянки транспортних засобів;

– *зменшення кількості пасажирського міського транспорту з невеликим умістом пасажирів.* Для перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування, на жаль, зазвичай використовуються маршрутні таксі, які вміщують невелику кількість пасажирів, через що для обслуговування пасажиропотоку потрібна їх велика кількість, що суттєво збільшує кількість учасників дорожнього руху і створює підґрунтя для більш швидкого руйнування доріг. Виведення на маршрути автобусів із великим умістом пасажирів суттєво зменшить щільність дорожнього руху;

– *розширення дорожньої смуги основних доріг місць для підвищення їх пропускної спроможності.* У великих містах через значну кількість транспортних засобів спостерігаються великі черги на дорогах і вулицях міст, а через велику завантаженість доріг відбувається більш швидкий знос земельного полотна. Розширення ширини дорожньої смуги дало б можливість розвантаження доріг та уповільнення зносу земельного полотна.

До фінансових заходів нами зараховано:

– *підвищення штрафних санкцій за паркування транспорту в невідведених для цього місцях.* Так, порушення вимог правил зупинки чи стоянки транспортних засобів тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (225,00 грн.), якщо такі дії водія створили перешкоди дорожньому руху або загрозу безпеці руху, то розмір штраф може дорівнювати тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (510,00 грн.) (ст. 122 КУпАП [24]). Доцільно переглянути розмір штрафу за таке порушення, навіть якщо дії водія не спричинили загрозу безпеці руху, залишення транспортного засобу в невідведених для цього місцях може завдати шкоди дорожньому полотну;

– *запровадження механізму державно-приватного партнерства (концесії) для здійснення ремонту доріг.* Використання цього механізму дасть змогу відновлення дорожнього фонду, створення розгалуженої мережі автомобільних доріг; залучення інвестицій. Проте існує низка проблем, які

не дають можливості використовувати цей механізм, а саме: залишається невирішеним питання функціонування платних автомобільних доріг в Україні; більшість дорожнього фонду має незадовільний стан; висока вартість технічного обслуговування; наявна практика перевищення максимального навантаження на вісь транспортного засобу під час здійснення вантажних перевезень; неспроможність забезпечити належний ваговий контроль на дорогах; недостатність супровідної інфраструктури вздовж доріг; слабе дорожнє сполучення з іншими видами транспортної інфраструктури. До того ж суттєво заважає використовувати механізм державно-приватного партнерства відсутність гарантій з боку держави щодо довгострокового фінансування у зв'язку з короткостроковим бюджетуванням і складний механізм отримання земельних ділянок під будівництво [29]. Проте вирішення всіх вищенаведених проблем допомогло б відбудувати не тільки автомобільні дороги загального користування, що сприяло б покращенню сполученню між населеними пунктами, а й вулично-дорожньої мережі населених пунктів. Водночас запровадження платних доріг дало б можливість регулярно підтримувати їх стан у належному вигляді;

– *надання податкових стимулів*. Уважаємо за доцільне розглянути питання надання податкових пільг у вигляді звільнення від сплати податку на додану вартість юридичним особам і фізичним особам-підприємцям, які ввозять на митну територію України машини та обладнання, що планується використовувати для ремонту дорожнього покриття.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено сучасний стан доріг загального користування за типами покриття й вулично-дорожньої мережі населених пунктів. Установлено, що 169,6 тис. км не відповідають сучасним вимогам як за міцністю покриття, так і за рівністю. Потребують на особливу увагу штучні споруди й мостові переходи, більшість із яких не відповідає чинним нормам і стандартам.

Незважаючи на те що з 1 січня 2018 року система управління автомобільними дорогами загального користування перебуває

у стадії реформування, результатом чого стала передача повноважень у частині управління ними місцевим органам влади, не спостерігається покращення їх стану.

З метою вдосконалення системи управління вулично-дорожньої мережі населених пунктів запропоновано напрями державної політики в цій сфері, які представлено у вигляді організаційних заходів на державному й місцевому рівнях, і заходи фінансового характеру, результатом чого має стати зменшення руху транспортних засобів вулицями міста; чисті дороги та їх узбіччя; покращення екологічної ситуації території населеного пункту; проведення своєчасного та якісного ремонту доріг; поява більшої кількості організованих місць паркування транспортних засобів.

Список використаної літератури:

1. Степанчук О.В. Особливості класифікації вулиць і доріг населених пунктів: Проблеми розвитку міського середовища. 2015. Вип. 1 (13). С. 75–83. URL: file:///D:/3/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Prms_2015_1_11.pdf.
2. Роман С.В. Удосконалення методів обґрунтування ремонтно-експлуатаційних робіт на вулично-дорожніх мережах міських населених пунктів: автореф. дис. ... канд. техн. наук: спец. 05.22.11 / Нац. трансп. ун-т. Київ, 2009. 20 с.
3. Ігнатов С.Л. Удосконалення проектування мережі автомобільних доріг: автореф. дис. ... канд. техн. наук: спец. 05.22.11 / Укр. трансп. ун-т. Київ, 1999. 21 с.
4. Іванченко Г.М., Лютиков А.А., Черденченко П.П. Утримання вулично-дорожньої мережі міста. *Містобудування та територіальне планування*. 2015. Вип. 55. С.174–177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/MTP_2015_55_25.
5. Івасенко В.В. Удосконалення вулично-дорожньої мережі з урахуванням принципів універсального дизайну. *Містобудування та територіальне планування*. 2016. Вип. 59. С. 149–154. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/MTP_2016_59_24.
6. Батракова А.Г. Енергозберігаюче транспортування автомобільних доріг з урахуванням екологічних і ергономічних вимог системи «людина – автомобіль – дорога – середовище»: автореф. дис. ...

- канд. техн. наук: спец. 05.22.11 / Харк. держ. автомоб.-дорож. техн. ун-т. Харків, 2001. 18 с.
7. Храпаль О.В. Еколого-економічна оцінка функціонування дорожньої мережі в аграрній сфері: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.06 / Нац. ун-т вод. гос-ва та природокористування. Рівне, 2010. 19 с.
 8. Вдовенко Ю.С. Приватно-державні джерела фінансування розвитку автомобільних доріг регіону: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04 / Нац. транспорт. ун-т. Київ, 2008. 20 с.
 9. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>.
 10. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2862-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2862-15/print>.
 11. ДБН В.2.3-5-2001 Вулиці та дороги населених пунктів: Наказ Держбуд України від 11 квітня 2001 р. № 89. URL: <http://lacetti.com.ua/ipb/index.php?act=attach&type=post&id=147421>.
 12. Про затвердження Правил утримання технічних засобів регулювання дорожнього руху вулично-дорожньої мережі населених пунктів: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 8 листопада 2017 р. № 296. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1456-17>.
 13. Про затвердження Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів: Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 23 вересня 2003 р. № 154. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0189-04#n16>.
 14. Про затвердження Технічних правил ремонту і утримання вулиць та доріг населених пунктів: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14 лютого 2012 р. № 54. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0365-12/page>.
 15. Технічний стан автомобільних доріг загального використання. *Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України*. URL: <https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html>.
 16. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування: Закон України від 17 листопада 2016 р. № 1764-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-viii>.
 17. Степанчук О.В. Особливості функціонування вулично-дорожньої мережі міста. *Проблеми розвитку міського середовища*. 2015. Вип. 2. С. 37–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prms_2015_2_7.
 18. Реформи управління автомобільними дорогами. *Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України*. URL: <https://mtu.gov.ua/content/reformi-v-dorozhniy-galuzi.html>.
 19. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n2>.
 20. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
 21. ДБН А.3.2 -2 -2009 Охорона праці і промислова безпека у будівництві: Основні положення: Наказ Мінрегіонбуд України від 27 січня 2009 р. № 45. URL: <http://kbu.org.ua/assets/app/documents/dbn2/12.1.%20ДБН%20А.3.2-2-2009.%20НПАОП%2045.2-7.02-12.%20ССБП.%20Охорон.pdf>.
 22. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1482410985679014>.
 23. Про затвердження Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1994 р. № 198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-94-%D0%BF/print>.
 24. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1329896557051809>.
 25. Про проїзд великогабаритних та великогазових транспортних засобів автомо-

- більшими дорогами, вулицями та залізничними переїздами: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2001 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/30-2001-%D0%BF>.
26. Про заходи щодо збереження автомобільних доріг загального користування: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 879. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2007-%D0%BF>.
27. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
28. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями): Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
29. SWOT аналіз реалізації проектів ДПП в інфраструктурі в Україні: Основні фактори / Міністерство інфраструктури України. Київ, 2017. URL: https://mtu.gov.ua/files/Presentation_PPP%20SWOT%20analysis%20UKR.pdf.
-

Solonnikova I. State policy on the maintenance of the high-road network of soldier items as a complex willity

The article investigates the current state of roads of general use by types of coverage and street-road network of settlements. A number of legal acts regulating the procedure for repairs and maintenance of roads have been allocated. Modern tendencies in reforming the system of management of public roads are investigated, shortcomings of such reforms are revealed. The directions of the state policy of maintenance of the street-road network of settlements, presented in the form of organizational measures at the state and local levels and measures of a financial nature are offered. It is proposed to include organizational measures at the state level: accelerating the processes of voluntary association of territorial communities; increase of liability of legal entities for non-compliance with environmental legislation during repair work; strengthening of liability of legal entities and individuals for violation of the rules for the placement of temporary structures and elements of outdoor advertising along the streets; strengthening of liability of legal entities and individuals for damages of public roads and the street-road network of settlements; strengthening of administrative responsibility of individuals for pollution of streets and roads of places;

Organizational measures at the community level are proposed: limiting the traffic of large-sized transport by the central streets of settlements; allocation of land plots on preferential terms to persons planning to organize parking facilities; reducing the number of passenger urban transport with incredible content of passengers; extension of the lane of the main roads of the places to increase their throughput.

It is proposed to include financial measures: increase of penalties for parking of vehicles in unpublished places; introduction of the mechanism of public-private partnership (concession) for road repair; providing tax incentives.

Proposed measures should promote: reducing traffic of vehicles in the streets of the city; the appearance of clean roads and their road; improvement of the ecological situation of the territory of the settlement; timely and qualitative repair of roads; the emergence of more organized parking places for vehicles.

Key words: *street-road network, settlements, improvement, public highways, state policy, roads, parking lots.*

УДК 346.22:332.021

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.34>**Л. І. Федоровський**аспірант
Донецького державного університету управління,
прокурор відділу прокуратури Донецької області

МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (ДОСВІД ЄС ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ)

У статті висвітлено досвід ЄС у регулюванні публічних закупівель. ЄС використовував гармонізацію законодавства про публічні закупівлі як важливий елемент у так званій стратегії єдиного ринку з 1980-х рр. до теперішнього часу. Історично зобов'язання виставляти публічні контракти на конкурс вважалося одним з аспектів доброго врядування в державному секторі. Фактично перші закони про публічні закупівлі в Європі з 1930-х рр. були введені задовго до процесу європейської інтеграції наприкінці 1950-х рр. Ці перші закони про публічні закупівлі були засновані на конкретних принципах розумного витрачання коштів і належного управління публічними фінансами. У той час, як ЄС наголошував на конкурентних аспектах регулювання публічних закупівель, первісна базова логіка залишається тією самою – шляхом оприлюднення публічних контрактів забезпечується найкраще співвідношення ціни і якості для державного сектора.

Наголошено, що з підписанням Угоди про асоціацію між ЄС і Україною з'явилися дуже конкретні зобов'язання щодо узгодження українського законодавства з основними директивами ЄС щодо публічних закупівель та їх повного застосування. Встановлено, що директиви ЄС по суті встановлюють обов'язок державного сектора укласти більше контрактів за допомогою конкурентних і прозорих процедур, заснованих на заздалегідь встановлених об'єктивних і перевірених фактах. Але є деякі елементи, які відрізняють правила закупівель ЄС і матимуть ключове значення для узгодження України зі стандартами ЄС у найближчі роки. Вони являють собою деякі основні напрямки мислення, які потребуватимуть відповідного застосування в українському законодавстві про публічні закупівлі. Так, наприклад, директиви ЄС застосовуються тільки до контрактів вищого певного розміру, головним чином тому, що передбачається, що тільки такі контракти становлять інтерес у контексті транскордонної торгівлі. Головною метою директив є просування такої транскордонної торгівлі, а не регулювання публічних контрактів загалом. Проте це не означає, що директиви дозволяють національним законодавствам повну свободу дій нижче порогових значень.

Отже, основною причиною регулювання публічних закупівель є створення конкурентного процесу закупівель у державному секторі з метою досягнення найкращого значення використання грошей платників податків. Відповідно, правила публічних закупівель встановлюють структурований конкурентний процес для забезпечення найкращої якості при найнижчій ціні під час закупівлі товарів, послуг і робіт у державному секторі.

Ключові слова: тендери, державне замовлення, корупція, замовники, інновації, контракти.

Постановка проблеми. Хоча регулювання публічних закупівель помилково розглядають як вмотивовані заходи по боротьбі з корупцією, основною причиною регулювання публічних закупівель є створення конкурентного процесу закупівель у державному секторі з метою досягнення найкращого значення використання гро-

шей платників податків. Іншими словами, процедури публічних закупівель необхідні, тому що не завжди можна вважати, що державний сектор поводить себе як звичайний покупець на ринку з акцентом на виборі кращої якості за найнижчою ціною. Відповідно, правила публічних закупівель встановлюють структурований конкурентний процес для забезпечення найкращої якості при найнижчій ціні під час закупівлі

товарів, послуг і робіт у державному секторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на значущість теми регулювання системи публічних закупівель, велика кількість наукових робіт присвячена цій проблематиці. Різні аспекти механізмів регулювання публічних закупівель у своїх роботах розглядали О. Міщенко, А. Олефір, В. Чабан та ін. Разом із тим проблема аналізу досвіду ЄС у цій царині досліджена недостатньо.

Мета статті – аналіз досвіду ЄС у регулюванні публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Відсутність комерційної спрямованості з боку державного сектора, яку система публічних закупівель прагне виправити, може мати кілька причин. Покупець державного сектора може, за звичкою, віддати перевагу своєму звичайному постачальнику, навіть якщо цей постачальник може бути не найбільш конкурентоспроможним на ринку. Друга тенденція може полягати в обмеженні вибору постачальників для місцевих підприємств із метою стимулювання зайнятості на місцях і податкових надходжень. Як і в інших випадках діяльності державного сектора, додатковим фактором можуть бути ризики того, що рішення, включаючи рішення про закупівлі, вже не будуть комерційно сфокусовані на корупцію.

Корупція є лише однією з кількох можливих причин того, чому конкуренція в публічних замовленнях не відбувається сама по собі і чому потрібний структурований конкурентний процес. Однак правила публічних закупівель конкретно не спрямовані на боротьбу з корупцією або її запобігання. Це важливий момент, тому що інакше перебільшені очікування були б покладені на регулювання публічних закупівель як інструмент протидії корупції.

Часто говорять, що правила публічних закупівель відкривають попит державного сектора на ринкову конкуренцію. Саме цей аспект становив інтерес із точки зору ЄС як частина його загальної мети сприяння економічній інтеграції в Європі. Тому ЄС використовував гармонізацію законодавства про публічні закупівлі як важливий елемент у так званій стратегії єдиного

ринку з 1980-х рр. до теперішнього часу [5, с. 50].

Історично зобов'язання виставляти публічні контракти на конкурс вважалося одним з аспектів доброго врядування в державному секторі. Фактично, перші закони про публічні закупівлі в Європі з 1930-х рр. були введені задовго до процесу європейської інтеграції наприкінці 1950-х рр. Ці перші закони про публічні закупівлі були засновані на конкретних принципах розумного витрачання коштів і належного управління публічними фінансами. У той час, як ЄС наголошував на конкурентних аспектах регулювання публічних закупівель, первісна базова логіка залишається тією самою – шляхом оприлюднення публічних контрактів забезпечується найкраще співвідношення ціни і якості для державного сектора.

В Україні різні етапи розвитку відносин з ЄС (починаючи з 1990-х рр.) послужили основою для законодавчого розвитку публічних закупівель. Узгодження українського законодавства із правилами публічних закупівель ЄС тією чи іншою мірою знаходиться на порядку денному. Проте з підписанням Угоди про асоціацію між ЄС і Україною з'явилися дуже конкретні зобов'язання щодо узгодження українського законодавства з основними директивами ЄС щодо публічних закупівель та їх повного застосування [3, с. 125]. Ці зобов'язання супроводжуються конкретними етапами, термінами і цілями, визначеними для цього узгодження.

Новий політичний контекст, що дав змогу підписати Угоду, також дозволив прийняти поправки до Закону України про публічні закупівлі, які означали подальше узгодження з ЄС по різних важливих питаннях.

Директиви ЄС по суті встановлюють обов'язок державного сектора укладати більше контрактів за допомогою конкурентних і прозорих процедур, заснованих на заздалегідь встановлених об'єктивних і перевірених фактах. Із цією метою директиви включають, зокрема, положення про:

- вимоги до публікації,
- різні конкурентні процедури, які підходять для різних типів контрактів,

- вимоги, що стосуються типів критеріїв і специфікацій, які будуть використовуватися у процесі публічних закупівель.

- вимоги до установ і процедур, які забезпечують ефективну перевірку присудження контрактів (механізм розгляду скарг) [1].

Є деякі елементи, які відрізняють правила закупівель ЄС і матимуть ключове значення для узгодження України зі стандартами ЄС у найближчі роки. Вони являють собою деякі основні напрямки мислення, які потребуватимуть відповідного застосування в українському законодавстві про публічні закупівлі.

Елементи правил публічних закупівель ЄС, які мають застосовуватися в Україні, наведені нижче.

По-перше, директиви ЄС застосовуються тільки до контрактів вище певного розміру, головним чином тому, що передбачається, що тільки такі контракти становлять інтерес у контексті транскордонної торгівлі. Головною метою директив є просування такої транскордонної торгівлі, а не регулювання публічних контрактів загалом [6]. Проте це не означає, що директиви дозволяють національним законодавствам повну свободу дій нижче порогових значень.

Прецедентне право Суду Європейського Союзу роз'яснює, що певні основні принципи права ЄС застосовуються у всіх публічних контрактах. Таким чином, для договорів про публічні закупівлі нижче загальних порогових значень директив має бути основним зобов'язанням публікувати намір укласти договір про закупівлю і використовувати об'єктивні критерії, заздалегідь визначені як основа для рішення про присудження контракту. Проте прецедентне право СЕС також роз'яснює, що можуть бути контракти, до яких законодавство ЄС взагалі не застосовується – головним чином через їх скромний розмір і розумне припущення, що вони не будуть становити інтерес для постачальників з інших держав-членів ЄС [6].

У рішеннях із питань, пов'язаних із публічними закупівлями, підкреслюється тісний зв'язок між директивами і європейською інтеграцією. Вони також ясно дають зрозуміти, що порогові значення директив

не варто розуміти як такі, що дозволяють повну свободу для національного законодавства встановлювати будь-яке регулювання, яке воно бажає для публічного укладення контрактів нижче порогових рівнів. З іншого боку, також очевидно, що до дрібніших контрактів можуть застосовуватися більш гнучкі процедури.

На цьому тлі багато держав-членів ЄС ввели процедури для невеликих контрактів, що забезпечує більшу гнучкість щодо, наприклад, термінів у процедурах і спрощених вимог до документації.

Це порушує питання, чи є межа, нижче якої не застосовуються ніякі правила. Деякі контракти настільки малі, що на них ніколи не поширюються директиви або принципи ЄС, що охоплюють більшість контрактів нижче порогових рівнів директив [2]. Однак навіть у таких випадках у більшості країн є вимоги до адміністрування та управління публічними фінансами, які б застосовувалися і запобігали найбільш кричущим випадкам фаворитизму і корупції і, в принципі, охоплювали б навіть найменші контракти.

Ще однією характеристикою директив ЄС є їх охоплення з точки зору закупівельних або підрядних організацій. До 2014 р. українське законодавство, по суті, визначало сферу дії закону в залежності від джерела фінансування контракту. Це означало, зокрема, що публічні підприємства підпадають під дію закону.

Для порівняння, директиви ЄС про публічні закупівлі призначені тільки для публічних органів та інших частин державного сектора. З цією метою в директивах ЄС проводиться відмінність між комерційною діяльністю і діяльністю в громадських інтересах. Основний підхід полягає в тому, що якщо підприємство орієнтоване на комерційну діяльність, правила публічних закупівель не будуть потрібні, оскільки в цьому разі підприємство буде орієнтоване на закупівлі на основі найкращої якості за найнижчою ціною.

Хоча цю різницю може бути складно застосовувати в деяких випадках, це також означає, що не має значення, чи фінансується організація публічно. Державне фінансування здебільшого буде присутнє, але, зрештою, має значення те,

чи знаходиться підприємство під контролем або іншим чином під впливом органів державного сектора.

Особлива ж ситуація склалася для підприємств, що працюють у сфері комунальних послуг, таких як газ, електрика, водопостачання і транспорт. Це сектори, які у країнах організовані по-різному [3, с. 178].

У приватизованих середовищах (де, наприклад, експлуатація електричних мереж передається на аутсорсинг приватним підприємствам) такі підприємства часто виявляються в монопольному положенні в певній географічній зоні, що виводить їх за межі звичайних конкурентних умов. Аутсорсинг і монополія, як правило, засновані на спеціальному або виключному праві, наданому відповідними публічними органами, і це розглядається як створення особливої лояльності щодо державного сектора, яке буде впливати на поведінку на ринку. З цих причин публічні підприємства і приватні підприємства зі спеціальними та виключними правами підпадають під дію директив ЄС, хоча і підкоряються більш гнучким правилам [3, с. 178].

Спеціальні правила про публічні закупівлі для операторів комунальних послуг вимагають введення юридичного поняття спеціальних і виняткових прав. Це концепція права ЄС і, фактично, еквівалент поступок. Такі поступки історично присуджувалися за королівським рішенням і на розсуд монарха. У таких випадках для певного підприємства явно встановлювався привілей, недоступний іншим підприємствам. Ситуація змінюється, якщо рішення приймається в результаті конкурентного процесу, відкритого для інших підприємств. Переможець у цих випадках не отримує особливий привілей, і саме тому директиви звільняють такі випадки від того, що вважається особливими і винятковими правами.

Третя характеристика стосується вимог директив ЄС, що стосуються технічних специфікацій, які являють собою опис мінімальних технічних вимог до того, що має бути поставлено відповідно до передбаченого договором про публічні закупівлі. Технічна специфікація є важливим

елементом тендерного досьє, яке надається учасникам і на підставі якого вони розробляють свої пропозиції [7, с. 22]. Природною вимогою є те, що такі специфікації мають бути об'єктивними в тому сенсі, що вони не дають переваг жодному з учасників, а також досить зрозумілі, щоб гарантувати, що всі учасники однаково їх розуміють. Це тільки таке загальне розуміння, що може привести до подачі пропозицій, які можна порівняти і де конкуренція, зрештою, буде значущою.

Директиви ЄС йдуть далі, вимагаючи, щоб закупівельні організації в пріоритетному порядку використовували європейські або міжнародні стандарти в специфікаціях. Метою є забезпечення максимальної зацікавленості ринку, включаючи транскордонний інтерес, у заявці. Заради зручності учасників торгів і заохочення їхньої участі їм також дозволено використовувати альтернативні стандарти у своїх пропозиціях за умови, що їхня еквівалентність європейському, а отже, міжнародному, стандарту може бути задокументована.

Існують інші ситуації, коли замість ретельного конкретного технічного рішення закупівельника, останній може вважати бажаним або необхідним просто описати проблему, яку необхідно вирішити, і надати бажані результати за допомогою договору про закупівлю. У цих випадках учасникам торгів може бути надана змога використовувати свої технічні ноу-хау і інноваційні можливості для розробки оптимального технічного підходу.

Із цих причин використання функціональних і експлуатаційних вимог допускається як альтернатива технічних специфікацій у традиційному сенсі. У таких випадках оцінка тендера може включати заявки з різними технічними підходами, які можна порівняти тільки з позиції того, до чого вони призведуть. Розробка критеріїв має, звичайно, враховувати це в тому сенсі, що такі критерії не мають припускати конкретного технічного рішення.

Четверта важлива характеристика стосується критеріїв вибору кращої заявки [4, с. 38]. Українське законодавство вимагає широкого використання ціни як

основного критерія присудження, і в умовах невизначеності, пов'язаної з ризиком адміністративних штрафів, ціна часто використовується як єдиний критерій через її порівняну об'єктивність і простоту.

Зовсім інша тенденція простежується в директивах ЄС. У директивах використовується підхід, за яким для того, щоб конкуренція була ефективною і привабливою для ринку, в разі багатьох контрактів, важливо забезпечити конкуренцію не тільки за ціною, але і за функціональністю, економічністю, питаннями післяпродажного обслуговування та іншими якісними аспектами. Знову-таки, необхідно, щоб закупівельні організації могли визначати і використовувати критерії, що стосуються якісних аспектів.

З цього природу дехто в Україні вважає, що використання якісних критеріїв автоматично веде до зловживань. Дійсно, є ризик зловживання, якщо критерії якості сформульовані надто загальним чином (крайні значення – використання таких термінів, як «якість», «функціональність» і т. д.). У таких випадках закупівельник залишає занадто багато можливостей щодо винесення остаточного рішення. Ще важливіше, що немає жодних вказівок для учасників торгів, і результатом конкурсу цілком можуть бути пропозиції, які насправді не можна порівняти, оскільки, наприклад, учасники торгів розуміють такі терміни, як «функціональність», абсолютно по-різному. Це можна побачити в прецедентному праві ЄС, яке сповнене прикладів того, що тендерні заявки держав-членів були оскаржені (і часто анульовані) через використання занадто розпливчастих критеріїв [2].

Це пояснює, чому під час викладу якісних міркувань необхідно використовувати більш конкретні критерії, і це не обов'язково потрібні великі технічні знання. Наприклад, у разі покупки принтерів цілком розумно дозволити конкуренцію за критеріями, відмінними від ціни. Одна з причин полягає в тому, що найдешевший принтер цілком може бути найдорожчим рішенням у довгостроковій перспективі через вищі ціни на картриджі. У цьому разі відповідним критерієм якості, крім ціни на принтер, може бути кількість сто-

рінок, які приходяться на один заправлений картридж, і ціна картриджів. За таких умов виграє ставка, яка буде мати краще співвідношення ціни і якості.

У цьому плані є особливі проблеми в тих випадках, коли екологічна стійкість включена як параметр конкуренції і коли треба визначити заявку, яка є менш витратною з точки зору впливу на навколишнє середовище. У прикладі покупки принтерів такими критеріями можуть бути споживання енергії та можливість повторного використання, а також особливі вимоги щодо складу тонерів (наприклад, щоб вони не містили токсичних металів, таких як ртуть, кадмій, свинець або нікель). У зв'язку з цим протягом останніх років ЄС виконав значну роботу із визначення так званих «критеріїв зелених закупівель» та вимог і характеристик для використання закупівельними організаціями, які бажають переслідувати екологічні цілі у своїй політиці закупівель [2].

Ще однією характеристикою закупівель ЄС, на яку варто звернути увагу, є акцент на публічних закупівлях як інструменті для проведення екологічної та іншої політики, такої як охорона праці.

Оскільки основна мета регулювання публічних закупівель полягає в тому, щоб змусити державний сектор поводитися комерційно, у певних відносинах можна стверджувати, що екологічні закупівлі насправді мають ключове значення для регулювання. Прецедентне право ЄС включає безліч прикладів екологічних вимог (наприклад, ситуації з викидами, енергозбереження та можливості вторинної переробки), які були визнані актуальними як вимоги у процесі публічних закупівель.

Остання реформа директив у 2014 р. особливо акцентує на цих додаткових цілях, роз'яснюючи, як можна включити екологічні вимоги, не тільки на кінцевому етапі, а й на інших етапах процесу закупівель (включаючи попередню кваліфікацію, технічні специфікації і вимоги до виконання контракту). Однак мета полягає не в тому, щоб примусити до використання таких критеріїв, що значною мірою залежить від політичних стратегій країн і регіонів в Європі. Швидше, мета полягає в тому, щоб відрегулювати, як така

політика, як «зелені» закупівлі, може про-суватися як частина діяльності з публічних закупівель, не створюючи торгових бар'єрів, яких директиви, по суті, прагнуть запобігти [7, с. 22].

Включення екологічних цілей та стратегій у процес публічних закупівель знаходиться на різних етапах розвитку в Європі. Крім того, було зроблено кілька ініціатив на глобальному рівні, на рівні ЄС та окремими державами-членами ЄС, щоб допомогти закупівельним організаціям розробити відповідні умови і підходи до проведення тендерів.

Директиви ЄС про публічні закупівлі передбачають більш жорстке регулювання електронних закупівель [2]. Це заслуговує на деяку увагу, тому що в Україні протягом останніх років спостерігається тенденція розглядати електронні закупівлі як абсолютно іншу процедуру закупівель, яка має підкорятися особливим правилам і фокусуватися на використанні зворотних електронних аукціонів із найнижчою ціною як єдиного критерію виграшу.

Директиви використовують ширший підхід до загального застосування електронних комунікацій, залучення електронних засобів та пристроїв у систему публічних закупівель загалом. Ідея полягає в тому, щоб замінити традиційні паперові процеси обробкою стандартних електронних документів, обміном електронними повідомленнями і підтримкою автоматичної обробки документів на кожному етапі процесу публічних закупівель.

Це вимагає наявності електронних еквівалентів, наприклад, для підписаних пропозицій, запечатаних конвертів і безпечного зберігання таких запечатаних конвертів до розкриття пропозицій. Крім того, переваги електронних закупівель можуть бути повністю реалізовані, тільки якщо система заснована на широко використовуваних програмних рішеннях, які забезпечують легкий доступ для всіх зацікавлених учасників. Таким чином, ці аспекти мають пріоритет у директивах ЄС.

Загальне використання електронних закупівель має багато переваг у плані економії часу і витрат, полегшення доступу до бізнесу, за умови, звичайно, що система досить відкрита. Крім того, використання

електронних закупівель може допомогти контролювати ефективно застосування вимог законодавства, тим самим покращуючи прозорість і сприяючи зниженню корупції.

Таким чином, електронна подача заявок може усунути всі питання щодо того, чи були заявки подані вчасно, а процедури електронного зв'язку можуть забезпечити відстеження діалогу між закупівельними організаціями та учасниками торгів із метою запобігання зловживань [7, с. 23]. Використання електронних шаблонів також може гарантувати, що вся необхідна інформація включена до тендерних пропозицій, і запобігати невинуватим змінам у таких тендерних пропозиціях.

Впровадження електронних закупівель дає змогу встановити зв'язки з управлінням публічними фінансами загалом, щоб координувати діяльність щодо публічних закупівель із бюджетною системою. Наприклад, це може привести до створення автоматизованих систем запобігання ситуацій, коли закупівлі планують і починають без будь-якої основи у відповідних бюджетних асигнуваннях.

Крім фінансового управління, система електронних закупівель також може бути пов'язана з публічними реєстрами з метою дати змогу системі електронних закупівель ідентифікувати і надавати різну стандартну документацію, що стосується учасників торгів, і тим самим звільнити учасника торгів від завдання збору такої документації у зв'язку з кожним новим тендером.

Держави-члени ЄС знаходяться на різних етапах розвитку електронних закупівель. Це тенденції посилюються, оскільки нові директиви зробили електронні закупівлі обов'язковими з 2018 р.

Таким чином, подальша модернізація української системи публічних закупівель має бути спрямована на вирішення таких завдань:

- поліпшити умови конкуренції на значному ринку публічних контрактів шляхом підвищення справедливості у процесі отримання контрактів;
- допомогти забезпечити краще співвідношення ціни і якості у процесі укладання публічних контрактів;

– знизити ймовірність корупції в публічних замовленнях шляхом підвищення чесності та підзвітності з боку органів державної влади України;

– сприяти поліпшенню управління публічними фінансами, в тому числі уникати надмірних витрат;

– поліпшити здатність України брати на себе і виконувати міжнародні зобов'язання (особливо з міжнародними торговими партнерами, донорами і кредиторами), тим самим зміцнюючи позиції України на міжнародному рівні.

– підвищити конкурентоспроможність і експортний потенціал українських підприємств на міжнародних ринках, що зумовлено їх здатністю працювати з сучасними публічними контрактними вимогами.

Висновки і пропозиції. Отже, у статті розглянуті механізми регулювання публічних закупівель з акцентом на деяких неправильних уявленнях про те, на що націлена система публічних закупівель, а також на деякі важливі теми і проблемні області (наприклад, розробка критеріїв присудження і вибір підходу щодо якості технічні характеристики). Загалом у складних областях публічних закупівель немає простих відповідей і не можна сказати, що якась країна розробила правильні спільні рішення, які можуть бути легко прийняті іншими країнами. Отже, Україна продовжує розвивати власну систему публічних закупівель із метою забезпечення найкращого співвідношення між грошима плат-

ників податків і їх відповідністю стандартам ЄС.

Список використаної літератури:

1. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council "On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC" of 26 February 2014. URL: http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG.
2. Issues on implementation of the new directive on public procurement (2014/24/EU) / European Federation of Engineering Consultancy Associations. May 2014. URL: http://www.efcanet.org/Portals/EFCA/ELOKET/12866/Issues%20on%20implementation_Directive%202014-24_May%202014.pdf.
3. Khi V. Thai. Challenges in Public Procurement: An International Perspective / Florida Atlantic University, Public Procurement Research Center. Florida : PrAcademics Press, 2005. 407 p.
4. Міщенко О. Особливості проведення торгів у країнах Центральної та Східної Європи. *Державні закупівлі в Україні*. 2008. № 7. С. 32–40.
5. Олефір А.О. До проблеми правового регулювання публічних закупівель. *Медичне право*. 2016. № 2 (18). С. 44–54.
6. Олефір А.О. Правозастосовні проблеми публічних закупівель як механізму інвестування. *Теорія і практика правознавства: електрон. наук. фахове видання*. 2016. Вип. 1 (9). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/64237>.
7. Чабан В. Електронні державні закупівлі: на шляху до інтеграції з ЄС. *Юридична газета*. 2015. № 52. С. 22–23.

Fedorovskiy L. Mechanisms of public procurement regulation (experience of EU and Ukrainian reality)

The article analyzes the EU experience in regulating public procurement. The EU used the harmonization of legislation on public procurement as an important element in the so-called strategy for the single market since the 1980-ies up to the present time. Historically, the obligation to put up public contracts to competition was considered to be one of the aspects of good governance in the public sector. In fact, the first laws on public procurement in Europe since the 1930-ies was introduced long before the European integration process in the late 1950-ies. These first laws on public procurement were based on specific principles of prudent spending and proper management of public finances. While the EU focused on the competitive aspects of public procurement, the initial underlying logic remains the same - through the issuance of public contracts provided the best value and quality for the public sector.

Noted that with the signing of the Association Agreement between the EU and Ukraine, currently there is a very specific commitments on the harmonization of Ukrainian legislation with major EU Directives on public procurement and full implementation. It is established that the EU Directive essentially obliges the public sector to enter into more contracts

through competitive and transparent procedures, based on pre-determined objective and verified facts. But there are some elements that distinguish the procurement rules of the EU and which will be key to bringing Ukraine into compliance with EU standards in the coming years. They represent some of the main strands of thinking, which will require the appropriate application of Ukrainian legislation on public procurement. So, for example, EU Directives only apply to contracts above a certain size, mainly because it is assumed that only such contracts are of interest in the context of cross-border trade. The main purpose of the guidelines is to promote this cross-border trade, not regulation of public contracts in general. However, this does not mean that the Directive allows national laws to the full freedom of action below the thresholds.

Consequently, the main reason for regulating public procurement is the creation a competitive procurement process at public sector in order to achieve the best value for taxpayers' money. Accordingly, the rules of public procurement establish a structured competitive process to ensure the best quality at the lowest price, purchasing goods, services and works in the public sector.

Key words: *tenders, government order, corruption, customers, innovations, contracts.*

УДК 352.075.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.35>**Ali H. Khalife**

Mayor of city Sarafand, Lebanon,
Postgraduate Student at the Department of Management and Public Administration
of O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

INTERNATIONAL PRACTICES OF THE APPLICATION OF STRATEGIC PLANNING

The article provides a comprehensive study of international practices of the application and formation of strategic planning and focuses attention on the issues of the specifics of the development of plans in the conditions of transformation processes and the improvement of conceptual approaches and technological aspects in the implementation of strategies.

The study summarizes the experience of countries such as the United States of America, Canada, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the India, Poland and Lebanon. Taking into account foreign experience, it is possible to talk about a variety of strategic planning approaches aimed at modernizing of the planning system of the territories and strengthening of the level of interrelations between the authorities and the business environment that will increase the level of entrepreneurship and provide jobs in the state. Usually, the development of strategic plans is carried out at the national, regional and local levels, however, it is necessary to take into account the existence of a set of strategies for sectoral development. It is important to take in account interests of local, regional and state levels, to identify the most critical one in the framework of "time-space-force". This approach can help to make focus on the planning activities in order to get synergy effect from mutual efforts of all levels.

In general, the priority direction for today is the introduction of the latest technologies into the activities of the authorities and the provision of effective services to citizens with their help. Obviously, this approach will ensure the creation of an open and transparent administration that will protect personal information of citizens, respond in a timely manner to the problems of the society and implement effective programs and services.

Consequently, world experience suggests that the issue of strategic planning is an important element in the formation of state and regional governance. Before effective borrowing of world experience it is always necessary to take into account the trends and potential of the development of their own country.

Key words: *strategic planning, strategic priorities, experience of foreign countries, public and private partnership, socio economic development, management of territorial planning.*

Problem statement. In today's globalization, strategic planning is one of the main mechanisms in the system of public administration. Each of the developed countries is characterized by its own system of strategic planning with the characteristic management methods, the coverage of various sectors, the level of centralization of decision making, tools for determining the strategic guidelines for development, the specifics of the development and implementation of strategic plans [4]. Today, first of all, attention should be paid to the study of the theoretical and practical

aspects of strategic planning, while giving special significance to the problem issues that may arise in the course of implementing national and regional strategies, since only at the expense of the experience of different countries of the world it is possible to identify the overdue problems and overcome the crisis.

Analysis of recent research and publications. At this stage of development, the issue of developing of effective strategies in the field of public administration is in the phase of modern scientific discourse. Much of attention was paid by foreigners (J. Buchanan, J. Morrison, M. Porter, P. Samuelson,), and domestic

researchers (I. Butovskaya, M. Latinin, A. Malyarov, A. Nyzhnik, S. Savchuk, M. Khitko).

Numerous scientific developments are devoted to the study of the basics of strategic planning, the question of taking into account the specificity of the development of plans in the conditions of transformation, the improvement of conceptual approaches and technological aspects in the implementation of strategies, the presence of significant innovational changes during the reform of public power are unresolved and need to be considered in details. In this regard, the subject of this study has its relevance, both, in terms of further development of the theory of public administration, as well as the contemporary socio-economic development of states around the world.

The purpose of the article is to carry out a comprehensive study of international practices in the application and establishment of strategic planning.

Statement of the main material. The expediency of choice of specific forms and methods for developing strategies depends on the accuracy of the identified goals, tools, implementation potential and development trends of the country.

Of course, only qualitative planning will have a significant impact on the formation of effective plans for the development of regions and the country as a whole. It is proposed to examine and compare in more detail the experience of countries such as the United States of America, Canada, the United Kingdom of Great Britain, India, Poland and Lebanon.

The United States of America. The US experience in strategic planning has the most systematic process in implementing of the strategy and potential of state development at the national and international levels as well. The subjects of strategic planning in the USA are the President, the Government, the Ministry of Defense and other sectoral structures in accordance with the identified challenges, threats and risks to the national security of the state. The highest level in the hierarchy of strategic documents after the US Constitution belongs to the National Security Strategy that is

approved by the newly elected president. It is a guiding document for the executive branch of government [6, c. 7].

The practice of the United States of America is characterized by the fact that, at the regional level, almost all state and municipal executive bodies have special commissions or economic development agencies that are responsible for the preparation of targeted programs that improve the quality of life in settlements and aim to strengthen competitive positions of territorial entities.

Each state itself forms executive bodies, including those responsible for planning and forecasting [1]. It should be noted that in the United States, there are specialized commissions or economic development agencies at the local level that are responsible for the preparation of targeted programs that are aimed at improving of the quality of life of the population, strengthening the competitive position of the territory, etc. [7, c. 18]. They are aimed at developing of the business environment, raising the level of entrepreneurship and creating and providing of jobs in the state.

Canada. The experience of Canada is somewhat different, in particular, processes are introduced for the development and management of information infrastructure and services for the authorities to exercise their own authority that are:

- the use of cloud computing, information exchange platforms and service management tools;
- minimizing of the impact of cyber threats and the formation of protective measures for the establishment of safe processing and information exchange in the government;
- focus on innovation processes and tools in approach to management;
- the use of methods and measures for the formation of highly productive workforce and new workplaces that provides employees of public authorities with the appropriate tools for the exercise of their powers.

The essence of the state strategy of planning of the development of the territories is to determine the priority directions of the country's development; the content of the regional strategies reflects

the methods and means of national target programs, and at the local level, emphasis is placed on adapting of preconditions to the local environment and the interests of citizens. Also, it should be borne in mind that Canada has formed a set of strategies for sectoral development. The creation and implementation of planned activities happen due to the cooperation of the public and private sectors with the mandatory inclusion in the participation of the civil society.

Over the past years, the Canadian Government has developed initiatives to provide services to citizens through the capabilities of IT infrastructure created by technologies such as social media, mobile devices, monitoring and cloud technologies that meet the needs of the private and public sector. Representatives of the business environment start actively collaborating with state authorities, investing funds in pilot projects, for the socio economic development of the state. Clearly, this strategy will ensure the establishment of open and transparent governance in Canada that will primarily protect personal information of citizens, respond in a timely manner to the problems of society, implement effective programs and services, and actively involve the Canadian civil society in cooperation.

The Great Britain. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland have a particular feature in shaping of strategic approaches in public administration to increase the socio economic potential of the development of territories. The experts noted that the best practices of strategic planning are the Government of the United Kingdom and the governments of Northern Ireland, Scotland and Wales, as they carry out political activity in a decentralized and parallel way towards sustainable development of the country. However, it should be noted that each government has its own priority development directions and strategic plans. In particular, today in Northern Ireland, the "All Participating" documents have been formed that guarantees support for individuals, groups and organizations in the implementation of programs for sustainable development of the territories, and "Focus on the future"

that defines relevant contributions of state authorities, public authorities, business and civil society to achieve the goals of the Strategy.

In Scotland, the government has focused all on the activities of state and public authorities, aimed at prosperity through sustainable socio economic development. The Welsh Assembly Government has formulated the "One Wales: One Planet" Strategic Planning that focuses on specific goals, objectives and actions for further territorial development. Also, it should be noted that in the United Kingdom, the Local Government Act (LGA-2000) states that local governments should develop a strategy for improving economic, social and environmental well-being in their territory and for contributing to the development of the entire country.

In preparing of this strategy, the local self-government body should, while interacting with the public, simultaneously follow the instructions of the government secretary. It is stated that the Strategy must necessarily contain the following components: long-term vision of the territory, focused on future results; action plan defining current priorities; activities that ensure the achievement of long-term results; distribution of authority for the implementation of the action plan; streamlining the monitoring of the implementation of the action plan for periodic review of the strategy and report to the community [3, c. 3]. This concept implies the implementation of specific tasks of strategic activity through cooperation between the public and private sectors that determines the focus on solving problem areas, assessing needs and available resources.

India. Strategic planning of India at the national level is an effective mean of modernizing the country that provides comprehensive state governance, in particular: to coordinate different levels of planning of financial, resource and organizational components. This work will be accompanied by a special advisory commission on planning, not only for developing strategic planning documents, but also for strengthening the implementation process at various stages.

The researcher M. Khitko notes that to solve the problems of strategic planning, the practice of forming special commissions or committees with the involvement of experts has been introduced. One of the results of this work was the creation of the strategic forecast Document of the Planning Commission – “the India-Vision 2020”. “Focusing on developed democracies, India is actively implementing the principles of openness and transparency in the strategic planning system, involving the public in this process, publishing documents and reports” [8, с. 152]. The distribution of powers takes place at the national and regional levels, and the government of the republic agrees with the plans for the development of the country and each state separately. The term of the strategy should be in three variations, namely: long-term (20–25 years), medium-term (5 years) and annual.

It is worth paying attention to strategic planning in India at the regional level. The process of strategic planning for Indian regional development includes the following main components [2]:

- drawing up paradigms of development;
- definition of development strategy and its support;
- development of macro parameters of economic growth and its sectoral nature;
- distribution of resources between the center and states, between different sectors and detailed distribution of budget support;
- consideration of certain public sector projects, programs and projects that need to be implemented to have a more direct impact on development processes.

This planning is a gradual complex modernization of the system for socio economic development, while taking into account the federal-democratic system of the country. It is worth knowing that strategic planning in the Indian Republic is carried out in the light of the recommendations of scientists, researchers and experts in the relevant field of activity of commissions and committees. It is noted that such practice greatly increases the expediency of the implementation of the tasks.

Poland. It is interesting to note the experience of the Republic of Poland

in developing and implementing strategic planning that proves feasibility of a functional approach in shaping of the strategic objectives of socio economic development of territories. In general, state strategic planning is carried out in accordance with the national concept and is outlined by the Laws of the Republic of Poland “On the planning and management of spatial development”, “On the rules of implementation of development policy”, “On Voivodship selfgovernment”, “On the government of the gmin”, “On the selfgovernment of the counties”, long-term national development strategy (by 2030), the mid-term national development strategy (by 2020), as well as 9 integrated strategies, one of which is “The National Strategy for Regional Development of Macro-Regional Strategies” that takes into account “The Europe 2020” Strategy and the Concept of Territorial Planning Management.

Sahib Ali Ogly Mammadov stipulates that the strategic plans of the Republic of Poland should [3, с. 3]:

- reflect national interests and to form the national, social and cultural consciousness of citizens;
- contribute to the growth of economic activity;
- ensure the increase of the competitiveness of territories and innovative development of the enterprises of voivodships;
- promote the preservation of the values of the cultural and natural environment, taking into account the needs of future generations;
- support spatial development in accordance with the Voivodship Self-Government Act.

It should be noted that “the system of strategic planning of Poland is a system of state forecasting, strategic and indicative planning, as well as programming of socio economic development, including the development of long-term, mid-term, short-term forecasts, preparation of documents conceptual, programmatic, strategic and design-planning. The entire system of strategic planning is structured in such a way that documents of all levels are coordinated and coordinated with goals and objectives at the national

level and at the level of the European Union" [5, c. 226–227]. At the regional level, strategic planning is carried out according to the principle of territorial selfgovernment. The Ukrainian scientist, who has focused on the study of world experience, S. Savchuk convinces that the main provisions of the National Strategy for Regional Development in Poland are coordinated with other strategic documents of the state, including the national concept, long-term strategy of regional development, international obligations, programs for the development of individual voivodships, branches, etc.

To develop this strategy, it is necessary to take into account the strategies of the voivodship development. In order to ensure coherence of national and regional development strategies, "a territorial agreement" – an agreement between the government and the regions, has been introduced. It defines their strategic objectives and investment priorities, financing and implementation [4, c. 209].

Today, Poland's political focus is on modernizing the planning of territories through improved interaction between planning and operational levels, minimizing the number of documents, and increasing monitoring of the implementation of programs of socio economic development

Lebanon. It should be noted that the situation of the Republic of Lebanon has improved considerably in recent years. Significant changes are noticeable in the economic, social and public sectors of development. In 2017, the Lebanese human development index was 0.775 that is quite high to compare with other countries in the world. The country occupies 80 positions from 189 countries and territories, sharing it with Azerbaijan and the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Between 2005 and 2017, the value of the Lebanese human development index increased from 0.732 to 0.757 that is 3.4% more. From 1990 to 2017, life expectancy at Lebanon's birth increased by 9.6 years, training years increased by 1.2 years, and expected years of training increased by 0.8 years. GDP per capita in Lebanon increased by

about 49.1% between 1990 and 2017 [9]. However, the current conflict in the Syrian Arab Republic has a significant impact on the country's development. According to official figures in Lebanon, there are about 1.5 million refugees, who in some way affects the achievement of basic needs in host communities.

The WFP (2018-2020) Strategic Plan for Lebanon is in line with the Government-approved Lebanon Crisis Response Plan (2017-2020), the UN Strategic Framework (2017-2020), the Ministry of Agriculture Strategy (2015–2019). Planning focuses on four strategic outcomes for Resolving the current humanitarian crisis by continuing the WFP strategic partnership with the government to achieve Goals 2 and 17 of sustainable development [10]:

- Strategic Result 1: Dangerous refugees, including school-age children and those affected by the crisis, have access to life-support, nutritious and affordable food throughout the year.

- Strategic Result 2: Vulnerable women and men in targeted refugee and Lebanese communities are steadily improving their skills, capabilities and livelihoods by 2020.

- Strategic Result 3: Lebanese vulnerable groups are able to meet their basic food needs throughout the year.

- Strategic Result 4: National Institutions, national and international humanitarian organizations are supported in their efforts to improve the effectiveness and efficiency of their assistance.

Conclusions and suggestions. During the research, the experience of the United States, Canada, the Great Britain, India, the Republic of Poland and Lebanon was summed up. Taking into account foreign experience, it is possible to talk about a variety of strategic planning approaches that are aimed at modernizing the planning system of the territories and increasing the level of public-private partnerships.

It is sensible that in these countries, it is fairly rational to choose the concrete forms, methods and tools for shaping strategic plans that has a direct impact on the socio economic development of countries. In general, a today priority direction is the introduction of the latest technologies

into the activity of the authorities and their provision of effective services to citizens through assistance.

Consequently, a world experience suggests that the issue of strategic planning is an important element in the formation of state and regional governance. Before effective borrowing of world experience, it should be always taken into account the trends and potential of the development of their own country.

References:

1. Гнатенко А.І. Зарубіжний досвід стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2013. Т. 9, № 4. С. 275–286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ebimg_2013_9_4_5
2. Маляров О.В. Опыт экономической реформы в Индии. *Политическое образование : Информационно-аналитического журнала*. URL: <http://www.lawinrussia.ru/node/103445>
3. Мамедов Сахіб Алі огли. Зарубіжний досвід побудови стратегій соціально-економічного розвитку регіонів держави *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. 4 с.
4. Савчук С.В. Зарубіжний досвід стратегічного планування. *Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства : погляди науковців і практиків : збірник тез доп. Третьої Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., м. Тернопіль, 10 квіт. 2017 р. Вектор*, 2017. С. 207–210. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/19219/1/207-210.pdf>
5. Структурні трансформації в економіці України: динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток : наукова доповідь / [Шинкарук Л.В., Бевз І.А., Барановська І.В. та ін.] ; за ред. чл.-кор. НАН України Л.В. Шинкарук ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України». 2015. 304 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/sr/288.pdf>
6. Сурков О.А., Саганюк Ф.В., Мірошниченко В.Я. Досвід формування стратегічних документів США в секторі безпеки. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2016. № 2(57). 140 с.
7. Хвищун Н.В. Зарубіжний досвід формування стратегії розвитку міста. *Економіка та держава*. 2012. № 3. С. 18–20.
8. Хитько М.М. Стратегічне планування у системі державного управління освітою. *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису*. Харків. 2019. 278 с. URL: <http://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/diserHitko.pdf>.
9. Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update. *United Nations Development Programme* <http://hdr.undp.org/en>
10. Lebanon Country Strategic Plan (2018–2020). *World Food Programme*. URL: <https://www1.wfp.org/operations/lb01-lebanon-country-strategic-plan-2018-2020>

Халіфе А. Х. Міжнародні практики застосування стратегічного планування

У статті здійснено комплексне дослідження міжнародних практик застосування та становлення стратегічного планування та акцентовано увагу на питаннях щодо врахування специфіки розробки планів в умовах трансформаційних процесів і вдосконалення концептуальних підходів та технологічних аспектів при реалізації стратегій.

Під час дослідження було узагальнено досвід таких країн, як Сполучені Штати Америки, Канада, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Республіка Індія, Республіка Польща та Ліванська Республіка. З огляду на зарубіжний досвід, можна говорити про різноманітність підходів до стратегічного планування, які орієнтовані на модернізацію системи планування територій та зміцнення рівня взаємовідносин між органами влади та бізнес-середовищем, через що планується підвищення рівня підприємницької діяльності та забезпечення робочих місць у державі. Слушно, що в зазначених країнах органи державної влади досить раціонально підходять до вибору конкретних форм, методів та інструментів під час формування стратегічних планів, які мають безпосередній вплив на соціально-економічний розвиток держав. Зазвичай розробка стратегічних планів здійснюється на національному, регіональному та локальному рівнях, проте варто враховувати наявність комплексу стратегій стосовно галузевого розвитку.

Загалом пріоритетним напрямком нині є впровадження новітніх технологій у діяльність органів влади та надання ефективних послуг громадянам за їх допомогою. Очевидно,

що такий підхід гарантуватиме створення відкритого та прозорого управління, що захистить особисту інформацію громадян, своєчасно реагуватиме на проблеми суспільства, впроваджуватиме ефективні програми і послуги.

Отже, світовий досвід свідчить, що питання щодо стратегічного планування є важливим елементом у процесі формування державного та регіонального управління. Перед ефективним запозиченням світового досвіду завжди варто враховувати тенденції та потенціал розвитку власної країни.

Ключові слова: стратегічне планування, стратегічні пріоритети, досвід зарубіжних країн, державно-приватне партнерство, соціально-економічний розвиток, управління територіальним плануванням.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.36>

О. І. Шапоренко

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри управлінських технологій
Університету економіки та права «КРОК»

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА: ШЛЯХИ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРИНЦИПИ

Визначено основні поняття «регулювання міграційних процесів» та «міграційна політика». Так, регулювання міграційних процесів пропонується розуміти, як систему адміністративно-правових і соціально-економічних заходів, що забезпечують реалізацію гарантованих державою прав мігрантів, створення умов для їх переміщення в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам країни, поліпшення демографічної ситуації та збереження територіальної цілісності України. Міграційна політика визначена як система концептуально об'єднаних інструментів, з допомогою яких держава та її соціальні інститути передбачають досягнення цілей розвитку процесів зовнішньої міграції, відповідних перспективним завданням соціально-економічного розвитку суспільства. Визначено способи впливу на міграційну поведінку, здійснюваних з допомогою використання взаємопов'язаних систем законодавчого, економічного і організаційного характеру. Відмінною рисою сучасного періоду є значне ускладнення мотивів міграції. Все більший вплив набувають загальносоціальні чинники – такі як бажання підвищити рівень життя, отримати освіту, підвищити кваліфікацію. Поява нових форм зайнятості дає можливість ширшого вибору видів праці. Ці чинники сприяють збільшенню рухливості населення. З іншого боку, відсутність інформації про вільні вакансії, незнання іноземних мов, складне для розуміння міграційне законодавство – знижують міграційну рухливість населення, не дають можливості реалізуватися наявному потенціалу трудової міграції. Визначено, що особливу складність представляє необхідність враховувати та погоджувати інтереси різних рівнів: індивідуальних, сімейних, групових і громадських; локальних, регіональних і національних; економічних, соціально-політичних та ін. Вивчення теоретичних основ міграції населення дозволило виділити ключові принципи державного регулювання зовнішньої міграції, а саме: цілеспрямованість; комплексність; системність; ефективність; баланс інтересів.

Ключові слова: міграційна політика, державне регулювання, міграційні процеси, мігранти.

Постановка проблеми. Сучасні дослідження проблем розвитку державного регулювання міграційних процесів в Україні є вельми актуальними. Серед основних напрямів, у межах яких передбачається здійснювати розробку та реалізацію заходів щодо вдосконалення державного регулювання міграційних процесів. У зв'язку з цим, в усьому світі взагалі та в Україні зокрема має бути розроблена державна міграційна політика на таких напрямках:

– трудова міграція: розширення інформаційної бази та обсягів консультаційних послуг у країнах походження мігрантів, транзиту й призначення з метою побудови

можливостей урядів для кращого управління трудовою міграцією;

– нелегальна міграція: проведення інформаційних кампаній із запобігання незаконної міграції;

– удосконалення прикордонного та імміграційного контролю;

– повернення/реінтеграція мігрантів: укріплення можливостей урядів і спільнот для інтеграції осіб, які повертаються до своїх країн;

– соціальна та медична допомога мігрантам;

– допомога в добровільному поверненні мігрантів;

– розробка дослідницьких програм, спрямованих на розв'язання проблем у сфері міграції.

З огляду на окреслені проблеми, можна зазначити, що Україна має великий потенціал для розвитку дво- та багатостороннього співробітництва з ЄС та державами-членами в галузі міграції. Активізація міжнародної співпраці є найважливішим аспектом розв'язання проблем у сфері державного управління досліджуваними процесами.

Таким чином, міграційна політика повинна сприяти досягненню найважливіших суспільних цілей, таких як розвиток ринкових відносин, побудова демократичного суспільства, дотримання прав людини, інтеграція в міжнародний ринок праці, зміцнення безпеки країни. Водночас міграційна політика повинна бути не тільки підпорядкована завданням планування чисельності населення у взаємозв'язку з соціально-економічними аспектами, але також повинна враховувати чинники, що впливають з взятих міжнародних зобов'язань та умов, в яких знаходиться держава.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні дослідження проблем міграційної політики є вельми актуальними. Проблемамі міграційної політики та механізмам державного її регулювання присвячено праці таких вчених, як М. Біль [1], В. Капітан [2], Е. Лібанова [3], Д. Станков [4], М. Романюк [5] та інші.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з міграційної політики показав, що наявна вітчизняна практика вимагає системного аналізу, спрямованого з допомогою різних важелів і методів на управління міграційними процесами. Поки ще не запропоновано власного унікального підходу в цьому питанні.

Мета статті. Метою статті є визначення шляхів регулювання державної міграційної політики та розглянути ключові принципи державного регулювання зовнішньої міграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою формування міграційної політики на національному рівні Уряд України підтримує партнерські зв'язки з громадянським суспільством, академічною спільнотою та діаспорою через спеціальні дорадчі органи. Регламент Кабінету Міністрів України передбачає можливість

консультацій із соціальними партнерами під час підготовки проектів нормативно-правових актів, зокрема, пов'язаних із міграційними питаннями. У рамках Громадської ради та Науково-експертної ради з питань діяльності ДМС представники органів державної влади можуть знайомитися з позицією громадянського суспільства та академічної спільноти щодо питань міграційної політики [6].

Країна представлена в керівних органах Міжнародної організації з міграції та Агентства ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН), а також у Глобальному форумі з питань міграції та розвитку й у кількох регіональних консультативних процесах, де має змогу обмінюватися досвідом та рекомендаціями щодо формування міграційної політики.

Відповідальність за визначення міграційної політики розділено між Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС) та Міністерством соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики), у той час як Державна міграційна служба України (далі – ДМС) реалізує міграційну політику та надає рекомендації щодо неї. Ця сфера врегульована такими законами України: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про прикордонний контроль», «Про зовнішню трудову міграцію» та «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України». Ці закони врегульовують такі аспекти, як права мігрантів, перетинання кордону, імміграційні та еміграційні процедури. Їх доповнюють підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (далі – Уряд) та інших відповідних органів державної влади, таких як МВС, Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС), Мінсоцполітики та Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) [6].

Вивчення сутності державної міграційної політики почнемо з дефініції таких понять, як «регулювання міграційних процесів», «управління міграційними процесами» та «міграційна політика». Так, М. Романюк зазначає, що «регулювання міграційних процесів містить систему правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційне забезпечення

урядових структур і громадських об'єднань для упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного і якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [5, с. 41].

Слід доповнити, що регулювання міграції здійснюється шляхом розробки та практичної реалізації комплексу законодавчих і підзаконних актів, що регламентують умови, які стимулюють або обмежують переміщення людей, а також визначення їх численних контингентів в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам як світової спільноти загалом, так і окремого громадянина.

Таким чином, регулювання міграційних процесів пропонується розуміти, як систему адміністративно-правових і соціально-економічних заходів, що забезпечують реалізацію гарантованих державою прав мігрантів, створення умов для їх переміщення в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам країни, поліпшення демографічної ситуації та збереження територіальної цілісності України.

Інститут міграційної політики (Німеччина) трактує регулювання міграції як «створення більш-менш формального набору норм і правил щодо переміщення людей через кордони та прийняття конкретних заходів з досягнення безпечної, законної та впорядкованої міграції» [7].

У закордонній науковій літературі та дослідницьких працях авторитетних науково-дослідних інститутів поряд з терміном «регулювання міграційних процесів» використовується поняття управління міграцією (Migration governance).

Д. Станков пропонує управління міграційними процесами здійснювати шляхом активізації міжнародного співробітництва та транскордонного партнерства [4].

Для досягнення цілей щодо управління міграцією МОМ визначає, що міграція (і те, як нею управляють) є предметом занепокоєності в усьому світі, вона нерозривно пов'язана з такими найголовнішими проблемами сьогодення, як торгівля, розвиток, національна безпека країн, здоров'я їх громадян, навколишнє середовище. МОМ

відповідає на потреби та пріоритети урядів, але ця організація також спирається на міжнародні принципи дотримання прав людини й підвищення добробуту мігрантів [4].

Аналіз наведених визначень дозволяє зазначити, що ключовим моментом у всіх визначеннях державного регулювання міграційних процесів є необхідність цілеспрямованого, керуючого впливу держави на міграційні процеси шляхом системи заходів (регуляторів) з метою оптимального соціально-економічного та демографічного розвитку.

Під час вирішення конкретних завдань регулювання важливе значення має правильний вибір методичного інструментарію, який забезпечує цілеспрямований вплив на розвиток міграційних процесів. Методи державного регулювання міграції – це сукупність прийомів і способів впливу на міграційну поведінку, здійснюваних з допомогою використання взаємопов'язаних систем законодавчого, економічного та організаційного характеру.

Законодавче регулювання міграції є регламентацію відносин між суб'єктами міграції та органами державного управління і включає розробку законів, постанов уряду та інших державних органів, різного роду дозволи, обмеження, заборони, а також ліцензування і квотування.

Економічне регулювання міграційних процесів реалізується через систему податкових та грошово-кредитних механізмів, бюджетного фінансування, інвестиційної політики, системи оплати праці.

Спрямованість такого регулювання визначається головним чином сформованою конкретною міграційною ситуацією, необхідністю розв'язання проблем, що склалися на ринку праці.

Обмежувальні економічні заходи покликані стримувати неефективні міграційні потоки, в тому числі знижувати масштаби виїзду робочої сили, затребуваною на національному ринку праці; максимально обмежувати незаконну зайнятість мігрантів.

Організаційні методи включають: моніторинг, аналіз і облік міграційних процесів, інформаційне забезпечення органів державного управління та інших суб'єктів міграційного процесу, які здійснюють реалізацію заходів законодавчого,

виконавчого і контролюючого характеру у сфері міграції населення; міжнародне співробітництво, а також розробку державних програм з розвитку міграційних процесів. Водночас з урахуванням специфіки процесу зовнішньої міграції, на наш погляд, інформаційний напрям є одним з важливих, бо дає змогу найбільш ефективно проводити роботу з профілактики незаконній міграції та траффікінгу.

Міграційна політика в наукових працях сучасних дослідників трактується більш широко, ніж державне регулювання міграційних процесів; вона являє собою особливий вид діяльності держави, спрямований з допомогою різних важелів і методів на управління міграційними процесами. За визначенням [2; 7], міграційна політика – це «діяльність держави та громадських організацій, спрямована за допомогою різних важелів і методів на регулювання міграційних процесів».

Тому, на думку вчених [1; 3], оцінюючи ефективність державної міграційної політики, слід враховувати не тільки її демографічні результати, але також те, наскільки її реалізація забезпечує збереження соціальної згуртованості суспільства. У міграційної політики може бути кілька вимірів: економічний, демографічний, (гео) політичний, соціальний, а також вимір, що відображає міркування національної безпеки. Це пов'язано з тим, що в управлінні міграцією неминуче стикаються три конкуруючі один з одним цілі: економічний прагматизм, національна безпека і права людини. Перша мета передбачає пріоритет економічних і демографічних інтересів країни, друга ставить на чільне місце міркування національної безпеки, а третя означає гуманітарний підхід, який ґрунтується на рівності та повазі прав людини.

Економічно безпечним і сприятливим накопиченням людського капіталу можна вважати таку зовнішню міграцію, яка, по-перше, не скорочує трудовий потенціал країни; по-друге, забезпечує пріоритет її національного багатства шляхом раціонального використання національної робочої сили на різних сегментах світового ринку праці та (або) включення в трудовий процес невикористаної на національному сегменті світового ринку праці

робочої сили. Водночас необхідно дотримання умов зворотної міграції працівників і повернення на батьківщину, хоча б частково, грошових коштів, зароблених за кордоном.

Непрямий вплив на механізми регуляції міграційної поведінки орієнтоване на суспільне або індивідуальну свідомість, соціальні норми та цінності, що регулюють прийняття рішення про міграцію. Методи непрямого впливу впливають на міграційне свідомість індивіда, систему переваг і ціннісних орієнтацій, що формують його міграційну поведінку. Як правило, методи непрямого регулювання базуються на економічне стимулювання або обмеження.

Таким чином, державне регулювання зовнішньої міграції автор розуміє як цілеспрямований вплив держави на міграційну поведінку трудящих-мігрантів для досягнення необхідних обсягів виїзду і в'їзду робочої сили з метою задоволення потреб соціально-економічного та демографічного розвитку країни.

З огляду на те, що структура міграційної політики включає два найважливіших і взаємозалежних компонентів – визначення системи цілей і завдань та розробку і реалізацію засобів для їх досягнення, а також того факту, що політика у сфері зовнішньої міграції не повинна розглядатися у відриві від політики зайнятості та ринку праці, сформулюємо авторське визначення міграційної політики.

На думку автора, міграційна політика може бути визначена як система концептуально об'єднаних інструментів, з допомогою яких держава та її соціальні інститути передбачають досягнення цілей розвитку процесів зовнішньої міграції, відповідних перспективним завданням соціально-економічного розвитку суспільства.

Водночас, на наш погляд, механізм державного регулювання зовнішньої міграції населення об'єднує органи державної влади всіх рівнів, що реалізують політику у сфері зовнішньої трудової міграції, а також державні інструменти регулювання процесів експорту та імпорту робочої сили законодавчого, економічного і організаційного характеру.

Вивчення теоретичних основ міграції населення дозволило виділити ключові

принципи державного регулювання зовнішньої міграції, а саме: цілеспрямованість; комплексність; системність; ефективність; баланс інтересів.

Принцип цілеспрямованості в державному регулюванні зовнішньої міграції, на наш погляд, означає вибір пріоритетів регулювання зовнішньої міграції на коротко-, середньо- і довгостроковий періоди, з огляду на загальну стратегію соціально-економічного розвитку країни та передбачає розробку системи цілей і завдань регулювання міграції населення з усієї сукупності потоків.

Застосування принципу комплексності зумовлено масштабністю і складністю процесу, тісною залежністю між міграцією населення та соціально-економічним розвитком. Це означає, що в нових умовах господарювання розробка інструментів державного регулювання міграційних процесів неможлива без ув'язки тенденцій, що склалися у сфері зайнятості населення, на національному ринку праці та обліку стану міжнародної системи поділу праці.

Принцип системності орієнтує на розгляд міграційної політики як складової частини більшої системи – соціально-економічної політики та на зв'язок з іншими її компонентами. Необхідність застосування даного принципу під час регулювання процесів міграції населення зумовлена тим, що в сучасних умовах визначення перспектив розвитку процесів міграції має здійснюватися з урахуванням їх взаємозалежності з іншими процесами, що відбуваються в країні (демографічними, економічними, соціальними, політичними та іншими). Реалізація принципу ефективності означає визначення пріоритетів розвитку зовнішньої міграції населення, що забезпечують досягнення поставленої мети з найбільшим економічним ефектом за мінімальних фінансових витратах і соціальних витратах.

У зв'язку з тим, що під час розвитку процесів зовнішньої міграції інтереси особистості, суспільства і держави не завжди збігаються, дотримання принципу балансу інтересів сприятиме знаходженню консенсусу між усіма суб'єктами процесу (органами державної влади, що займаються питаннями регулювання зовнішньої мігра-

ції, українськими трудовими мігрантами, іноземної робочої силою, вітчизняними роботодавцями, фірмами, що займаються працевлаштуванням за кордоном, іншими економічними агентами) в частині стратегічних цілей і пріоритетів розвитку процесів трудової міграції, механізмів їх практичної реалізації з огляду на пріоритети конкретного етапу економічного розвитку країни. Реалізація даного принципу також допоможе забезпечити погодженість державних, обласних і місцевих інтересів під час реалізації інструментів регулювання процесів міграції населення.

Послідовна реалізація перерахованих принципів дозволить, на наш погляд, забезпечити більш ефективне управління процесами зовнішньої міграції.

Висновки та пропозиції. Отже, узагальнюючи викладене, можна зробити висновок про те, що міграційна політика може виступати в різних формах: виконувати кон'юнктурно-коригувальну роль, будучи інструментом поточної соціально-економічної політики, і стратегічно значущу роль, коли ув'язується з розробкою довгострокових проблем стратегічного розвитку економіки, зміни об'ємних і якісних характеристик руху населення.

Як показує аналіз, відмінною рисою сучасного періоду є значне ускладнення мотивів міграції. Все більший вплив набувають загальносоціальні чинники – такі як бажання підвищити рівень життя, отримати освіту, підвищити кваліфікацію. Поява нових форм зайнятості дає можливість ширшого вибору видів праці. Ці чинники сприяють збільшенню рухливості населення. З іншого боку, відсутність інформації про вільні вакансії, незнання іноземних мов, складне для розуміння міграційне законодавство – знижують міграційну рухливість населення, не дають можливості реалізуватися наявному потенціалу трудової міграції.

Водночас в різні етапи соціально-економічного розвитку держава повинні або стимулювати виїзд надлишків робочої сили, або сприяти утриманню працівників в країні та одночасно залучати на національний ринок праці іноземну робочу силу.

Особливу складність представляє необхідність враховувати та погоджувати

інтереси різних рівнів: індивідуальних, сімейних, групових і громадських; локальних, регіональних і національних; економічних, соціально-політичних тощо. Методи прямого впливу, безпосередньо визначають міграційну поведінку реальних і потенційних мігрантів, застосовуються найчастіше в формі нормативних правових важелів: встановлення квот і дозволів на працевлаштування мігрантів; заборона на прийом на роботу мігрантів для конкретних галузей, професій або робіт; депортація мігрантів, які порушили національне законодавство; застосування режиму реєстрації, відповідальність за порушення чинних нормативних актів та інших.

Список використаної літератури:

1. Біль М.М. Управління міграційними процесами в контексті їх впливу на інтелектуально-трудова потенціал України. *Сталий розвиток економіки*. 2010. № 1. С. 49–54.
2. Капітан В. Трудова міграція як аспект проблеми зайнятості в Україні. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 474–481.
3. Зовнішні трудові міграції населення України / за ред. Е.М. Лібанової, О. П. Позняка. Київ : РВПС України НАН України, 2009. С. 153–154.
4. Станков Д. В. Механізми державного управління міграцією в умовах глобалізації. *Державне управління та самоврядування*. Вип. 6. 2012. С. 183–190.
5. Романюк М. Миграции населения Украины : национальные приоритеты и региональная дифференциация механизма регулирования. *Економіка України*. 1999. № 9. С. 38–44.
6. Огляд управління у сфері міграції в Україні. Березень 2019. URL: <https://migrationdataportal.org/sites/default/files/2019-04/%D0%9E%D0%B3%D0%BB%>
7. Stalker, P. Workers without frontiers: the impact of globalization on intern. migration. Geneva : Intern. Labour Office, 2000. 163 p.

Shaporenko O. State migration policy: ways of regulation and principles

The basic concepts of "regulation of migration processes" and "migration policy" are determined. Thus, the regulation of migration processes is proposed to be understood as a system of administrative and legal and socio-economic measures that ensure the implementation of state-guaranteed migrants' rights, creation of conditions for their movement in the directions that are in line with current and future needs of the country, improvement of the demographic situation and preservation of territorial integrity Of Ukraine. Migration policy is defined as a system of conceptually interconnected institutions, with the help of which depozava and its social institutes are trained to achieve the goals of development of processes of external migration, corresponding to the prospective problems of socio-economic development of society. The methods of influence on migration behavior, carried out by means of the use of interrelated systems of legislative, economic and organizational nature, are determined. A distinctive feature of the contemporary age is the significant complication of migraine motives. Everything becomes more influential than general social facts – such as the desire to raise the standard of living, to receive the world of education, to increase the qualification. The emergence of new forms of employment makes it possible to more closely examine a variety of issues. These factors contribute to the increase of fluidity of the ground. On the other hand, the detachment of information about free vacancies, ignorance of foreign languages, difficult to understand migration legislation - reduce the migration mobility of the population, do not allow to realize the existing potential of labor migration. It is determined that the awesome complexity is due to the inability to take into account and unify the intelpes of different levels: individual, family, group and public; local, regional and national; economic, socio-political, etc. The study of the theoretical basis of population migration allowed highlighting key principles of digressive regulation of outward migration, namely: purposefulness; complexity; systematicity; efficiency; balance of interests.

Key words: migration policy, state regulation, migration processes, migrants.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07/.08:32.086](4)
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.37>

Т. М. Тарасенко

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ

Розкрито досвід Республіки Білорусь щодо регулювання політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування, яка базується на державницькій теорії походження цієї форми публічної влади. Політична відповідальність розглядається як відповідальність за реалізацію владних повноважень, які суб'єкти владних відносин отримали від територіальної громади. Виявлено відмінності побудови відносин відповідальності в українській та білоруській практиці, що зумовлено особливостями побудови систем місцевого самоврядування. Так, за білоруською моделлю територіальної організації влади вирішення питань місцевого значення покладено на Ради (органи місцевого самоврядування та, водночас, представницькі державні органи) та виконкоми (органи місцевого управління). Голова Ради відповідальний перед Радою, звітує перед нею про свою діяльність, а громадян він лише інформує про справи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Особливість статусу голови Ради зумовлена тим, що його обирають із числа депутатів ради, він є державним службовцем, його діяльність регулюється законодавством про державну службу та про статус депутата місцевої ради. Відсутність законодавчого розмежування питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, свідчить про розгляд місцевого самоврядування як продовження державної влади на місцях. Виявлено, що принципи та визначення поняття місцевого самоврядування в базовому законі у сфері місцевого самоврядування Білорусі містять ознаки політичної відповідальності. Найбільший вираз це знаходить у регламентації статусу депутатів місцевих Рад на основі закріплення імперативного мандату та відповідної до нього процедури їх звітування перед виборцями. Підтверджено висновок про те, що модель системи місцевого самоврядування визначає специфіку побудови політичної відповідальності. Це знаходить вираження в переліку основних її суб'єктів, засобів забезпечення та, передусім, у ролі, що відводиться місцевому населенню як джерелу влади місцевого самоврядування, його участі в процедурах звітування, відкликання.

Ключові слова: відповідальність, політична відповідальність, публічне управління, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Належне врахування відповідальності в розвитку публічного управління вимагає подальшого теоретичного осмислення та прак-

тичного втілення нових знань із цієї проблематики для задоволення сучасних запитів на гармонізацію відносин держави і суспільства, держави і громадянина. Відповідальність займає особливе місце в управлінській діяльності, де остання значною мірою визначається

відповідальністю, таким чином, маємо феномен управління управлінням.

Останні десятиліття принесли нові ідеї, підходи до розгляду відповідальності влади, зокрема й політичної, що, серед іншого, пов'язано з демократизацією, децентралізацією влади. У цьому зв'язку науковий інтерес викликає досвід інших країн щодо запровадження політичної відповідальності на підґрунті різних моделей організації місцевої влади та теорій походження місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До різних аспектів цього напрямку досліджень у своїх публікаціях зверталися Г. Василевич (конституційно-правова відповідальність та витоки політичної відповідальності в нормах конституційного права), А. Каменський (політична відповідальність залежно від насильницького чи ненасильницького переходу влади), М. Кобаса (місцеве самоврядування в Білорусі, діяльність депутатів місцевих рад), О. Мазоль (місцеве самоврядування в Білорусі та питання відповідальності в умовах децентралізації влади), М. Плиська (участь громадян у реалізації місцевого самоврядування), А. Подупейко (конституційно-правова відповідальність та її політичний характер), А. Пугачев (конституційно-правова та політична відповідальність) та інші [1–3; 11; 4; 9–10; 12, с. 108–110].

Одним із основних питань, на якому зосереджується увага науковців, є розгляд цього виду відповідальності з точки зору співвідношення в ній правових норм та політичного компоненту. Досвід країн пострадянського простору свідчить про наявність різних практик регулювання політичної відповідальності, вивчення якого дозволить краще пізнати можливі варіанти її побудови та характерні риси.

Метою статті є розкриття досвіду Республіки Білорусь щодо регулювання політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У широкому розумінні політичну відповідальність розглядаємо як зобов'язання суб'єкта, який має політичний мандат, відповідати перед тими, від кого він його отримав [13]. У місцевому самоврядуванні

це поняття може розглядатись як відповідальність за реалізацію владних повноважень, які суб'єкти владних відносин отримали від територіальної громади. Отже, місцеве населення, як джерело влади в системі місцевого самоврядування, має виключне значення для розгляду цього виду відповідальності. Відповідно, під об'єктом політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування розглядаємо сукупність суспільних відносин у сфері реалізації конституційних прав і свобод щодо вирішення питань місцевого значення, забезпечення народовладдя на рівні місцевого самоврядування.

Особливе значення для розкриття специфіки регулювання політичної відповідальності має характер побудови взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Рівень, характер залежності органів місцевого самоврядування від держави, реальні можливості (або їх декларативність) впливу на них жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які їх формують, визначають конструкт політичної відповідальності в тій чи іншій системі місцевого самоврядування.

Базовим законодавчим актом у сфері місцевого самоврядування в Республіці Білорусь є Закон «Про місцеве управління та самоуправління в Республіці Білорусі» (від 4 січня 2010 р. № 108-3). У ньому визначено основи організації, функціонування та взаємовідносин місцевого самоврядування і місцевого управління.

Так, місцеве самоврядування визначається як форма організації та діяльності населення, яке проживає на відповідній території (громадян), для самостійного вирішення безпосередньо або через обраним органи соціальних, економічних та політичних питань місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян, особливостей розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі власної матеріально-фінансової бази та залучених коштів [7]. Порівнюючи це визначення з відповідним поняттям в Європейській хартії місцевого самоврядування, М. Кобаса зауважує на відмінності підходів, яка полягає в тому, що в Хартії мова йде про право

і спроможність, а в білоруському законі – про форму організації [3].

Місцеве управління визначається в законі як форма організації та діяльності місцевих виконавчих і розпорядчих органів для вирішення питань місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян [7]. Стосовно відповідності такого підходу Хартії М. Кобаса зауважує, що поняття «місцеве управління» як самостійний інститут місцевої влади відсутнє в Хартії, в якій розгляд місцевої влади вичерпується обраною населенням радою та створеним нею за необхідності виконавчими органами [3].

Система органів місцевого самоврядування в Республіці Білорусь включає Ради та органи територіального громадського самоврядування. Система Рад складається з обласного, базового та первинного територіальних рівнів. До Рад обласного рівня належать обласні та Мінська міська Ради (остання має, також, права Рад базового рівня). Ради обласного рівня є вищестоящими по відношенню до Рад базового та первинного територіальних рівнів. До Рад базового рівня належать міські (міста обласного підпорядкування), районні Ради. Ради базового рівня є вищестоящими відносно Рад первинного територіального рівня. До Рад первинного рівня віднесено міські (міст районного підпорядкування), селищні, сільські Ради [7].

Крім місцевих Рад, депутатів й органів територіального громадського самоврядування, місцеве самоврядування за базовим законом здійснюється через місцеві збори, місцеві референдуми, ініціативи громадян з прийняття рішень рад, участь громадян у фінансуванні та (або) відшкодуванні витрат бюджету на визначені ними цілі, інші форми участі громадян у державних і громадських справах [7].

Система органів місцевого управління також складається з трьох територіальних рівнів: обласного, базового й первинного, та включає відповідні виконавчі комітети (виконкоми) та місцеві адміністрації районів у містах (місцеві адміністрації). До обласного територіального рівня належать виконкоми обласного рівня – обласні, Мінський міський виконкоми, які є вищестоя-

щими по відношенню до виконавчих і розпорядчих органів базового та первинного територіальних рівнів. На базовому територіальному рівні діють виконкоми базового рівня – міські (міст обласного підпорядкування) та районні виконкоми, які є вищестоящими по відношенню до виконавчих і розпорядчих органів первинного територіального рівня. Мінський міський виконком має також права базового рівня. До первинного територіального рівня належать міські (міст районного підпорядкування), селищні, сільські виконкоми (виконкоми первинного рівня), місцеві адміністрації [7].

Ключовими моментами для визначення засад підпорядкування виконкомів є наступне: виконкоми обласного рівня підзвітні та підконтрольні Президенту Республіки Білорусь, а також Раді Міністрів Республіки Білорусь; виконкоми базового та первинного рівнів, місцеві адміністрації (в районах у містах) підзвітні та підконтрольні Президенту Республіки Білорусь та вищестоящим виконкомам; виконкоми підзвітні відповідним Радам з питань, віднесеним до компетенції цих Рад [7].

Голова виконкому не рідше одного разу на рік представляє сесії Ради звіт про діяльність виконкому з питань, віднесених до компетенції Ради. Голова виконкому: на обласному рівні є керівником виконавчої влади на території області, м. Мінська; на базовому рівні – є керівником виконавчої влади та території міста обласного підпорядкування, району; на первинному рівні – він є керівником виконавчої влади на території сільради, селища, міста районного підпорядкування [7].

Голова виконкому обласного рівня є підзвітним та підконтрольним Президенту Республіки Білорусь, а також Раді Міністрів Республіки Білорусь (з питань, які входять до компетенції Уряду) з питань, що віднесені до компетенції обласної, Мінської міської Ради, підзвітний відповідній Раді. Голова виконкому базового рівня – підзвітний та підконтрольний Президенту Республіки Білорусь та обласному виконкому з питань, що віднесені до компетенції міської (міста обласного підпорядкування), районної Ради, підзвітний відповідній Раді. Голова виконкому

первинного рівня підзвітний та підконтрольний Президенту Республіки Білорусь та вищестоящим виконкомом із питань компетенції міської (міста районного підпорядкування), селищної, сільської Ради, підзвітний відповідній Раді. Голова місцевої адміністрації підзвітний та підконтрольний Президенту Республіки Білорусь та вищестоящим виконкомом [7].

Голова виконкому несе персональну відповідальність за виконання завдань і функцій, покладених на виконком, стан справ на відповідній території, порядок його призначення та звільнення визначається Президентом Республіки Білорусь. Голова місцевої адміністрації несе персональну відповідальність за виконання завдань і функцій, покладених на місцеву адміністрацію, стан справ на відповідній території, а порядок призначення і звільнення із цієї посади визначається Президентом Республіки Білорусь [7].

Закріплення персональної відповідальності за виконання повноважень виконкому та стан справ на відповідній території дозволяє віднести голову виконкому та голову місцевої адміністрації до основних суб'єктів відповідальності, де сторона, перед якою вони несуть відповідальність, визначається їх підпорядкуванням, а предмет відповідальності – сферою їх компетенції.

Отже, за білоруською моделлю організації влади на місцях передбачено закріплення вертикалі підпорядкування виконкомів різних територіальних рівнів та вертикалі підпорядкування Рад. Вирішення питань місцевого значення покладено на Ради та виконкоми. Одним із основних принципів місцевого управління та місцевого самоврядування є принцип єдності та цілісності цих двох систем [7], що дозволяє говорити про розгляд місцевого самоврядування як продовження державної влади на місцях. Така модель територіальної організації влади передбачає ключову роль держави, що здійснюється, перш за все, через діяльність виконавчих і розпорядчих органів щодо вирішення питань місцевого значення. Це має виключне значення для побудови відносин відповідальності.

Зазначене підтверджується й висновками експертів, які відзначають, що для

Білорусі характерним є базування на принципах державницької теорії місцевого самоврядування, яка характеризується таким чином: місцеве самоврядування є продовженням держави, а його органи, за своєю суттю, є місцевими органами державної влади; сфера діяльності місцевого самоврядування спрямована на виконання державних завдань [3]. У цілому експерти зауважують, що з кінця 90-х рр. 20 ст. в Білорусі утвердилась модель «державного місцевого самоврядування» [5, с. 7].

Конкретизація статусу та взаємовідносин органів місцевого управління та місцевого самоврядування розкриваються на основі принципів взаємодії цих органів, розмежування їх компетенції. До вихідних положень, що визначають статус органів місцевого самоврядування, належить принцип їх самостійності і незалежності в межах власної компетенції у вирішенні питань місцевого значення [7].

Основними принципами, які розкривають взаємовідносини органів місцевого самоврядування та громадян, є: виборність цих органів, їх підзвітність перед громадянами; гласність і врахування суспільної думки, постійне інформування громадян про прийняті рішення з найбільш важливих питань місцевого значення (як для органів місцевого управління, так і місцевого самоврядування); відповідальність органів місцевого управління та самоврядування за законність і обґрунтованість рішень, які приймаються. Статус органів місцевого самоврядування, визначається також принципом їх самостійності і незалежності в межах власної компетенції у вирішенні питань місцевого значення [7].

Для конкретизації статусу Рад визначальним є положення ст. 9 Закону «Про місцеве управління та самоуправління в Республіці Білорусь» про те, що: «Ради є представницькими державними органами», «Ради підзвітні в своїй діяльності громадянам, відповідальні перед ними» [7].

Рада обирається громадянами відповідної адміністративно-територіальної одиниці на основі загального, вільного, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири

роки. Чисельність апарата Ради визначається Президентом Республіки Білорусь [7]. Важливим питанням є визначення суб'єктів, які можуть ініціювати сесію Ради: депутати ради (не менше однієї третини); голови відповідного виконкому; громадяни, які мають виборче право та проживають на відповідній території (не менше ніж 10 відсотків) [7]. Крім того, органи територіального громадського самоврядування, місцеві зібрання та громадяни можуть вносити пропозиції щодо розгляду питань на сесії Ради [7].

До компетенції Ради з питань, які стосуються побудови взаємовідносин органів місцевого управління та самоуправління та їх відповідальності, віднесено наступне (ст. 17): призначення місцевих референдумів; вирішення питань дострокового припинення повноважень депутатів Ради; обрання та дострокове позбавлення повноважень голови Ради, його заступника (заступників); затвердження на посаді голови виконкому; заслуховування звітів голови Ради, органів Ради, обраних, призначених або затверджених головою Ради посадових осіб, звіти та іншу інформацію голови та інших посадових осіб відповідного виконкому з питань, віднесених до компетенції Ради; відміна невідповідних законодавству розпоряджень голови Ради та голови відповідного виконкому, рішень відповідного виконкому, рішень нижчестоящої Ради та розпорядження її голови; прийняття рішення про саморозпуск [7]. Що стосується останнього, то рішення про саморозпуск Ради приймається не менше ніж двома третинами голосів із числа обраних депутатів (ст. 13) [7].

Підстави та суб'єкти дострокового припинення повноважень (розпуску) ради можна поділити на три групи (ст. 24):

- рішення Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь за систематичне (більше двох раз) чи грубе порушення вимог законодавства; якщо рада не менше трьох разів не може зібратися на сесію з причини неявки депутатів Ради без поважних причин; якщо Рада протягом двох місяців з дня скликання сесії Ради не створила свої органи;

- рішення самої Ради – у випадку саморозпуску;

- рішення вищестоящої Ради або Президентом Республіки Білорусь – у випадку зміни адміністративно-територіального устрою [7]. Тим самим можна відзначити таку характерну рису системи регулювання відповідальності рад за свою діяльність, як можливість здійснення втручання, дострокового припинення їх повноважень за рішеннями різних суб'єктів державної влади.

Особливості системи місцевого самоврядування знаходять відображення у визначенні статусу голови Ради. Основними положеннями щодо цього є: він керує діяльністю Ради, підзвітний Раді, яка його обрала; він є державним службовцем; його обирають із числа депутатів відповідної ради; кандидатури на посаду голови Ради обласного рівня вносяться депутатами відповідної Ради, кандидатури на посаду голови Ради базового рівня – депутатами відповідної Ради та головою вищестоящої Ради; такий же порядок внесення пропозиції про дострокове припинення його повноважень; голова Ради первинного рівня одночасно за посадою є головою відповідного виконкому; повноваження голови ради достроково припиняються з підстав та в порядку, визначеними законами Республіки Білорусь «Про статус депутата місцевої Ради депутатів» (від 27 березня 1992 р.) і «Про державну службу в Республіці Білорусь» (від 14 липня 2003 р.) [7].

Тим самим особливістю білоруського досвіду щодо регулювання статусу голови Ради є те, що: його обирають із числа депутатів відповідної ради, а не жителі відповідної адміністративно-територіальної одиниці; його діяльність регулюється законодавством про державну службу, оскільки він є державним службовцем та, водночас, нормами закону про статус депутата місцевої ради.

Стосовно відповідальності державного службовця зазначено, що він несе дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та іншу відповідальність [6]. Відповідно, говорячи про відповідальність голови Ради, мова йде про його відносини як представника, перш за все, держави на місцях та громадянами відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Головною

відмінністю від української практики є те, що в Україні розмежовано службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, влада цих органів розглядається як різні форми публічної влади, що визначає й побудову відносин їх відповідальності за свою діяльність перед громадянами.

Для розгляду відносин голови Ради з громадянами важливими є положення білоруського законодавства про те, що він має інформувати громадян про стан справ на відповідній території, тобто мова йде не про звітування, а лише про інформування (ст. 22). Доповідає він Раді про стан справ на відповідній території та іншим питанням, віднесеним до його компетенції, не рідше одного разу на рік надає звіт про свою діяльність [7]. Тим самим він є підзвітним і відповідальним, передусім, перед Радою, а не перед жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такий підхід відрізняється від української практики законодавчого регулювання питання підзвітності голови місцевої ради перед членами територіальної громади, за якою він має звітувати про свою діяльність перед територіальною громадою.

У базовому законі у сфері місцевого самоврядування Республіки Білорусь відповідальності безпосередньо присвячено статтю 64, в якій зазначено, що органи місцевого управління та самоврядування несуть відповідальність за законність своїх рішень. Шкода, спричинена ними, їхніми посадовими особами організаціям та громадянам у результаті неправомірних рішень, дій (бездіяльності), підлягає відшкодуванню відповідною адміністративно-територіальною одиницею в порядку, передбаченому цивільним законодавством [7].

Ключовою фігурою місцевого самоврядування є депутат місцевої Ради депутатів, який вільно обирається громадянами, які проживають на території, що входить у виборчий округ. Депутат Ради є представником, уповноваженим брати участь у здійсненні державної влади місцевою Радою депутатів, представляти своїх виборців в державних органах, інших організаціях, здійснювати інші повноваження, передбачені законодав-

ством. Строк його повноважень становить 4 роки [8].

До основних форм діяльності депутата Ради у виборчому окрузі віднесено: розгляд звернень громадян та юридичних осіб, особистий прийом громадян, їхніх представників та представників юридичних осіб; проведення зустріч з громадянами; участь в роботі комісії з громадського обговорення в області архітектурної, містобудівної, будівної діяльності; звіти перед виборцями [8].

Законодавством закріплено обов'язок депутата дотримуватися норм депутатської етики, передбачених регламентом Ради. Його повноваження зупиняються достроково за рішенням відповідної Ради. У переліку підстав дострокового припинення повноважень депутата Ради (й голови Ради також) передбачено можливість відклику депутата Ради [8]. Це свідчить про його імперативний мандат. Закріплення імперативного мандату знаходить відображення в положенні закону «Про статус депутата ради депутатів» (від 27 березня 1992 р. № 1547-XII) про те, що «за умов систематичної неучасті депутата Ради в роботі сесій Ради та засідань її органів, до складу яких він обраний або входить за посадою, без поважних причин або порушенні норм депутатської етики Рада інформує про це виборців відповідного виборчого округу» [8].

Необхідно зазначити, що практика запровадження імперативного мандату досить критично оцінюється в сучасних дослідженнях та експертних висновках як така, що обмежує розвиток демократичних засад представницької влади. Водночас вона є одним із засобів регулювання політичної відповідальності, зокрема, в деяких пострадянських країнах.

Положення про те, що «депутат Ради відповідальний перед виборцями та підзвітний їм», свідчить про його політичну відповідальність, яка реалізується на основі імперативного мандату. Стосовно регламентування процедури звітування важливою є деталізація таких питань її здійснення: обов'язковість періодично, але не рідше двох разів на рік звітувати перед виборцями про свою діяльність та хід виконання передвиборної програми,

про роботу Ради та її органів, до складу яких він обраний або входить за посадою; можливість заслуховування звіту депутата за письмовою вимогою групи виборців чисельністю, визначеною регламентом Ради, у цьому випадку голова Ради чи президія ради приймає міри з організації позачергового звіту депутата та не пізніше ніж за місяць до його проведення повідомляє депутата Ради про дату, час та місце звітування, про причини, які стали підставою для цього; звіти депутата Ради проводяться на скликаних із цією метою зборах виборців або їх делегатів; збори, на яких заслуховувався звіт, може прийняти рішення, яке містить пропозиції та зауваження депутату ради, які доводяться до відома громадян через ЗМІ або іншим шляхом [8]. Для створення умов проведення цієї процедури відповідний місцевий виконавчий та розпорядчий орган забезпечує приміщення для проведення зустрічі депутата Ради з громадянами, звіту перед виборцями, завчасно повідомляє їх про дату, час, місце проведення [8].

Отже, до позитивних аспектів визначення порядку звітування депутата Ради можна віднести досить чітко визначення цієї процедури. Однак необхідно зазначити, що акцент на звітуванні депутата Ради перед виборцями дещо звужує погляди на місцеву демократію, сучасний розвиток якої орієнтується на те, що депутати місцевих рад є представниками не лише виборців, а й всього населення відповідної території, на якій обрано того чи іншого депутата. Тобто на сучасному етапі електоральний чинник у побудові відносин політичної відповідальності є недостатнім для належного представництва інтересів місцевого населення. Забезпечення відповідальності виборних органів і осіб місцевого самоврядування перед населенням за результати своєї діяльності передбачає подальше урізноманітнення форм і засобів його впливу на владу з метою забезпечення належного представництва інтересів місцевого самоврядування та діяльності відповідно до очікувань громадян у сфері суспільно визнаних завдань розвитку відповідних територій.

Висновки і пропозиції. Таким чином, аналіз базового законодавчого акту

з питань місцевого самоврядування Білорусі свідчить, що принципи та визначення місцевого самоврядування несуть ознаки політичної відповідальності. Найбільший прояв ця відповідальність простежується в нормах, що регламентують статус депутатів місцевих Рад, що розкривається в закріпленні імперативного мандату та відповідної процедури їх звітування перед виборцями. Особливості регулювання відповідальності знаходять відображення в положеннях, що визначають статус голови Ради. Передусім, це стосується того, що законодавчо не закріплено його персональну відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою. Він є відповідальним перед Радою, звітує перед нею про свою діяльність, а громадян лише інформує про справи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. За статусом він є державним службовцем, а випадки дострокового припинення його повноважень визначаються базовими законами про державну службу та про статус депутата місцевої Ради.

До основних суб'єктів місцевого самоврядування, які є відповідальними перед місцевим населенням за результати своєї діяльності, належать безпосередньо Ради, які розглядаються як представницькі державні органи. При цьому питання місцевого значення є сферою діяльності Рад та виконкомів, де ради є органами місцевого самоврядування, а виконкоми – місцевого управління. І перші, й другі розглядаються як органи державної влади. Дострокове припинення повноважень суб'єктів місцевого самоврядування розглядається таким чином: для Ради – це розпуск або саморозпуск; для депутата Ради – відклик депутата Ради; для голови ради – дострокове позбавлення повноважень. Специфіка регулювання відносин відповідальності за питання місцевого значення полягає в тому, що голова виконкому та голова місцевої адміністрації (суб'єкти місцевого управління) несуть персональну відповідальність за свою діяльність.

Таким чином, результати дослідження підтверджують висновок, що модель місцевого самоврядування визначає

особливості побудови політичної відповідальності, що знаходить вираження в переліку основних її суб'єктів, засобів забезпечення та, передусім, ролі, що відводиться місцевому населенню як джерелу влади місцевого самоврядування, його участі в процедурах звітування, відкликання.

Подальшого дослідження потребує досвід зарубіжних країн щодо регулювання політичної відповідальності в умовах дії вільного мандату депутатів місцевих рад.

Список використаної літератури:

1. Василевич Г.А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности в Республике Беларусь. *Выбранные научовыя працы Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта: у 7 т. Т. 3. Юрыспрудэнцыя. Эканоміка. Міжнародныя адносіны*. 2001. С. 54–66. URL : https://law.bsu.by/index.php?option=com_content&view=article&id=5186&Itemid=7.
2. Каменский А.В. Политическая ответственность в случае насильственного и ненасильственного перехода власти. *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2013. Вып. 3. С. 88–92. URL : [file:///D:/User1/Downloads/politicheskaya-otvetstvennost-v-sluchae-nasilstvennogo-i-nenasilstvennogo-perehoda-vlasti%20\(1\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/politicheskaya-otvetstvennost-v-sluchae-nasilstvennogo-i-nenasilstvennogo-perehoda-vlasti%20(1).pdf).
3. Кобаса М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность. *Аналитический документ*. Минск. 2011. 29 с. URL : http://www.sympra-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf.
4. Мазоль О. Местное самоуправление в Республике Беларусь. *Центр BEROC Policy Paper Series*. 2015. № 22 Январь. URL : http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/Mestnoje_samoupravlenije.pdf.
5. Местное самоуправление в Беларуси. *Материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегі» в рамках программ Европы и Совета Европы* / М.В. Кобаса и др. – авторский коллектив экспертов Просветительского общественного объединения «Фонд им. Льва Сапегі». Минск. 2017. 124 с.
6. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З. URL : <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108>.
7. О статусе депутата местного Совета депутатов : Закон Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-XII. URL : <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201547>.
8. Плиско М.К. О правовых гарантиях участия граждан в реализации местного самоуправления. Минск. 2017. 61 с. URL : <http://sapieha.org/category/publications/>.
9. Подупейко А.А. Субъекты конституционно-правовой ответственности в законодательстве Республики Беларусь. *Вестник Академии МВД Республики Беларусь*. 2017. № 2(34). С. 147–151. URL : https://elib.amia.by/bitstream/docs/399/1/34_147.pdf.
10. Пособие для депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь / под общ. ред. М.В. Кобаса. Минск. 2010. 160 с. URL : <http://sapieha.org/category/publications>.
11. О государственной службе в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 204-З. URL : <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300204>.
12. Пугачев А.Н. Конституционно-правовая ответственность в механизме охраны Основного Закона. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. Конституционное и административное право*. 2009. № 4. С. 105–111. URL : http://elib.psu.by:8080/bitstream/123456789/2389/1/Pugachev_2009-4-p105.pdf.
13. Responsabilité politique. *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*. URL : <http://www.cnrtl.fr/definition/responsabilite%C3%A9>.

Tarasenko T. Particularities of the political responsibility in the local self-government system of the Republic of Belarus

The experience of the Republic of Belarus has been disclosed with regard to regulating the political responsibility in the local self-government system, which is based on the statecraft theory of origin of this form of public power. The political responsibility in this area is considered as the responsibility for exercising authoritative powers, which entities of power relations received from the territorial community. The differences in the responsibility

relationship building between the Ukrainian and Belarusian practices have been revealed owing to the particularities of the construction of the local self-government systems. Thus, according to the Belarusian model of the territorial power organization, the resolution of local issues is entrusted to the Councils (local self-government bodies and representational state authorities), as well as executive committees (local government bodies). The Head of the Council is responsible to the Council, reports to it on his activities, and citizens are informed by him only about affairs on the territory of the respective administrative-territorial unit. The particularity of the status of the Council's Head is conditioned by the fact that he is elected from among the deputies of the Council; he is a public servant and his activities are governed by the legislation on civil service and status of a deputy of the local council. The lack of the legislative separation of the service issues in the state government authorities and local self-government bodies points to the consideration of the local-self government as a continuation of the local governmental power. It has been confirmed that the principles and definitions of the concept of the local self-government in the framework law within the sphere of the local self-government of Belarus contain the features of the political responsibility. The greatest expression of this is in the regulation of the status of local councils' deputies on the basis of securing the imperative mandate and its corresponding procedure for their reporting to voters. The conclusion has been confirmed with regard to the fact that the model of the local self-government system determines the specifics of the political responsibility building, which translates into the list of its main entities, means of securing and, first of all, the role allotted to the local population, as a source of the local self-government power, its participation in reporting and revocation procedures.

Key words: *responsibility, political responsibility, public administration, local self-government, local self-government bodies.*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 354:378

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.38>

С. А. Мороз

кандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ НАДАННЯ УНІВЕРСИТЕТАМИ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ: АНАЛІЗ ДУМКИ СТУДЕНТІВ КИТАЙСЬКИХ ЗВО

За результатами аналізу змісту Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти було з'ясовано можливість сприйняття держави на рівні одного з основних стейкхолдерів процесу забезпечення якості вищої освіти. Переважна більшість наукових пошуків щодо визначення компетенції держави у забезпеченні контролю якості надання університетами освітніх послуг була зосереджена на дослідженні особливостей функціонування англосаксонської та європейської континентальної систем вищої освіти та була здійснена переважно з використанням суто теоретичних методів наукового пізнання. Такий вектор в організації наукових досліджень залишив поза увагою вчених моделі організації вищої освіти найбільш розвинутих країн Східної Азії. Водночас результати аналізу змісту та практики функціонування таких моделей мають неабияке значення для системи вищої освіти України та можуть бути використані для вдосконалення механізмів державного управління якістю вітчизняної вищої освіти.

Реалізація потенціалів міжнародного співробітництва та використання практичних методів наукового пізнання дозволи автору публікації провести опитування студентів Інституту міжнародної та порівняльної освіти Пекінського педагогічного університету (Китай) та з'ясувати їх думку щодо потужності державного контролю за якістю надання ЗВО освітніх послуг. Результати аналізу отриманих відповідей свідчать про той факт, що у межах китайської моделі організації системи вищої освіти держава є найбільш компетентним та впливовим суб'єктом в системі забезпечення якості вищої освіти. Серед опитаних лише 5% респондентів підтримують думку про те, що держава не повинна здійснювати жорсткий контроль за якістю вищої освіти та діяльністю університету. Зі свого боку, 95% переконані у тому, що держава повинна здійснювати жорсткий контроль за якістю надання університетами освітніх послуг. Майже кожен п'ятий з опитаних (22%) дотримується думки про необхідність запровадження жорсткого державного контролю за забезпеченням університетами якості освітньої діяльності та якості вищої освіти без врахування принципів університетської автономії та академічних свобод. Стаття містить обґрунтування отриманих результатів через призму окремих історично-культурологічних та суспільно-політичних особливостей розвитку Китаю. Крім того, стаття містить висновки щодо можливості використання досвіду Китаю під час опрацювання напрямів удосконалення змісту та практики використання механізмів державного забезпечення якості вищої освіти.

Ключові слова: державний контроль за якістю вищої освіти, система вищої освіти Китаю, опитування китайських студентів, стандарти якості вищої освіти, механізми державного управління.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Проблематика забезпечення якості вищої освіти, з огляду на свою неабияку значущість в системі суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави, все далі частіше ідентифікується суб'єктами інституту держави та суспільними інституціями на рівні пріоритетної для свого вирішення. На міжнародному рівні відповідні питання набули своєї актуалізації у межах Глобальних цілей сталого розвитку 2030, інституалізація норм яких відбулась 25 вересня 2015 року у межах Резолюції Генеральної Асамблеї ООН. Серед сімнадцяти визначених Резолюцією цілей, є у тому числі й ті, зміст яких прямо чи опосередковано пов'язано з питаннями забезпечення якості вищої освіти, а саме: якісна освіта; гідна праця та економічне зростання; промисловість, інновації та інфраструктура; мир, справедливність та сильні інститути (четверта, восьма, дев'ята та шістнадцята за нумерацією ООН цілі). Серед завдань Глобальної Цілі як «Якість освіти», є у тому числі й ті завдання, зміст яких пов'язано з «гарантуванням отримання усіма, хто навчається, знань та навичок, необхідних для сприяння сталому розвитку <...>» та «побудови та модернізації закладів освіти <...>» [1]. На державному рівні проблематика забезпечення якості вищої освіти позиціонує серед пріоритетних до вирішення завдань Уряду, визначення яких відбулось у межах Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Автори програмного документа цілком слушно ідентифікують проблематику забезпечення якості вищої освіти в контексті планової цілі «Розвиток людського капіталу», визначаючи відповідні питання в контексті заходів реформування освіти, а саме: 1) створення нових освітніх програм відповідно до нових стандартів вищої освіти; підвищення рівня та оптимізація результатів наукової та академічної діяльності, підтримка процесу ствердження академічної доброчесності у вищих навчальних закладах та наукових установах; 2) забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконав-

чої влади та реального сектору економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності; збільшення частки грантового фінансування у загальному обсязі державної підтримки наукових досліджень і розробок, що сприятиме підвищенню мотивації наукових працівників до участі у відкритих конкурсних відборах проектів, що фінансуватимуться завдяки грантовій підтримці Національного фонду досліджень, та формуватиме реальну альтернативу продовженню молодими вченими своєї наукової кар'єри за кордоном [2]. Вирішення цих завдань неможливо уявити без визначення компетенції основних суб'єктів забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. Відповідно до норм Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) до таких суб'єктів (стейкхолдерів) відносять «всіх учасників (суб'єктів) у межах закладу, включно студентів і персонал, а також зовнішніх стейкхолдерів, таких як працедавці та зовнішні партнери закладу» [3, с. 7]. Беручи до уваги той факт, що до «зовнішніх партнерів закладу» поряд з Європейською асоціацією забезпечення якості вищої освіти (ENQA), Європейським союзом студентів (ESU), Асоціацією університетів Європи (EUA), Європейською асоціацією закладів вищої освіти (EURASHE) тощо входять у тому числі й інституції ринку праці та держави, вважаємо за необхідне зосередитися саме на визначенні місця та ролі держави у забезпеченні якості вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор. Проблематика функціонування та розвитку системи вищої освіти, рівно як і питання забезпечення її якості, не є принципово новим напрямом в організації наукових пошуків. Відповідні напрями в організації досліджень були обрані фокусом наукової уваги С.М. Домбровською (проведено аналіз теоретичних аспектів розв'язання проблем державного управління інноваційними процесами в системі вищої школи [4]), М.Н. Курьком (розглянуто проблематику функціонування

системи державних органів, органів місцевого самоврядування та громадського самоврядування щодо управління сферою освіти [5]), В.І. Луговим (визначено умови ефективного функціонування Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти України [6]), О.К. Любчук (висвітлено теоретико-методологічні основи механізму державного управління функціонуванням і розвитком неперервної освіти в Україні [7]), С.В. Майбородою (обґрунтовано сутність та закономірності структурування, функціонування, еволюції управління вищою освітою [8]), В.М. Морозом (з'ясовано переваги та недоліки окремих моделей підготовки науково-педагогічних кадрів, а також визначено напрями вдосконалення механізмів державного управління відповідною системою [9, 10]), В.М. Огаренком (розглянуто методологічні основи державного управління системою освіти та запропоновано напрями вдосконалення механізму кадрової політики на ринку освітніх послуг [11]), В.П. Садковим (досліджено механізми формування освітніх державних стандартів, розробки концепції щодо вдосконалення якості підготовки фахівців цивільного захисту у сфері вищої освіти [12]) та інших вчених. Серед останніх наукових досліджень слід звернути увагу на ті з них, які були виконані С.А. Вавренюком, А.В. Вербицькою, П.І. Гаманом, Л.М. Грень, Л.В. Жук, С.А. Калашніковою, Л.М. Калініною, О.Є. Кузьміним, Т.О. Лукіною, С.В. Майстром, М.Я. Яструбським та іншими дослідниками.

З огляду на свою актуальність, як для теоретико-методологічного забезпечення розвитку наукового знання щодо державного управління освітянською галуззю, так і для практики державного управління системою вищої освіти, питання забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, є традиційним предметом обговорення у межах наукових дискусій під час роботи науково-комунікативних заходів. Серед останніх науково-практичних конференцій, тематична спрямованість яких була пов'язана з пошуком напрямів вдосконалення змісту та практики функціонування системи вищої освіти, слід виділити: IX Міжнародну науково-практичну конфе-

ренцію «Управління в освіті» (04-05 квітня 2019, м. Львів – Національний університет «Львівська політехніка»); Всеукраїнську науково-практичну конференцію з міжнародною участю «Освітологія – 2019. Забезпечення якості вищої освіти в університеті: рух України до Європейського Союзу» (24 квітня 2019, м. Київ – Київський університет імені Бориса Грінченка); Міжнародну конференцію «Сучасна вища освіта: реалії, проблеми, перспективи» (14-15 травня 2019, м. Кременчук – Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського); Міжнародну конференцію «Розбудова системи забезпечення якості вищої освіти в Україні» (11-12 червня 2019, м. Київ – Міністерство освіти та науки України та Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти) тощо. Не дивлячись на достатній рівень наукової уваги до розв'язання наукових завдань та розв'язання проблем державного управління функціонуванням і розвитком сфери вищої освіти, окремі напрями відповідної проблематики все ще залишаються відкритими для подальших наукових пошуків.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Питання участі держави у забезпеченні якості вищої освіти, з огляду на їх складність та багатогранність прояву, можуть бути розглянути через призму відразу декількох порівняно самостійних напрямів. Наприклад, контекст вище згаданих Стандартів визначає можливість формування таких векторів в організації наукових пошуків, як: зміст та практика реалізації державної політики щодо забезпечення якості вищої освіти; участь органів публічного управління у процедурах розроблення та затвердження програм підготовки спеціалістів; забезпечення державою дотримання ЗВО принципу студентоцентрованого навчання, викладання та оцінювання; визначення норм та процедур визнання досягнень студентів та їх поточної та підсумкової атестації; встановлення професійно-кваліфікаційних вимог до персоналу який залучається до викладання у ЗВО; вдосконалення системи державної підтримки студентів та розвитку навчальних ресурсів; інформаційно-аналітичне

та матеріально-фінансове забезпечення державою функціонування та розвитку системи вищої освіти тощо. Безумовно, кожен з цих векторів, зі свого боку, має достатньо розгалужену за напрямками організації наукових пошуків систему наукових досліджень, складність якої обумовлюється, як різноманітністю наявних для аналізу світових моделей організації систем вищої освіти, так і необмеженістю доступного до використання вченим інструментарію наукового пізнання. Не дивлячись на багатогранність окресленого нами об'єкту наукової уваги, переважна більшість, принаймні вітчизняних наукових досліджень, зосереджена на розгляді питань публічного управління сферою вищої освіти у межах англосаксонської та європейської континентальної систем вищої освіти та переважно з використанням суто теоретичних методів наукового пізнання. Цілком очевидно, що за таких умов достатньо вагома за своїм змістом частка характеристик об'єкту (предмету) наукової уваги залишається за межами фокусу досліджень вчених. Проведений нами аналіз переконливо свідчить про те, що англосаксонська та європейська континентальна моделі організації систем вищої освіти, які були свого часу були обрані профільними органами публічного управління України за основу для вдосконалення національної системи вищої освіти, поступово втрачають своє лідерство на міжнародному ринку освітянських послуг. Наприклад, за результатами аналізу рівня представництва університетів США, Китаю та Сінгапуру у межах умовної групи ТОП-50 визнаного науковою спільнотою міжнародного рейтингу QS World University Rankings, можемо констатувати той факт, що у період 2016-2019 кількість американських ЗВО збільшилася лише на 5%, в той час як кількість ЗВО з Китаю та Сінгапуру зросла на 50% [13; 14]. Не дивлячись на більш чим відчутну динаміку зростання авторитету китайських та сінгапурських університетів на міжнародному ринку освітянських послуг, дослідження змісту та практики функціонування відповідних систем вищої освіти, рівно як і механізмів державного управління розвитком сфери вищої освіти та забезпе-

чення її якості, на жаль, не набули свого достатнього розвитку в роботах вітчизняних вчених. Окремі аспекти прояву цієї проблематики були нами розглянуто під час попередніх напрямів наукових пошуків [15; 16], а отже ця публікація повинна сприйматись як їх логічне продовження.

Крім того, слід звернути увагу на той факт, що на рівні світового наукового дискурсу питання функціонування та розвитку систем вищої освіти найбільш розвинутих країн Східної Азії, постійно позиціонують у колі безпосередньої уваги вчених. Достатньо звернути увагу на наявність серед наукової періодики спеціалізованих наукових видань, а саме: *Chinese Education and Society*, *Frontiers of Education in China*, *International Journal of Chinese Education* та інші наукові видання. Аналіз змісту розміщених у цих виданнях публікацій свідчить про зосередження дослідників на загальних питаннях функціонування системи вищої освіти Китаю, без звернення до проблематики тих чи інших аспектів (характеристик) прояву системи вищої освіти та її якості поданих через призму думки студентів, як безпосередніх, з одного боку, замовників освітянської послуги, а з іншого – учасників навчальної комунікації. Відсутність таких публікацій не лише не сприяє розвитку науково-методологічного підґрунтя для вирішення цілей та дотримання принципів згаданих вище ESG (наприклад, сприйняття студентів на рівні так званих стейкхолдерів, а також забезпечення державою дотримання ЗВО принципу студентоцентрованого навчання), а і порушує архітектоніку розбудови наукових пошуків (порушення принципу комплексності у розгляді предмету наукової уваги). Отже, з'ясування та аналіз думки студентів, насамперед тих з них, які здобувають вищу освіту у межах альтернативних щодо англосаксонської та європейської континентальної систем вищої освіти, адже саме ці системи все далі частіше демонструють свою спроможність до забезпечення включення чинних у їх межах ЗВО до топових груп міжнародних університетських рейтингів, є не лише важливим з огляду на розширення кола загальної наукової уваги щодо обраної проблематики, а й актуальним вектором

в організації наукових пошуків в контексті предметно-об'єктного спрямування державно-управлінської науки.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). За результатами аналізу думки китайських студентів щодо місця та ролі держави у забезпеченні контролю за якістю надання освітніх послуг ЗВО, запропонувати напрями вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління якістю вітчизняної вищої освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Переважна більшість наявних у межах наукової думки результатів досліджень проблематики функціонування та розвитку тієї чи іншої моделі організації системи вищої освіти, так само як і визначення місця та роль суб'єктів публічного управління щодо забезпечення контролю за якістю надання освітніх послуг, була отримана з допомогою теоретичних методів наукового пізнання. Безумовно, використання цих методів (аналіз та синтез; абстрагування та узагальнення; індукція та дедукція; історичний та логічний методи; ідеалізація тощо) є цілком виправданим для організації наукових пошуків на теоретичному рівні наукового пізнання (постановка проблеми; висування гіпотези; формування та удосконалення змісту теорії тощо). Водночас обмеження інструментарію дослідження суто теоретичними методами, як правило, не дозволяє вченому всебічно дослідити предмет наукової уваги та визначити ті з його характеристик, отримання інформації про які є результатом використання методів емпіричного дослідження. З огляду на цей факт, на етапі збору інформації (фактичного матеріалу) нами було використано метод опитування у формі анкетування.

З огляду на предмет наукової уваги, у якості респондентів були обрані студенти Інституту міжнародної та порівняльної освіти Пекінського педагогічного університету (Institute of International and Comparative Education at Beijing Normal). Проведення анкетування студентів цього ЗВО стало можливим завдяки реалізації неформальних домовленостей з представниками Університету Тампере (Фінляндія)

які на час пошуку нами партнеру в Китаї реалізовували спільний з його університетами проект. Абстрагуючись від пояснення механізму пошуку закордонних партнерів та організації з ними взаємодії, звернемо уваги на отримані нами результати.

Зміст запропонованої до заповнення студентами анкети «Оцінка якості вищої освіти» було складено відповідно до методичних порад С. Садмана (Seymour Sudman), Н. Бредберна (Norman M. Bradburn) та Н. Шварца (Norbert Schwarz) щодо особливостей формулювання питань анкети [17]. Крім того, під час формулювання запитань ми звернули увагу на результати реалізації грантового проекту «Система забезпечення якості освіти в Україні QUAERE-562013-EPP-1-2015-1-PLERPKA2-CBHE-SP: розвиток на основі європейських стандартів та рекомендацій» в частині теорії та практики розбудови анкет щодо проблематики забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти [18]. Студентам було запропоновано дати відповідь 18 запитань, з яких 15 мали безпосередній стосунок до предмету нашої наукової уваги. В контексті обраного нами предмету наукової уваги вважаємо за можливе зосередитися на аналізі лише тих з відповідей респондентів, які були пов'язані з визначенням місця та ролі держави у забезпеченні контролю за якістю надання освітніх послуг ЗВО. Результати аналізу отриманих нами відповідей подано на рисунку 1.

За результатами аналізу відповідей респондентів можемо сформулювати такі основні узагальнення.

По-перше, переважна більшість респондентів (73%) переконані у тому, що «держава повинна здійснювати жорсткий контроль, але без порушення принципу так званої університетської автономії». Така думка студентів загалом відповідає нормам стандартів ESG, наприклад, в частині рекомендацій щодо зовнішнього забезпечення якості вищої освіти, а саме – залучення стейкхлдерів до розроблення методології зовнішнього оцінювання якості, а також до процедур її реалізації на практиці. Вище ми звернули увагу про можливість ідентифікації держави на рівні стейкхолдера, а саме – «зовнішнього

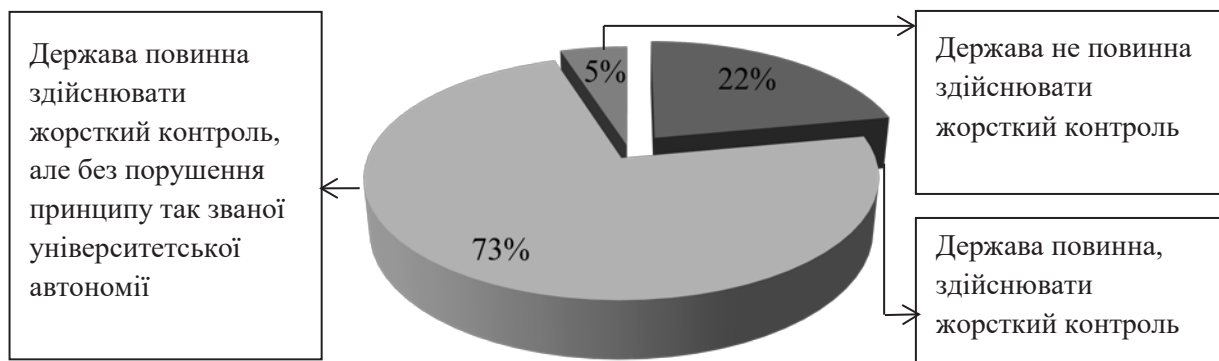


Рис. 1. Розподіл думок студентів ЗВО Китаю щодо необхідності забезпечення державою контролю за якістю надання університетами освітніх послуг

партнера закладу» [3, с. 7; 17]. Крім того, забезпечення державою «жорсткого контролю, але без порушення принципу так званої університетської автономії» може бути пояснена через призму вимог ДСТУ ISO 9001:2015 (ISO 9001:2015, IDT) Системи управління якістю, наприклад в контексті таких норм «орієнтація на замовника» (держава є основним замовником на підготовку фахівців з вищою освітою); «формування політики у сфері якості» (держава є суб'єктом формування та затвердження: стандартів вищої освіти за спеціальностями; ліцензійних умов провадження освітньої діяльності; норм та правил акредитації освітніх програм тощо); визначення «цілей у сфері якості та планування дій для їх досягнення» (державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти та науки) тощо. Водночас отримана нами узагальнена думка респондентів на рівні 73% має достатню вірогідність похибки. Це пов'язано з тим, що зміст принципу «університетської автономії» може мати декілька тлумачень, які різняться не лише за визначенням обсягів та рівню прояву автономії, а у тому числі й за фактом сприйняття феномену автономії загалом. Наприклад, наявна в китайських ЗВО система університетського управління передбачає існування в штаті ЗВО чисельної групи адміністративних робітників, які мають статус державних службовців. Цікаво, що кількість таких робітників у ЗВО майже дорівнює кількості наукових та науково-педагогічних кадрів

[19, с. 84]. З огляду на цей факт, виникає питання що саме мають на увазі респонденти коли акцентують увагу на необхідності дотримання державою принципу університетської автономії? Залишимо це питання без відповіді, адже відповідний напрям аналізу дещо виходить за межі обраного нами предмету наукового пошуку.

По-друге, майже кожен п'ятий респондент (22%) погодився з тим, що «держава повинна, здійснювати жорсткий контроль» за якістю надання університетом освітніх послуг. Така позиція студентів може бути пояснена, як через факт участі держави в управлінні університетом (вище ми звернули увагу на частку адміністративного персоналу зі статусом державних службовців в системі університетського управління), так і через традиції розвитку системи вищої освіти Китаю, закладених в середині ХХ століття. Наприклад, з приходом до влади в Китаї комуністичної партії всі заклади вищої освіти були націоналізовані та перейшли під повний контроль держави. Починаючи з 1952 року система вищої освіти Китаю здійснювала свій розвиток за принципами радянської моделі розбудови системи вищої освіти та багато у чому копіювала її: розподіл ЗВО на класичні, галузеві та спеціальні; державна форма власності ЗВО; жорстка ієрархія в управлінні ЗВО; уніфікація навчальних планів та централізовано затвердженні для використання підручники; стрімке зростання кількості студентів завдяки робочій та селянській молоді тощо. Наслідками реалізації принципів так званої культурної революції в системі вищої освіти стало не лише

зростання ролі держави у її розвитку, а і поступове зменшення рівня якості надання освітянських послуг. Тут ми маємо звернути увагу на парадоксальну ситуацію, за якою, з одного боку, держава стає домінуючим (єдиним) суб'єктом управління функціонуванням та розвитком системи вищої освіти, що зумовлює її майже необмежені потенціали в управлінні якістю вищої освіти (на кшталт радянської моделі), а з іншого, саме держава стає ініціатором зниження рівня вимог до абітурієнтів. Передбачалось, що зниження вимог до знань абітурієнтів дозволить залучити до університетів представників робочого класу та трудового селянства, тобто осіб з «правильною політичною ідеологією». Крім того держава значно спростила процедури формування нових ЗВО та знизил кваліфікаційні вимоги до науково-педагогічних працівників, що у кінцевому випадку дало змогу відкривати «університети» майже при кожному достатньо великому підприємстві. Залишаючи поза увагою аналіз цієї суперечності (держава як основний суб'єкт контролю якості вищої освіти та держава як ініціатор зниження рівня якості вищої освіти), констатуємо той факт, що саме держава відіграє визначальну роль в системі вищої освіти Китаю, а відповідно саме вона може бути розглянута на рівні одного з основних суб'єктів забезпечення її якості.

По-третє, лише 5% респондентів підтримали думку про те, що «держава не повинна здійснювати жорсткий контроль» за якістю надання університетами освітніх послуг. Такий результат був нами цілком очікуваним, адже традиції функціонування китайської моделі організації вищої освіти не сприяють розвитку академічної свободи та інституційної автономії університетів (саме тому, на нашу думку, частка осіб які схвалюють послаблення ролі держави в системі забезпечення якості вищої освіти, є порівняно незначною). Водночас сам факт існування респондентів з думкою про зниження рівня участі держави в функціонуванні системі забезпечення якості вищої освіти свідчить про демократизацію сфери вищої освіти Китаю, насамперед завдяки імплементації до неї окремих принципів та норм англосаксонської

та європейської континентальної систем вищої освіти. За дослідженням Рут Гейхо (R. Hayhoe) є три основні канали експансії західних принципів розбудови системи вищої освіти в систему вищої освіти Китаю, а саме: утворення американськими протестантами-місіонерами, німецькими промисловцями та французькими єзуїтами власних університетів на території Китаю (з 1850 року іноземці, переважно шляхом військового тиску, отримали доступ до суспільно-політичної та соціально-економічної підсистем Китаю); надання Урядом США стипендій китайськими студентами для отримання вищої освіти за межами Китаю (у 1908 році з коштів отриманих США у якості компенсації за завдані Іхетуанським повстанням збитки було утворено фонд для фінансування здобуття вищої освіти студентами з Китаю за його межами, переважно у США); реформування китайських ЗВО з прийняттям до уваги сучасних глобальних трендів розвитку інституції університету, а також прогресивних концепцій розвитку сфери вищої освіти опрацьованих відповідно до поглядів авторитетних китайських реформаторів (керівник Пекинского університету Цай Юаньпєнь запропонував до використання у ЗВО так званої гумбольдтської моделі університету з акцентом уваги на університетській автономії та академічних свободах) [20].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Отже, беручи до уваги вищенаведене можемо сформулювати такі основні висновки:

1. з огляду на значне зростання рівня представництва китайських ЗВО у межах топових груп престижних міжнародних університетських рейтингів, китайська модель організації сфери вищої освіти, а відповідно і система забезпечення її якості, заслуговує на увагу дослідників. В контексті фокусу наукової уваги державно-управлінської науки, предметом аналізу, за відповідним напрямом наукового пошуку, повинні стати: державна політика Китаю щодо розвитку освітянської галузі; механізми державного управління системою вищої освіти; місце та роль основних суб'єктів університетського розвитку

у забезпеченні якості вищої освіти; темпоральні та просторові особливості розвитку системи вищої освіти Китаю; компетенція та відповідальність стекхолдерів щодо забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. Отримання результатів за цими векторами в організації наукових пошуків дасть змогу опрацювати пропозиції щодо напрямів удосконалення змісту та практики функціонування вітчизняної моделі державного управління системою вищої освіти та забезпечення її якості;

2. у межах системи вищої освіти Китаю, норми та принципи організації функціонування якої можуть бути розглянуті на рівні альтернативного щодо відповідних елементів англосаксонської та європейської континентальної систем вищої освіти підґрунтя для вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління освітянською галуззю, інститут держави ідентифікується студентами на рівні основного суб'єкта забезпечення якості вищої освіти. За результатами опитування 95% респондентів вважають що держава повинна здійснювати жорсткий контроль за забезпеченням закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, причому 22% опитаних переконані у тому, що такий (жорсткий) контроль не повинен обмежуватися університетською автономією та академічними свободами. Отже, у межах китайської моделі розбудови системи вищої освіти домінуючий вплив держави на її функціонування та розвиток сприймається об'єктом управління (керованою системою) не лише як цілком природне та органічне явище, а і як вкрай необхідне;

3. за умови прийняття досвіду Китаю щодо розбудови конкурентоспроможної системи вищої освіти, на рівні одного з елементів системи інформаційно-аналітичного забезпечення реформування вітчизняної освітянської галузі, так само як і на рівні підґрунтя для вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління забезпеченням якості вищої освіти, слід взяти до уваги: по-перше, релігійно-культурологічні та суспільно-історичні особливості взаємодії інституту держави з інституцією уні-

верситету (умови становлення та розвитку систем вищої освіти України та Китаю не є ідентичними, хоча на цім мають достатньо схожі характеристики, особливо в контексті темпоральних та просторових викликів процесів та процедур глобалізації вищої освіти); по-друге, не дивлячись на той факт, що державний устрій, а відповідно і система державного управління Китаю та України мають суттєві розбіжності, проблематика домінування держави у забезпеченні розвитку системи вищої освіти та забезпечення її якості має ідентичний вектор сприйняття (незалежно від історичного етапу розвитку системи вищої освіти України та Китаю, держава завжди відігравала роль основного суб'єкта управління університетським розвитком);

4. беручи до уваги механізм використання Урядом США отриманої за результатами придушення Іхетуанського повстання контрибуції, а саме спрямування сплаченої Китаєм компенсації до фонду фінансування навчання китайських студентів в університетах за межами країни, вважаємо за можливе запропонувати до обговорення схожий за своїм змістом та вектором дії механізм фінансування здобуття вищої освіти тими громадянами України, які постраждали внаслідок бойових дій на Сході України. Крім того, об'єктом фінансування можуть стати також ЗВО які були переміщені з окремих районах Донецької та Луганської областей. Джерелом наповнення відповідного фонду можуть стати кошти які очікувано будуть надходити у вигляді компенсації за завдану Україні шкоду або кошти від міжнародних організацій. Пріоритетне фінансування державою розвитку тимчасово переміщених ЗВО може стати так званим пілотним проектом в апробації досвіду Китаю в реалізації програмних заходів Проектів 211 та 985 (визначення та пріоритетне ресурсне забезпечення найбільш конкурентних ЗВО для підготовки висококласних фахівців та виведення декількох університетів на топові позиції міжнародних університетських рейтингів). За умови використання цього досвіду ресурсне забезпечення обраних для участі у програмі ЗВО не може бути зведено виключно до використання коштів отриманих Україною у вигляді компенсацій

та коштів наданих міжнародними організаціями у вигляді допомоги. Джерелом фінансування реалізації відповідної програми повинні стати у тому числі й кошти державного бюджету.

Вище сформульовані висновки не вичерпують порушеної проблематики, а отже можуть бути уточнені та доповнені під час подальших наукових пошуків. Перспективними напрямками в організації наукових досліджень є ті з них, змістове спрямування яких пов'язане з визначенням місця та ролі держави у забезпеченні функціонування системи вищої освіти України, а також з обґрунтуванням компетенції держави у забезпеченні ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти загалом. Крім того, цікавим та вкрай важливим для використання потенціалів міжнародного досвіду в системі вищої освіти України є аналіз ефективності реалізації Урядом Китаю Проектів 211 та 985, особливо в частині отриманого державою ефекту, у тому числі й нематеріального.

Автор статті висловлює щире подяку адміністрації Institute of International and Comparative Education at Beijing Normal University (China) в особі проф. Liu Baosu за сприяння в організації опитування студентів, а також Uliana Furiv (University of Tampere, Finland) за безпосереднє його проведення на території Китаю.

Список використаної літератури:

1. Цілі сталого розвитку 2016-2030, Програма Розвитку ООН в Україні. URL: [http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цiлi_web\(2\).pdf](http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цiлi_web(2).pdf) (дата звернення: 13.06.2019)
2. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани пріоритетних дій Уряду. Діяльність : Програма діяльності Уряду. *Урядовий портал : єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/serednostrokovij-plan-prioritetnih-dij-uryadu-do-2020-roku-ta-plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2017-rik> (дата звернення: 13.06.2019)
3. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) / авт. тексту Європейська асоціація забезпечення якості вищої освіти. Київ : ТОВ «ЦС», 2015. 32 с.
4. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін : монографія. Харків : Вид-во «Оберіг», 2009. 176 с.
5. Курко М.Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : монографія. Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 376 с.
6. Розвиток системи забезпечення якості вищої освіти в Україні : інформаційно-аналітичний огляд / Добко Т. та ін; за заг. ред. С. Калашнікової та В. Лугового. Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2015. 84 с.
7. Любчук О.К. Теоретико-методологічні засади державного управління неперервною освітою в Україні та її регіонах : монографія, Донецьк : СПД Куприянов В.С., 2010. 395 с.
8. Майборода С.В. Державне управління вищою освітою в Україні : структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.) : Моногр. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 308 с.
9. Мороз В.М., Мороз С.А., Домбровська С.М. Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. *Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління»*. 2016, Вип. 1 (4). С. 213–222.
10. Мороз В.М., Мороз С.А. Німецька модель підготовки науково-педагогічних кадрів : особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. Теорія і практика управління соціальними системами. 2016. № 2. С. 87–96.
11. Огаренко В.М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 327 с.
12. Садковий В.П. Державне управління в сфері формування освітніх стандартів підготовки фахівців цивільного захисту України : монографія. Харків : НУЦЗУ, КП «Міська друкарня», 2013. 240 с.
13. QS World University Rankings 2016, Rankings, QS Top Universities. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2016> (дата звернення: 13.06.2019)
14. QS World University Rankings 2019, Rankings, QS Top Universities. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019> (дата звернення: 13.06.2019)
15. Мороз С.А. Досвід Китаю у забезпеченні розвитку галузі освіти як підґрунтя для

- вдосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти України. Інвестиції : практика та досвід. 2019. № 9. С. 70–77.
16. Мороз С.А. Досвід Китаю щодо забезпечення якості вищої освіти через механізм її інтернаціоналізації, Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : Міжнарод. наук.-практ. конф., 17-18 травня 2019 р. Харків, 2019. С. 44–46.
17. Sudman S, Bradburn N., Schwarz N. Thinking About Answers : The Application of Cognitive Processes to Survey Methodology. San Francisco : Jossey-Bass, 2010. 322 p.
18. Звіт про результати опитування вищих навчальних закладів України щодо стану розвитку внутрішньої системи забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, Міжнародні проекти університету : QUAERE, Львівський національний університет імені Івана Франка. URL: <http://projects.lnu.edu.ua/quaere/wp-content/uploads/sites/6/2018/03/Звіт-про-результати-національного-опитування-щодо-внутрішніх-систем-забезпечення-якості.pdf> (дата звернення: 13.06.2019)
19. Михальченкова Н.А. Китайские университеты в условиях трансформации государственной политики : ответ на вызовы глобализации. Власть, 2016. № 5. С. 75–87.
20. Hayhoe R. China's Universities 1985-1995 : A Century of Cultural Conflict / Ruth Hayhoe. New York : Garland Publishing, 1999. 328 p.

Moroz S. The competence of the state in ensuring quality control of provided by universities educational services: the analysis of opinions of students of Chinese universities of higher education

Basing on the results analysis of the content of Standards and recommendations as for the quality assurance in the European area higher education, there was clarified a possibility of considering state on the level of one of the main stakeholders in the process of ensuring the quality of higher education. The vast majority of scientific researches on definition of the state competence in ensuring the quality control of providing by universities educational services was focused on studying of functioning of the Anglo-Saxon and European continental systems of higher education and was carried out mainly using purely theoretical methods of scientific knowledge. Such a vector in the organization of scientific research has left behind the model of higher education of the most developed countries of East Asia. At the same time, the results of the analysis of content and practice of such models have a great importance for the Ukrainian higher education system and can be used to improve the mechanisms of public administration of quality of domestic system higher education.

Realization of potential of international cooperation and the usage of practical methods of scientific learning gave author of the publication an opportunity to conduct a survey of students of the Institute of international and comparative education of Beijing pedagogical University (China) and find out their opinion on the power of state control over the quality providing of educational services by Higher educational institutes. The results of the analysis of the received answers indicate the fact that within the framework of the Chinese model of organization of higher education system, the state is the most competent and influential subject in the system of ensuring the quality of higher education. Among the respondents, only 5% respondents support the view that the state should not perform strict control over the quality of higher education and the University activities. In its turn, 95% of the respondents are convinced that the state should perform strict control over the quality of educational services provided by Universities. Almost every fifth respondent (22%) holds an opinion that it is necessary to introduce strict state control over provided by Universities quality of educational activities and the quality of higher education without taking into account the principles of University autonomy and academic freedoms. The article contains the justification of the obtained results through the prism of individual historical and cultural, social and political features of China's development. In addition, the article contains conclusions about the possibility of using the Chinese experience during the development of ways to improve the content and practice of the mechanisms of public administration of quality assurance of higher education.

Key words: state control over the quality of higher education, system of higher education in China, the survey of Chinese students, standards of quality of higher, mechanisms of public administration.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342+354 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.39>

П. В. Вовк

кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідний інститут публічного права

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і процесу, норм законодавства описати розвиток адміністративного судочинства в Україні. Наголошено, що важливою особливістю правової держави є наявність та функціонування незалежного й ефективного суду. Забезпечення провідної ролі в суспільному житті справедливого, демократичного суду, як найбільш дієвої гарантії прав людини і громадянина, є переконливим доказом того, що держава набула правового характеру. Це зумовлюється специфікою судових органів: демократизмом їх формування, змістом їх повноважень, процедурою судочинства. Провідну роль суд може відігравати тільки за умови здійснення правосуддя виключно судом і відповідно до закону, забезпечення незалежності і кваліфікованості судів, доступності судового захисту для громадян тощо. Для ефективного забезпечення прав людини необхідно враховувати сучасні зміни суспільних відносин, як виникають і в площині функціонування адміністративних судів. Тому, розвиток адміністративного судочинства в Україні є надзвичайно актуальною науковою темою. У статті проаналізовано розвиток адміністративного судочинства в Україні. Встановлено, що розвиток адміністративного судочинства повинен здійснювати, в першу чергу, в парадигмі правової держави через неухильне та реальне дотримання принципу верховенства права. Доведено, що адміністративне судочинство в Україні потребує оптимізації адміністративних судів, зменшення або ж знищення негативних факторів впливу на судову владу, особливо владно-політичного впливу, корупції та дифамації, гарантування суддям адміністративних судів усіх умов для виконання своїх професійних завдань та функцій, забезпечення їх публічного статусу. Визначено, що розвиток адміністративного судочинства в Україні повинен бути на основі аналізу вдалого зарубіжного досвіду, що підтверджує те, що у Конституціях європейських країн побудована універсальна система захисту прав людини та основоположних свобод - через призму верховенства права, забезпечення доступу до правосуддя та побудови системи адміністративних судів, які реалізують виконання цих уже конституційних принципів, адже права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративні суди, захист прав і свобод, парадигма, правова держава, принцип верховенства права, суб'єкти владних повноважень, теорія адміністративного судочинства.

Актуальність теми. Законодавче закріплення і реальне забезпечення основних прав людини – наявність налагодженого правового механізму їх охорони і захисту (включаючи рівень прямого конституційного захисту) виступає ще однією важ-

ливою ознакою правової держави. Адже система захисту являє собою першочергову допомогу потерпілому громадянину країни, який шукає справедливості у державі, її вищій владі [2, с. 185-191].

Не менш важливою особливістю правової держави є наявність та функціонування незалежного й ефективного суду.

Забезпечення провідної ролі в суспільному житті справедливого, демократичного суду, як найбільш дієвої гарантії прав людини і громадянина, є переконливим доказом того, що держава набула правового характеру. Це зумовлюється специфікою судових органів: демократизмом їх формування, змістом їх повноважень, процедурою судочинства. Провідну роль суд може відігравати тільки за умови здійснення правосуддя виключно судом і відповідно до закону, забезпечення незалежності і кваліфікованості судів, доступності судового захисту для громадян тощо. При здійсненні судочинства державні органи і їх посадові особи, з одного боку, і індивід чи їх об'єднання - з іншого, повинні розглядатися як рівноправні суб'єкти, що є запорукою уникнення будь-якого свавілля держави. У результаті здійснюваної в державі реформи судової системи ці умови повинні бути створені і невідворотно реалізовуватися. Для того, щоб швидше, активніше та більш якісно виконувати функції державного апарату, уповноваження органів правової держави поділені між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади, при цьому необхідно забезпечити їх незалежність і єдність; недопустимість підміни функцій один одного; дієвість механізму «стримувань і противаг». Все це лише має позитивно впливати на роботу як держави, так і кожного громадянина, який здійснює свою діяльність на території даної країни [2, с. 185-191].

Для ефективного забезпечення прав людини необхідно враховувати сучасні зміни суспільних відносин, як виникають і в площині функціонування адміністративних судів. Тому, розвиток адміністративного судочинства в Україні є надзвичайно актуальною науковою темою.

Стан дослідження. До наукової проблеми розвитку адміністративного судочинства в Україні звертали свою увагу чисельні вітчизняні вчені-адміністративісти, серед них: В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Бачеріков, В. Бевзенко, В. Галунько, Л. Глущенко, О. Дубенко, А. Іванищук, В. Кравчук, О. Кузьменко, Р. Кузьмін, О. Міщенко, С. Потапенко, А. Руденко, Я. Рябченко, М. Сорока, С. Стеценко, О. Умнова, Е. Швед, Н. Шевцова, О. Яцун

та ін. Проте, дана тема постійно вимагає нових наукових викликів.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і процесу, норм законодавства описати розвиток адміністративного судочинства в Україні.

Викладення основних положень. Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, що схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 встановлено, що реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів здійснюватиметься за такими напрямками: забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів; оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів; підвищення професійного рівня суддів; підвищення прозорості діяльності суддів та рівня їх відповідальності; підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій; забезпечення прозорості та відкритості правосуддя; посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності та забезпечення доступності безоплатної правової допомоги; реорганізація системи виконання судових рішень та підвищення ефективності виконавчого провадження; приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів; удосконалення процесуального забезпечення справедливості і права на захист під час кримінального провадження; підвищення рівня ефективності роботи судових та правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції; підвищення ефективності попередження злочинів і реабілітації засуджених та вдосконалення системи виконання покарань; забезпечення належної координації правових інститутів та єдності інформаційної системи [8].

Судова система України та суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права [8].

Удосконалення і зміни до законодавства при проведенні судової реформи мають важливе значення для адміністративного судочинства. Однак очевидним є те, що успішність її багато в чому залежить від успішності подолання корупції у цій сфері та залежить від суб'єктивного чинника, проявом якого є відповідність кваліфікаційного та професійного рівня суддів вимогам сучасності. Інакше і ця судова реформа може не мати якісних результатів. Зміни до законодавства, подолання корупції, належна теорія та вдосконалення практики адміністративного судочинства, вирішення кадрових питань сприятимуть ефективному виконанню адміністративними судами свого основного завдання – захисту прав, свобод та інтересів особи [1, с. 328-336].

Таким чином, в Україні стратегічно визначено розвиток судочинства та суміжних правових інститутів, зокрема, і оновлення адміністративно-процесуального законодавства з метою єдності судової практики та ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів осіб адміністративними судами.

Основною визначальною ознакою розвитку законодавства у демократичній державі, зокрема адміністративного, є його спрямованість на забезпечення прав та свобод людини й громадянина у відносинах із державою та її органами. Важливу роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування відведено адміністративним судам. Саме на них покладається розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а іншою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі щодо виконання делегованих повноважень [7, с. 119-127].

Адміністративні суди є тією судовою ланкою, визначальною діяльністю якої є захист прав, свобод та інтересів особи. Здійснення адміністративного судочинства суттєво відрізняється від здійснення

інших видів судочинства. Йдеться не лише про специфіку спорів, що розглядаються, а й специфіку процесуальних прав і обов'язків сторін, які беруть участь у справі, зборі та дослідженні доказів адміністративним судом [1, с. 328-336].

Таким чином, розвиток адміністративного судочинства повинен здійснюватися в парадигмі правової держави, основною цінністю якої є людина, її права, свободи та законні інтереси. Відповідно, адміністративні суди як публічні інституції гарантування захисту прав осіб в суспільстві наділяються владним адміністративно-правовим статусом, що повинен відповідати сучасним національним та міжнародним засадам здійснення судочинства.

Розкриємо позиції деяких правників щодо розвитку адміністративного судочинства, зокрема, О. Андрійко переконує, що сьогодні спостерігається недостатній рівень загальнотеоретичних досліджень таких явищ, як публічно-правові відносини, а звідси впливає і проблема механізму вирішення публічно-правових спорів, які виникають при взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами, при взаємодії владних та невлadних суб'єктів. Необхідність реформування судової системи, з огляду на ті проблеми які вона має, підтримують як практики, так і науковці. Однак існують різні бачення такої реформи, а отже, виникають і відповідні дискусії [1, с. 328-336].

Україна, яка в надзвичайно складних умовах крокує проєвропейським вектором, намагається втілити в життя усі завдання, визначені судовою реформою. З цією метою, як вважає О. Корчинський, в системі адміністративних судів України необхідно продовжувати виконання таких заходів, як подолання корупції, оптимізація роботи, підвищення ефективності функціонування, гармонізацію національного законодавства, яким регулюється діяльність адміністративних судів із законодавством Європейського Союзу [6, с. 99].

Для розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства необхідно надати більше прав для невлad-

них суб'єктів і покласти більше обов'язків на органи публічної адміністрації. Крім того, на розвиток правовідносин у сфері адміністративного судочинства, на погляд В. Ковбасюка, безумовно позитивно вплине прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що встановить чіткі критерії законності рішень суб'єктів владних повноважень, а отже і критерії вини (протиправності поведінки) таких суб'єктів щодо порушення прав, свобод та законних інтересів невідчужуваних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Адже, критерії законності встановлені у ст.2 КАС України є принципами адміністративної процедури і встановити протиправність поведінки владного суб'єкта на таких загальних засадах досить складно [5; 4, с. 126].

При цьому, розвиток адміністративного судочинства в Україні повинен бути на основі аналізу вдалого зарубіжного досвіду, що підтверджує те, що у Конституціях європейських країн побудована універсальна система захисту прав людини та основоположних свобод - через призму верховенства права, забезпечення доступу до правосуддя та побудови системи адміністративних судів, які реалізують виконання цих уже конституційних принципів, адже права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Саме такий механізм реалізації захисту прав та основоположних свобод сформовано на рівні Конституцій європейських держав (як найвищого джерела права) [3, с. 198].

Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним та ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Урахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного судочинства, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини є необхідним для розробки й удосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні [7, с. 119-127].

Висновки. Таким чином, розвиток адміністративного судочинства в Україні повинен здійснювати, в першу чергу, в парадигмі правової держави через неухильне та реальне дотримання принципу верховенства права.

Адміністративне судочинство повинне модернізуватися із врахуванням національних інтересів, на основі універсальних міжнародних засад та запозичення вдалого іноземного досвіду прогресивних правових держав.

Адміністративне судочинство в Україні в першу чергу потребує оптимізації адміністративних судів, зменшення або ж знищення негативних факторів впливу на судову владу, особливо владно-політичного впливу, корупції та дифамації, гарантування суддям адміністративних судів усіх умов для виконання своїх професійних завдань та функцій, забезпечення їх публічного статусу.

Список використаної літератури:

1. Андрійко О. Ф. Судова реформа в Україні та розвиток адміністративного судочинства. Правова держава. 2015. Вип. 26. С. 328-336.
2. Задорожна В. В. Сутність та ознаки правової держави, її прояви в Україні. Філософія. Культура. Життя. 2014. Вип. 40. С. 185-191.
3. Ільков В. В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення конституційної реформи в Україні. Право.ua. 2015. № 3. С. 194-198.
4. Ковбасюк В. В. Шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право. 2018. Вип. 4. С. 122-126.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
6. Корчинський О. Розвиток адміністративної юстиції в контексті судової реформи України. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. 2018. Вип. 20. С. 94-99.
7. Соколенко О. Л. Актуальні питання становлення та розвитку адміністратив-

ного судочинства. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2011. Вип. 2. С. 119-127.

8. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів

на 2015-2020 роки: схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

Vovk P. V. The development of administrative procedure in Ukraine

The purpose of the article is to describe the development of administrative proceedings in Ukraine on the basis of philosophy of law, theory of administrative law and process, norms of legislation. It is emphasized that an important feature of the rule of law is the existence and functioning of an independent and effective court. Ensuring a leading role in public life of a fair, democratic court, as the most effective guarantee of human and civil rights, is convincing proof that the state has acquired a legal character. This is due to the specifics of the judiciary: the democracy of their formation, the content of their powers, the procedure of justice. The court can play a leading role only if justice is administered exclusively by the court and in accordance with the law, ensuring the independence and qualification of the courts, the availability of judicial protection for citizens, and so on. In order to effectively ensure human rights, it is necessary to take into account modern changes in public relations, as they occur in the functioning of administrative courts. Therefore, the development of administrative justice in Ukraine is an extremely relevant scientific topic. The article identifies the development of administrative proceedings in Ukraine. It is established that the development of administrative proceedings should be carried out, first of all, in the paradigm of the rule of law through strict and real observance of the rule of law. It is proved that administrative justice in Ukraine requires optimization of administrative courts, reduction or elimination of negative factors influencing the judiciary, especially political influence, corruption and defamation, guaranteeing judges of administrative courts all conditions for performing their professional tasks and functions, ensuring their public status. It is determined that the development of administrative justice in Ukraine should be based on the analysis of successful foreign experience, which confirms that the Constitutions of European countries build a universal system of protection of human rights and fundamental freedoms - through the prism of the rule of law, access to justice and administrative courts, which implement the implementation of these already constitutional principles, because human rights and freedoms are inalienable and inviolable.

Key words: administrative courts, administrative justice, administrative process, constitutional state, paradigm, protection of rights and freedoms, subjects of authority, rule of law, theory of administrative justice.

УДК 342+354 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.40>

В. А. Медяник

кандидат політичних наук, здобувач
Запорізький національний університет

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ, ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано особливості адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України, висвітлено його структуру та зміст. Констатовано, що адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України представляє собою закріплені у нормах адміністративного права його завдання, функції, повноваження, предмети відання, гарантії діяльності, завдяки яким визначається його місце в системі адміністративно-правових відносин, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики. . Визначено, що Діяльність Міністерства соціальної політики України як суб'єкта реалізації державної соціальної політики має організуючий, управлінський, контролюючий та розпорядчий зміст, особливі завдання та функції, а також повноваження. Теоретично обгрунтовано, що адміністративно-правовий статус органу влади складається з трьох блоків: а) цільовий блок; б) структурно-організаційний; в) компетенційний. Зроблено висновок, Під функціями Міністерства соціальної політики України слід розуміти основні напрямки його діяльності, що реалізуються його структурними підрозділами та посадовими особами і які спрямовані на забезпечення реалізації державної соціальної політики.

Висвітлено зміст функцій Міністерства соціальної політики. Запропоновано, під повноваженнями Міністерства соціальної політики слід розуміти врегульовану нормами права сукупність прав та обов'язків, щодо управління та регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією державної соціальної політики. Висвітлено зміст повноважень Міністерства соціальної політики як суб'єкта реалізації державної соціальної політики.

Ключові слова: соціальна політика, міністерство, адміністративно-правовий статус, елементи адміністративно-правового статусу, виконавча влада.

Постановка проблеми. Реалізація державної соціальної політики має на меті виконання соціальної функції держави із гарантування та забезпечення соціального захисту, розвитку соціальної сфери. Однак, окремі положення, які регламентують адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики мають досить загальний характер і не визначають його особливості. Актуальність теми дослідження визначається особливістю суб'єктів, сферою суспільних відносин, я яких вона відбувається, оскільки зміст таких правовідносин безпосередньо спрямований на надання соціального захисту, підтримки особам, які опинилися в складних життєвих

обставинах, попередження бідності тощо. У зв'язку з чим сьогодні є актуальним питання стосовно удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Так, у контексті визначення адміністративно-правового статусу вагомими є дослідження таких вчених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Гращук, Є. Додін, О. Кузьменко, С. Ківалов, В. Колпаков, А. Комзюк, Т.Мінка, О. Рябченко, С. Стеценко та ін. Але залишається чимало вагомих питань, які не отримали належного висвітлення в науковій літературі, і які пов'язані зі змістом та особливостями адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики.

Метою статті є висвітлення змісту та особливостей адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України, як суб'єкта реалізації державної соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. Категорія статусу використовується багатьма науками. Так, у філософії статус розглядається, як "соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається низкою ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших). У соціології – як "спільність людей, стиль життя, набір звичок, цінностей, вірувань, уявлень". У політології – як "комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів в соціальній системі, один з найважливіших параметрів соціальної стратифікації. У правничих науках використовуються такі категорії, як: "конституційно-правовий статус"; "адміністративно-правовий статус"; "міжнародно-правовий статус"; "кримінально-процесуальний статус"; "соціаль-но-правовий статус", що насамперед пов'язано із специфікою предмета та об'єкта дослідження відповідної науки та особливостей суспільних відносин, які регулюються законодавством [1].

В науці адміністративного права дослідження категорії «адміністративно-правовий статус» приділялася значна увага з боку науковців.

Більшість наукових праць щодо з'ясування суті правового статусу належить представникам теорії права. О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко вказують, що правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин [2, с. 366].

Отже, основні властивості адміністративно-правового статусу полягають в тому, що він і його елементи (права, обов'язки тощо) мають бути закріплені у законодавстві.

До суб'єктів реалізації державної соціальної політики, відносяться як органами виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, так і соціальні працівники, які здійснюють соціальну роботу та іншу діяльність у соціальній сфері. Відповідно

адміністративно-процесуальний статус останніх буде залежати від завдань та функцій того органу, в якому цей працівник працює.

Ведучи мову про адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України, слід зазначити, що він буде відрізнятися від адміністративно-правового статусу фізичної особи в адміністративно-правових відносинах. Тому слід з'ясувати, в чому будуть полягати властивості структурних елементів адміністративно-правового статусу Міністерства.

В науковій літературі адміністративно-правовий статус юридичної особи розглядають як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах [3, с. 90]. Наприклад Т.О. Коломоець дещо уточнює такий підхід і вважає, що адміністративно-правовий статус юридичної особи представляє собою сукупність суб'єктивних прав й об'єктивних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом визначає адміністративно-правовий статус державного органу Т.О. Коломоець [4, с. 64].

Триваючі наукові дискусії щодо елементів адміністративно-правового статусу органу державної влади призвели до вироблення більш загального універсального підходу, з яким варто погодитися. Сутність цього підходу полягає в тому, що адміністративно-правовий статус органу влади складається з трьох блоків: а) цільовий блок; б) структурно-організаційний; в) компетенційний [5]. Відповідно цільовий блок вміщує завдання та мету діяльності, структурно-організаційний систему і структуру, порядок створення та ліквідації особи, функціональні зв'язки та взаємодію, а компетенційний права та обов'язки органу державної влади щодо предметів відання.

Діяльність Міністерства соціальної політики України як суб'єкта реалізації державної соціальної політики має організуючий, управлінський, контролюючий та розпорядчий зміст, особливі завдання та функції, а також повноваження.

Організаційна структура Міністерства соціальної політики України має функціональну побудову і складається з дер-

жавних посад та структурних підрозділів (департаментів, відділів, управлінь тощо), які безпосередньо реалізують задачі та функції міністерства. Відповідно державні службовці міністерства мають обумовлений їх посадою особливий адміністративно-правовий статус (права, обов'язки, право обмеження та заборони, гарантії реалізації, відповідальність тощо).

До організаційно-управлінської діяльності міністерства можна віднести таку, як поточне планування заходів реалізації державної соціальної політики, розподіл компетенції між структурними утвореннями та обов'язків між працівниками; діловодство; електронне врядування; проведення нарад; здійснення контролю тощо.

Функції Міністерства соціальної політики України є складовою його адміністративно-правового статусу.

Під функціями Міністерства соціальної політики України слід розуміти основні напрямки його діяльності, що реалізуються його структурними підрозділами та посадовими особами і які спрямовані на забезпечення реалізації державної соціальної політики.

Міністерство соціальної політики України для виконання завдань, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики здійснює свою діяльність у таких напрямках:

правотворчий (приймає нормативно правові та правові акти управління);

координаційний (визначає повноваження суб'єктів з реалізації державної соціальної політики, забезпечує їх взаємодію, є координаційним центром з питань моніторингу та оцінки заходів державної соціальної політики. Завдяки цьому напрямку діяльності міністерства відбувається узгодження дій суб'єктів реалізації державної соціальної політики всіх рівнів (органів та посадових осіб), їх налагоджена взаємодія, єдність, спрямована на виконання завдань державної соціальної політики);

організаційний (спрямований на створення правових, організаційних, матеріально-технічних, інформаційних тощо умов, спрямованих на забезпечення реалізації державної соціальної політики суб'єктами всіх рівнів);

прогнозування (визначення напрямків та тенденцій розвитку соціальної сфери на певний період часу, визначення засобів та методів, ресурсів тощо для досягнення запланованих заходів державної соціальної політики);

контролю та обліку за діяльністю суб'єктів реалізації державної соціальної політики в питаннях ефективності (неефективності) виконання її заходів (облік здійснюється з метою збирання, оброблення, аналіз та зберігання інформації про стан виконання заходів державної соціальної політики. Завдяки обліку та контролю міністерство отримує інформацію про досягнення цілей державної соціальної політики, про стан реалізації її заходів.

інформаційна (ведення реєстрів, обмін інформацією тощо з використанням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій);

надання методичної допомоги; навчання; науковий супровід тощо.

Міністерство соціальної політики, згідно із законодавством наділено державою особливими повноваженнями, яке міністерство реалізує як особисто, так і через інші органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується міністерством.

Під повноваженнями Міністерства соціальної політики слід розуміти врегульовану нормами права сукупність прав та обов'язків, щодо управління та регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією державної соціальної політики. При цьому міністерство має: законодавчо визначений порядок утворення, формування, реорганізації та ліквідації суб'єктів реалізації державної соціальної політики; власну компетенцію щодо реалізації своїх прав та обов'язків, зокрема визначення своїх задач, компетенції, напрямів роботи, відповідальності тощо з питань реалізації державної соціальної політики та розподілу повноважень між іншими суб'єктами; у межах повноважень наділене здійснювати нормотворчу діяльність; здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність, приймати акти управління та забезпечувати їх реалізацію, виконувати контрольно-наглядові функції, приймати інші рішення, які мають правові наслідки;

До основних повноважень Міністерства соціальної політики України відносимо такі: здійснення державного нагляду за діяльністю Пенсійного фонду України щодо ведення реєстру застрахованих осіб; здійснення державного регулювання та нагляду за дотриманням законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; здійснення державного нагляду у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, у частині забезпечення відповідності чинному законодавству рішень правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, у тому числі погодження структур органів цих фондів, граничної чисельності працівників, схем їх посадових окладів, видатків на адміністративно-господарські витрати фонді [6, с. 621].

Для виконання владних повноважень щодо реалізації державної соціальної політики Міністерство соціальної політики України має властиві завдання: розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів та нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій; визначає щомісяця фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу, а також для осіб, що належать до основних соціальних і демографічних груп населення; готує та вносить пропозиції

щодо затвердження розміру прожиткового мінімуму у державному бюджеті з урахуванням прогнозного індексу споживчих цін; проводить координаційно-аналітичну роботу з подолання бідності, готує пропозиції щодо вдосконалення методики проведення оцінки бідності та проводить моніторинг показників бідності; бере участь у проведенні аналізу проектів державних цільових програм з метою визначення соціальних наслідків виконання програм, у тому числі щодо їх впливу на соціальний захист населення та використання трудових ресурсів, розглядає і погоджує проекти концепцій та програм; здійснює контроль за діяльністю Пенсійного фонду України з ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування та інші [7].

Аналіз основних повноважень та функцій Міністерства соціальної політики, що визначаються у Положенні про Міністерство дають підстави прийти висновку про наявність постійних та чисельних змін, що вносяться до цього нормативно-правового акту. Існування такої тенденції свідчить про те, що реалізація міністерством державної соціальної політики в умовах постійних змін, що стосуються його повноважень, впливає на ефективність діяльності. У зв'язку з чим є необхідність здійснення науково-обґрунтованого реформування повноважень Міністерства соціальної політики України, так і всієї системи суб'єктів, які її реалізують.

Висновки. З огляду на викладене слід зазначити, що адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України представляє собою закріплені у нормах адміністративного права його завдання, функції, повноваження, предмети відання, гарантії діяльності, завдяки яким визначається його місце в системі адміністративно-правових відносин, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики.

Для реалізації державної соціальної політики Міністерство має чіткі завдання, функції, права та обов'язки, завдяки яким здійснюється управлінський вплив міністерства на інших суб'єктів реалізації державної соціальної політики.

Властивості адміністративно-правового статусу міністерства полягають у тому, що воно: організаційно виокремленим, його діяльність не спрямовується і не координується іншим суб'єктам; має статус центрального органу виконавчої влади, який відповідальний за формування і реалізацію державної соціальної політики; в системі центральних органів виконавчої влади виконує притаманні лише йому завдання та функції; має особливі повноваження в питаннях реалізації державної соціальної політики; самостійність адміністративно-правового статусу міністерства проявляється у тому, що воно має і самостійно реалізовує юридично-владні повноваження у соціальній сфері.

Список використаної літератури:

1. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії "правовий статус" суб'єкта адміністративно правових відносин та його елементного складу // Форум права. - 2008. -№ 1. -С.316-321 URL : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momiec.pdf>

2. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. /Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
4. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Коломоєць Т. О. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
6. Юскаєва І.П. Поняття та структурні елементи адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. № 28. 2011. с.619-628.
7. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України. Постанова Кабінету Міністрів України № 423 від 17.06.2015р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>

Medianyk V. The concept and content of the administrative and legal status of the ministry of social policy of Ukraine, as a subject of ensuring the implementation of the implementation

The article analyzes the features of the administrative and legal status of the Ministry of Social Policy of Ukraine, highlights its structure and content. It is stated that the administrative and legal status of the Ministry of Social Policy of Ukraine is enshrined in the rules of administrative law, its tasks, functions, powers, subjects, guarantees of activity, which determines its place in the system of administrative and legal relations related to the implementation of state social policy. . It is determined that the activity of the Ministry of Social Policy of Ukraine as a subject of implementation of the state social policy has organizational, managerial, controlling and administrative content, special tasks and functions, as well as powers. It is theoretically substantiated that the administrative and legal status of a government body consists of three blocks: a) the target block; b) structural and organizational; c) competent. It is concluded that the functions of the Ministry of Social Policy of Ukraine should be understood as the main areas of its activities, which are implemented by its structural units and officials and which are aimed at ensuring the implementation of state social policy.

The content of the functions of the Ministry of Social Policy is covered. It is proposed that the powers of the Ministry of Social Policy should be understood as a set of rights and responsibilities regulated by law, to manage and regulate relations related to the implementation of state social policy. The content of the powers of the Ministry of Social Policy as a subject of implementation of state social policy is highlighted.

Key words: social policy, ministry, administrative and legal status, elements of administrative and legal status, executive power.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.41>**А. Б. Маслова**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Вивчивши найкращий зарубіжний досвід (Російська Федерація, США та Франція), автор на науково обґрунтованій основі визначає у статті основні загальні правила побудови та використання системи оцінювання результатів діяльності митних органів. За підсумками дослідження, формулюється висновок про те, що зарубіжний досвід оцінювання діяльності митних органів може бути використаний для побудови близького до досконалого комплексу показників ефективності управління митними органами та виконання ними покладених на них завдань. Аналіз теорії та практики оцінювання діяльності митних органів дозволяє констатувати, що воно може бути дієвим за умови дотримання низки вимог, серед яких: 1) диференціація показників результативності та ефективності діяльності митних органів, залежно від технологічних особливостей митного адміністрування на цих митницях та інших особливих обставин, що впливають на використання загальних критеріїв для оцінювання діяльності конкретних митних підрозділів; 2) використання лише показових, вимірюваних, зрозумілих та об'єктивних критеріїв та якомога більш точне їх вираження та вимірювання, зокрема за допомогою підрахункових формул із конкретними змінними; 3) збалансованість системи критеріїв для оцінювання діяльності митниці, що передбачає визначати ними ступінь досягнення митницею її усіх цілей; 4) виважене та стримане використання показників, що вимагає обов'язкового урахування макроекономічного середовища та інших обставин, що мають значення та доповнюють показники ефективності діяльності митних органів як основу для організаційних перетворень та управління митним адмініструванням; 5) автоматизація реєстрації змінних, що слугують підставою для оцінки діяльності митних органів.

Ключові слова: митна служба, митне адміністрування, критерії та показники ефективності діяльності митних органів, оцінювання результатів діяльності митних органів.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Сучасна загальна адміністративна реформа та триваючий процес оновлення інституцій та процедур митного адміністрування як її важлива складова характеризуються особливою увагою до оцінювання діяльності органів публічного управління за допомогою заздалегідь визначених цільових показників та критеріїв ефективності. Водночас, загальноновизнаною у наукових та експертних колах є складність оцінювання публічного управління. Зокрема, очевидним є те, що використання непоказових критеріїв, так само як й недостатньо конкретне та зрозуміле визначення у положеннях законодавства та підзаконних нормативно-правових актах чи політичних документах цілей

та показників діяльності митних органів унеможлиблює оцінювання її ефективності, особливо з урахуванням того, що діяльності митниці характеризується багатовекторністю та мультипринципальністю. Зважаючи на це, система оцінки ефективності діяльності митних органів має бути всеохоплюючою та збалансованою, для чого необхідною є розробка інтегрального показника або системи показників, які б були здатні відобразити різноманіття завдань, виконання яких очікується від митних органів, оскільки застосування спрощених підходів до оцінки діяльності складної системи, яку являє собою митниця, тягне за собою прийняття неправильних управлінських рішень за підсумками оцінювання діяльності митних органів. Максимізуючи вірогідність успіш-

ного виконання цього завдання, слід належним чином враховувати найкращий зарубіжний досвід, визначивши на науково обґрунтованій основі загальні правила побудови та використання системи оцінювання результатів діяльності митних органів.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження.

З-поміж напрацювань наукового співтовариства значну цінність представляють міркування щодо критеріїв та показників для оцінювання результатів діяльності митних органів, висловлені Н. В. Архірейською, І. Г. Бережнюк, А. М. Вдовиченком, І. В. Новосад, П. В. Пашком та деякими іншими вченими.

Розпочинаючи дослідження, вважаємо за доцільне, перш за все, навести основні загально визнані вимоги до правового регулювання та публічного адміністрування, які є застосовними до митних органів та митного законодавства з урахуванням їх галузевих особливостей.

За підсумками розробки концепції якісного нормативно-правового акту, фахівці ОЕСР дійшли висновку про те, що він має:

- слугувати чітко визначеним цілям та бути ефективним у їх досягненні;
- мати належне юридичне та емпіричне підґрунтя;
- призводити до одержання позитивних ефектів, які виправдовують витрати на управління, беручи до уваги поширення цих ефектів у суспільстві, а також враховуючи економічні, природні та соціальні фактори;
- мінімізувати витрати на забезпечення управління та пов'язані з ним викривлення ринкових відносин;
- заохочувати інновації через ринкові стимули та підходи, орієнтовані на результат;
- бути зрозумілим, простим та практичним для користувачів;
- узгоджуватись із іншими нормативно-правовими актами та основами державної політики у відповідній сфері;
- відповідати, наскільки це можливо, принципам конкуренції, стимулювання торговельної та інвестиційної діяльності на державному та міжнародному рівнях [1].

Так само, відповідно до фундаментальних положень практики Європейського

суду з прав людини, яка знайшла своє відображення у його рішенні у справі «Гробельний проти Польщі», принцип належного врядування, коли метою є досягнення суспільного інтересу, покладає на органи державної влади та місцевого самоврядування обов'язок діяти своєчасно, належним чином та з якнайбільшою послідовністю, особливо у справах, які мають особливе значення для фізичних осіб, таких як соціальне забезпечення та право власності. Зокрема, помилки компетентних владних структур не мають виправлятися за рахунок заінтересованих приватних осіб (Гробельний проти Польщі, заява № 60477/12, п. 61-68) [2].

При цьому, видається очевидним те, що вкрай важливою передумовою належного оцінювання результатів діяльності митних органів є визначення їх ефективності за об'єктивними, чіткими та показовими критеріями із виведенням інтегрального показника, який характеризує її з урахуванням різновекторності та інших особливостей митного адміністрування. Досягнення розробників зарубіжних закріплених у нормативно-правових документах систем оцінювання ефективності митних органів розглянемо як наступний крок цього дослідження.

Насамперед, зауважимо, що значного зрушення у бік розробки комплексного та детально опрацьованого механізму оцінювання діяльності митних органів досягли митниця Російської Федерації. Йдеться про те, що Наказом Федеральної митної служби Російської Федерації (ФМС Росії) «Про затвердження показників результативності та ефективності діяльності ФМС Росії, територіальних митних органів та центрального апарату ФМС Росії» від 30 жовтня 2017 р. № 1720 визначено:

а) показники результативності та ефективності (індикативні показники) контролю-наглядової діяльності митниці, з-поміж яких:

- обсяг збитків, відвернутих за рахунок донарахування митних платежів на підставі рішень митних органів про класифікацію товарів, країну походження, митну вартість, надання (відновлення) тарифних преференцій;

– обсяг шкоди, яка була відвернена митними органами та могла бути заподіяна введенням в цивільний обіг на території країни товарів, що порушують права інтелектуальної власності;

– задовільна оцінка учасників зовнішньоекономічної діяльності митних органів із забезпечення дотримання обов'язкових вимог із загальної кількості опитаних;

– кількість посадових осіб, у посадові обов'язки яких входить виконання контрольно-наглядових функцій, які пройшли навчання протягом останніх 3 років за програмами додаткової професійної освіти;

– доля рішень митних органів за митною вартістю, що не скасованих судовими органами, в загальній кількості коригувань митної вартості

– скорочення часу здійснення митних операцій при випуску товарів, поміщених у митний процедуру імпорту чи експорту;

б) показники результативності діяльності, показники ефективності діяльності (включаючи встановлені значення) та індикативні показники територіальних митних органів, з-поміж яких:

1) результативності – зокрема,

– виконання контрольного завдання, встановленого митним органам з метою забезпечення виконання федерального бюджету (не менше 100%);

– час здійснення митними органами формальностей, пов'язаних із здійсненням державного контролю в автомобільних пунктах пропуску;

– скорочення часу здійснення митних формальностей під час випуску товарів;

– підвищення результативності та правомірності рішень, прийнятих щодо митної вартості товарів

– митний контроль митної вартості окремих товарів в рамках саме системи управління ризиками;

2) ефективності, зокрема:

– частка сплачених (стягнутих) митних платежів в загальній сумі митних платежів, додатково обчислених за результатами митного контролю;

– ефективність митних оглядів (не менше 27%);

– частка порушень, виявлених із застосуванням системи управління ризиками,

в загальній кількості порушень, виявлених за результатами проведення митного контролю (не менше 85%);

3) індикативні, зокрема:

– частка економічно ефективних митних перевірок після випуску товарів;

– кількість виявлених контрафактних товарів;

– судова практика щодо рішень про класифікацію товарів, країну походження, митну вартість, надання (відновлення) тарифних преференцій;

– ефективність використання єдиної бібліотеки рішень про класифікацію товарів;

– частка позовів (заяв) до митних органів, за якими судами прийняті рішення не на користь митних органів, в загальній кількості позовів (заяв) до митних органів, розглянутих судами;

– підвищення результативності, ефективності та правомірності рішень, прийнятих щодо митної вартості товарів;

в) показники результативності та ефективності діяльності (індикативні показники) центрального апарату митниці, з-поміж яких:

– частка посадових осіб, які пройшли навчання протягом останніх 3 років за програмами додаткової професійної освіти;

– кількість проектів законодавчих та нормативних правових актів, спрямованих в міністерство фінансів (з них кількість прийнятих / виданих);

– кількість державних програм, дорожніх карт, міжвідомчих та відомчих планів, національних проектів (програм), федеральних проектів, відомчих проектів на виконанні [3].

Також, привертає увагу те, що вищенаведеним нормативно-правовим актом запроваджена диференціація показників результативності та ефективності діяльності митних органів, залежно від технологічних особливостей митного адміністрування на цих митницях та інших особливих обставин, що впливають на використання загальних критеріїв для оцінювання діяльності конкретних митниць. Передбачається як можливість непокладення дотримання загальних показників на певні митниці або встановлення різних показників до різних територіальних мит-

них підрозділів, залежно від певних економічних чинників. Більше того, зразком для наслідування може бути реалізоване у положеннях вищезгаданого нормативно-правового акту прагнення до якомога більш точного та об'єктивного вираження та вимірювання показників ефективності та результативності діяльності митниці, для чого широко використовуються підрахункові формули із конкретними змінними.

Не меншим розвинутими є критерії ефективності митниці та порядок їх використання, що реалізовані у положеннях французького митного законодавства та практиці управління митною службою. За висновками авторитетних аналітичних досліджень, французька митниця досягла відносно стабільного інструментарію оцінювання діяльності митниці із консолідованим та послідовним комплексом показників, а також детально опрацьованими механізмами їх використання.

Так, загальні завдання Директорату митниці та акцизів Франції митне законодавство прийнято ділити на: 1) соціально-економічні, які відповідають очікуванням громадян; 2) якості обслуговування, які відповідають очікуванням підприємств, які хочуть, щоб митні формальності та послуги надавались із меншими втратами для підприємств та лише з позитивним впливом на їх фінансові результати; 3) ефективності управління, які відповідають очікуванням платників податків, які хочуть, щоб на утримання митниці витрачалось якомога менше коштів, а бюджет якнайбільше поповнювався від митних зборів. Зважаючи на це, французька митниця прагне, зокрема, підвищити ефективність у боротьбі з шахрайством та масштабною торгівлею людьми, збільшити швидкість митного оформлення, збільшити ефективність виконання на місцях, ефективніше націлювати митні інспекції, контролювати витрати на утримання митниці. Грунтуючись на вищезазначених напрямках діяльності митниці, для її оцінювання визначено близько 32 показників, деякі ключові з яких відображаються у щорічній підсумковій доповіді [4, с. 61-62, 65]

Приклади цих показників висвітлені

у нижчевикладеній таблиці з переліком показників оцінювання ефективності діяльності митних органів Франції в розрізі цілей [5].

Поруч із категоризацією критеріїв оцінювання ефективності діяльності французьких митних органів за їх основними напрямками діяльності, особливе значення для того, щоб вони були якомога більш показовими та мали якомога більший вплив на митне адміністрування, мають принципи розробки та використання цих критеріїв.

Йдеться про те, що як зазначає колектив авторів монографії «Концептуалізація оцінювання митних процедур в умовах активізації зовнішньоекономічної діяльності» за загальною редакцією Бережнюка І. Г. кожен із пропонованих показників повинен відповідати наступним критеріям: він повинен бути відповідним, тобто давати можливість оцінювати певний ефект або ж тенденцію; він має бути корисним і значимим – досягнутий результат повинен мати пояснення і бути доступним; він повинен бути стійким – граничні значення повинні бути чітко визначеними, а складові елементи мають бути об'єктивними і вимірюваними; він повинен бути надійним та достовірним – математичні розрахунки, що використовуються для отримання результатів, повинні бути зрозумілими та незмінними. Також, слід взяти до уваги те, що розробка показників оцінювання ефективності функціонування митних органів у Франції передбачає те, що показник повинен бути спрямований на отримання об'єктивного результату і може бути автоматизований та використовуватись як елемент інформаційної системи. Розрахунок показників ефективності діяльності митних органів здійснюється автоматично в єдиній інформаційній мережі [6, с. 51].

Крім закріплення у нормативно-правових актах допустимості використання лише показових, вимірюваних, зрозумілих та об'єктивних критеріїв, а також автоматизації реєстрації змінних, пов'язаних з діяльністю митних органів, для визначення показників їх ефективності, французький досвід оцінювання діяльності митних органів примітним є ще й тим,

Таблиця 1

**Перелік показників оцінювання ефективності діяльності
митних органів Франції в розрізі цілей**

| № з/п | Основне завдання | Ціль | Показники ефективності |
|-------|--|--|--|
| 1. | Соціально-економічна ефективність (з точки зору суспільства) | Підвищити ефективність боротьби з контрабандою | 1. Кількість спірних вимог щодо високої вартості 2. Кількість випадків вилучення тютюну та тютюнових виробів. 3. Кількість випадків вилучення наркотичних засобів. 4. Кількість розслідувань щодо незаконного перевезення тютюнових виробів. 5. Кількість вилучених контрафактних товарів. |
| 2. | Якість митних послуг (з точки зору користувачів) | Підвищити швидкість здійснення митного оформлення | 6. Час проходження товарів у митниці. 7. Загальний індекс безпаперового документообігу |
| 3. | Ефективність управління (з точки зору платників податків) | Збільшити присутність співробітників на робочих місцях | 8. Коефіцієнт використання груп митного оформлення та контролю. |
| | | Спрямувати заходи митного контролю на основі оцінювання ризику більш ефективно | 9. Обсяг самостійно визначених митним органом зобов'язань зі сплати митних платежів. 10. Кількість значних неузгоджених зобов'язань на 10 000 перевірених декларацій |
| | | Контроль митних витрат на управління | 11. Співвідношення вартості заходів митного оформлення та контролю до доходів від сплати митних платежів |

що використовуються ці показники досить виважено та стримано.

Відповідно до загальноприйнятих управлінських практик, пов'язаних з оцінюванням ефективності діяльності французьких митних органів, показники визнаються корисними інструментами управління, але самі по собі не можуть вказувати на шляхи перетворень у структурі та порядку діяльності митних органів. Показники можуть мати мобілізуючий ефект через те, що посадові особи митних органів сприйматимуть той чи інший напрям діяльності чи результат як стратегічний. Показник дозволяє вимірювати прогрес, але не визначає, яких заходів необхідно вжити для досягнення прогресу. Інакше кажучи, метою показників є забезпечення керівництва митних органів об'єктивними відомостями про результати діяльності служби, але вони є лише одним з джерел відомостей для прийняття рішень. Політичні, соціальні, економічні та природоохоронні міркування також беруться до уваги [4, с. 81].

Також, значна увага приділяється збалансованості показників таким чином, щоб прагнення досягти поставлених цілей

відповідало завданням митниці без пріоритетизації одного над іншим. Наприклад, французька митна служба закликає її функціональні підрозділи зменшувати кількість митних формальностей та забезпечити те, щоб все більша частина здійснених формальностей тягла за собою нарахування зобов'язань зі сплати митних платежів, які мають значний розмір або особливу важливість, або переслідування порушників (у зв'язку з незаконним ввезенням наркотичних речовин, зброї, контрабанди та контрафактних товарів тощо), що у подальшому не визнаватиметься неправомірним під час адміністративного або судового оскарження [4, с. 71].

Таким чином, вищенаведений досвід Франції показує важливість збалансованості системи критеріїв для оцінювання діяльності митниці, а також їх виваженого та стриманого використання, що вимагає обов'язкового урахування макроекономічного середовища та інших обставин, що мають значення та доповнюють показники ефективності діяльності митних органів як основу для організаційних перетворень та управління митним адмініструванням.

Переходячи до огляду наукових та нор-

мативно-правових джерел, присвячених оцінюванню митного адміністрування компетентних митних органів США, зазначимо, що стандартною практикою використання критеріїв ефективності їх діяльності та цільових показників для зіставлення з фактичними та урахування їх під час ухвалення стратегічних та управлінських рішень. Так, Митна та прикордонна служба США щорічно доповідає про стан дотримання показників діяльності служби за найбільш актуальними напрямками. Як зазначає колектив дослідників, з-поміж яких Г. В. Баландіна, Ю. Ю. Пономарьов, С. Г. Синельников-Мурильов та А. В. Точін, усього цих показників 9, з яких особливий інтерес представляють рівень збирання імпорتنих митних платежів та частка товарів, які ввозяться у США учасниками торговельних партнерських програм, що реалізуються Митною та прикордонною службою США [7, с. 42].

Рівень збирання імпорتنих митних платежів – оцінка на основі статистичного визначення розриву між сумами митних платежів, які потенційно мали бути зібрані відповідно до митного законодавства та фактично зібраними сумами митних платежів. При цьому, тоді як в 2016 році зазначений показник становив 100 %, Митна та прикордонна служба зафіксувала результат виконання в розмірі 99,06 %, пояснивши недосягнення встановленого показника тим, що для ефективного управління ввезенням на митну територію обсягом \$ 2,4 трлн Митна та прикордонна служба застосовує багатоцільовий підхід до спрощення процедур торгівлі та забезпечення дотримання митного законодавства, включаючи профілактику порушень. Незважаючи на зусилля служби, єдиний спосіб успішно зібрати 100 % усіх зібраних доходів – переглянути всі 160 млн комерційних товарів, що надійшли на митну територію [7, с. 42].

Інший показник, виділений вищезгаданими вченими – частка товарів, що імпортуються в США учасниками торговельних партнерських програм – є величиною, яка визначає відсоток товарів, які імпортуються особами, включеними в торговельні партнерські програми, що реалізуються Митною та прикордонною службою США, в порів-

нянні із загальною вартістю всього імпорту. Відомо, що умовою включення в добровільну програму співробітництва із митницею є вжиття суворих заходів забезпечення безпеки уздовж всього міжнародного ланцюжку постачання. У партнерські програми включаються імпортери, перевізники, брокери, консолідатори, постачальники логістичних послуг, морські портові адміністрації та термінальні оператори, а також іноземні виробники. При цьому, статистика показує, що у 2016 році в США 53% імпорту було здійснено учасниками торговельних партнерських програм [7, с. 42-43].

Висновки з дослідження. Взавши до уваги вищевикладене, доходимо висновку про те, що зарубіжний досвід оцінювання діяльності митних органів може бути використаний для побудови близького до досконалого комплексу показників ефективності управління митними органами та виконання ними покладених на них завдань. Аналіз теорії та практики оцінювання діяльності митних органів дозволяє констатувати, що воно може бути дієвим за умови дотримання низки вимог, серед яких: 1) диференціація показників результативності та ефективності діяльності митних органів, залежно від технологічних особливостей митного адміністрування на цих митницях та інших особливих обставин, що впливають на використання загальних критеріїв для оцінювання діяльності конкретних митних підрозділів; 2) використання лише показових, вимірюваних, зрозумілих та об'єктивних критеріїв та якомога більш точне їх вираження та вимірювання, зокрема за допомогою підрахункових формул із конкретними змінними; 3) збалансованість системи критеріїв для оцінювання діяльності митниці, що передбачає визначати ними ступінь досягнення митницею її усіх цілей; 4) виважене та стримане використання показників, що вимагає обов'язкового урахування макроекономічного середовища та інших обставин, що мають значення та доповнюють показники ефективності діяльності митних органів як основу для організаційних перетворень та управління митним адмініструванням; 5) автоматизація реєстрації змінних, що слугують підставою для оцінки діяльності митних органів.

Список використаної літератури:

1. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2005, 'OECD Guiding principles for regulatory quality and performance', viewed 19 August 2010, www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf.
2. Grobelny v. Poland, application no. 60477/12, 5 March 2020. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201526>.
3. Приказ ФТС России Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 2017 г. № 1720 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России». Дата обновления: 25 октября 2019 года. URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/17pr1720/>.
4. *The World Bank* (2013) Reform by numbers: measurement applied to customs and tax administrations in developing countries; edited by Thomas Cantens, Robert Ireland, Gaël Raballand. Washington DC. 174 p. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/431821468157506082/reform-by-numbers-measurement-applied-to-customs-and-tax-administrations-in-developing-countries>.
5. Le forum de la performance, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM302.htm>.
6. Концептуалізація оцінювання митних процедур в умовах активізації зовнішньоекономічної діяльності: монографія; за заг. ред. І. Г. Бережнюка. Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2015. 196 с.
7. Баландина Г. В., Пономарев Ю. Ю. Синельников-Мурылев С. Г. Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 100 с.

Maslova A. Foreign experience of legal regulation and organization of assessment of activities of customs authorities

Having studied the best foreign experience (France, Russian Federation, USA), the author on a scientifically sound basis defines in the article the fundamentals for construction and use of the system of evaluation of results of activities of customs authorities. According to the outcomes of the research, it is concluded that foreign experience in evaluating the activities of customs authorities can be used to build a close to a perfect set of indicators of management efficiency of customs authorities and performance of their tasks. Analysis of the theory and practice of evaluating the activities of customs authorities allows the authors to state that this evaluation system can be effective provided it is aligned with the following requirements: 1) differentiation of performance and efficiency of customs authorities indicators, depending on the technological features of customs administration at these customs and other special circumstances, influencing the use of general criteria for evaluating the activities of specific customs units; 2) the use of only indicative, measurable, clear and objective criteria and their most accurate expression and measurement, in particular using calculation formulas with concrete variables; 3) the balance of the system of criteria for evaluating the activities of customs, which provides for them to determine the degree of achievement by customs of all its objectives; 4) balanced and restrained use of indicators, which requires mandatory consideration of the macroeconomic environment and other circumstances that are important and complement the performance indicators of customs authorities as a basis for organizational transformation and shifts in management of customs administration; 5) automation of registration of variables that serve as a basis for assessing the activities of customs authorities.

Key words: customs, customs administration, criteria and indicators of efficiency of activities of customs, evaluation of outcomes of activities of customs.

