

Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

А. О. Монаєнко, доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Редакційна колегія:

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
Д. Т. Бікулов, к.держ.упр., доцент
М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдусь, 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
В. А. Ілляшенко, 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'яничков, 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
О. В. Покатаєва, д.ю.н., д.е.н., професор
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії
правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
В. Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

Іноземні члени редакційної колегії:

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

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

Засновники:

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

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
31 серпня 2016 р., протокол № 1

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. А. О. Монаєнка]. – Запоріжжя : КПУ, 2016. –
№ 3(24). – 198 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 29.09.2016.
Підписано до друку 30.09.2016.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 20-16Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

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

Н. В. Ортинська

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЖИТТЯ НЕПОВНОЛІТНІХ.....4

О. Р. Проців

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРУ МИСЛИВСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА
У ЛЬВІВСЬКОМУ ВОЄВОДСТВІ (1920-1939 РР.).....9

М. Ю. Щирба

ПРИНЦИП ПАРТНЕРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ У СИСТЕМІ ВІДНОСИН «МЕДИЧНИЙ
ПРАЦІВНИК – ПАЦІЄНТ»: ПРАВОВИЙ ПІДХІД.....15

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

В. А. Ромащенко

ООН І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....21

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

Р. В. Тарнавський

ЩОДО ОКРЕМИХ АСПЕКТІВ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО
СТИМУЛЮВАННЯ ВЕНЧУРНОГО ІНВЕСТИВАННЯ.....26

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

С. О. Бондаренко

ЗЛОВЖИВАННЯ ПЛАТНИКАМИ ПОДАТКІВ СВОЇМИ
СУБ'ЄКТИВНИМИ ПОДАТКОВИМИ ПРАВАМИ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ.....33

Н. В. Гребенюк

ПРИПИНЯЮЧА ФУНКЦІЯ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ.....38

В. В. Драпайло

ПРАВОВА ПРИРОДА ПОРЯДКУ ТИМЧАСОВОГО ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ
ПІД МИТНИМ КОНТРОЛЕМ У СИСТЕМІ МИТНОГО ПРАВА.....44

М. О. Лиськов

КЛАСИФІКАЦІЯ МЕТОДІВ ДОСЛІДЖЕННЯ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ.....50

Д. М. Явдокименко

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....56

Б. А. Яськів

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ГРОШОВОГО ОБІГУ В УКРАЇНІ.....63

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Є. О. Дика

ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ КРИМІНОГЕННОЇ СИТУАЦІЇ
ТА ЇХ ВІДОБРАЖЕННЯ В СОЦІАЛЬНОМУ СЕРЕДОВИЩІ.....78

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. В. Канавець

ПИТАННЯ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД.....84

<i>О. В. Сергієнко</i> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОНКУРЕНЦІЇ ЯК СПЕЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	92
--	-----------

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Н. В. Кашинська</i> СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ.....	98
<i>В. В. Мареніченко</i> ЕКОНОМІКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЯКІСНОГО РОЗВИТКУ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ.....	104
<i>С. В. Нікітенко</i> МІСЦЕ СПОРТУ ВИЩИХ ДОСЯГНЕНЬ У ФОРМУВАННІ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ.....	110
<i>А. Л. Помаза-Пономаренко</i> ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА СОЦІАЛЬНУ БЕЗПЕКУ РЕГІОНІВ, МОДЕРНІЗАЦІЯ ЇЇ СИСТЕМИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	116
<i>О. Ф. Притуп</i> СТАН БІБЛІОТЕЧНОЇ МЕРЕЖІ ЯК ПОКАЗНИК КУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	122
<i>В. В. Юзефович, Н. Л. Астапова</i> ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ.....	130

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Д. Ю. Записний</i> РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	137
<i>В. П. Лещинський</i> ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ.....	145
<i>З. О. Сірик</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ СЛОВАЧЧИНИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	153
<i>Г. М. Шаульська</i> ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ВЛАДИ: СПРОБА КОНЦЕПТУАЛЬНОГО АНАЛІЗУ.....	160
<i>Л. П. Ящук</i> ПРОФІЛАКТИКА СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	166

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Л. В. Прудіус</i> РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	174
<i>І. Ю. Гришова, О. П. Дяченко</i> ДІЄВІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ В УКРАЇНІ.....	183
<i>О. Л. Молошна</i> УЗАГАЛЬНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМУ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	190

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

УДК 340.12:342.726

Н. В. Ортинська

кандидат юридичних наук, асистент кафедри
адміністративного та інформаційного права
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЖИТТЯ НЕПОВНОЛІТНІХ

У статті розглядаються проблеми правового регулювання права на життя неповнолітніх. Акцентовано увагу на таких аспектах цього права, як заборона смертної кари та забезпечення правового статусу неповнолітніх під час військових дій. Звернено увагу на вдосконалення норм міжнародного та національного права щодо забезпечення права на життя неповнолітніх під час збройних конфліктів як жертв війни та комбатантів.

Ключові слова: неповнолітні, право на життя, комбатанти, військові дії, смертна кара.

Постановка проблеми. Права людини є центральною категорією сучасного правознавства. Перманентними для наукового аналізу є фізичні права і свободи дитини, оскільки вони належать кожному з моменту народження, є невідчужуваними і природними, пов'язаними з індивідуальністю окремої людини незалежно від віку, особливостей окремих елементів статусу, наявності або відсутності громадянства тощо.

Фізичні права ще називають життєвими, тобто це можливості людини, необхідні для її фізичного існування, для задоволення її біологічних та інших потреб як члена суспільства. Тобто фізичні права є комплексною правовою категорією, що включає набір важливих постулатів, як-то: право на життя, фізична недоторканність, безпечне довкілля, житло, соціальний захист та інші права, необхідні для належного існування людини. Загальна декларація прав людини проголосила право кожної людини на життя, свободу і особисту недоторканність (ст. 3), заборонила рабство (ст. 4), тортури і жорстоку, нелюдську або принижуючу гідність поведінку (ст. 5), встановила вільне пересування (ст. 13), свободу думки, совісті й релігії (ст. 18). Розгляд проблеми комплексу цих прав ми пропонуємо здійснити у вимірі такої віково-демографічної групи, як неповнолітні у віці 14–18 років, оскільки саме ця категорія осіб у найближчому майбутньому буде формувати соціальну та правову реальність, тому її існування сьогодні має бути прерогативою державної політики цивілізованих народів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика, пов'язана зі статусом дитини, досліджувалася фахівцями, серед яких, зокрема, Н. Крестовська, О. Львова, Н. Оніщенко, С. Ничипоренко, О. Скакун та інші. Однак під впливом політичних та глобалізаційних змін необхідно розширити теоретико-правове розуміння цього інституту та предметніше дослідити окремі види прав у проекції на певні категорії.

Метою цієї наукової статті є аналіз новітніх тенденцій у сфері правового регулювання

вання статусу неповнолітніх та визначення особливостей правового регулювання такого їх основоположного права, як право на життя.

Виклад основних положень. Право на життя неповнолітнього є запорукою існування його як біологічної істоти, без забезпечення якого стає безглуздим ставлення питання про дотримання інших прав і свобод. Будь-який каталог прав людини, що міститься у міжнародних інструментах як універсального, так і регіонального характеру, починається саме з цього права. Обов'язок держави охороняти це право є першочерговим. Право на життя також визнається як основоположне право людини відповідно до звичаєвого міжнародного права та має природу *jus cogens* (імперативної норми загального міжнародного права) [1, р. 64– 87], а Європейський суд із прав людини визнає його таким, «без якого користування будь-якими правами і свободами, гарантованими Конвенцією, було б ілюзорним» [2].

Отже, право на життя – це природна невід'ємна від особистості й гарантована нормами внутрішнього законодавства і міжнародно-правовими актами можливість захисту недоторканності життя і свободи розпоряджатися ним [3, с. 570].

Невід'ємність для неповнолітнього права на життя передбачає те, що останній не може бути позбавлений цього права. Звернемо увагу на певні особливості його в аспекті неповнолітніх. Так, науковці вказують на невідповідність у формулюваннях чинного Цивільного кодексу України ст. 27 Конституції України, яка закріплює положення про те, що ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Це означає, що ніхто не може бути позбавлений життя без відповідної правової підстави. Тобто, допускається позбавлення права на життя за правовою підставою. Це питання першочергово стосується застосування смертної кари в державі. Стаття 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод містить вичерпний перелік випадків, коли позбавлення життя представниками державної влади не буде вважатися порушенням права на життя. Так, частина 1 ст. 2 Конвенції містить першу законну підставу, а саме: виконання смертного

вироку суду, винесеного після визнання особи винною у вчиненні злочину, за який законом передбачається таке покарання. Коментатори Конвенції підкреслюють також, що смертні вироки національних судів, сумісні з Конвенцією, не повинні суперечити низці інших її положень [4, с. 15]. На національному рівні у більшості цивілізованих держав смертна кара не застосовується або накладено мораторій на її застосування, втім у нормах міжнародного права визначено таку можливість за умови законних підстав. Вказане поширюється на повнолітнього. Однак у Конвенції не містяться норми, що забороняють застосування смертної кари до неповнолітніх. Ст. 37 спеціалізованого міжнародного акту – Конвенції про права дитини – вказує: «Ні смертна кара, ні довічне тюремне ув'язнення, які не передбачають можливості звільнення, не призначаються за злочини, вчинені особами, молодшими 18 років». Існує особливість для досліджуваної вікової категорії – заборона застосовувати смертну кару навіть у випадках, за яких до повнолітнього вона б застосовувалася. Отож, міжнародна спільнота передбачає правовий імунітет неповнолітнього від законного позбавлення волі.

Право на життя є природним, невід'ємним, однак як на міжнародному, так і державному рівнях мають бути широкі гарантії цього права. Право на життя неповнолітнього не є винятком і містить мінімальний комплекс таких гарантій: заборона тортур і насильства, соціальне забезпечення, забезпечення права на охорону здоров'я та медичну допомогу, на сприятливе навколишнє середовище і т. д. До подібних заходів відносяться також політика держави, спрямована на відмову від вирішення конфліктів за допомогою зброї, боротьба зі злочинами проти особистості, з наркоманією та токсикоманією тощо.

Розпочнемо з права на життя особи під час ведення військових дій. Ця гарантія виставлена на перше місце за двома підставами: по-перше, першими актами міжнародного характеру, що забезпечували право на життя, були все ж акти міжнародного гуманітарного права, серед яких Декларація про заборону окремих способів і засобів ведення військових дій і зброї

масового знищення, про поліпшення стану поранених, хворих і військовополонених, про захист цивільного населення в період озброєних конфліктів; по-друге, саме в нашій державі в XXI сторіччі гинуть, отримують фізичні та психологічні травми неповнолітні, не дивлячись на практично досконалу правову «розробленість» норм міжнародного законодавства. Численні проблеми дотримання прав неповнолітніх посилилися через військові дії на Сході країни та анексію Криму. Застарілі методи соціалізації та виховання дітей-сиріт, усього освітнього процесу, відсутність продуманої системи евакуації в умовах військових дій та забезпечення безпеки призвели до кричущого загострення питань виживання та розвитку дитини, гарантування права на виховання в сімейному оточенні, процесу деінституалізації, свободи від дискримінації, а такі базові питання, як урахування найкращих інтересів дитини та її думки взагалі відійшли на другий план, – так характеризується стан із дотримання прав неповнолітніх на сьогодні [5, с. 6].

Як відзначає І. Жаровська, «залежно від того, який стосунок до збройного конфлікту мають фізичні особи, їх поділяють на тих, які прямо чи опосередковано є членами збройних сил, і тих, які не є членами збройних сил (цивільне населення). Дана класифікація має не тільки наукове, а й практичне значення, оскільки під час збройного конфлікту рівень захисту учасників залежить від їх статусу» [6, с. 37]. Вказане наштовхнуло нас на думку, що проблему права на життя в контексті ведення військових дій слід розглядати в двох аспектах.

Перший аспект – захист неповнолітніх під час війни. Неповнолітні відносяться до жертв збройного конфлікту, що зумовлює їх право на особливий захист. За даними ВООЗ, за період із березня 2014 до 08 липня 2015 року в Україні загинуло 68 дітей та було поранено 182 [7], багато з них – внаслідок дії вибухових предметів, які залишилися після бойових дій у Донецькій та Луганській областях. Станом на кінець березня 2015 р. ДСНС України знешкодило 33 717 вибухонебезпечних предметів у Донецькій та Луганській областях, вилу-

чаючи за добу від 21 до 36 боєприпасів [8]. Супротивник України прикривається мирними жителями, нерідко неповнолітніми, включаючи неповнолітніх-інвалідів чи позбавлених батьківського піклування. Подана статистика ще раз проілюструвала різку розбіжність між закріпленням та реальним гарантуванням прав людини, яке особливо гостро відчувається під час гуманітарних та військових колізій.

Щоправда, залежно від віку неповнолітнього норми міжнародного гуманітарного права демонструють різні підходи. Так, міжнародне право дітьми, які потребують захисту, вважає осіб до 15 років, до старших осіб відповідно застосовується загальне законодавство як до повнолітнього цивільного населення. Проілюструємо на прикладі. Так, стаття 14 Конвенції про захист цивільного населення під час війни «у мирний час Високі Договірні Сторони, а після початку бойових дій і сторони конфлікту, можуть створювати на своїй території, а в разі необхідності й на окупованих територіях, санітарні та безпечні зони та місцевості, організовані в такий спосіб, який дає змогу оберігати від наслідків війни поранених, хворих та осіб похилого віку, дітей до п'ятнадцяти років, вагітних жінок та матерів із дітьми до семи років». Як бачимо, серед визначеного переліку визначаються не всі неповнолітні, а лише до 15 років. Також до 15 років можливе отримання допомоги та соціальної підтримки. Вказане пов'язано з тим, що неповнолітні з 15 років можуть легально (!) брати участь у збройному конфлікті.

Із цим пов'язаний другий аспект – неповнолітні є в такій віковій категорії, що самі можуть брати участь у військових діях, тобто виступати комбатантами, учасниками збройного конфлікту. Жодна з 4 Женевських конвенцій взагалі не визначає віку комбатантів, а Додаткові протоколи до них опосередковано передбачають 15-річний вік – ст. 77 «Заходи із захисту дітей» вказує, що сторони, які перебувають у конфлікті, вживають усіх практично можливих заходів для того, щоб діти, які не досягли п'ятнадцятирічного віку, не брали безпосередньої участі у воєнних діях, і утримуються від вербування їх у

свої збройні сили. При вербуванні із числа осіб, які досягли п'ятнадцятирічного віку, але яким ще не виповнилося вісімнадцять років, сторони, що перебувають у конфлікті, прагнуть віддавати перевагу особам старшого віку [9]. У цій ситуації стає незрозумілим не те, що в 1977 році прийнята така норма, яка, до речі, крім віку, має ще один дискусійний момент – неповнолітніх до 15 років під час військових дій міжнародного характеру заборонено брати тільки на «безпосередню» участь, а всі інші форми участі є легітимізовані, а кричущим є інший факт – вказана норма діє у суспільстві, яке вважає себе цивілізованим, демократичним, гуманним, визначає дитину і дитинство найвищою соціальною цінністю. 139 держав приєдналися до конвенцій і протоколів до них. Аргументи на користь мінімізації віку звучали такі: багато країн мають громадян молодого віку, тому встановлення стандарту повноліття позбавить ці країни мати армію.

Молоді солдати є дуже ефективними, оскільки не мають страху, спритні та піддаються вишколу та впливу. При прийнятті діючої норми вікового цензу щодо неповнолітніх Бразилія, Ватикан, Уругвай і Венесуела пропонували вік комбатантів урівняти з повноліттям, але ряд демократичних країн, як-то Німеччина, Канада, Великобританія, були категорично проти вказаної ініціативи [10, с. 402]. Вважається, що за майже півстоліття своєю правовою політикою у сфері захисту дітей ці держави показали значний прогрес, тому вказана норма потребує негайного перегляду, і жодні аргументи не можуть вважатися прийнятними. Щоправда були спроби від міжнародних організацій, які представляють дітей (загалом близько 10 млн), ініціювати зміни, однак поки що результату вони не дали.

Прецеденти вирішення цієї проблеми є – Африканська хартія про права і добробут дитини (Хартія африканських дітей), ратифікована в 2002 році, виконала мету і доповнила універсальні стандарти регіональними особливостями [11, р. 97–98], вказуючи, що будь-кому до 18 років заборонено брати участь у військових діях.

Гостро постає нова для України проблематика дітей-комбатантів, що мають досвід

використання зброї та участі у збройному конфлікті: «Уповноважена з прав людини... вже тричі зверталася з цього приводу до керівництва АТО. Два тижні тому ми звернулися до керівництва Міністерства оборони, МВС і СБУ щодо проведення перевірок за кожним фактом залучення дітей до участі у воєнних діях, оскільки така інформація періодично з'являється у ЗМІ. Ми отримали відповіді, що вже направлено листи та ведеться роз'яснювальна робота серед керівників військових формувань у зоні АТО з тим, щоб дітей не допускали до участі у збройних конфліктах» [12]. Проте статистика вказує, що 24 неповнолітні, як-то учні старших класів шкіл та ПТУ, стали жертвами злочинів у військовій сфері. Більш показовими є свідчення самих дітей. Стосовно відомих їм фактів нанесення шкоди знайомим одноліткам у зв'язку з воєнними діями діти вказали на: а) незаконне позбавлення волі – 6 випадків; б) застосування насильства, жорстокого поводження – 15 випадків; в) вербування до озброєних загонів – 14 випадків; г) примушування до участі у воєнних діях – 15 випадків; д) обмеження або ненадання необхідного лікування, харчування – 5 випадків; е) відмова в евакуації – 10 випадків; є) неможливість нормально навчатися – 33 випадки; ж) ненадання гуманітарної допомоги, неможливість звернутися до гуманітарних організацій – 5 випадків; з) діти залишилися безпритульними, живуть без догляду дорослих – 4 дітей [5, с. 32].

Проблема із захистом неповнолітніх у сучасний період частково вирішується Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII, яким встановлено гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. У вказаному Законі дано визначення внутрішньо переміщених осіб (стаття 1), закріплено Положення щодо забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту (стаття 7), визначено інші права внутрішньо переміщеної особи (стаття 9). Але варто було б окрему увагу приділити дітям,

тому науковці вказують на доцільність у загальному законодавстві визначити як окрему категорію «дитина – внутрішньо переміщена особа» зі спрощенням процедури отримання такого статусу.

Висновок. Погоджуємося з необхідністю вдосконалення законодавства в окремих аспектах, проте вбачаємо, що проблема є більш комплексною, вирішення якої є в основі сучасного військово-політичного конфлікту, що зачіпає не тільки окремі регіони, але й увесь світ. Вважаємо, що на сьогодні в юриспруденції слід констатувати відсутність дієвих механізмів захисту права на життя неповнолітнього, що відбувається на фоні цілої низки міжнародних стандартів, що прийняті та погоджені цивілізованими народами.

Список використаної літератури:

1. De Schutter O. International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary // Olivier De Schutter. – Oxford : Oxford University Press, 2010. – LXIV p., 967 p.
2. Pretty v. The United Kingdom: Judgment of 29 April 2002 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60448>.
3. Басовська К. Праволюдина на життя: юридична природа та зміст / К. Басовська // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 60. – С. 564–571. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_60_92.
4. Гомьен Д. Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека / Д. Гомьен. – Страсбург, Совет Европы, 1994. – 162 с.
5. Ясеновська М. Дитинство під прицілом: права дитини в умовах збройного конфлікту на Сході України: наукове видання / О. Біда, А. Блага, О. Мартиненко, П. Пархоменко, М. Статкевич, С. Тарабанова; за заг. ред. А. Бущенко / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К., КИТ, 2016. – 82 с.
6. Жаровська І. Міжнародне гуманітарне право: навчальний посібник / І. Жаровська – К. : Атака, 2010. – 280 с.
7. Криза в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unicef.org/ukraine/ukr/children_26266.html.
8. Доповіді «Дотримання прав дитини в Україні 2012 – 2015», що підготовлена коаліцією «Права дитини в Україні». – Київ, 2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.childrights.in.ua/>.
9. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів: Міжнародний документ ООН від 08.06.1977 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_199.
10. Ван Б'юрен Джеральдіна. Міжнародне право в галузі прав дитини / Ван Б'юрен Джеральдіна; научн. редак. Баймуратов. – О.: АО БАХВА, 2006. – 524 с.
11. Ewunetie N. African human rights law / N. Ewunetie, A. Alemayehu // Ethiopian legal brief, 2012. – 151 p.
12. Фліпішина О. Дії щодо залучення дітей до збройних конфліктів мають бути криміналізовані // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/15615-jc-aksana-filipishina-diii-schodo-zaluchennya-ditej-do-zbrojnih-konfliktiv/>.

Ортинская Н. В. Правовые проблемы обеспечения права на жизнь несовершеннолетних

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования права на жизнь несовершеннолетних. Акцентируется внимание на таких аспектах этого права, как запрет смертной казни и обеспечение правового статуса несовершеннолетних во время военных действий. Обращено внимание на совершенствование норм международного и национального права по обеспечению права на жизнь несовершеннолетних во время вооруженных конфликтов как жертв войны и комбатантов.

Ключевые слова: несовершеннолетние, право на жизнь, комбатанты, военные действия, смертная казнь.

Ortinska N. Legal problems of e right to life of minors

The article deals with problems of legal regulation of right to life of minors. The attention to following aspects of law as prohibition of capital punishment and to ensure legal status of minors during military operations. Attention is paid to improvement of international and national law to ensure right to life of minors in armed conflict as combatants and war devour.

Key words: minors, right to life, combatants, war, death penalty.

УДК 35:639.1(477)

О. Р. Проців

кандидат наук із державного управління,
головний спеціаліст
Івано-Франківського обласного управління лісового
та мисливського господарства

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРУ МИСЛИВСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА У ЛЬВІВСЬКОМУ ВОЄВОДСТВІ (1920-1939 РР.)

Висвітлено компетенцію Львівського воєводи у галузі мисливського господарства в частині надання у користування мисливських угідь, охорони дичини, реалізації продукції полювання. Проаналізовано правозастосування мисливського законодавства на території Львівського воєводства та вплив громадських мисливських організацій, зокрема міського мисливського товариства у Львові, Малопольського мисливського товариства, мисливського товариства імені Святого Губерта, ловецького товариства «Тур», на органи державної влади з метою лобювання власних інтересів. Показано вплив органів державної влади на ефективність мисливства на території воєводства та сприяння мисливських товариств у організації охорони мисливських видів тварин. Проаналізовано інституційну складову органів державної виконавчої влади (воєводств та повітів) та територіальних органів місцевого самоврядування у компетенції державного управління галуззю мисливства. Виявлено причинно-наслідкові зв'язки між державним управлінням галуззю мисливського господарства та ефективністю його ведення в частині чисельності популяції дичини.

Ключові слова: мисливство, Львівське воєводство, полювання, Друга Річ Посполита.

Постановка проблеми. У мисливському господарстві України існує низка проблем функціонального, інституційного, організаційного спрямування, що негативно впливає на результати його діяльності, знижує рівень ефективності, призводить до збитковості. Зокрема це ті проблеми, що пов'язані з користуванням мисливськими угіддями, охороною мисливських видів тварин, компетенцією мисливських органів, компетентністю посадових осіб, відшкодуванням збитків, завданих мисливськими тваринами, регулюванням допуску мисливців до права полювання, охороною мисливських угідь від незаконного полювання тощо.

Вирішення означених проблем потребує наукового підходу для пошуку шляхів удосконалення механізму регулювання мисливства в Україні, методологічних підходів щодо їх реалізації, вивчення, узагальнення та використання найкращого досвіду. Організація правозастосування

у мисливському господарстві Львівського воєводства служить цінним історичним досвідом для організації мисливства в умовах сучасної України.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Незважаючи на доволі велику чисельність наукових праць із проблем державного регулювання мисливського господарства, питання правозастосування у галузі мисливського господарства у Львівському воєводстві недостатньо досліджувалося. Серед учених, які вивчали цю проблематику, – В. Калуський, Г. Мальсбург, Г. Малетц, Й. Кожонек.

Метою дослідження є висвітлення та аналіз законодавчого забезпечення органів державної виконавчої влади у галузі мисливського господарства у досліджуваній період та практика його застосування на прикладі Львівського воєводства, оскільки в умовах сучасної України в широких мисливських колах точиться дискусія щодо напрацювання ефективного механізму державного управління в галузі мисливства.

Виклад основного матеріалу. З розпадом Австро-Угорської імперії Галичина відходить до Другої Речі Посполитої, у складі якої 23 грудня 1920 року утворюється Львівське воєводство. Друга Річ Посполита була утворена з трьох адміністративних одиниць, а саме: Королівства Галичини, Царства Польського та частини Пруссії, де діяли і продовжували діяти у межах цих територій мисливські закони цих адміністративних одиниць. Лише у 1927 році був прийнятий Мисливський закон Другої Речі Посполитої, дія якого розповсюджувалася вже на всю територію країни.

У Галичині таких адміністративно-територіальних утворень як воєводства не існувало. Відповідно до Мисливського закону від 1908 року, який діяв до 1927 року, повноваження державного управління у галузі мисливського господарства покладалися на старосту (керівника) повіту, який здійснював нагляд за виборами у мисливських спілках та затверджував їхнє рішення, організовував аукціони з надання права полювання, здійснював контроль за діяльністю мисливських господарств. Перед старостою повіту мисливський охоронець був зобов'язаний скласти відповідну присягу, а староста повинен був видати йому відповідне посвідчення та відзнаки охоронця. До повноважень керівників гмін належало посередництво між мисливцями та селянами під час конфліктів при завданні останнім збитків дикими тваринами [1].

Мисливський закон від 1927 року покладав на Міністерство сільського господарства, воєводу та старост державне управління та контроль у галузі мисливського господарства і визначав, що керівник воєводства – воєвода, мав право: організувати облавне полювання на хижаків, якщо вони загрожували свійським тваринам чи громадянам; скасувати рішення старости; приймати розпорядження про терміни полювання на території воєводства [2]; вимагати від мисливців здати зброю на необмежений період, тоді як повітова влада мала компетенцію вилучати зброю на 14-денний термін [3].

Для практичної організації державного управління у Львівському воєводстві розпорядженням воєводи від 27 грудня

1930 року справи управління мисливством належали до адміністративно-правового департаменту воєводства, а до повноважень старости – видача мисливських квитків та надання у користування мисливських угідь, встановлення обмежень на полювання на території старости, контроль за полюванням, вирішення конфліктів із відшкодування збитків, організація оренди права полювання, оплата податку за оренду права полювання, організація державного нагляду за мисливством [4]. У мисливській діяльності староста повинен був координуватись із адміністративним департаментом воєводи [5]. У 1931 році вперше при лісовому референті був організований відділ мисливства, до повноважень якого відносились: організація охоронного часу, контроль за дотриманням мисливського закону на території воєводства, видача дозволів на використання капканів та подібних знарядь для знищення хижаків, видача дозволів на відстріл мисливських тварин для наукових цілей, представлення справ по мисливству в судах першої та другої інстанцій [6]. Крім повноважень у галузі мисливства, воєвода мав певні повноваження й у галузі рибальства. Зокрема, стаття 52 Закону «Про риболовство» від 07 березня 1932 року передбачала, що органи воєводської влади позначали риболовні снасті, які виключно повинні були використовуватися для вилову риби [7].

З прийняттям у 1927 році мисливського законодавства Другої Речі Посполитої Міністерство сільського господарства розпорядженням № 295 зобов'язало воєвод ознайомити населення з новими вимогами закону. Для цього воєводи повинні були організувати випуск плакатів затвердженого зразка та розмістити їх у всіх гмінах, відділках поліції, залізничних вокзалах [8].

Реалізуючи свої повноваження, Львівський воєвода здійснював перевірки стану мисливського господарства, звертав увагу на неухильне виконання вимог статті 27 Мисливського закону [9], так як при перевірці його інспекція виявила ряд порушень при видачі мисливських квитків.

Велику роль в організації мисливського господарства на території Львівського

воєводства відігравали громадські організації. У Львові знаходився офіс Мало-польського мисливського товариства, що діяло на території колишньої Галичини і охоплювало Львівське, Тернопільське та Станіславське воєводства [10]. За кожним повітом був закріплений делегат товариства, який виступав одночасно радником старости і здійснював громадський контроль на території повіту [11]. В 1937 році товариство нараховувало 1 290 осіб [12].

Вагомий вклад в організацію державного управління галуззю у Львівському воєводстві зробили й товариства, що вели мисливське господарство. Серед них варто виокремити міське мисливське товариство у Львові, засноване в 1839 році [13], яке для мотивації поліції до боротьби з браконьєрами з 1937 по 1939 рік профінансувало премії на загальну суму 105 золотих. За цей період поліція конфіскувала 4 рушниці, а мисливські охоронці – карабін та рушницю. Було затримано навіть одного мисливського охоронця, який займався браконьєрством [14]. Крім того, у 1876 році у Львові було створено мисливське товариство імені Святого Губерта [15]. Відповідно до статті 2 статуту товариства головним його завданням була організація мисливців для контролю за виконанням Мисливського закону в частині запобігання випадків браконьєрства [16]. Практично аналогічну мету ставило перед собою й ловецьке товариство «Тур», статут якого був затверджений рескриптом Львівського воєводства ч. 13090/22 від 29 серпня 1922 року. Відповідно до статті 6 статуту мета товариства полягала у «допомозі владі контролювати виконання вимог Мисливського закону та переслідувати осіб, які його не дотримувалися» [17].

До компетенції воєводи належала реєстрація статутів мисливських товариств, що вели мисливське господарство на території воєводства [18]. Крім того, на воєводу покладалася відповідальність за належне ведення боротьби з браконьєрами. Львівський воєвода видав навіть із цього приводу розпорядження № 7634, в якому нагадував суддям Львівського апеляційного округу та старостам, що відповідно до статті 51 нового Мисливського закону від 1927 року розгляд справ із порушень

правил полювання майже повністю переходить у суди [19]. Компетенція організації державного управління мисливською та рибальською галузями у Львівському воєводстві відносилася до 4-го промислового відділу, керівником якого був Тадеуш Плонський [20].

Одним із головних чинників впливу на ефективність ведення мисливського господарства є регулювання добування мисливських видів тварин. Цей механізм широко використовувався у Другій Речі Посполитій. У випадку зменшення чисельності мисливських видів дичини на певній території розпорядженням воєводи припинялося полювання [21]. Як свідчать дані «Збірника розпоряджень Львівського воєводства», львівський воєвода практично щороку приймав розпорядження щодо врегулювання термінів полювання. Відповідно до розпорядження львівського воєводи від 18 грудня 1928 року на території гміни Коштова Перемиського повіту було на три роки заборонено будь-яке полювання до 31 жовтня 1931 року; [22] на два роки заборонялося полювати на території гміни Пловець Сяноцького повіту [23]. Більш радикальний метод із охорони дичини був передбачений у розпорядженні воєводи від 26 квітня 1929 року: на території цілого воєводства було заборонено полювання на куріпок із 01 вересня до 30 листопада; [24] у розпорядженні від 06 серпня 1929 року на всій території воєводства на півтора місяця був зменшений термін полювання на зайців, на місяць – на оленів-самців [25]. У зв'язку з низькою щільністю поголів'я у розпорядженні воєводи від 06 грудня 1929 року було достроково припинено полювання на території воєводства на куріпок, зайців та самців косулі [26]. Воєвода вживав заходів щодо збільшення чисельності дичини і в наступні роки. Зокрема, розпорядження від 06.12.1929 р. врегульовувало терміни полювання на 1930 рік на території Львівського воєводства: самців косулі заборонялося добувати в період із 15.06 до 01.10, куріпки – від 15.09 до 1.11, зайців – від 15.01 до 31.10. [27]. У 1931 році відповідно до розпорядження від 12 грудня 1930 року № 3505/30 заборонялося добувати оленів із 01 січня до 31 серпня і від

16 жовтня до 31 грудня. На косуль дозволялося полювати лише з 16 червня до 31 жовтня 1931 року, на зайців – лише з 01 листопада до 31 грудня 1931 року. Повністю було заборонено полювання на фазанів протягом усього 1931 року [28].

Керуючись статтею 52 Мисливського закону, конкретні терміни полювання встановлювалися на 1932 рік [29]. У зв'язку зі зменшенням чисельності зайців у 1935 році полювання на них заборонялося з 20 по 31 січня включно відповідно до розпорядження воєводи від 27 грудня 1934 року [30]. Практично аналогічні розпорядження приймав воєвода й у 1938 р. [31] та у 1939 р. [32]. Не залишилась поза увагою місцевої влади й організація торгівлі дичиною у Львові. Зокрема, відповідно до п. 6 розпорядження львівського старости від 09 січня 1937 р. «Про графік роботи їдалень та торгових підприємств у Львові» рибою та дичиною у Львові дозволялося торгувати у будні дні з 7.00 до 19.00, а у передсвяткові дні та суботи – з 8.00 до 20.00 [33].

Слід відмітити непогані економічні показники ведення мисливського господарства у Львівському воєводстві. Для прикладу, лише у мисливський сезон 1930–1931 рр. тут було добуто 552 голови самців оленя, а у Тернопільському воєводстві за цей період – 172, тоді як у мисливському сезоні 2013–2014 рр. у Львівській області всього добуто лише оленів – 20 голів (майже в 27 разів менше, ніж у Львівському воєводстві). Також у мисливському сезоні 1930–1931 рр. у Львівському воєводстві добуто 44 454 зайців, кабанів – 469 голів [34].

**Чисельність добутих
мисливських видів тварин**

Вид тварин / мисливський сезон	1931/32	1932/33	1933/34
Заєць	44454	46334	55272
Косуля	552	796	1469
Кабан	468	458	442
Лисиця	1260	1834	1592
Дика качка	2956	3819	4119
Куріпка	3053	11066	21416

Усього на території державних лісів Львівського воєводства у 1928 році обліковувалося 47 оленів, 550 косуль, 27 вовків, 79 кабанів [37]. У 1937 році на території Львівського воєводства обліковували 1 711 гол. кабанів, у Станіславському – 2 101 гол., на території Другої Речі Посполитої – 15 358 гол. [38].

Слід зауважити, що відповідно до закону від 18 березня 1924 року встановлювався податок за користування мисливськими угіддями, вартість якого коливалася залежно від воєводства, а вся територія Другої Речі Посполитої була поділена на 4 зони. Львівське, Тернопільське та Станіславське воєводства відносилося до четвертої, де податок був найнижчим і становив лише 1 грош за 1 гектар мисливських угідь, тоді як у першій зоні вартість оренди одного гектара становила 20 грош [39].

Свої досягнення у галузі мисливства Львівське воєводство представляло на численних виставках мисливських трофеїв. Позитивну роль відігравав львівський воєвода – Владислав Беліна-Празмовський (1933–1937 рр.). Він особисто постійно брав участь у полюваннях, а його здобутки не оминала тодішня мисливська преса: трофейні олені з Перегінська [40] і Старяви (Мостиський район) 1935 року [41]. На третій виставці мисливських трофеїв у Варшаві 1934 року Львівське воєводство виставило 98 мисливських трофеїв, причому в двох номінаціях – кращий трофей кабана та косулі зайняли перші місця. Крім того, золотої медалі були удостоєні трофей рисі, два трофейних кабани, три олені та 4 косулі [42].

Висновки. Аналіз законодавчого забезпечення державного управління галуззю мисливського господарства та інституційного забезпечення органів місцевої влади в період Другої Речі Посполитої показав, що воєводи мали широкі повноваження для впливу на галузь мисливського господарства. Головним чином дії Львівського воєводи були спрямовані на підвищення ефективності галузі мисливського господарства, які полягали у забезпеченні охорони від незаконного полювання, регулюванні термінів полювання та реалізації дичини. Велику роль в організації державного управління відігравали громадські

мисливські організації. Позитивно позначилися на організації мисливства спеціалізовані виставки. Порівнюючи із сучасним станом ведення мисливського господарства у Львівській області, ефективність ведення мисливського господарства у Львівському воєводстві була вищою.

Список використаної літератури:

1. Posiedzenie 1-36 // Stenograficzne sprawozdania z pierwszej sesji dziewiątego peryodu Sejmu krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskie z roku 1908 od 15.wrzesnia do 5 listopada 1908. – Lwów, 1908. – S. 2054–2067.
2. Kałuski W. Prawo Łowieckie Warszawa: Wydawnictwo związku pracowników administracji gminnej rz.p., 1928. – S. 1–81.
3. Maletz H. Przepisy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, łowieckie / H. Maletz. – 1933. – S. 8–30.
4. Zarządanie Wojewody lwowskiego z dnia 27 grudnia 1930 r.w sprawie Statutu organizacyjnego i szczegółowego podziału czynności Starostw Województwa lwowskiego // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1930. – № 16. – 31 grudnia. – S. 294.
5. Szczegółowy podział czynności w starostwach powiatowych // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1931. – № 23. – 20 grudnia. – S. 319–321.
6. Szczegółowy podział czynności w urzędzie wojewódzkim Lwowskim // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1931. – № 22. – 18 grudnia. – S. 335–356.
7. Korzonek J. i Rosenblüth I. Kodeks zobowiązań: komentarz. T.2. – wyd. drugie. – Kraków: Księgarnia powszechna, 1937. – S. 2471–2495.
8. Wprowadzenie w życie nowego prawa łowieckiego//Łowiec Polski – 1928. – № 8. – S. 119.
9. Okólnik № 4. Do wszystkich Panów Starostów powiatowych na obszarze Województwa lwowskiego i do Pana Prezydenta miasta Lwowa // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1932. – № 5. – 31 marca. – S. 74–75.
10. Statut małopolskiego towarzystwa łowieckiego stowarzyszenia zarejestrowanego // Łowiec. – 1938. – № 21–22. – S. LXX–LXXIV.
11. Malsburg H. Jeszcze słowo o łowiectwie w lasach rządowych//Przegląd myśliwski i łowiectwo polskie. – 1924. – № 5. – S. 4–5.
12. Z polskiego związku łowieckiego//Łowiec Polski. – 1938. – № 11. – S. 224.
13. Krogulski S. Szkic dziejów łowiectwa w Polsce / Seweryn Krogulski // Łowiec. – 1916. – № 9–10. – S. 72–75.
14. Zaklika Z. Miejskie towarzystwo myśliwskie we Lwowie / Zenon Zaklika //Łowiec. – 1939. – № 11–12. – S. 112–113.
15. Wacek R. Łowiectwo w Małopolsce // Łowiectwo Polskie. – 1921. – № 3. – S. 37.
16. Towarzystwo myśliwych im. Św. Huberta we Lwowie. Sprawozdanie z czynności Towarzystwa w pierwszym roku swego istnienia // Łowiec. – 1880. – № 12. – S. 184–185.
17. Статут і правильник ловецького товариства «Тур» у Львові. – Львів: Наук.товариство ім. Т. Шевченка, 1926.
18. Статут і правильник ловецького товариства «Тур» у Львові. – Львів: Наук.товариство ім. Т. Шевченка, 1926. – 1 с.
19. Czerwiński Okólnik // Łowiec – 1928. – № 9. – S.144.
20. Haliczani, kalendarz powszechny na rok pański 1930. – Lwów: Drukarnia K. Pillera, 1930. – 20 s.
21. Kilka słów o Polskim Prawie łowieckim // Łowiec – 1928. – №15. – s.238–239.
22. Lwów, 18 grudnia 1928. Komunikat // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1929. – № 1. – 2 stycznia. – 2 s.
23. L. SA. 17378 ex 1928. Komunikat // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1929. – № 2. – 20 stycznia. – 36 s.
24. Rozporządzenie wykonawcze Wojewody Lwowskiego z dnia 26 kwietnia 1929 r. L. 18 (low.) o zakazie polowania na sarny-kozły oraz kuropatwy na obszarze Województwa, lwowskiego // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1929. – № 10. – 10 maja. – 110 s.
25. Rozporządzenie Wojewody Lwowskiego z dnia 6 sierpnia 1929. L. RL. 50 / łow.o rozszerzeniu czasu ochronnego dla zajęcy i jeleni byków na obszarze Województwa lwowskiego//Lwowskidziennikwojewódzki. – 1929. – № 15. – 6 sierpnia. – 179 s.
26. Zarządzenie Wojewody lwowskiego z dnia 6 lutego 1929 L. R. L. 172 w sprawie rozszerzenia czasu ochronnego na dzikie zwierzęta łowne w gminie Górno, // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1929. – № 4. – 25 lutego. – 59 s.
27. Terminy ochronne ustanowione dla poszczególnych województw // Łowiec Polski – 1930. – № 34. – 689 s.
28. Rozporządzanie Wojewody lwowskiego z dnia 12 grudnia 1930 r. L. R. L. 3505/30

- r. o ustanowieniu czasów ochronnych dla zwierzyny łownej, obowiązujących w r. 1931 na terenie województwa lwowskiego. // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1930. – № 16. – 31 grudnia. – S. 297–298.
29. Czasy ochronne dla zwierzyny łownej na rok 1932 // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1931. – № 24. – 31 grudnia. – S. 365–366.
30. Rozporządzenie Wojewody Lwowskiego z dnia 27. grudnia 1934 r. o rozszerzeniu czasu ochronnego dla zajęty szaraków na obszarze Województwa Lwowskiego // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1935. – № 1. – 15 stycznia. – 3 s.
31. Ogłoszenie Urzędu Wojewódzkiego lwowskiego z dnia 17 stycznia 1938 w sprawie czasu ochronnego dla zwierzyny łownej na rok 1938 // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1938. – № 2. – 31 stycznia. – 12 s.
32. Ogłoszenie Wojewody Lwowskiego z dnia 19 stycznia 1939 r. w sprawie czasów ochronnych dla zwierzyny łownej na rok 1939 // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1939. – № 3. – 1 lutego. – S. 22.
33. Zarządzenie Starosty grodzkiego lwowskiego z dnia 9. stycznia 1934 r. o godzinach otwarcia i zamykania jadalni, oraz o godzinach handlu i godzinach otwarcia zakładów handlowych i niektórych przemysłowych w mieście Lwowie. // Lwowski dziennik wojewódzki. – 1934. – № 2. – 31 stycznia. – S. 326–330.
34. Statystyka łowiecka//Łowiec. – 1932. – № 4. – S. 49.
35. Statystyka łowiecka//Łowiec. – 1935. – № 6. – S. 72.
36. Statystyka łowiecka//Łowiec – 1933. – № 22. – S. 261.
37. Kalendarz Myśliwski na 1929 rok. – Warszawa: Polski związek Stowarzyszeń łowieckich, 1929. – S. 48–70.
38. Pilawski S. Rozmieszczenie dzika w Polsce/ Stanisław Pilawski //Łowiec. – 1938. – № 1–2. – S. 9–11.
39. Kalendarz myśliwski na 1934 rok. – Warszawa: Polski związek Stowarzyszeń łowieckich, 1934. – S. 205–207.
40. Mniszek A. Z Karpat / Albert Mniszek/// Łowiec. – 1935. – № 13. – S. 157–158.
41. Rykowisko w 1935r. w lasach państwowych// Łowiec. – 1935. – № 13. – S. 158–160.
42. III pokaz trofeów łowieckich w Warszawie// Łowiec. – 1934. – № 13–14. – S. 101–105.

Против А. Г. Государственное управление сектором охотничьего хозяйства во Львовском воеводстве (1920-1939 гг.)

Освещена компетенция львовского воеводы в области охотничьего хозяйства в части предоставления в пользование охотничьих угодий, охраны дичи, реализации продукции охоты. Проанализировано правоприменение охотничьего законодательства на территории Львовского воеводства и влияние общественных охотничьих организаций, в том числе городского охотничьего общества во Львове, Малопольского охотничьего общества, охотничьего общества имени Святого Губерта, ловчей общества «Тур», на органы государственной власти с целью лоббирования собственных интересов. Показано влияние органов государственной власти на эффективность охоты на территории воеводства и содействие охотничьих обществ в организации охраны охотничьих видов животных. Проанализирована институциональная составляющая органов государственной исполнительной власти (воеводств и уездов) и территориальных органов местного самоуправления в компетенции государственного управления отраслью охоты. Выявлена причинно-следственная связь между государственным управлением отраслью охотничьего хозяйства и эффективностью его ведения в части численности популяции дичи.

Ключевые слова: охота, Львовское воеводство, Вторая Речь Посполитая.

Protsiv A. Public Administration of Sector hunting in Lviv province (1920-1939)

It was elucidated Lviv governor's competence in field of hunting to provide for use of hunting grounds, game protection, sales of hunting products. It was analyzed law enforcement of hunting in Lviv province and impact of public hunting organizations, including Urban Wildlife Society in Lviv, Malopolsk Hunting Society, Wildlife Society of St. Hubert, hunter society «Tour», to state authorities to lobby their interests. It was researched influence of government on effectiveness of hunting in territory of province and promotion of hunting associations in organization of hunting species. It was analyzed institutional component of state executive bodies (provinces and districts) and territorial local authorities in competence of public sector management of hunting. It was found causal relations between public sector management and hunting efficiency of its conduct in terms of game's population size.

Key words: hunting, Lviv province, hunting, Second Commonwealth.

УДК 340.12:327.39

М. Ю. Щирба

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії та історії держави і права
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ПРИНЦИП ПАРТНЕРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ У СИСТЕМІ ВІДНОСИН «МЕДИЧНИЙ ПРАЦІВНИК – ПАЦІЄНТ»: ПРАВОВИЙ ПІДХІД

Стаття присвячена дослідженню аспектів взаємодії пацієнта та медичного працівника як принципу забезпечення належного правового статусу пацієнта в демократичній державі. Акцентовано увагу на принципах взаємодії медичного працівника і пацієнта, що, на думку автора, включає такі юридичні складові: право пацієнта на згоду в усіх медичних діях, що субординується з обов'язком лікаря та органів охорони здоров'я надати повну інформацію для прийняття рішення пацієнтом; свобода вибору медичних процедур, медичних закладів та медичного спеціаліста; право на індивідуальний підхід у лікуванні, де пацієнт виступає активним учасником.

Ключові слова: пацієнт, медичний працівник, інформаційна згода, індивідуальний підхід у лікуванні, медичне втручання.

Постановка проблеми. Принцип взаємодії «медичний працівник – пацієнт» є одним із основоположних у концепті правового статусу пацієнта та визначальним для правової політики в галузі охорони здоров'я. Відносини між пацієнтами та медичними працівниками встановлюють морально-ціннісні основи медичної допомоги та сприяють альянсу взаємодії для досягнення спільної мети – збереження та відновлення здоров'я пацієнта. Тому дослідження взаємовідносин між медичними працівниками та пацієнтами носять не тільки моральний та етичний аспекти, а й юридичний вимір, оскільки встановлюють відповідність правовідносин вимогам сучасних медичних стандартів.

Прерогативою для правового статусу пацієнта відповідно до світових стандартів є подолання концепту патерналізму у відносинах сфери охорони здоров'я. Це є той спадок, що перейшов до нас від часів командно-адміністративної системи та ще й зараз призводить до гальмування реформ у медицині. На сьогодні вагомою проблемою є відхід від патерналістського сприйняття відносин у сфері охорони здоров'я, оскільки не держава, а сама особистість несе відповідальність за індивідуальне здоров'я, його підтримання, збереження

та відновлення. Безумовно роль зовнішніх факторів, як-то державна політика, екологічні, економічні, організаційні фактори, має вагоме значення. Однак пацієнт є домінантним суб'єктом у відносинах сфери охорони здоров'я. Основними взаємовідносинами повинні стати партнерські стосунки між лікарем та пацієнтом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом у науковій літературі активна увага звертається на проблеми у сфері охорони здоров'я. Більшість проблем розглядаються з погляду галузевого правознавства, зокрема новизною відзначаються наукові доробки І. Венедіктова, Д. Гергеля, С. Стеценко, І. Сенюти, В. Третякової та ін. Однак розгляд проблеми взаємовідповідальності та взаємодії сторін у відносинах охорони здоров'я потребує ґрунтовнішого аналізу та комплексного підходу з погляду загальнотеоретичної юриспруденції.

Метою статті є аналіз взаємодії пацієнта та медичних працівників як принципу забезпечення належного правового статусу пацієнтів.

Виклад основного матеріалу. Партнерські стосунки у відносинах «пацієнт – медик» передбачає індивідуальний підхід до пацієнта та високий рівень автономії пацієнта при прийнятті медичного рішення, свобода реалізації прав пацієн-

та. У медицині така взаємодія обумовлюється поняттям «терапевтичний альянс», до основних умов формування якого відносяться: «значна втрата енергії» як із боку пацієнта, так і терапевта; специфічний розподіл ролей, коли терапевт співпрацює з пацієнтом; налагоджений особистий контакт, заснований на довірі та взаєморозумінні обох учасників; стабільність відносин, які забезпечуються наявністю підтримки з боку терапевта і активною позицією хворого в терапевтичному процесі [1].

Основним аспектом побудови стосунків між медиком та пацієнтом є довіра, що є ключовим концептом для їх комунікації. Довіра визначається як психологічне ставлення або взаємини партнерів, які формуються на основі зіставлення їх взаємних оцінок, установок, уявлень і очікувань [2, с. 69]. Довіра мобілізує активність відносин, сприяє інтеграції пацієнта в медичні відносини та виробленню оптимального результату для індивідуума. Саме довіра формує взаємовідносини лікаря та пацієнта як рівноправних партнерів.

Погоджуючись із тим, що психологічно-моральний аспект є домінантним, все ж правові характеристики відносин є дієвим фактором формування відносин між лікарем та пацієнтом. Тому звернемо увагу, що принцип взаємодії, на нашу думку, має такі юридичні складові:

1. Право пацієнта на згоду в усіх медичних діях, що субординується з обов'язком лікаря та органів охорони здоров'я надати повну інформацію для прийняття рішення пацієнтом.

Визначене право включає два елементи. По-перше, право пацієнта на інформацію про стан свого здоров'я та медичну інформацію, що з цим пов'язана (переваги та ризики медичних процедур, вартість медичної допомоги, знання про новітні досягнення, альтернативні засоби лікування тощо), і, відповідно, обов'язок лікаря надати таку інформацію.

Міжнародні документи визначають критерії цієї інформації. Ми можемо узагальнити їх таким чином: а) вичерпність, тобто повнота інформації, включаючи медичні факти щодо свого стану, дані про можливий ризик і переваги запропонованих

і альтернативних методів лікування, дані щодо можливих наслідків у разі відмови від лікування, інформацію про діагноз, прогноз і план лікувальних заходів; б) доступність, тобто у зрозумілій для пацієнта формі відповідно до культурних цінностей та звичок пацієнта, уникаючи незвичних термінів, мовою, яку може зрозуміти пацієнт;

в) відкритість інформації для пацієнта, за винятком випадків, коли є вагомі підстави думати, що надання медичної інформації не лише не принесе користі, але й заподіє пацієнту серйозної шкоди.

Деякі науковці (В. Сердюк, В. Корогод, С. Козодаєв) найбільш оптимальним варіантом вважають так званий «стандарт раціонального пацієнта», відповідно до якого медичний працівник при наданні інформації орієнтується на посередні показники знань непрофесіоналів у галузі медицини. У зв'язку з цим обсяг інформування буде орієнтований на середні показники сприйняття звичайного громадянина, що не має спеціальних знань у сфері медицини [3, с. 18]. Погоджуючись із такою позицією, все ж визначимо обов'язкову вимогу до лікарів – необхідність зниження цього стандарту в залежності від індивідуального сприйняття пацієнтом інформації та відповідно до окремої клінічної картини захворювання.

По-друге, медична допомога повинна здійснюватися виключно за умови наявності добровільної, попередньої згоди пацієнта. Отже, для застосування методів діагностики, профілактики та лікування чи використання будь-яких компонентів людського тіла необхідна попередня згода пацієнта. Ця інформаційна згода є підтвердженням того, що пацієнт свідомо, отримавши повну комплексну інформацію про планове медичне втручання чи інші процедури, самостійно приймає рішення щодо дозволу чи відмови у дозволі такого втручання. Добровільність згоди виключає будь-який зовнішній вплив на рішення пацієнта, його психологічний чи фізичний примус до надання чи, навпаки, не надання такої згоди. Тим самим пацієнт засвідчує, що особи, які здійснюють медичне втручання, не порушили його право особистої свободи.

Окрему увагу Всесвітня медична асамблея присвятила правовому регулюванню біологічних обстежень людини, де чітко визначений обов'язок наявності інформаційної згоди пацієнта. Рекомендації для лікарів, які проводять біологічні обстеження людини (Гельсінська декларація) [4], визначає, що при проведенні будь-якого дослідження на людині кожний потенційний учасник експерименту повинен бути відповідним чином поінформований про мету, методи, очікувані результати і можливу небезпеку цього експерименту, а також про можливі незручності, пов'язані з його проведенням. Учасники експерименту повинні бути попереджені про те, що вони можуть відмовитися від участі в експерименті взагалі, а також можуть припинити свою участь у експерименті в будь-який момент. Лікаря належить отримати від учасника експерименту добровільну інформовану згоду, бажано в письмовій формі.

Пропозиція Комітету міністрів держав-учасниць про медичні дослідження на людині № R (90) 3 [5] визначає, що ніяке медичне дослідження не може проводитися без інформованої, вільної і конкретної згоди особи, яка йому піддається. Також розширюються часові рамки цієї згоди шляхом вказівки можливості вільно відкликати згоду на будь-якій стадії дослідження, і особа, яка піддається дослідженню, повинна бути поінформована про залучення до дослідження, про її право відкликати свою згоду.

Визначивши загальні права, слід звернути увагу на винятки, тобто випадки, які зумовлюють можливість медичного втручання без отримання попередньої особистої згоди:

– категорія та тяжкість захворювань, що позбавляють особу можливості прийняти особисте адекватне рішення. В першу чергу, це захворювання психічного характеру. Тут слід звертати увагу на індивідуальний стан пацієнта. Положення і погляди Всесвітньої психіатричної асоціації про права і юридичний захист психічно хворих [6], що прийняті Генеральною асамблеєю ВПА, визначають, що госпіталізація або лікування не повинні проводитися проти волі пацієнта, якщо тільки пацієнт не страждає на серйозну психіч-

ну хворобу. Гавайська декларація II пояснює ширше: «Жодне лікування не повинно здійснюватися проти волі пацієнта, крім випадків, коли з причини психічного захворювання він не може сформулювати свою думку, а без лікування вірогідна серйозна шкода для пацієнта та інших осіб» [7]. Терміновість лікування та запобігання шкоди пацієнту чи іншим особам є випадками, коли лікування проводиться без інформаційної згоди, але лише до моменту, коли особа зможе сама приймати рішення.

ООН визначає принципи захисту осіб із психічними захворюваннями і покращення психіатричної допомоги [8], де встановлено, що запропонований план лікування пацієнта може здійснюватися без інформованої згоди пацієнта, якщо існують такі умови: а) пацієнт відповідний час утримується в примусовому порядку; б) незалежний орган, який має у своєму розпорядженні всю відповідну інформацію, визнає, що у відповідний період часу пацієнт не здатний давати чи не давати інформовану згоду на запропонований план лікування або з урахуванням безпеки самого пацієнта та інших осіб визначає, що пацієнт не дає згоди необґрунтовано, якщо це передбачено внутрішнім законодавством; в) незалежний орган визнає, що запропонований план лікування найкращим чином відповідає інтересам здоров'я пацієнта;

– вік особи, що не дозволяє прийняти свідоме рішення про інформаційну згоду. В національному законодавстві цей вік становить 15 років. За таких осіб інформаційну згоду дає законний представник, проте самого пацієнта також слід долучати до процесу прийняття рішення у тій мірі, наскільки дозволяє його стан.

Інформаційна незгода на медичне втручання, що подана законним представником, на відміну від особистої відмови від лікування, може бути оскаржена. У випадках, коли законний представник не дає згоди на медичне втручання, а лікар або інший виробник медичних послуг вважає, що в інтересах пацієнта втручання варто зробити, рішення повинно бути прийняте судом або іншою арбітражною інстанцією (п. 3.6 Декларації про політику у сфері забезпечення прав пацієнтів у Європі [9]);

– невідкладність медичної допомоги при неможливості пацієнта висловити свою волю. В цьому разі діє презумпція згоди, тобто вважається, що інформаційна згода пацієнта існує, крім випадків, коли пацієнт раніше заявив, що не погодиться на медичне втручання в ситуації, що подібна тій, в яку він потрапив (п. 3.3. Декларації про політику у сфері забезпечення прав пацієнтів у Європі [9]).

Науковці визначають, що національне законодавство в цьому напрямі потребує удосконалення. «Закон, – стверджують вони, – не містить жодного переліку невідкладних випадків, які становлять реальну загрозу життю хворого, що дають лікарю право оперувати та застосовувати складні методи діагностики без згоди самого хворого чи його законних представників. Закон закріплює право лікаря без згоди проводити медичне втручання, але лише у виняткових випадках, коли зволікання при встановленні діагнозу чи проведенні операції загрожує життю хворого. Вказане законодавче положення доцільно було б деталізувати, щоб уникнути надмірної кількості «медичних справ» за позовом пацієнтів на діяння медичного персоналу» [3, с. 21]. Все ж не можемо погодитися з позицією цитованих науковців у необхідності чіткого переліку. Вважаємо, що такий перелік не може охопити всіх можливих випадків, а концентрація нормотворця на деяких із них призведе до ще більшої невизначеності та різновекторності тлумачення.

2. Свобода вибору медичних процедур, медичних закладів та медичного спеціаліста (вказане право Декларація про політику у сфері забезпечення прав пацієнтів у Європі називає «правом на самовизначення» [9]). Свобода вибору передбачає можливість власної автономії. Автономія розуміється як форма вибору, як особиста свобода дій, реалізація якої дозволяє людині ухвалювати рішення і здійснювати вчинки відповідно до своїх цінностей і принципів. Принцип автономії затверджує право особи на невтручання ззовні в її плани і вчинки та, відповідно, обов'язок інших не обмежувати автономні дії.

Як вказує О. Плешко, принцип автономії є абсолютним, а особа має абсолютне

право на повне самовизначення і абсолютну автономність дій. У кожному випадку обмеження автономії повинне спеціально обґрунтовуватися іншими принципами. І якщо в тій або іншій конкретній ситуації вимоги принципу автономії вступають у суперечність із вимогами якого-небудь іншого принципу, наприклад, принципу «не нашкодь», то виникає можливість порушення одного з них. У цих випадках етичний пріоритет завжди належить принципу «не нашкодь» [10, с. 251].

Взаємовідносини між лікарем та пацієнтом складаються на основі особистої комунікації та приватних відносин, тому право обирати лікаря є дуже важливим, включає довіру до лікаря, а внаслідок цього – виконання його порад та рекомендацій у повній мірі.

Це право включає також можливість вибору «механізму надання медичної допомоги», до якого відноситься вибір приватного чи державного сектору органів охорони здоров'я. При цьому Всесвітня медична асамблея закликає держави надавати пацієнту всю необхідну інформацію про особливості кожного механізму (Положення про доступність медичної допомоги).

Також необхідно зосередити увагу на такому. Принцип взаємовідповідальності та взаємодії між лікарем та пацієнтом передбачає не тільки право вибору пацієнтом лікаря, але й утілюється у зворотному праві. «Двадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я» вказує, що в державі повинне бути забезпечене право «обирати лікаря, а лікарю обирати пацієнта» [11]. Таке положення Всесвітньої медичної асамблеї, на наше переконання, потребує наукового тлумачення. Його не слід розуміти як абсолютне право лікаря, що призводить до дискримінації пацієнтів. Навпаки, принципи доступності, рівності та справедливості медичної допомоги підтверджуються на міжнародному рівні неодноразово, вони формують ту загальну основу, від якої відійти не можна за жодних умов та соціально-політичних обставин.

Вищезазначене положення слід розуміти як право лікаря обирати пацієнта, якому

він може надати найбільш якісну допомогу, того пацієнта, який найбільше потребує допомоги лікаря. Таким чином може бути гарантована професійна незалежність лікаря. Лікар повинен бути «вільний від будь-якого зовнішнього впливу при винесенні своїх клінічних чи етичних рішень» [12]. Це право включає можливість лікаря відмовитися від надання медичної допомоги за певних визначених за поважні обставин. Згадані «Дванадцять принципів ...» забороняють використовувати це право в екстрених випадках: «Лікар має беззастережний професійний і етичний обов'язок надавати невідкладну допомогу».

3. Право на індивідуальний підхід у лікуванні, де пацієнт виступає активним учасником.

Індивідуальний підхід до лікування слід розуміти як право на діагностичні чи лікувальні програми, максимально адаптовані до його особистих потреб. Європейська хартія прав пацієнта забезпечує право на індивідуальний підхід через встановлення обов'язку медичних служб гарантувати гнучкі програми, орієнтовані на індивідуальні потреби пацієнта [13].

Рекомендації Комітету міністрів державам-учасницям відносно проблеми пацієнта як активного учасника власного лікування № R (80) 4 [14] закликають держави-учасниці застосовувати такі заходи:

- впровадження програми стимулювання активної участі пацієнтів у лікуванні, профілактиці, а також у підтримці, зміцненні і відновленні свого здоров'я і здоров'я оточуючих;

- заснування постійно діючих програм навчання в галузі охорони здоров'я для заохочення активної участі людей у профілактиці здоров'я та наданні собі та близьким першої медичної допомоги;

- на всіх рівнях заохочувати діяльність асоціацій пацієнтів;

- можливість участі пацієнтів у формуванні державної політики в сфері охорони здоров'я;

- сприяння такій політиці і практиці охорони здоров'я, яка повинна призвести до усвідомлення професіоналами свого обов'язку заохочувати активну участь пацієнта в його власному лікуванні.

Висновки і пропозиції. Правовий статус пацієнта повинен ґрунтуватися на принципі взаємодії між медичним спеціалістом та пацієнтом. Патерналістський підхід, що вказує на відсутність індивідуального підходу до пацієнта, не є виправданим у сучасних умовах розвитку державності, оскільки пацієнт повинен нести індивідуальну відповідальність за стан здоров'я та брати відповідальність за результат. Принцип взаємодії медичного працівника і пацієнта включає такі юридичні складові: право пацієнта на згоду в усіх медичних діях, що субординується з обов'язком лікаря та органів охорони здоров'я надати повну інформацію для прийняття рішення пацієнтом; свобода вибору медичних процедур, медичних закладів та медичного спеціаліста; право на індивідуальний підхід у лікуванні, де пацієнт виступає активним учасником.

Список використаної літератури:

1. Orlinsky D.E. The good therapy hour: experiential correlates of patients and therapists evaluation of therapy session / D.E. Orlinsky, K.I. Howard // Archives of general psychiatry. – 1967. – Vol. 12. – P. 621–632.
2. Купрейченко А.Б. Психология доверия и недоверия / А.Б. Купрейченко. – М. : Изд-во «Институт психологи РАН», 2008. – 571 с.
3. Сердюк В.Г. Концепція добровільної інформованої згоди: зацікавлений погляд із боку пацієнта / В.Г. Сердюк, В.А. Корогод, С.П. Козодаєв // Медична інформатика та інженерія. – 2012. – № 2. – С. 15–25.
4. Гельсінська декларація Всесвітньої медичної асоціації «Етичні принципи медичних досліджень за участю людини в якості об'єкта дослідження»: Всесвітня медична асоціація; Міжнародний документ від 01.06.1964 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/990_005.
5. Рекомендація Комітету міністрів державам-учасницям стосовно медичних досліджень на людині № R(90)3: Рада Європи; Міжнародний документ від 06.02.1990 № R(90)3 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_075.
6. Положення та погляди Всесвітньої психіатричної асоціації про права та юридич-

- ний захист психічно хворих: Всесвітня психіатр. асоціація, ООН; Міжнародний документ від 17.10.1989 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_871.
7. Гавайська декларація II : Всесвітня психіатрич. асоціація; Міжнародний документ від 10.07.1983 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_872.
8. Резолюція 46/119 «Захист осіб із психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги»: ООН; Міжнародний документ від 18.02.1992 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_905.
9. Декларація про політику в сфері забезпечення прав пацієнта в Європі: ВООЗ; Міжнародний документ 30 березня 1994 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.medpractic.com/rus/608/2082/article.more.html>.
10. Плешко О.С. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (Генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) / О.С. Плешко // Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 17–18.04.2008. – Львів, 2008. – С. 251–256.
11. Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я: Всесвітня медична асоціація; Міжнародний документ від 01.10.1963 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990_004.
12. Лісабонська декларація стосовно прав пацієнта: Всесвітня медична асоціація; Міжнародний документ від 01.10.1981// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/990_016.
13. Європейська хартія прав пацієнтів: 15 жовтня 2002 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://biogarmonia.com.ua/docs/charter.pdf>.
14. Рекомендація Комітету міністрів державам-учасницям стосовно проблеми пацієнта як активного учасника свого лікування № R (80): Рада Європи, Міжнародний документ від 30.04.1980 № R(80) 4 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_072.

Принцип партнерского взаимодействия в системе отношений «медицинский работник – пациент»: правовой подход

Статья посвящена исследованию аспектов взаимодействия пациента и медицинского работника как принципа обеспечения надлежащего правового статуса пациента в демократическом государстве. Акцентируется внимание на принципах взаимодействия медицинского работника и пациента, по мнению автора, включает следующие юридические составляющие: право пациента на согласие во всех медицинских действиях, субординируется с обязанностью врача и органов здравоохранения предоставить полную информацию для принятия решения пациентом; свобода выбора медицинских процедур, медицинских учреждений и медицинского специалиста; право на индивидуальный подход в лечении, где пациент выступает активным участником.

Ключевые слова: пациент, медицинский работник, информационное согласие, индивидуальный подход в лечении, медицинское вмешательство.

The principle of partnership in system of relations «health worker – patient»: legal approach

The article investigates aspects of interaction between patient and medical worker as principle of proper legal status of a patient in a democratic state. The attention is focused on principles of health worker and patient interaction including following legal components: right of patient to consent on all medical actions, which correlates with duty of doctor and health authorities to provide complete information for decision making by patient; freedom of choice of medical procedures, medical institutions and medical specialists and right to individual approach in treatment where patient is an active participant.

Key words: patient, medical worker, informative consent, individual approach to treatment, medical intervention.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 340.12:[(007:316.42):341.123]

В. А. Ромащенко

асистент кафедри права Європейського Союзу
та порівняльного правознавства
Національного університету «Одеська юридична академія»

ООН І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглянуто основні декларації, резолюції та принципи, які були прийняті ООН у сфері регулювання інформаційного суспільства, а також їх значення та вплив на процес становлення та функціонування інформаційного суспільства в Україні через прийняття владою цілого комплексу спеціальних нормативно-правових актів.

Ключові слова: інформаційне суспільство, безпека інформаційних відносин, інформаційних простір, правове регулювання.

Постановка проблеми. Розвиток інформаційного суспільства в усьому світі здійснювався неодноразово та за територіями (а в окремих регіонах на сьогоднішній день взагалі відсутній або перебуває у процесі). Впровадження правових засад регулювання такого суспільства теж відбувалося за різних обставин та цілей ведення державної політики, а також темпів розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, враховуючи суспільні потреби. Чималу роль у створенні правового фундаменту регулювання інформаційного суспільства зіграла Організація Об'єднаних Націй. Так, прийняття численних декларацій та принципів у сфері регулювання інформаційних відносин стало у нагоді багатьом країнам світу на початку процесу розбудови інформаційного суспільства. Не стала винятком і Україна, коли взяла за основу ті цілі та принципи, що проголошені Організацією Об'єднаних Націй, Декларацією принципів та Планом дій, напрацьованих на всесвітніх зустрічах на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року;

Туніс, листопад 2005 року) в момент прийняття основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2016 роки, а також цілої низки спеціальних нормативно-правових актів, регулюючих питання захисту персональних даних, інформаційної безпеки, електронного урядування, електронної торгівлі та ін. Саме тому досить цікавим та актуальним є вивчення та аналіз нормативно-правових актів та робочих документів вищезгаданої міжнародної організації у сфері правового регулювання інформаційного суспільства з метою визначення їх ролі та дослідження міжнародної універсальної моделі правового регулювання інформаційного суспільства загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання правового регулювання інформаційного суспільства міжнародними та міжрегіональними організаціями висвітлюються в роботах учених О. Гриценко, П. Клімушина, Б. Колеснікова, М. Латиніна, Ю. Максименко, Є. Макаренка, М. Міхровської, І. Мукомели, С. Попова, В. Політанського, А. Рачинського та ін. Однак, попри значне коло наукових досліджень із окресленої тематики, досі ще не

визначена та не проаналізована універсальність міжнародної моделі правового регулювання інформаційного суспільства.

Метою статті є дослідження основних концептуальних документів, прийнятих ООН, та їхня роль, значення у процесі визнання стратегії побудови інформаційного суспільства та його правового регулювання державами окремо.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних міжнародних організацій, що має значний вплив на регулювання інформаційного суспільства, є ООН. Так, нормативно-правові документи, що прийняті вищевказаною організацією, складають той основний базис інформаційної політики, який потім «транспортується» у національне законодавство демократично спрямованих країн, що бажають залучити своїх громадян до всіх благ інформаційного суспільства.

Дуже влучно Є. Макаренко пише, що «... в більшості розвинених країн за участі політичних лідерів, прогресивних урядів та фінансової підтримки транснаціональних корпорацій реалізуються програми становлення інформаційного суспільства; концепції переходу до інформаційної доби, плани участі у трансформації суспільних інститутів, прийняті міжнародними організаціями ООН/ЮНЕСКО, Світовим банком, Світовою організацією торгівлі, Організацією економічного співробітництва і розвитку. В основу концепцій покладено визначення стратегії інформаційного суспільства, основних положень, умов і пріоритетів міжнародної, регіональної та національної інформаційної політики, формуються політичні, правові, соціально-економічні, культурні та технологічні передумови переходу до інформаційного суспільства, обґрунтовуються специфіка і мета глобальних трансформацій» [1, с. 42]. Тобто, в залежності від того, які ініціативи та цілі розвитку інформаційного суспільства покладені в основу стратегій розвитку держави загалом, і визначаються моделі правового регулювання інформаційного суспільства.

О. Гриценко також вказує на важливість діяльності міжнародних організацій у справі розробки й реалізації стратегій інформаційного розвитку, і до числа най-

цікавіших джерел відносить онлайнові матеріали Організації економічної співпраці та розвитку, Всесвітнього союзу зв'язку, а також державних та інших інституцій, відповідальних за створення «інформаційної магістралі» у США, Канаді, Великобританії, Німеччині, Франції, Австралії, Японії та інших країнах [2].

Вважаємо за необхідне обов'язково вказати на значення та вплив міжнародного співробітництва на організацію суспільного життя та інформаційної сфери. Оскільки розвиток інформаційних, комп'ютерних та телекомунікаційних технологій набуває глобального характеру, інформаційний простір, його розповсюдження та регулювання вже давно вимірюється не тільки державними кордонами, а й має вплив ззовні. Відсутність конкретних територій та меж функціонування інформаційних технологій надає інформаційній сфері чимало переваг на користь можливих варіантів ефективного механізму регулювання та контролю за виконанням покладених зобов'язань.

Розглянемо деякі з кроків, які були зроблені конкретно ООН назустріч створенню ефективного та впливового механізму правового регулювання інформаційного суспільства.

Генеральною Асамблеєю ООН були прийняті декілька резолюцій, які значно доповнили існуючий правовий базис регулювання інформаційного суспільства. На 56 сесії була затверджена Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 56/183 «Всесвітня зустріч на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства» 21 грудня 2001 року. Основними положеннями, які закріплювала дана резолюція, стали [3]:

- рекомендації проведення таких зустрічей із метою обговорення розвитку інформаційного суспільства в два етапи, перший з яких повинен здійснитися 10–12 грудня в Женеві, а другий – у 2005 році в Тунісі;

- відповідальні за підготовку таких зустрічей та порядку денного затвердили міжурядовий підготовчий комітет відкритого складу, який також буде займатися підготовкою варіантів декларацій та планів дій і приймати рішення стосовно процедур

участі інших заінтересованих країн у роботі зустрічі на найвищому рівні;

- ведучу управлінську роль у рамках виконавчого секретаріату тепер буде виконувати Міжнародний союз електро-зв'язку;

- уряди країн зобов'язані брати активну участь у процесі підготовки до зустрічі на найвищому рівні та забезпечувати як можна вищий рівень свого представництва в ній;

- залучення цільової групи з інформаційно-комунікаційних технологій до проведення таких зустрічей;

- було запропоновано міжнародним організаціям, Генеральному секретареві Міжнародного союзу електрозв'язку вносити добровільні фінансові вклади в спеціальний цільовий фонд розвитку інформації та інформаційного суспільства.

Також важливою подією в формуванні інформаційного суспільства на міжнародному рівні в історії людства стало проведення I стадії Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства (BCIC), на якому розглядалося питання побудови глобального інформаційного суспільства вперше в 2003 році. На цьому міжнародному форумі лідери 161 держави світу підписали два стратегічних документи: «Декларацію принципів» та «План дій», котрі визначають напрями подальшого розвитку інформаційного суспільства на всіх рівнях. Це було обумовлено тим, що постала глобальна проблема «цифрового розподілу», яка стала фактично головною причиною виникнення нових соціально-політичних розмежувань, поділу держав світу та громадян на «інформаційно бідних» та «інформаційно багатих», що значною мірою визначає міжнародний імідж, соціально-економічний розвиток, розвиток демократичних процесів та громадянського суспільства, інвестиційну привабливість [4].

Визначальними також стали концептуальні засади та програми розбудови нового інформаційного середовища напрацювання світового саміту «великої вісімки» 2000 р. (Окінава, де й була прийнята Окінавська хартія і стосувалася формування й розвитку політики становлення інформаційного суспільства, а саме: використання

можливостей цифрових технологій; подолання електронно-цифрового розриву; сприяння загальній участі країнами, що досягли успіху у використанні ІТ; подальший розвиток створення умов для розвитку ІТ у розрізі двосторонньої та багатосторонньої співпраці); світового саміту, що проходив у Женеві (Швейцарія, грудень 2003 р.); конференцій ЮНЕСКО, що відбулися в Майнці (Німеччина, 2003 р.) та Парижі (Франція, 2003 р.), саміту з проблем розбудови інформаційного суспільства та суспільства, що ґрунтується на знаннях (Туніс, 2005 р.).

У 2003 році ООН прийняла Декларацію принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті», в якій проголосили напрям обов'язкового використання потенціалу інформаційних та комунікаційних технологій задля досягнення сформульованих у декларації тисячоліття цілей розвитку, а саме: ліквідація крайньої убогості та голоду, забезпечення загальної початкової освіти, сприяння рівності чоловіків і жінок та розширення прав і можливостей жінок, боротьба із захворюваннями, сприяння екологічній усталеності й формування глобального партнерства з метою розвитку для забезпечення більш мирного, справедливого та процвітаючого світу. Ось які принципи встановлює декларація:

- важлива роль органів державного урядування й усіх зацікавлених сторін у сприянні застосуванню ІКТ із метою розвитку;

- інформаційна й комунікаційна інфраструктура – необхідний фундамент відкритого для всіх інформаційного суспільства;

- доступ до інформації та знань;

- нарощування потенціалу;

- зміцнення довіри та безпеки при використанні ІКТ;

- створення сприятливого середовища на національному та міжнародному рівнях;

- додатки на базі ІКТ: переваги в усіх аспектах життя;

- культурна розмаїтість і культурна самобутність, мовна розмаїтість й місцевий контент;

- свобода ЗМІ;

- етичні аспекти інформаційного суспільства;
- міжнародне та регіональне співробітництво [5].

Ще одна не менш важлива за своїм значенням Резолюція прийнята Генеральною Асамблеєю ООН на 59 сесії 10 грудня 2004 року № 59/126 про «Питання відносно інформації». Основні її положення стосуються ролі інформації у повсякденному житті людства і говорять про те, що сьогодні інформація перебуває на службі у людства. Політика та діяльність Організації Об'єднаних Націй у сфері суспільної інформації залишається незмінною й покликана всіляко забезпечувати та укріплювати її роль за допомогою спеціально створених комітетів з інформації, Департаменту суспільної інформації та Генерального секретаря ООН. Така Резолюція стала відповідним логічним кроком у подоланні розриву у використанні інформаційних та комунікаційних технологій між розвиненими та розвиваючими країнами задля того, аби скоротити відставання між державами, які не отримують ніяких переваг від використання надбання інформаційно-технологічної революції. Приймаючи цю Резолюцію, ООН мала на меті усунути існуючу незбалансованість, характерну для глобальної інформаційно-технологічної сфери з тим, щоб зробити її більш справедливою, загальнодоступною та ефективною. Департаменту суспільної інформації було доручено приділяти якомога більше уваги таким основним проблемам, як: викоріненню злиднів у суспільстві, запобіганню конфліктів, сталому розвитку, правам та свободам людини у сфері використання надбань інформаційно-комунікаційних технологій, ВІЛ, боротьбі з тероризмом у всіх його формах та проявах. Загальна діяльність Департаменту суспільної інформації стосується розробки стратегій у сфері комунікації; він забезпечує рівність усіх офіційних мов ООН; усуває розриви між державами у розвитку та використанні цифрових технологій; щорічно розробляє програмні пріоритети, ініціативи, проекти, котрі направлені на регулювання бюджету, функціонування інформаційних центрів ООН, стратегічних комунікаційних служб, інформаційно-пропагандистських

кампаній. Особливо важливо оцінюється роль Департаменту в миротворчих операціях, а також в активізації діалогу між цивілізаціями та укріпленням культури світу з метою забезпечення глибшого взаєморозуміння між державами [6]. Зазначається, що для побудови глобального інформаційного суспільства необхідно подолати ряд проблем:

- 1) інформаційно-технологічний дисбаланс та інформаційну ізоляцію окремих регіонів і країн;
- 2) негативний вплив комунікаційних та інформаційних технологій;
- 3) незабезпеченість інформаційних прав та свобод людини (громадянина), включаючи право на доступ до інформації і конфіденційність тощо.

А 27 березня 2006 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Резолюцію, в якій проголосила 17 травня Міжнародним днем інформаційного суспільства, чим надала своїм рішенням ще більшої важливості та необхідності як святкувати, так і поважати нову епоху життя – епоху знань.

Висновки. Організація Об'єднаних Націй також займається питаннями правового регулювання інформаційного суспільства та розв'язанням їх проблем, приймаючи численну кількість концептуальних міжнародних нормативних документів. Саме тому ми можемо так впевнено заявляти та говорити про модель правового регулювання інформаційного суспільства на міжнародному рівні – міжнародні організації. Це зовсім нова, але не менш важлива модель, яка надасть можливість проаналізувати значення та вплив міжнародних та міжурядових організацій на формування правових засад регулювання інформаційного суспільства загалом.

Виділення міжнародно-універсальної моделі правового регулювання інформаційного суспільства зовсім не означає, що така модель є стовідсотково правильною чи загально-універсальною для побудови державної політики в сфері регулювання інформаційних відносин для кожної держави; що її концепція стане в нагоді будь-якій країні, що обрала шлях переходу від індустріального суспільства до інформаційного. Основна суть даної моделі полягає в тому, що вона базується

ся на правових принципах та нормах, прийнятих міжнародними організаціями в сфері регулювання надбань інформаційно-технологічної революції, та широким використанням їх окремою особою, суспільством. І головною особливістю такого регулювання є його неминучість та обов'язкове виконання, як і неминучий перехід від індустріального до інформаційного суспільства, а згодом – і до інтелектуального.

Щодо питання співвідношення міжнародних нормативно-правових документів із законодавством України, то слід зазначити, що основні цілі та принципи, проголошені Організацією Об'єднаних Націй, а також декларації принципів та план дій, напрацьовані на Всесвітніх зустрічах на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року; Туніс, листопад 2005 року), були використані за основу та покладені в основні положення Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», а також Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Список використаної літератури:

1. Макаренко Є. Міжнародна інформаційна політика: структура, тенденції, перспективи: дис. ... д-ра. політ. наук: 23.00.04 / Київ. Націон. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 475 с.
2. Гриценко О. Природа інформаційного суспільства та розвиток світового ринку мас-медіа // Вісник Львів. ун-ту / Серія журн. 2009. – Вип. 32. – С. 214–222. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://journ.lnu.edu.ua/publications/visnyk32/Visnyk32_P3_01_Grycenko.pdf.
3. Резолюція 56/183, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН на 56 сесії про «Всесвітню зустріч на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства» A/RES/56/183. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documentsddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/491/83/PDF/N0149183.pdf?OpenElement>.
4. Капуш А. Концепція інформаційного суспільства: культурологічний аспект. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://inf.ua.edu.ua/dopovid/kapush.pdf>.
5. Кісілевич-Чорнойван О. Міжнародне інформаційне право. – К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2011. – С. 39–46. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.iapm.edu.ua/portal/media/books/ddf07f97-785e-42ef-9c87-bbf87701e57c.pdf>.
6. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 56/126 на 59 сесії «Питання відносно інформації» 10 грудня 2004 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/483/82/PDF/N0448382.pdf?OpenElement>.

Ромашченко В. А. ООН и международно-правовое регулирование информационного общества

В статье рассмотрены основные декларации, резолюции и принципы, которые были приняты ООН в сфере регулирования информационного общества, а также их значение и влияние на процесс становления и функционирования информационного общества в Украине путем принятия властями целого комплекса специальных нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: информационное общество, безопасность информационных отношений, информационное пространство, правовое регулирование.

Romashchenko V. UN and international legal regulation information society

The article investigates basic declarations, resolutions and principles of UN, which have been taken in regulation of information society, as well as their significance and impact on establishment and functioning of information society in Ukraine through adoption by authorities of a set of special legal acts.

Key words: information society, security of information relations, informational space, legal regulation.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.543.1

Р. В. Тарнавський

асистент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ОКРЕМИХ АСПЕКТІВ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО СТИМУЛЮВАННЯ ВЕНЧУРНОГО ІНВЕСТИВАННЯ

У статті розглядаються аспекти господарсько-правового стимулювання венчурного інвестування. Було вказано на необхідність прийняття відповідних концепцій державного стимулювання венчурного інвестування в Україні, які передбачатимуть набір відповідних заходів для забезпечення ефективного розвитку венчурного інвестування.

Ключові слова: венчурне інвестування, господарсько-правове стимулювання, ефективний розвиток.

Постановка проблеми. Відсутність господарсько-правового підходу до стимулювання венчурного інвестування, що вже давно зарекомендувало себе надійним джерелом фінансування інноваційних підприємств, зумовлює відсутність в Україні ефективного середовища для розвитку інноваційних наукоємних галузей в Україні та подальшої комерціалізації розробок інноваційними підприємствами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Юридичні аспекти венчурного інвестування, а саме деякі питання правового регулювання господарських відносин щодо інвестування, державної та недержавної підтримки інноваційної діяльності суб'єктів господарювання можна зустріти в роботах: Ю.Є. Атаманової, /М.Д. Василенка, Д.Є. Висоцького, О.М. Вінник, /О.М. Дюгованець, О.Р. Кібенко, В.М. Коссака, Д.В. Зятіної, Т.В. Муляр, О.І. Онуфрієнка, О.П. Подцерковного, В.В. Поєдинок, О.Е. Сімсон та деяких інших.

Мета дослідження. Разом із тим ці дослідження потребують доповнення обґрунтуванням необхідності господарсько-правового стимулювання венчурного інвестування в Україні, яке передбачати-

ме набір засобів для стимулювання розвитку венчурного інвестування.

Виклад основного матеріалу. Державна зацікавленість у появі та розвитку венчурного інвестування обумовлена тим, що венчурний капітал ефективно підтримує малий інноваційний сектор, який може висувати зі своїх рядів підприємства рівня Microsoft, Oracle, Intel, Google, котрі перетворилися у масштабних гравців ринку на основі своєчасного впливу венчурного капіталу. Завдяки венчурному капіталу полегшується впровадження нових технологій у виробничий процес, вирішується завдання переходу до економіки, заснованої на знаннях та інтелектуальному капіталі, яке є пріоритетним для більшості країн світу [4].

У процесі розвитку ринкових відносин державна інноваційна політика у підсумку повинна зводитися до створення необхідних умов для формування інвестиційного ринку, відповідної інноваційної та інвестиційної інфраструктури, підтримки інноваційних напрямів і нових технологій. При цьому доцільно враховувати зарубіжний досвід інституційного та фінансового впливу держави на формування інноваційного та підприємницького середовища та їх взаємодію. Так, форми втручання у процес фінансування інноваційного про-

цесу в різних країнах дуже відрізняються. Наприклад, французькі експерти, аналізуючи основні законодавчі засоби з державної підтримки фінансування інноваційного процесу в промислово розвинутих країнах, виділяють дві сфери державного впливу – до початку інноваційного проекту, коли віднаходяться кошти для його реалізації, і після початку, коли стимулююча роль держави виявляється у встановленні пільгового податкового, кредитного та амортизаційного режиму [1; 3, с. 64].

На сьогоднішній день у складі джерел фінансування інноваційної діяльності підприємств переважають власні ресурси таких підприємств (їх засновників, друзів, рідних, знайомих тощо). На думку окремих учених-економістів [5] така ситуація зумовлена, перш за все, складним процесом залучення зовнішніх фінансових ресурсів (через несприятливий інвестиційний клімат, нерозвиненість венчурного фінансування тощо).

Що стосується венчурного інвестування, то можна виділити два підходи до ролі держави щодо стимулювання інвестування діяльності венчурних інвесторів: 1) роль держави повинна обмежитися виключно законотворчою діяльністю (правовим регулюванням) та забезпеченням дотримання встановлених правил; 2) крім діяльності, що зазначена в першому пункті, держава також бере безпосередню участь у здійсненні венчурного інвестування.

Характерні особливості цих підходів можна прослідкувати на прикладі США (де роль державних венчурних інвестицій, порівняно з інвестиціями приватного капіталу, незначна) та Європи (де роль державних венчурних інвестицій значно відчутніша).

Якщо узагальнити досвід США у сфері розвитку та стимулювання венчурного інвестування, то характерними рисами американської моделі венчурного капіталізму виступають: активне податкове стимулювання створення нових підприємств у цілому та венчурних підприємств зокрема; гарантування з боку держави фінансування, що надається на потреби новостворених венчурних підприємств; розвинений фондовий ринок, що є ядром венчурного інвестування в США і на якому акумулю-

ються кошти для інвестування, на ньому ж відбувається продаж компаній, що досягли значних успіхів у післяінвестиційний період; гнучка регуляторна політика у сфері венчурного інвестування; головними об'єктами венчурного інвестування в США є новостворені підприємства, в основі яких є нова ідея або технологія; підприємство фінансується з самих ранніх етапів свого існування; потужна інфраструктура ринку: технопарки, центри трансферу технологій, дочірні підприємства великих компаній у наукових інститутах та університетах [2]. Слід позитивно відзначити такі особливості державного стимулювання венчурного інвестування, властиві американській моделі:

- податкове стимулювання підприємств із венчурним капіталом, що дозволяє стартапу бути більш привабливим для інвестора з точки зору зменшення загальних операційних витрат реципієнта інвестицій, принаймні в частині оподаткування;

- стимулювання розвитку фондового ринку, що в сукупності з високою репутацією головних біржових майданчиків США створює впевненість, що продаючи частку реципієнта інвестицій через механізм розміщення акцій (IPO), венчурний інвестор зможе максимізувати свій прибуток. Отже, інвестори готові йти на вищі ризики, вкладаючи кошти в реципієнтів, оскільки в країні існує чіткий, зрозумілий та надійний механізм виходу з підприємства з максимальними прибутками у випадку, якщо стартап виявиться успішним;

- стимулювання державою розвитку інноваційної інфраструктури, на базі якої можуть ефективно акумулюватись у значній кількості інноваційні підприємства, що створює для венчурних інвесторів унікальну можливість обирати кращі проекти на фоні прямої конкуренції між учасниками таких елементів інноваційної інфраструктури (бізнес-інкубаторів, бізнес-акселераторів тощо).

У країнах Європи венчурне інвестування має такі особливості: держава дуже часто виступає в ролі прямого інвестора в малі венчурні компанії; розвинений механізм державної участі у венчурному інвестуванні через фонди фондів, які інвестують державні кошти у створення

венчурних фондів у рівних частках із приватним капіталом; нерозвинений фондовий ринок є перешкодою для отримання фінансування та виходу нових компаній на ринки капіталів; велику роль держава приділяє розвитку інфраструктури: технопарки, технополіси тощо створюються за рахунок держави; державна політика спрямована на зменшення шляху від розробки ідеї до її втілення, що вирішується шляхом створення у навчальних закладах венчурних компаній; переважають інвестиції у компанії на пізніх етапах її розвитку. Ситуацію з фінансуванням start-up проектів намагаються виправити шляхом створення спеціалізованих фондів; податкові стимули – зменшення податків для інвесторів, звільнення від оподаткування на початкових стадіях зародження високотехнологічних компаній тощо [2]. До позитивних елементів державного стимулювання венчурного інвестування в європейській системі слід віднести:

- пряме державне інвестування в інноваційні проекти (стартапи) важливого державного значення, що дозволяє державі отримувати вигоди не лише від успішної реалізації відповідного проекту, але і від побічного стимулювання розвитку такої сфери шляхом демонстрації зацікавленості держави в успішному її розвитку (сигналізація про попит на відповідну технологію, який може викликати пропозицію від приватних розробників);

- спільне інвестування державою разом із приватними венчурними інвесторами в різноманітні інноваційні проекти, що зумовлює підвищення довіри приватних інвесторів до інвестування разом із державою як наслідок мінімізації їх ризиків, так як при тому ж рівні фінансування, який необхідний для успішного розвитку проекту, фактичні втрати приватних інвесторів будуть менші (так як лише частина з інвестованих коштів належить приватним інвесторам, то у випадку банкрутства реципієнта втрати приватних інвесторів менші);

- стимулювання розвитку інноваційної інфраструктури та стартапів при вищих навчальних закладах та наукових установах заслуговує на особливу увагу, зважаючи на тенденції розвитку інноваційних

високотехнологічних середовищ. Йдеться про важливість на сучасному етапі розвитку високих інформаційних технологій таких елементів, як коворкінги (спеціалісти можуть обмінюватись ідеями), нетворкінги (вони можуть обмінюватись успішним досвідом), а також вже майже класичні елементи інноваційної інфраструктури: технологічні парки та бізнес-інкубатори, що дозволяють молодим підприємствам отримувати необхідні базові знання з ведення бізнесу, а також доступ до різноманітного обладнання, яке пришвидшує період переходу підприємства від зародження до стадії залучення венчурних інвестицій. Те ж саме слід сказати і про підприємства, що створюються професорсько-викладацьким та студентським складом вищих навчальних закладів (наукових установ). Поєднання інноваційних ідей зі знаннями про шляхи їх втілення і реалізації дозволяє венчурному інвестору перед здійсненням інвестиції інвестувати в підприємства на передпосівних стадіях, зважаючи на високу ймовірність уникнення такими стартапами помилок, які допускають молоді команди без допомоги і підтримки досвідчених спеціалістів.

Україна на сьогоднішній день не вписується в жодну з цих систем. Відсутність відповідного стимулювання підприємств-реципієнтів та венчурних фондів, які здійснюють інвестування інноваційних підприємств, які реалізують проекти у стратегічно важливих для держави сферах, слід визнати недоліком нашого законодавства, зважаючи на той факт, що венчурні інвестиції могли б забезпечити необхідний капітал для розвитку таких стратегічно важливих сфер, який на сьогоднішній день відсутній в Україні, навіть незважаючи на значну кількість отриманих коштів від міжнародних організацій (Міжнародний валютний фонд, Європейським банком реконструкції та розвитку тощо).

Відсутність механізму, що передбачав би дієву підтримку саме венчурного інвестування в Україні, не в останню чергу пояснюється недостатньою інформованістю потенційних реципієнтів інвестицій про таку форму інвестування, про що вже згадувалося вище.

Отже, у сфері державного стимулювання венчурного інвестування існують проблеми. З метою аналізу наявних недоліків державного стимулювання розвитку сфери венчурного інвестування в Україні слід визначити, що ж слід розуміти під господарсько-правовим стимулюванням венчурного інвестування в Україні.

Господарсько-правове стимулювання венчурного інвестування в Україні – система заходів публічно-правового та приватно-правового впливу на сферу правовідносин щодо венчурного інвестування з метою досягнення правового, економічного та соціального ефекту створення правового середовища використання венчурних інвестицій для фінансування малих та середніх інноваційних підприємств, розвитку національної інноваційної системи України, пріоритетних сфер інноваційного економічного розвитку держави та регіонів, забезпечення конкурентоспроможності українських інноваційних підприємств на світових ринках, підвищення ефективності виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт національними інноваційними підприємствами.

Як уже відзначалося вище, на сьогодні система заходів господарсько-правового стимулювання державою венчурного інвестування в Україні є неефективною.

Зокрема, на думку О.С. Москвіна, головними проблемами в Україні є нестабільне зовнішнє середовище, нерозвиненість венчурної інфраструктури, низька ліквідність венчурних інвестицій у зв'язку з нерозвиненістю фондового ринку, наявність в основному іноземного венчурного капіталу, слабка інформаційна підтримка. О.С. Москвін пропонує розвивати фондовий ринок для забезпечення ліквідності венчурних інвестицій, створювати біржові майданчики з торгівлі цінними паперами високотехнологічних підприємств, а також залучати альтернативні джерела до здійснення венчурного інвестування [7, с. 92]. Слід погодитися з необхідністю стимулювання розвитку фондового ринку, як одного з чинників стимулювання розвитку венчурного інвестування в Україні. Разом із тим, слід вказати, що в першу чергу на державну підтримку та стимулювання заслуговують саме венчурні інвес-

тиційні фонди та підприємства-реципієнти венчурних інвестицій, тому що, якими б зручними та досконало врегульованими не були суміжні сфери, все починається саме з фінансування інвестором проекту реципієнта. Якщо на цьому етапі економічної операції державне стимулювання та правове забезпечення відсутні, інвестор не розглядатиме потенційні переваги подальшого продажу акцій на фондовому ринку, так як не має впевненості, що стартап проіснує достатньо довго для розміщення цінних паперів на фондовій біржі.

У свою чергу І.С. Кузнєцова пропонує такий шлях для впливу на створення умов для залучення потенційних учасників ринку венчурних інвестицій (як інвесторів, так і реципієнтів): «По-перше, необхідно сприяти розвиткові пропозицій інноваційних проектів, готових для прийняття венчурних інвестицій. Інструментами для цього, як свідчить світова практика, є фонди «посівного» інвестування, що базуються на бюджетних ресурсах. По-друге, потрібно розвивати інфраструктуру інноваційної діяльності, що є інструментом скорочення сукупних (трансформаційних та транзакційних) витрат індивідуальних учасників венчурних інвестицій. Джерелом стартових інвестицій у розвиток інфраструктури (бази даних, технопарки, інкубатори, інноваційні та науково-технічні центри, агенції з трансферу технологій, консалтингові структури, специфічні фондові біржі тощо), як показує світовий досвід, є також бюджетні кошти, що виокремлюються в межах відповідних програм. По-третє, доцільно ввести пільговий режим функціонування малих інноваційних компаній – акцепторів венчурного капіталу, що є інструментом скорочення витрат на використання ефективної варіації венчурних інвестицій. По-четверте, необхідно вирішити питання щодо впровадження інститутів державного страхування і гарантування венчурних інвестицій у суспільно важливі інноваційні проекти малого бізнесу» [6, ст. 93–94]. У цілому слід підтримати пропозиції, висловлені І.С. Кузнєцовою, щодо невідкладних заходів державного стимулювання венчурного інвестування, які потребують певного переосмислення. Зокрема, слід повністю погодитися з

пропозицією щодо запровадження пільгових умов для функціонування реципієнтів венчурних інвестицій задля забезпечення більш ефективного використання ними отриманих інвестицій на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, а не на різноманітні операційні витрати (орендна плата, комунальні платежі, місцеві податки тощо). Крім того, заслуговує на підтримку пропозиція щодо запровадження державного страхування венчурних інвестицій в інноваційні підприємства, які розробляють суспільно важливий продукт (надають послугу, виконують функцію своїм існуванням).

Разом із тим пропозиції щодо державного страхування венчурних інвестицій, виконання державою функцій «посівного» фонду, а також основний тягар фінансування розвитку інноваційної інфраструктури за рахунок держави на сьогоднішній день видаються малоімовірними механізмами державної підтримки розвитку венчурного інвестування в Україні, зважаючи на стан економіки країни станом на момент написання цього дослідження (девальвація гривні, падіння темпів розвитку економіки, відсутність зростання ВВП, наявність значної кількості зовнішніх позик та кредитів, для частини з яких вже настав період виконання тощо).

Запропоновані І.С. Кузнецовою механізми стимулювання венчурного інвестування становлять цінність у довгостроковій перспективі (за умови презумпції успішного розвитку економіки України) при плануванні програм інноваційної політики держави на період до 2025 року включно. В довгостроковій перспективі наявність сформованих правових підвалин для створення та функціонування державних венчурних «посівних» фондів, державного фінансування створення нових об'єктів інноваційної інфраструктури (не лише технопарків та технополісів, значна частина з яких на сьогоднішній день не отримує належного фінансування, а й бізнес-інкубаторів, акселераторів, центрів трансферу технологій і т. д.) та забезпечення механізму державного страхування венчурних інвестицій у пріоритетні сфери інноваційного розвитку (з поширенням відповідного механізму

не лише на державу, а й на можливість страхування місцевими громадами в особі відповідних органів, венчурних інвестицій в пріоритетні інноваційні сфери економіки регіонального значення) забезпечить належну можливість подальшого розвитку національної інноваційної системи України та венчурних інвестицій, як її важливої складової.

Підводячи проміжний підсумок, слід вказати, що державна політика щодо підтримки та стимулювання розвитку венчурного інвестування в Україні повинна бути спрямована, в першу чергу, на забезпечення стимулювання діяльності венчурних інвестиційних фондів та реципієнтів венчурних інвестицій.

Одним із вже існуючих способів стимулювання венчурних інвестиційних фондів в Україні є податкові пільги, що передбачені для інститутів спільного інвестування (далі – ІСІ). Так, згідно з пп. 141.6.1. Податкового кодексу України від 02.12.2010 року звільняються від оподаткування кошти спільного інвестування, а саме: кошти, внесені засновниками корпоративного фонду, кошти та інші активи, залучені від учасників інституту спільного інвестування, доходи від здійснення операцій з активами інституту спільного інвестування, доходи, нараховані за активами інституту спільного інвестування, та інші доходи від діяльності інституту спільного інвестування (відсотки за позиками, орендні (лізингові) платежі, роялті тощо) [8]. Вище вже згадувалося, що оскільки доходи венчурних фондів не оподатковуються, то таку організаційно-правову форму часто використовують не за призначенням – не для здійснення інвестицій в інновації.

Тому для стимулювання венчурних інвесторів вкладати гроші саме в ризикові інноваційні проекти варто було б запровадити певні пільги для молодих інноваційних підприємств, які є об'єктами венчурного інвестування, та встановити обов'язок венчурних інвестиційних фондів вкладати кошти у відповідні підприємства, які відповідають ознакам реципієнтів венчурних інвестицій, які закріплені в законі (вище в цій роботі вже наводилися відповідні пропозиції). Це буде виступати додатко-

вою гарантією здійснення інвестицій саме в підприємства-реципієнти, які відповідають встановленим у законодавстві вимогам до реципієнтів венчурних інвестицій, що забезпечить ефект для інноваційного розвитку країни, який виправдає запровадження спеціальних умов для окремих суб'єктів господарювання.

Тут можна запропонувати кілька механізмів податкового стимулювання реципієнтів венчурних інвестицій.

По-перше, це повне звільнення від оподаткування (податкові канікули) на період розроблення інноваційного проекту. Наприклад, після реєстрації інноваційного стартапу в технопарку або початку співробітництва між старпатом і бізнес інкубатором, або між стартапом і вищим навчальним закладом (іншою науковою установою) такий стартап за поданням відповідного технопарку, бізнес-інкубатора, вищого навчального закладу або іншої наукової установи до органів податкової служби реєструється зі вказівкою відведеного терміну на виконання інноваційного проекту (строк виконання проекту може бути підтверджений висновком незалежної експертизи) та отримує податкові канікули на строк виконання такого інноваційного проекту.

Окрім повного звільнення від оподаткування, також можна запровадити механізм часткового звільнення. Зокрема, після отримання реципієнтом венчурних інвестицій венчурний інвестиційний фонд подає до органів податкової служби інформацію про таку інвестицію, профіль діяльності підприємства та затвердженою реципієнтом інвестицій стратегію розроблення інноваційного продукту, яка пройшла незалежну експертизу щодо строків її реалізації. За результатами розгляду відповідних документів орган податкової служби вносить відповідне підприємство до спеціального реєстру суб'єктів господарювання, які мають право на використання половини ставки податку, встановленої для відповідної категорії підприємств. Наприклад, якщо загальна ставка оподаткування для таких підприємств становить 5% (так як підприємство є платником єдиного податку відповідної групи), то фактично реципієнт венчурних інвестицій зобов'язаний

сплатити податки, виходячи зі ставки оподаткування 2,5%.

В обох запропонованих вище сценаріях стимулювання діяльності реципієнтів венчурних інвестицій постає питання контролю за дотриманням суб'єктами господарювання заявлених строків виконання інноваційного проекту (розроблення продукту, втілення розробки в робочу модель тощо). Відповідні повноваження слід покласти на органи податкової служби, які у випадку недотримання суб'єктом господарювання заявлених строків без об'єктивних причин (які виключають подовження таких строків) мають право стягнути з такого суб'єкта господарювання всі недоотримані бюджетом кошти. У випадку недостатності коштів у відповідного суб'єкта господарювання субсидіарну відповідальність нестиме суб'єкт, за поданням якого підприємство було зареєстровано як реципієнт венчурних інвестицій, який виконує інноваційний проект: венчурні інвестиційні фонди, вищі навчальні заклади, бізнес-інкубатори, технопарки.

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумок, необхідно вказати на необхідність прийняття відповідних концепцій державного стимулювання венчурного інвестування в Україні, які передбачатимуть набір відповідних заходів для забезпечення ефективного розвитку венчурного інвестування.

Список використаної літератури:

1. Горохов Б.А. Проблемы финансирования НИОКР и нововведений в промышленно развитых странах / Б.А. Горохов, Н.Н. Иванов. // РЖ ИНИОН. Социальные и гуманитарные науки // Сер. 2 // Экономика. – 2003. – № 1. – С. 28–41.
2. Денисенко О.П. Державна політика розвитку венчурного інвестування: зарубіжний досвід. – [Електронний ресурс] / О.П. Денисенко. – Режим доступу до ресурсу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_2/25.pdf.
3. Дудкін П.Д. Формування та розвиток регіональних інноваційних структур як нова парадигма співпраці вищих навчальних закладів і бізнесу. – [Електронний ресурс] / П.Д. Дудкін, О.П. Дудкіна // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2013. – Вип. 2 (9). – С. 58–66. – Ст. 64.

4. Дюгованець О.М. Світова практика державного фінансування венчурної діяльності. – [Електронний ресурс] / О.М. Дюгованець. – Режим доступу до ресурсу: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/32024/12Dyuhovanets.pdf?sequence=1>.
5. Інноваційний розвиток промисловості як складова структурної трансформації економіки України: аналіт. доп. / О.В. Собкевич, А.І. Сухоруков, А.В. Шевченко [та ін.]; за ред. Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2014. – 152 с. – (Сер. «Економіка», вип. 15). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Ekomika_15-694c8.pdf.
6. Кузнецова І.С. Інститут венчурних інвестицій: стан та перспективи розвитку в Україні / І.С. Кузнецова // Наука та інновації. – 2008. – Т 4. – № 1. – С. 87–95. – Ст. 93–94.
7. Москвін С.О. Венчурні фонди інноваційного розвитку / С.О. Москвін // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 2. – С. 89–95. – Ст. 92.
8. Податковий кодекс України: затверджений Законом України від 02.12.2010 року. № 2755-VI (із змін. та доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

Тарнавский Р. В. Относительно отдельных аспектов хозяйственно-правового стимулирования венчурного инвестирования

В статье рассматриваются аспекты хозяйственно-правового стимулирования венчурного инвестирования. Было указано на необходимость принятия соответствующих концепций государственного стимулирования венчурного инвестирования в Украине, которые будут предусматривать набор соответствующих мер для обеспечения эффективного развития венчурного инвестирования.

Ключевые слова: венчурное инвестирование, хозяйственно-правовое стимулирование, эффективное развитие.

Tarnavskiy R. Concerning certain aspects of the economic and legal incentives of venture investment

This article discusses aspects of the economic and legal incentives of venture investment. The need for the adoption of the concepts of state stimulation of venture capital investment in Ukraine, which will provide a set of appropriate measures to ensure the effective development of venture investment.

Key words: venture capital investment, economic and legal incentives, effective development.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

С. О. Бондаренко

здобувач кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЗЛОВЖИВАННЯ ПЛАТНИКАМИ ПОДАТКІВ СВОЇМИ СУБ'ЄКТИВНИМИ ПОДАТКОВИМИ ПРАВАМИ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ

Стаття присвячена дослідженню проблеми зловживання платниками податків своїми правами. Особливий акцент автор робить саме на практичній стороні цього питання. На основі проведеного аналізу автор дійшов висновку, що зловживанням платниками податків своїми правами є недобросовісною їх реалізацією всупереч соціальним цілям, що були передбачені законодавцем. Соціальними цілями реалізації платниками податків своїх прав є їх реалізація відповідно до основних засад податкового законодавства України (ст. 4 Податкового кодексу України).

Ключові слова: зловживання податковими правами, платник податків, суб'єктивне право, недобросовісна реалізація права, соціальні цілі податкових прав платника податків.

Постановка проблеми. Суб'єктивне право має межі реалізації, оскільки воно є мірою свободи, можливою поведінкою правомочної особи в правовідносинах. Використання суб'єктивного права з порушенням меж його дії, його реалізація в недозволених конкретних діях, які заподіюють шкоду іншій особі чи загрожують чужому праву, є зловживанням суб'єктивним правом. Проблема зловживання правом існувала завжди, і позбутися цього явища неможливо, позаяк воно є сутністю самого права як іманентної частини влади та свободи. У податкових правовідносинах платник податків є слабо захищеним суб'єктом, а відповідно, таким, що завжди шукає додаткові можливості для реалізації та захисту своїх інтересів, а отже, реалізуючи свої права, може вдатися до зловживання ними.

Ступінь дослідження. Дослідженню проблем зловживання правом приділя-

ли увагу такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як М.М. Агарков, С.М. Братусь, В.П. Грибанов, Р.О. Кірюшкін, М.С. Малейн, А.А. Малиновський, О.Ф. Скакун та ін. У своїх наукових роботах сучасні вчені та науковці минулих часів по-різному, інколи діаметрально протилежно трактують зловживання правом як правову категорію, що й вимагає ґрунтовного вивчення як наукових позицій, так і вироблених практикою підходів до категорії зловживання правом.

Тому **метою** цієї статті є аналіз практики щодо зловживання податковими правами та вироблення авторської позиції стосовно досліджуваного правового явища.

Виклад матеріалу. У сучасній науці сформувалися декілька напрямів трактування категорії «зловживання правом» і визначення її місця серед інших різновидів правової поведінки.

Одні науковці взагалі заперечують існування зазначеного явища (М. Агарков [1], С. Братусь [2], М. Малейн [3] та ін.), пояснюючи це тим, що особа, яка зловжи-

ває своїм суб'єктивним правом, виходить за межі права. Отже, право закінчується там, де починається його зловживання, тому, на їхню думку, сам термін «зловживання правом» є суперечливим.

Представники другого напрямку визначають зловживання правом як особливий різновид правопорушення (А. Волков [4], В. Грибанов [5], І. Покровський [6] та ін.). Вони наголошують на тому, що особа, реалізуючи своє суб'єктивне право, використовує такі недозволені способи та форми його реалізації, у результаті яких завдається шкода іншим суб'єктам права.

Представники третьої позиції [7] розглядають зловживання правом як формально правомірну поведінку, проте аморальну за способами здійснення всупереч призначенню суб'єктивного права, яка не приносить ніякої користі ні державі, ні суспільству, ні особі. Тут зловживання правом розглядається як нерозумне, несумлінне здійснення права, у якому проглядається антисоціальна спрямованість дій уповноваженого суб'єкта.

Найбільш слушною, на нашу думку, є четверта позиція, згідно з якою зловживання правом розглядається як різновид правової поведінки. Так, В. Лазарєв наголошує на тому, що зловживання правом не може кваліфікуватися як правопорушення, оскільки воно є різновидом діянь неправового характеру, своєрідним відхиленням від правопорядку [8].

Зловживання правом, як справедливо зазначає В. Резнікова, повністю відповідає всім ознакам правової поведінки [9].

До ознак зловживання правом належать такі:

- наявність суб'єктивних прав у конкретного суб'єкта і використання їх не за призначенням;
- зловживання здійснюється умисно;
- настання негативних юридичних наслідків (шкоди) або загроза їх настання;
- відсутність прямого порушення приписів норми права;
- у ході зловживання правом порушується не «літера», а «дух» права, його принципи, ідея та ін. [10, с. 96].

Вважаємо, що зловживання платниками податків своїми правами є недобросовісною поведінкою платників податків

щодо реалізації їхніх прав. Зловживання податковими правами характеризується такими ознаками:

1) категорією «зловживання правом» у податковому праві охоплюються випадки, коли належні платнику права здійснюються не відповідно до їх цільового призначення;

2) зловживання здійснюється формально в межах належного платнику суб'єктивного права;

3) під час зловживання правом поведінка платника податків з об'єктивної сторони бездоганна, сама ознака «зловживання» проявляється із суб'єктивної сторони, тобто з позиції внутрішнього ставлення платника до діяння. Тобто необхідна оцінка суб'єктивного моменту: з якою метою діяв суб'єкт? Мотиви такої поведінки дуже різноманітні та не обмежуються метою завдати шкоду іншій стороні чи отримати додатковий дохід. Метою може бути й відновлення «справедливості» у розумінні платників податків, ігнорування інтересів інших суб'єктів тощо.

На практиці зловживання правом досить складно встановити. Зловживання правом слід відрізнити від добросовісної помилки платника податків, коли він не знав і не міг знати, що його вводять в оману.

Так, Вищий адміністративний суд України у справі про визнання неправомірним та скасування податкового повідомлення-рішення, встановив, що відповідачем проведено документальну невиїзну позапланову перевірку позивача щодо документального підтвердження господарських відносин із контрагентами, їх реальності та повноти відображення в обліку. На підставі висновків перевірки відповідачем прийнято спірне податкове повідомлення-рішення. Суди попередніх інстанцій, відмовляючи в задоволенні позову, виходили з відсутності в позивача всіх необхідних належним чином складених бухгалтерських документів щодо взаємовідносин із контрагентами та з того, що документи, надані позивачем для підтвердження подальшого використання придбаного товару, не можуть слугувати беззаперечним доказом отримання товару саме від вказаних контрагентів.

Колегія суддів Вищого адміністративного суду України дійшла висновку, що вказані висновки судів не можна вважати такими, що зроблені на підставі повно та всебічно досліджених встановлених фактичних обставин справи. Під час вирішення податкових спорів презюмується добросовісність платника податку і, відповідно, обґрунтованість отриманої ним податкової вигоди (тобто зменшення податкового зобов'язання). Податковий орган може довести, що отримана платником податку податкова вигода є необґрунтованою. Так, податкова вигода може бути необґрунтованою, зокрема, якщо господарські операції між позивачем та його контрагентом не були реальними, а оформлялися лише документально. При цьому сама собою наявність або відсутність окремих документів, а так само помилки у їх оформленні не є підставою для висновків про відсутність господарської операції, якщо з інших даних вбачається, що фактичний рух активів або зміни у власному капіталі чи зобов'язаннях платника податків у зв'язку з його господарською діяльністю існували. Водночас наявність формально складених, але недостовірних первинних документів, відповідність яких фактичним обставинам спростована належними доказами, не є безумовним підтвердженням реальності господарської операції.

Також податкова вигода може визнаватися необґрунтованою, зокрема, якщо для цілей оподаткування враховані операції не відповідають їх дійсній економічній меті чи враховані операції не обумовлені розумними економічними чи іншими причинами (метою ділового характеру). Слід зазначити, що діловою метою діяльності платника податку може бути отримання економічного ефекту, однак податкова вигода не є самостійною діловою метою.

Мета отримання доходу як кваліфікуюча ознака господарської діяльності кореспондує з вимогою щодо наявності розумної економічної причини (ділової мети) під час здійснення господарської діяльності. Оскільки господарська діяльність складається із сукупності господарських операцій платника податку (які є формою здійснення господарської діяльності), то розумна економічна причина має бути наявною в

кожній господарській операції. Лише в такому разі та чи інша операція може вважатися вчиненою в межах господарської діяльності платника податків. І лише за таких умов платник податків має право на врахування в податковому обліку наслідків відповідних господарських операцій. Таким чином, лише господарські операції, здійснені за наявності розумних економічних причин (ділової мети) є такими, що вчинені в межах господарської діяльності. Крім того, слід зазначити, що підприємницька діяльність здійснюється суб'єктом господарювання на власний ризик, а тому в господарських правовідносинах учасники господарського обороту повинні проявляти розумну обачливість.

Суд акцентує увагу на тому, що необхідність застосування підходу належної податкової обачності безпосередньо впливає з рішення Європейського суду з прав людини у справі «Булвес проти Болгарії», де зазначено, що *платник ПДВ не має нести відповідальність за зловживання, вчинені його постачальником, якщо він не знав про такі зловживання і не міг про них знати (курсив мій, – С. Б.)*. Таким чином, «обачний» платник податку може не тільки надати докази перевірки свого контрагента на предмет податкової «добросовісності» за доступними базами даних, а й навести докази на підтвердження обґрунтованості вибору контрагента тощо.

Отже, з огляду на це зазначимо, що для встановлення правильності відображення в податковому обліку господарських операцій позивача з його контрагентами судам слід з'ясувати реальність задекларованих господарських операцій, встановити наявність ділової мети в розглянутих операціях, підтвердити або спростувати добросовісність позивача з урахуванням вищевказаної позиції Європейського Суду з прав людини, оцінити дотримання учасниками господарської операції норм податкового законодавства щодо змісту та наслідків для податкового обліку відповідної операції [11].

Отже, зловживання правом порушує принцип загальноправової справедливості (оскільки призводить до порушення балансу інтересів осіб, що беруть участь у конкретному правовідношенні). Саме тому

зловживання правом повинно бути заборонено. Однак йдеться не про заборону реалізації несправедливого суб'єктивного права, а про неприпустимість несправедливого здійснення суб'єктивного права [12, с. 214].

Коли особа має можливість чинити на власний розсуд, тобто наділена юридично визнаною свободою, то з'являється можливість і зловживати нею, причому найчастіше на цілком законних підставах. Досить очевидною є така закономірність: чим ширше наданий суб'єкту розсуд (свобода дій), тим різноманітніше можуть бути зловживання правом; позбувшись можливості чинити на власний розсуд, суб'єкт втратив би й саму свободу і, як наслідок, не зміг би зловживати нею. Тому такі явища правової дійсності, як «розсуд у праві» і «зловживання правом», взаємозумовлені. Здебільшого розсуд у праві є причиною зловживання правом, а отже, зловживання правом можна розглядати як наслідок або як результат розсуду в праві.

Зловживання платником податків є недобросовісним використанням його прав. Так, Р.О. Кірюшкін справедливо зазначає, що в податковому праві не вироблено поняття недобросовісного платника податків. Презумпція добросовісності платника податків полягає в тому, що діяння платника податків, результатом яких є отримання матеріальної вигоди, виправдані, а відомості, що містяться у податковій декларації та звітності, достовірні. Автор наголошує, що правозастосовні органи не можуть тлумачити поняття «добросовісний платник податків» як таке, що покладає додаткові обов'язки, не передбачені законодавством [13, с. 185–186].

Вищий адміністративний суд України дійшов справедливого висновку, що у сфері податкових правовідносин діє презумпція добросовісності платника, яка полягає в тому, що правовим захистом користуються платники, які в повному обсязі виконують свої обов'язки з правильного нарахування, утримання, повного та своєчасного перерахування до бюджету податків і зборів, а також з дотримання необхідних умов реалізації права на податкову вигоду. Особи, які недобросовісно виконують свої податкові обов'язки, не

можуть мати тотожний обсяг прав, яким наділені добросовісні платники.

Про недобросовісність платника може свідчити ситуація, коли за допомогою інструментів, що використовуються в цивільно-правових відносинах, створюються схеми незаконного ухилення від сплати податків, що може призвести до порушення публічних інтересів у сфері оподаткування та до порушення прав і свобод інших платників. А тому оцінка добросовісності платника передбачає аналіз здійснених ним господарських операцій, які повинні не лише формально відповідати законодавству, але й не суперечити загальній забороні зловживання правами платника [14].

Висновки. Зловживанням платниками податків своїми правами є недобросовісною їх реалізацією всупереч соціальним цілям, що були передбачені законодавцем. Соціальними цілями реалізації платниками податків своїх прав є їх реалізація відповідно до основних засад податкового законодавства України (ст. 4 Податкового кодексу України). Норми-принципи мають найбільш стабільний характер, конкретизуються в інших правових нормах. Тому зловживання платниками податків своїми правами формально охоплює межі правомірної поведінки, але при цьому порядок (способи) реалізації податкових прав не відповідає принципам податкового законодавства.

Зловживання податковими правами характеризується такими ознаками: 1) категорією «зловживання правом» у податковому праві охоплюються випадки, коли належні платнику права здійснюються не згідно з їх цільовим призначенням; 2) зловживання здійснюється формально в межах належного платнику суб'єктивного права; 3) під час зловживання правом поведінка платника податків з об'єктивної сторони бездоганна, сама ознака «зловживання» проявляється із суб'єктивної сторони, тобто з позиції внутрішнього ставлення платника до діяння.

Список використаної літератури:

1. Агарков М. Проблема злоупотребления правом в советском гражданском праве / М. Агарков // Известия АН СССР, Отделение экономики и права. – 1946. – № 6. – С. 427.

2. Братусь С. О пределах осуществления гражданских прав (ст. 5 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик) / С. Братусь // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 82.
3. Малеин Н. Юридическая ответственность и справедливость / Н. Малеин. – М. : Манускрипт, 1992. – С. 160.
4. Волков А. Злоупотребление гражданскими правами. Проблемы теории и практики / В. Волков. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – С. 258.
5. Грибанов В. Осуществление и защита гражданских прав / В. Грибанов. – М. : Статут, 2011. – С. 47.
6. Покровский И. Основные проблемы гражданского права / И. Покровский. – М. : Статут, 1998. – С. 118.
7. Одегнал Е. Соотношение понятий «злоупотребления правом» и «правонарушения» / Е. Одегнал // Юрис. – 2007. – № 1. – С. 10.
8. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – С. 153.
9. Резникова В. Злоупотребление правом: понятия та ознаки / В. Резникова // Університетські наукові записки. – Хмельницький : Хмельниц. ун-т управ. та права, 2013. – № 1 (45) – С. 29.
10. Ганьба О. Злоупотребление правом: анализ научных взглядов та авторське трактування окремих проблем // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 1/2. – С. 95–99.
11. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 5 липня 2016 р. № К/800/47059/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58786163>.
12. Малиновский А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование) / А. Малиновский. – М. : Юрлитинформ, 2007. – 428 с.
13. Кирюшкин Р. Злоупотребление правом : [монография] / Р. Кирюшкин. – М. : КНОРУС, 2015. – 192 с.
14. Постановка Вищого адміністративного суду України від 22 липня 2015 р., № К/800/32992/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/47786490>.

Бондаренко С. А. Злоупотребление налогоплательщиками своими субъективными налоговыми правами: проблемы практики

Статья посвящена исследованию проблемы злоупотребления налогоплательщиками своими правами. Особый акцент автор делает именно на практической стороне этого вопроса. На основе проведенного анализа автор пришел к выводу, что злоупотребления налогоплательщиками своими правами является недобросовестной их реализацией вопреки социальным целям, которые были предусмотрены законодателем. Социальной целью реализации налогоплательщиками своих прав является их реализация согласно основным принципам налогового законодательства Украины (ст. 4 Налогового кодекса Украины).

Ключевые слова: злоупотребление налоговыми правами, налогоплательщик, субъективное право, недобросовестная реализация права, социальные цели налоговых прав налогоплательщика.

Bondarenko S. Abuse subjective taxpayers their tax rules: practice problems

The article is devoted to the issue of abuse of taxpayers their rights. The emphasis the author makes is on practical side of this question. On the basis of the conducted analysis the author came to the conclusion that the abuse of taxpayers of their rights is unfair in their implementation contrary to the social objectives that were envisaged by the legislator. Social objectives of the implementation by taxpayers of their rights is their implementation of accordance with the basic principles of tax legislation of Ukraine (article 4 of the Tax code of Ukraine).

Key words: abuse of tax rights, taxpayer, subjective right, unfair implementation of law, social objectives of taxing rights of taxpayer.

Н. В. Гребенюк

здобувач кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

ПРИПИНЯЮЧА ФУНКЦІЯ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ

Статтю присвячено проблемі застосування державного примусу у сфері оподаткування та характеристиці припиняючої функції податково-правового примусу. Представлено систему функцій податково-правового примусу, надано визначення припиняючої функції податково-правового примусу та визначено її особливості.

Ключові слова: податкові відносини, податково-правовий примус, функції податково-правового примусу, заходи податково-правового примусу, припиняюча функція податково-правового примусу.

Постановка проблеми. Податкові відносини, що виникають між державою, територіальними громадами та органами, що їх представляють (так звані контролюючі органи), і платниками податків і прирівняними до них зобов'язаними особами, є одними з найважливіших для забезпечення стабільного функціонування усього публічного територіального утворення. Це цілком зрозуміло, оскільки саме завдяки податковим надходженням, накопиченим в основних централізованих фондах грошових коштів, держава та територіальні громади здійснюють фінансування усіх своїх основних напрямків діяльності, у тому числі базисних функцій управління, захисту та охорони суспільства.

Разом із тим далеко не завжди зобов'язані учасники податкових відносин будують свою поведінку відповідно до публічного інтересу та на основі приписів податково-правових норм. Зобов'язані суб'єкти податкових відносин характеризуються наявністю власних приватних інтересів, що полягають у збереженні в їх власності якомога більше коштів, а тому з їхнього боку нерідко виникають ситуації відхилення від належної та наказаної поведінки в бік протиправної.

У цих умовах ніби робиться виклик таким фундаментальним інститутам суспільства, як держава та право, виникає потреба у здійсненні охорони права, застосуванні державного примусу та поверненні відносин у правову площину. І насамперед при цьо-

му має підключатися припиняюча функція податково-правового примусу, яка спрямовується на припинення протиправної поведінки платників податків і реалізується в умовах відкритої конфліктності публічного та приватного інтересів у податковій сфері. Такі обставини зумовлюють необхідність її більш ретельного дослідження.

Постановка завдання. Метою та завданням статті є визначення природи застосування державного примусу у сфері податкових відносин і формулювання правової характеристики припиняючої функції податково-правового примусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій ми зробимо в ході дослідження.

Виклад основного матеріалу. Зачіпаючи сферу оподаткування, треба відзначити, що однією з ключових особливостей податкових відносин є їх існування лише у формі правовідносин, тобто вони не можуть існувати та розвиватись поза межами, що врегульовані податково-правовими нормами. На це вказують багато вчених, що торкалися теоретичних проблем податкового права. Наприклад, відомий вітчизняний вчений-фінансист М.П. Кучерявенко вказує серед переліку особливостей податкових правовідносин те, що останні виникають, змінюються та припиняються безпосередньо на підставі закону (або іншого нормативного акта). При цьому важливо враховувати приписи закону і як передумови динаміки податкових правовідносин, і як закріплення та деталізацію виконання податкового обов'язку законодавством [1, с. 259].

Аналогічно російський вчений А.З. Дадашев зазначає, що податкові відносини можуть існувати лише у правовій формі, тобто «за наявності відповідного закону, тільки у формі правовідносин», оскільки обов'язок сплачувати податки встановлюється виключно законодавчо. Отже, правова форма в цьому разі є визначальною для виникнення, зміни або припинення цих суспільних відносин [2, с. 61]. Сутність цієї тези ми знаходимо не лише в доктринальних джерелах, а й безпосередньо в Основному законі України. Так, частина друга статті 92 Конституції України прямо закріплює, що система оподаткування, податки та збори встановлюються виключно законами України [3]. Відповідно, реалізація конституційного припису про загальність несення податкового обов'язку, що передбачений частиною першою статті 67 Конституції України у формулі «Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку та розмірах, встановлених законом» [3], а *priori* передбачає лише правову форму існування податкових відносин.

Про необхідність відповідності податкових відносин податково-правовій нормі нагадує М.П. Кучерявенко, який зазначає, що «податкові правовідносини являють собою суспільні відносини, що відповідають податково-правовій нормі» [1, с. 114].

Однак потрібно мати на увазі, що законодавче передбачення динаміки податкових відносин лише в правовому руслі й у суворій відповідності до букви закону не завжди втілюється на практиці, а те, що мало б стати податковими правовідносинами, починає розвиватися за межами приписів податково-правової норми. На такий варіант розвитку подій вказував відомий радянський вчений С.Ф. Кечек'ян. Він писав, що відносини, які відступають від приписів правових норм, не можуть бути правовідносинами: залишаючись у сфері правового регулювання, ці відносини вже існують у формі правопорушень [4, с. 37]. Для цілей публічного інтересу таку аномалію розвитку потрібно якнайшоріше зупинити, потім повернути відносини до правової площини, притягти винних осіб до передбаченої відповідальності. У цьому, власне, і полягає завдання застосування податково-правового примусу як

різновиду державного примусу, що застосовується у сфері дії податкових відносин.

Окрім цього, треба наголосити, що під час застосування податково-правового примусу ми маємо чітко відрізнити вплив обов'язковості податково-правової норми та вплив відповідних примусових заходів. Обов'язковість чинної податково-правової норми абсолютна, вона існує протягом усього часу існування такої норми і навіть – в окремих випадках – і після її скасування (коли має місце так звана «ультраактивна дія» старого закону, тобто переживання ним відведеного для нього часу своєї дії), тоді як застосування податково-правового примусу до платників податків є відносним явищем і відбувається лише в разі порушення зобов'язаними учасниками податкових правовідносин приписів податково-правової норми або загрози цього (що виправдовує застосування превентивних заходів податково-правового примусу).

Зазначене співвідношення категорій «обов'язковість» і «примусовість» у податковому праві впливає навіть із самого визначення податково-правової норми. Так, М.П. Кучерявенко зазначає, що «податково-правова норма являє собою загальнообов'язкове формально-визначене правило поведінки, що виходить від держави та охороняється ним, яке, діючи разом із іншими податково-правовими нормами, закріплює за учасниками податкових відносин суб'єктивні податкові права та накладає на них юридичні обов'язки, які пов'язані з оподаткуванням». При цьому виконання цього правила забезпечується заходами державного примусового впливу [1, с. 123]. Звідси бачимо, що примусовість податково-правової норми й, отже, можливість застосування податково-правового примусу є лише формою забезпечення обов'язковості податково-правової норми.

Окрім цього, у разі застосування податково-правового примусу до платників податків відбувається активний захист права. Такий захист конкретизує собою пасивну охоронювану функцію права, яка покладалася лише на визнання обов'язковості правової норми та методи переконання платників податків у необхідності дотримання приписів останньої. На це вказує російський науковець С.В. Євдокімов,

який зауважує, що захист права не тожний охороні права. Під охороною прав і свобод розуміється стан правомірної реалізації прав і свобод під контролем державних органів, посадових осіб тощо, однак без їхнього втручання. Якщо охорона права існує постійно, то до захисту права вдаються лише за порушення або погрози порушення. Охорона права забезпечується конкретними правовими нормами, що запобігають порушенню права. Захист суб'єктивних прав здійснюється не нормами права, а спеціальними суб'єктами, які наділені подібними повноваженнями [5, с. 17]. Саме на контролюючі органи та суд покладаються окреслені повноваження із захисту суб'єктивних прав у податкових відносинах, що виправдовує можливість застосування ними заходів податково-правового примусу до платників податків.

З цього приводу В.В. Кириченко (Сергеева) підкреслює, що податкові органи як учасники податкових правовідносин діють від імені держави в межах визначеної законом компетенції. При цьому, на думку вченої, саме владний елемент визначає особливості застосування державного примусу у сфері оподаткування [6, с. 152]. Однак варто погодитись із зауваженням А.М. Тимченка, який доходить висновку, що навряд чи застосування податково-правового примусу зумовлено лише особливостями суб'єктного складу податкових відносин і методом їх правового регулювання. Як пояснює фахівець, зазначені фактори мають велике значення, зважаючи на що застосування примусових заходів під час реалізації податкових правовідносин є цілком закономірним. Однак, скоріш за все, застосування такого примусу зумовлено також і змістом відносин, які виникають під час справляння податків і зборів. Це пов'язано з тим, що характер правовідносин визначає не метод правового регулювання, а їх власний економічний зміст [7, с. 21].

Аналогічну тезу висловлює й О.В. Золотухін, який роз'яснює, що держава, розуміючи, що одним лише переконанням досягти сплати податків неможливо, встановлює різні заходи примусу, а також покарання за невиконання або порушення виконання податкового обов'язку. Такі примусові заходи, що забезпечують справляння подат-

ків, можна вважати невід'ємною частиною оподаткування від його появи як правової та економічної категорії. З часом такі заходи були оформлені у відповідні правові норми, що регулюють матеріальні та процесуальні аспекти їх застосування [9, с. 33]. Це доводить загальну забезпечувальну природу податково-правового примусу, зокрема його припиняючої функції.

При цьому ми безпосередньо підходимо до питання визначення місця припиняючої функції податково-правового примусу серед основних напрямків дії останнього. Слід вказати, що, за визначенням А.М. Тимченка, податково-правовий примус – це особливий вид державного примусу, який є встановленою нормами податкового права системою заходів впливу, що застосовуються до зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин, які порушують податково-правові норми, з метою забезпечення реалізації податкового обов'язку, надходження податків і зборів до публічних грошових фондів [8, с. 8]. А.М. Тимченком пропонує й розуміння мети податково-правового примусу: «забезпечення дотримання норм податкового права» [8, с. 4]. Із цього ми бачимо, що забезпечувальна функція податково-правового примусу є наскрізною, вона присутня тією чи іншою мірою у всіх податково-примусових заходах.

У свою чергу, місце припиняючої функції податково-правового примусу має допомогти знайти система його заходів. Слід вказати, що вказана проблематика є доволі актуальним напрямом наукових досліджень у сфері податкового права останнім часом, що покликані покращити законодавче регулювання податкових відносин, якому поки що бракує нормативного закріплення відповідної системи заходів податково-правового примусу.

На доктринальному рівні вчені виділяють щонайменше три групи таких заходів. Так, А.М. Тимченко вважає, що підставою класифікації заходів податково-правового примусу є цільова спрямованість і спосіб впливу. Мета податково-правового примусу може бути припиняючою, правовідновлювальною та каральною, що деталізується в припиненні протиправних діянь, відновленні порушених прав і притягненні

винних осіб до фінансової відповідальності. Спосіб визначає конкретні прийоми примусового впливу, характер тих обмежень, які накладаються на зобов'язаного суб'єкта [8, с. 9].

Звідси, за А.М. Тимченком, залежно від цільової спрямованості та способу впливу заходи податково-правового примусу можуть бути поділені на три групи: припиняючі, правовідновлювальні, каральні [8, с. 12]. При цьому, на думку вченого, «превентивні заходи не можуть бути віднесені до примусових, оскільки вони не мають характеру правообтяження для платника та спрямовані на реалізацію первинних прав і обов'язків» [8, с. 9].

Однак саме з приводу наведеної аргументації щодо виключення превентивних заходів зі складу заходів податково-правового примусу виникають певні питання. По-перше, мета превентивних заходів, яка полягає в попередженні та виявленні податкових правопорушень, цілком відповідає раніше визначеній загальній меті податково-правового примусу – забезпечення дотримання норм податкового права [8, с. 4], тому за підставою цільової спрямованості застосування цих заходів вони цілком відповідають загальному призначенню податково-правового примусу. По-друге, за способом проведення превентивні заходи, у тому числі податкові перевірки, якщо вони не ініційовані за власним бажанням платника податків, мають всі ознаки примусовості, оскільки здійснюються, не зважаючи на волю зобов'язаного суб'єкта та на підставі наданих контролюючим органам владних повноважень. Цю обставину відзначає С.В. Євдокімов, вказуючи під час дослідження правовідновлювальних заходів, що існує схожість попереджувальних заходів із правовідновлювальними, що полягає в тому, що «і ті й інші чинять на учасників правовідносин примусовий вплив, оскільки вони встановлюються всупереч бажанням тих суб'єктів, на яких поширюються, і пов'язані з певними правообмеженнями» [5, с. 21].

За таких обставин примусова природа превентивних заходів не викликає сумнівів. Тому в системі заходів податково-правового примусу потрібно розрізняти саме чотири групи заходів: превентивні (попе-

реджувальні), припиняючі, правовідновлювальні, каральні (заходи відповідальності). Сама за такою логікою вітчизняний дослідник сучасного податкового права Б.Н. Закарян зазначає, що заходи податково-правового примусу характеризуються тим, що вони застосовуються без урахування індивідуальної волі останніх або на підставах їхньої протиправної поведінки, або в разі виникнення іншої загрози публічному інтересу в оподаткуванні з метою захисту такого публічного інтересу. Звідси заходи податково-правового примусу існують у таких правозахисних і правозабезпечувальних формах:

- 1) попереджувальні заходи;
- 2) припиняючі заходи;
- 3) правовідновлювальні заходи;
- 4) заходи податкової відповідальності [10, с. 3].

Кожній із груп заходів податково-правового примусу притаманні загальні та спеціальні функції. Загальні функції присутні у всіх податково-примусових заходах і відповідають загальному цільовому призначенню податково-правового примусу. До таких загальних функцій останнього можна віднести правозахисну функцію, правозабезпечувальну функцію, функцію податково-правового стимулювання. Спеціальні функції податково-правового примусу відображаються специфічністю кожної з виділених чотирьох груп його заходів і притаманні лише для цієї групи заходів. Так, такими спеціальними функціями податково-правового примусу будуть: превентивна функція – для превентивних заходів, припиняюча функція – для припиняючих заходів, правовідновлювальна функція – для правовідновлювальних заходів, штрафна функція – для заходів податкової відповідальності.

Важливо й те, що спеціальні функції окремих груп заходів податково-правового примусу мають перевагу над їхніми загальними функціями, адже самі такі спеціальні функції стають провідними для конкретних податково-примусових заходів. Ці самі аспекти функціонального призначення податково-правового примусу розглядає й Б.Н. Закарян, проте дещо інакше розподіляючи акценти між загальними та спеціальними функціями.

На думку вченого, «всім примусовим заходам тією чи іншою мірою притаманні різні функції державного та, зокрема, податково-правового примусу: попереджувальна, припиняюча, правовідновлювальна, каральна, стимулююча тощо. Однак різниця полягає у їхній питомій вазі. Тому функція припинення для заходів припинення податкового об'єктивно-протиправного діяння є основною, а для відповідних правовідновлювальних заходів – лише допоміжною» [11, с. 77].

У цьому контексті ми вважаємо, що вченим правильно вказано на різну «питому вагу» функцій окремих податкових примусових заходів. Разом із тим, на нашу думку, така різниця виникає лише щодо співвідношення загальних і спеціальних функцій податково-правового примусу, причому перевага буде саме на боці спеціальних функцій (так само як спеціальна норма права з окремого питання має перевагу над загальною нормою). У свою чергу, між спеціальними функціями окремих заходів податково-правового примусу не існує якоїсь конкуренції або співвідношення, оскільки кожній групі заходів притаманна лише одна спеціальна функція. Звідси у припиняючих заходів податково-правового примусу наявні такі функції: припиняюча як спеціальна (основна) функція та загальні функції податково-правового примусу – правозахисна, правозабезпечувальна та функція податково-правового стимулювання.

Висновки. Таким чином, припиняючою функцією податково-правового примусу є спеціальний напрям його цільового призначення, що застосовується у формі припиняючих заходів податкового примусу уповноваженими органами (контролюючими органами та судом) до зобов'язаних осіб податкових правовідносин незалежно від їхньої вини за наявності факту порушення норм податкового права з метою припинення протиправного діяння у сфері податкових відносин та створення умов для наступного застосування правовідновлювальних заходів податково-правового примусу.

Конкретними формами реалізації припиняючої функції податково-правового примусу є відповідні припиняючі заходи, до

яких за чинними нормами Податкового кодексу України [12] слід віднести: 1) вимогу контролюючих органів щодо припинення порушення податкового законодавства; 2) адміністративний арешт майна; 3) податкову заставу; 4) зупинення видаткових операцій на рахунках платника; 5) загальну заборону відчуження платником податків свого майна.

Список використаної літератури:

1. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : в 6 т. Т. 2: Введение в теорию налогового права / Н.П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2004. – 600 с.
2. Дадашев А.З. Курс лекций по дисциплине «Налоги и налогообложение» / А.З. Дадашев. – М. : ВЗФЭИ, 2007. – 304 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 185 с.
5. Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Евдокимов. – Н. Новгород, 1999. – 31 с.
6. Кириченко В.В. Способы забезпечення виконання податкового обов'язку : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Кириченко. – Ірпінь, 2005. – 202 с.
7. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Тимченко. – Ірпінь, 2011. – 213 с.
8. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Тимченко. – К., 2012. – 18 с.
9. Золотухин А.В. Теоретические аспекты развития института ответственности за налоговые правонарушения в науке российского права / А.В. Золотухин // Законодательство и экономика. – 2003. – № 8. – С. 32–36.
10. Закарян Б.Н. Правовідновлювальні заходи в податково-правовому регулюванні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Б.Н. Закарян. – Запоріжжя, 2016. – 17 с.
11. Закарян Б.Н. Правовідновлювальні заходи в податково-правовому регулюванні : дис. ... канд. юрид. наук / Б.Н. Закарян. – Х., 2016. – 212 с.
12. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230.

Гребенюк Н. В. Пресекательная функция налогового-правового принуждения

Статья посвящена проблеме применения государственного принуждения в сфере налогообложения и характеристике пресекательной функции налогового-правового принуждения. Представлена система функций налогового-правового принуждения, дано определение пресекательной функции налогового-правового принуждения и определены ее особенности.

Ключевые слова: налоговые отношения, налогово-правовое принуждение, функции налогово-правового принуждения, меры налогово-правового принуждения, пресекательная функция налогово-правового принуждения.

Grebenyuk N. Suppressive function of tax law compulsion

The article is devoted to the problem of implementation of state compulsion in the sphere of taxation and characterization of tax law compulsion's suppressive function. The system of functions of tax law compulsion is presented, the definition of tax law compulsion's suppressive function is given and its characteristics are determined.

Key words: tax relations, tax law compulsion, functions of tax law compulsion, measures of tax law compulsion, suppressive function of tax law compulsion.

В. В. Драпайло

аспірант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВА ПРИРОДА ПОРЯДКУ ТИМЧАСОВОГО ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ ПІД МИТНИМ КОНТРОЛЕМ У СИСТЕМІ МИТНОГО ПРАВА

Статтю присвячено аналізу правової природи порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем у системі митного права. Визначено, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем необхідно розглядати не лише як суб'єктивне право, що знаходить свій вираз у можливості зберігання товару, але й як нормативно врегульовану процедуру, що опосередковує динаміку відповідних правовідносин. Обґрунтовано, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем за правовою природою не є митною процедурою за легального її розуміння. Надано пропозиції щодо вдосконалення визначення митної процедури, що закріплене в законодавстві. Обґрунтовано, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем є різновидом адміністративної процедури.

Ключові слова: порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем, митна процедура, адміністративна процедура, митний режим, митне право.

Постановка проблеми. Тимчасове зберігання товарів під митним контролем є одним із різновидів зберігання товарів під митним контролем, основною рисою якого є те, що тимчасове зберігання здійснюється до поміщення товарів у певний митний режим, до сплати митних платежів, що зумовлює необхідність правового закріплення особливих заходів контролю та вимог до об'єктів митної інфраструктури, де здійснюється відповідне зберігання. Інститут тимчасового зберігання товарів є одним з історично перших інститутів зберігання товарів під митним контролем і зазнав певної трансформації за часи незалежної України. Таким чином, актуальним є дослідження сучасного стану правового регулювання порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем, визначення його природи та співвідношення з іншими поняттями митного та адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми правового регулювання зберігання товарів під митним контролем на складах тимчасового зберігання досліджували такі вчені та юристи-практики, як І.В. Безкоровайна, Д.А. Бі-

ленець, О.В. Опалинський, Н.В. Осадча, В.В. Остапчук, П.В. Пашко (історичні аспекти) тощо. Водночас комплексно у працях вказаних вчених правова природа порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем не досліджувалась.

Мета статті – визначити правову природу порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем у контексті співвідношення з поняттями митної та адміністративної процедури.

Виклад основного матеріалу. Зберігання товарів під митним контролем зазнає різного правового регулювання залежно від обраної форми такого зберігання.

Зберігання товарів під митним контролем, враховуючи нормативне закріплення його у відповідних нормах Митного кодексу України (далі – МКУ), може бути тимчасовим зберіганням товарів до поміщення в митний режим і таким, яке здійснюється у зв'язку з поміщенням товарів у відповідний митний режим [1, с. 188–189].

Тимчасове зберігання товарів під митним контролем може розглядатись у двох значеннях. По-перше, як суб'єктивне право, що закріплено в нормах об'єктивного матеріального права та передбачає певну можливість стосовно зберігання товару. О.В. Опалинський справедливо за-

значає про диспозитивність тимчасового зберігання товарів під митним контролем, «адже <...> власник товарів має право вибору власної поведінки (або помістити товари на зберігання, або задекларувати їх у відповідний митний режим)» [2, с. 71]. По-друге, тимчасове зберігання товарів під митним контролем є певним нормативно урегульованим порядком, що опосередковується послідовністю конкретних дій, що здійснюються як особою, яка переміщує такі товари, так і посадовими особами митниці. Тобто тимчасове зберігання товарів під митним контролем необхідно розглядати не лише як суб'єктивне право, але й як нормативно врегульовану процедуру, що опосередковує динаміку відповідних правовідносин.

Нормативне закріплення процедури тимчасового зберігання товарів під митним контролем відіграє чи не найважливішу роль у реалізації відповідних суб'єктивних прав (і юридичних обов'язків, що кореспондують їм), тому дослідження саме порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем як сукупності послідовних дій допомагає більш глибоко та всебічно встановити усі особливості та специфічні риси відповідних правовідносин, а це дає змогу проаналізувати та визначити позитивні й негативні аспекти сучасного стану правового регулювання тимчасового зберігання товарів під митним контролем, визначити правову природу порядку тимчасового зберігання під митним контролем.

З огляду на вищевикладене потребує вирішення проблема належної правової кваліфікації порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем як юридичної процедури, адміністративної процедури або митної процедури. Зокрема, потребує відповіді запитання, чи є порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем митною процедурою та чи поширюються на відповідні правовідносини загальні норми щодо митних процедур.

Поняття «митна процедура» є похідним від поняття «юридична процедура», яке, у свою чергу, є похідним від загальногалузевого поняття «процедура».

Дослідники справедливо зазначають, що поняття «процедура» – різносторон-

нє за своїм змістом і може вживатися в найрізноманітніших контекстах. Про це свідчить значна кількість наукових досліджень у галузі соціології, права, економіки тощо. Однак сама процедура набуває своєї специфіки залежно від галузі, у якій вона застосовується [2, с. 164]. У юридичному словнику поняття надається таке визначення поняття «процедура» (від лат. *procedere* – просуватися): це офіційно встановлений порядок дій під час обговорення, ведення будь-якої справи [3, с. 815].

У теорії права юридична або правова процедура поряд із судовим процесом розглядається як складова частина більш загального поняття «юридичний процес», що передбачає порядок здійснення діяльності слідчими, адміністративними, судовими органами [4, с. 207]. Водночас якщо поняття юридичний процес у праві передусім застосовується для позначення судового розгляду певної справи, то юридичні (правові) процедури застосовуються в позасудових неюрисдикційних провадженнях: у законотворчій діяльності, виборах депутатів, призначенні на посаду громадян, створенні нових юридичних осіб, здійсненні прав і добровільному виконанні обов'язків. Процедурні правила звернені насамперед до органів та установ представницької та виконавчої влади [4, с. 221].

Поняття «митна процедура» має як своє легальне визначення, так і доктринальні підходи, що розробляються в науці.

Відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 4 МКУ митна процедура – це зумовлена метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання.

Вказане визначення не є однозначним та зазнає аналізу та критики з боку науковців. Зокрема, І.Г. Бережнюк, І.В. Несторишен та О.В. Неліпович зазначають, що «вітчизняне тлумачення категорії «митна процедура» суперечить наявним міжнародним підходам і вимагає відповідного корегування. Зокрема, як у митному законодавстві країн Європейського Союзу, так і країн-учасниць Митного союзу, під терміном «митна процедура» розуміють певний митний режим». У зв'яз-

ку із цим зазначені науковці пропонують закріпити на законодавчому рівні визначення митної процедури як сукупності норм, що визначатимуть умови та порядок розпорядження товарами на митній території України (митний режим) [2, с. 168].

Слід зазначити, що така позиція загалом є правильною з огляду на необхідність приведення національного законодавства у відповідність до європейських і міжнародних стандартів. Як справедливо зазначає Б.А. Кормич, аналогічне співвідношення митної процедури та митного режиму застосовується й у міжнародному митному праву, зокрема «слідuje зі змісту Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, яка навіть у назві екземплярів англійською та французькою мовами використовує відповідно терміни «procedure» та «regime» як синоніми» [5, с. 88]. Водночас не можна не враховувати, що розмежування понять «митна процедура» та «митний режим» є усталеним у національному законодавстві (адже мало місце ще в Митному кодексі України 2002 р. [6]) і базується на певному співвідношенні цих понять (зокрема, митний режим розуміється як комплекс норм, що визначають митну процедуру). Ототожнення понять «митна процедура» та «митний режим» неможливо зробити лише на рівні МКУ, це вимагає внесення змін до численних підзаконних актів митного законодавства, що потребує додаткових наукових досліджень і пропозицій.

Повертаючись до легального розуміння поняття митної процедури в контексті співвідношення її з порядком зберігання товарів під митним контролем, варто зауважити, що митна процедура містить як сукупність митних формальностей, які необхідно здійснити («статика»), так і порядок їх виконання, який є процедурною складовою частиною («динаміка»). У свою чергу, тимчасове зберігання товарів під митним контролем опосередковується низкою митних формальностей (наприклад, це подання Єдиного уніфікованого документу до митного органу для розміщення товарів на складах тимчасового зберігання (далі – СТЗ), прийняття митним органом рішення про розміщення товарів на СТЗ та проставлення штампу «Під мит-

ним контролем», проведення огляду товару щодо відповідності відомостям, зазначеним у товаросупровідних документах тощо [88]) і нормативно визначеним порядком їх виконання, тому можна прийти до висновку, що реалізація такого зберігання здійснюється шляхом застосування митної процедури.

Розуміння порядку зберігання товарів під митним контролем як митної процедури знаходить свою підтримку й у літературі. Наприклад, Г.М. Квеліашвілі зазначає, що «митна процедура тимчасового зберігання призначена для забезпечення дотримання митного законодавства України на період зберігання іноземних товарів до їх випуску відповідно до митного режиму або до митної процедури. Тимчасове зберігання разом з іншими митними процедурами (прибуття товарів, внутрішній митний транзит) має забезпечити правильне декларування товарів, виключити можливість підміни товарів, заниження їхньої кількості, декларування товарів під іншим найменуванням тощо» [7]. На жаль, вказаний автор не обґрунтовує свою позицію щодо кваліфікації тимчасового зберігання товарів під митним контролем як митної та не наводить відповідних аргументів.

Вбачається, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем не є митною процедурою, що обґрунтовується так.

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до МКУ однією з обов'язкових ознак митної процедури є зумовленість відповідної сукупності митних формальностей та порядку їх виконання певною метою переміщення товарів через митний кордон (п. 21 ст. 4 МКУ). Водночас тлумачення положень п. 21 ст. 4 МКУ породжує дискусію стосовно того, що слід визнавати метою переміщення товарів через митний кордон у визначенні митної процедури. Використання словосполучення «зумовлені метою переміщення» можна розуміти двояко.

З одного боку, метою є власне переміщення товарів через митний кордон України, і за такого розуміння усі митні формальності загалом і порядок їх виконання, передбачений МКУ, є митною процедурою незалежно від того, у який митний режим товар буде поміщений чи які інші дії бу-

дуть здійснені щодо цього товару. Тобто в такому разі (мета – це переміщення товарів через митний кордон) митна процедура є широким поняттям, яке містить майже усі явища у галузі митної справи, що відбуваються у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України. Переміщення тут не лише відіграє роль мети, але й є юридичним фактом, на підставі якого виникають, змінюються та припиняються відносини в галузі митної справи.

З іншого боку, тлумачення мети переміщення товару в контексті п. 21 ст. 4 МКУ може мати більш вузьке розуміння, яке не передбачає переміщення заради переміщення. Видається, що другий підхід до тлумачення зазначеного поняття є правильним. За такого тлумачення метою переміщення товару через митний кордон України є інша ціль, аніж лише переміщення товару, наприклад подальший випуск товару у вільний обіг, тимчасове ввезення, перероблення на митній території України, тобто подальші дії, які буду виконані щодо товару відповідно до заявленого митного режиму. Тут прослідковується зв'язок: мета переміщення – митний режим, митна процедура – митний режим.

На підтвердження вказаної тези щодо взаємопов'язаності понять «мета переміщення товарів через митний кордон», «митний режим», «митна процедура» слід навести легальне визначення митного режиму, що визначається як комплекс взаємопов'язаних правових норм, які відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їхній правовий статус, умови оподаткування та обумовлюють їх використання після митного оформлення.

Таким чином, з огляду на наведене тлумачення митна процедура не може визнаватися як єдине широке узагальнювальне поняття, яке містить майже усі правові явища у сфері митної справи. Митна процедура є значно вужчим поняттям, яке враховуючи саме мету переміщення товару як ціль, що передбачає подальшу долю такого товару, визначає специфіку правового регулювання, яка полягає у конкретних митних формальностях та порядку їх виконання.

Резюмуючи вищевикладене, вбачається за доцільне скорегувати та вдосконалити визначення митної процедури, що закріплене у п. 21 ч. 4 МКУ: «митна процедура – це сукупність митних формальностей і нормативно встановлений порядок їх виконання, зумовлені метою подальшого поміщення таких товарів у відповідний митний режим».

Враховуючи наведене розуміння мети переміщення товарів через митний кордон у контексті визначення митної процедури, видається, що тимчасове зберігання товарів під митним контролем не може бути метою їх переміщення через митний кордон, адже товари переміщуються власне не заради тимчасового зберігання на митній території України, а з метою подальшого поміщення їх у конкретний митний режим, що забезпечує інтереси відповідного учасника зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД). У свою чергу, тимчасове зберігання товарів під митним контролем, що за загальним правилом не може перевищувати термін понад 90 днів, може бути етапом, що передуює поміщенню товару в митний режим, може відігравати роль інструменту регулювання процесу переміщення товару задля конкретних цілей, однак не може виступати метою переміщення такого товару.

Враховуючи викладене, приходимо до висновку, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем не є митною процедурою.

Водночас постає питання, чи можна розглядати порядок тимчасового зберігання товарів як різновид адміністративної процедури.

Варто зауважити відсутність серед вчених-адміністративістів єдиного підходу до визначення адміністративної процедури та її ознак, що зумовлено специфікою та надзвичайною широтою правових відносин, котрі забезпечуються нормами адміністративного права, і складністю співвідношення адміністративної процедури з іншими суміжними поняттями (адміністративним процесом як порядком розгляду судових адміністративних справ, адміністративним провадженням тощо) [див. 9].

Приєднання до наукових дискусій щодо поняття та ознак адміністративної про-

цедури не є предметом дослідження цієї статті, у зв'язку з чим привабливою здається думка О.І. Миколенка, який у докторській дисертації прийшов до висновку, що адміністративна процедура – це врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ. Як вид юридичної процедури адміністративна процедура характеризується такими ознаками:

- а) являє собою послідовність дій, які регулюються нормами права та структуровані відповідними правовідносинами;
- б) являє собою послідовність дій, що об'єднані спільною метою;
- в) має ієрархічну структуру;
- г) завжди перебуває у динаміці;
- д) має обслуговчий характер [85, с. 29].

Варто зауважити, що митна справа є об'єктом державного управління, яке забезпечується Державною фіскальною службою та її структурними підрозділами (митні органи), що вступають у численні адміністративні правовідносини із суб'єктами ЗЕД. Водночас порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем передбачає існування послідовних митних (адміністративних) правовідносин між митними органами, суб'єктами ЗЕД та утримувачами СТЗ, що дозволяє розглядати його як різновид адміністративної процедури.

Висновки та пропозиції. Тимчасове зберігання товарів під митним контролем може розглядатись у двох значеннях: 1) як суб'єктивне право; 2) як певний порядок (процедура), що передбачає нормативно врегульовану, послідовну діяльність митних органів, суб'єктів ЗЕД, утримувачів СТЗ та інших учасників митних правовідносин.

Порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем не є митною процедурою за легального її розуміння, адже, по-перше, метою переміщення товарів через митний кордон (що є обов'язковою ознакою митної процедури) не може бути тимчасове зберігання таких то-

варів під митним контролем, а по-друге, поняття митної процедури тісно пов'язано із поняттям митного режиму; митний режим визначає митну процедуру щодо товарів, а тимчасове зберігання товарів під митним контролем не є митним режимом.

Перспективним здається виключення поняття митної процедури з МКУ та інших актів національного законодавства з метою приведення його до міжнародних і європейських стандартів. Тимчасовим варіантом є удосконалення визначення митної процедури з метою уникнення її неоднозначного тлумачення, у зв'язку з чим необхідно внести зміни до п. 4 ст. 21 МКУ та визначити митну процедуру таким чином: «митна процедура – це сукупність митних формальностей і нормативно встановлений порядок їх виконання, зумовлені метою подальшого поміщення таких товарів у відповідний митний режим».

Порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем слід розуміти як адміністративну процедуру, що містить чітко регламентовану послідовність митних формальностей, нормативно закріплену, послідовну діяльність учасників митних правовідносин, що виникають з приводу тимчасового зберігання товарів під митним контролем.

Список використаної літератури:

1. Драпайло В.В. Поняття та види зберігання товарів під митним контролем (правовий аспект) / В.В. Драпайло // Митна справа. – 2015. – № 5 (2). – С. 185–190.
2. Опалинський О.В. Деякі аспекти тимчасового зберігання товарів під митним контролем / О.В. Опалинський // Митна справа. – 2014. – № 6. – С. 66–71.
3. Бережнюк І.Г. Генеза категорії «митна процедура» у законодавчому та науковому контекстах / І.Г. Бережнюк, І.В. Несторишен, О.В. Неліпович // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. – 2014. – Вип. 25. – С. 163–170.
4. Юридический словарь / под. ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2007. – 1152 с.
5. Оборотов Ю.Н. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс : [учебник] / [Ю.Н. Оборотов, В.В. Завальнюк, Н.Н. Крестовская и др.]; под. ред. Ю.Н. Оборотова. – О. : Фенікс, 2011. – 436 с.

6. Кормич Б.А. Митні режими як інститут митного права / Б.А. Кормич // Митна справа. – 2013. – № 6. – С. 86–92.
7. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38. – Ст. 288.
8. Квеліашвілі Г.М. Послуги в митній сфері як інструмент державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності / Г.М. Квеліашвілі // Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць. – 2012. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12kgmrzd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12kgmrzd.pdf).
9. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. Школик // Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична. – 2014. – Вип. 59. – С. 185–193.
10. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.

Драпайло В. В. Правовая природа порядка временного хранения товаров под таможенным контролем в системе таможенного права

Статья посвящена анализу правовой природы порядка временного хранения товаров под таможенным контролем в системе таможенного права. Определено, что порядок временного хранения товаров под таможенным контролем нужно рассматривать не только как субъективное право, которое выражается в возможности хранения товара, но и как нормативно урегулированную процедуру, которая опосредует динамику соответствующих правоотношений. Обосновано, что порядок временного хранения товаров под таможенным контролем по правовой природе не является таможенной процедурой в законодательном её понимании. Внесены предложения относительно усовершенствования определения таможенной процедуры, которое закреплено в законодательстве. Обосновано, что порядок временного хранения товаров под таможенным контролем является разновидностью административной процедуры.

Ключевые слова: порядок временного хранения товаров под таможенным контролем, таможенная процедура, административная процедура, таможенный режим, таможенное право.

Drapaylo V. Legal nature of the procedure of temporary storage of goods under customs control in the system of customs law

The article is devoted to investigation the legal nature of the temporary storage of goods under customs control in the system of customs law. It was examined that the procedure for the temporary storage of goods under customs control should be considered not only as a subjective right, which is expressed in the possibility of storage of goods, but also as enshrined law procedure, which mediates the dynamics of the corresponding relations. The legal nature of the procedure for the temporary storage of goods under customs control is proved to be ain't the same as meaning of customs procedure's legal term. It was afforded proposals regarding the improvement of the current definition of customs procedure, which is enshrined in the legislation. It is proved that the procedure for the temporary storage of goods under customs control is a kind of administrative procedure.

Key words: procedure of temporary storage of goods under customs control, customs procedure, administrative procedure, customs regime, customs law.

М. О. Лиськов

кандидат юридичних наук, докторант кафедри
адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЯ МЕТОДІВ ДОСЛІДЖЕННЯ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ

У науковій статті розкрито теоретичні підходи до видів методів дослідження. Визначено методологічний підхід дослідження лотерейної сфери. Розкрито класифікацію методів дослідження лотерейної сфери.

Ключові слова: лотерея, господарська діяльність, ліцензія, міжнародний досвід, житлова лотерея.

Постановка проблеми. Сучасна наука використовує велику кількість методів наукового пізнання, які утворюють цілісну систему. Зазначені методи класифікують за різними критеріями. Сьогодні не існує єдиної позиції щодо їх уніфікації. Лотерейна сфера є особливою сферою діяльності, розкриття особливостей функціонування якої першочергово потребує розкриття сутності та змісту методів її наукового пізнання.

Метою статті є наведення класифікації методів дослідження лотерейної сфери.

Стан дослідження. Загальнотеоретичні питання публічного адміністрування лотерейної сфери були предметом наукових пошуків таких фахівців, як А. Альохін, Ю. Козлов, А. Шпомер, С. Жилінський, Ю. Тихомиров, Ж. Іонова, О. Олейнік та інші. Окремі питання проблем випуску та проведення лотерей були предметом наукових пошуків В. Туманова та ін.

Виклад основного матеріалу. За сферою застосування І. Табарін виокремлює методи практичного наукового пізнання – емпіричні, методи теоретичного наукового пізнання – раціональні. За ступенем розповсюдженості – загальнонаукові та приватно-наукові. На думку вченого, залежно від виду дослідження загальні методи поділяються на методи емпіричного дослідження (споглядання, порівняння, експеримент), раціонального дослідження (сходження від абстрактного до конкретного, закони логіки тощо) та універсальні

раціонально-емпіричні методи (абстрагування, аналіз і синтез тощо). Також існують філософські методологічні підходи – діалектика та метафізика [5, с. 570].

На думку П. Рабиновича, систему методів становлять філософсько-світоглядні підходи (матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визначення чи заперечення об'єктивних соціальних, у тому числі державно-правових, закономірностей і можливості їх пізнання, здобуття істинних знань про них); загальнонаукові методи, тобто такі, які використовуються в усіх або більшості наук (функціональний, структурний, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури); групові методи, тобто такі, які застосовуються лише в певній групі наук, наприклад тільки в суспільствознавстві (конкретно-соціологічне дослідження); спеціальні методи, тобто прийнятні для дослідження предмета якоїсь однієї науки [10, с. 103].

С. Щерба пропонує таку класифікацію методів пізнання за ступенем їх загальності: всеосяжні методи (діалектика та метафізика); загальні методи; спеціальні методи, які застосовуються в окремих науках (скажімо, лише в юриспруденції). Розрізняють також ті наукові методи, до яких вдаються на емпіричному рівні пізнання, і методи теоретичного осмислення дійсності [1].

Отже, з урахуванням викладених позицій щодо поняття методології та системи методів наукового пізнання вважаємо за доцільне охарактеризувати основні мето-

ди, що були використані в дослідженні публічного адміністрування лотерейної сфери в Україні.

Діалектичний метод наукового пізнання визначає шляхи будь-якого наукового дослідження. Він дає змогу дослідити всі явища у взаємозв'язку, взаємозумовленості та історичному розвитку. Діалектика, що основана на матеріалістичному розумінні природи суспільства, на розумінні людини як суспільної, конкретно-історичної істоти, може бути і є дійсно повним, всебічним, багатим за змістом вченням про розвиток. Обґрунтування та розкриття законів діалектики одночасно як законів буття та законів пізнання можливі лише за умови, що зрозуміла й досліджена роль суспільно-історичної практики як основного й визначального відношення людини до активної діяльності.

І. Діцген, описуючи одну з характерних ознак окресленого методу, зазначав: логіка прагне бути навчанням про закони логіки. Тим самим прагне бути і філософська спадщина – діалектика, перший параграф якої говорить: не мислення творить буття, але буття – мислення, частина якого являє собою це мислення, що займається зображенням істин [2, с. 45].

Завдяки діалектичному методу в праві досліджується уявлення про навколишню дійсність, цей метод застосовується для пізнання державно-правових явищ.

Застосування методу діалектики у сфері публічного адміністрування лотерейної сфери дає змогу визначити місце лотерей в системі азартних ігор, встановити особливості лотерейної діяльності відповідно до предмета адміністративного права та інших юридично-галузевих утворень в умовах постійного розвитку, взаємодії матеріального й ідеального, забезпечуючи матеріалістичний підхід до цих явищ. Також зазначений метод взято за основу під час визначення видів лотерей, виходячи з функціонально-категоріального використання.

Метод **метафізики** – це спроба дослідити царину надчуттєвого, пізнати надчуттєві реальності. Він використовувався в дослідженні сутності явища лотереї, що дало можливість абстрагуватися від реальної дійсності та отримати істинні результати пізнання.

Наступним методом, що був використаний у нашому науковому дослідженні, є **порівняння** – пізнавальна операція, що лежить в основі умовиводів щодо схожості чи відмінності об'єктів (або ступенів розвитку одного й того самого об'єкта). За допомогою порівняння виявляють якісні та кількісні характеристики предметів. Найпростішим і важливим типом відносин, що виявляються в ході порівняння, є відносини тотожності й відмінності. При цьому порівняння має сенс лише в сукупності «однорідних» предметів, що утворюють клас. Воно є основою такого логічного прийому, як аналогія, і вихідним пунктом порівняльно-історичного методу. Останній є таким методом, за допомогою якого шляхом порівняння виявляється загальне й особливе в історичних та інших явищах, досягається пізнання різних ступенів розвитку одного і того ж явища чи різних явищ. Цей метод дає змогу виявити й порівняти рівні розвитку явищ, що вивчаються, ті зміни, що відбулися, визначити тенденції розвитку [3, с. 26].

Як справедливо вказують французькі дослідники М. Доган і Д. Пелассі, «хоча спочатку порівняння може бути викликане пошуком інформації, воно одночасно є ключем до пізнання. Саме це робить його одним із найбільш плідних напрямів мислення» [4].

Порівняльний метод у роботі дуже активно використовується для наукового дослідження видів лотерей, систематизації та їх наукового тлумачення. Обґрунтовується їхня специфіка на підставі проведеного порівняльного аналізу видів і типів лотерей, розкривається їхня природа, зміст. Відповідно до виявлених результатів пропонується групування лотерейної сфери на засадах родо-видової систематизації.

Здійснюючи порівняльний аналіз ігор та азартних ігор, робимо висновок, що азартні ігри входять до сфери розваг людини, де видовими категоріями є галузь азартних ігор та галузь проведення парі. Одним із секторів галузі проведення парі є лотереї. Відповідно, лотерейний сектор азартних ігор – це суспільні відносини, що виникають, діють і припиняються під час реалізації лотерейної діяльності.

Ще одним методом, який використовується в роботі, є **гіпотетико-дедуктивний метод**, сутність якого полягає у створенні системи дедуктивно пов'язаних між собою гіпотез, з яких виводяться твердження щодо емпіричних фактів. Метод ґрунтується на виведенні (дедукції) умовиводів з гіпотез та інших посилянь, істинне значення яких невідоме. А це означає, що умовивід, отриманий на основі такого методу, буде мати лише вірогіднісний характер. З логічної точки зору гіпотетико-дедуктивний метод являє собою ієрархію гіпотез, ступінь абстрактності й спільності яких збільшується в міру віддаленості від емпіричного базису. Сходження від абстрактного до конкретного – це метод теоретичного дослідження та викладу, який полягає в русі наукової думки від вихідної абстракції (однобічне, неповне знання) через послідовні етапи поглиблення та розширення пізнання до результату – цілісного відтворення в теорії предмета, що досліджується. Передумовою цього методу є сходження від чуттєво-конкретного до абстрактного, виокремлення в мисленні окремих сторін предмета та їх «закріплення» у відповідних абстрактних визначеннях. Рух пізнання від чуттєво-конкретного до абстрактного – це і є рух від одиничного до загального, тут домінують такі логічні прийоми, як аналіз та індукція.

Метод аналізу ґрунтується на поділі об'єкта на складові частини з метою їх самостійного вивчення. Видами аналізу є механічний поділ, визначення динамічного складу, виявлення форм взаємодії елементів цілого, знаходження причин явищ, виявлення рівня знання та його структури тощо. Різновидом аналізу є поділ на класи (множини) предметів і підкласи – класифікація та періодизація.

У результаті використання методу аналізу було досліджено систему адміністративної відповідальності за порушення лотерейної сфери, виокремлено та досліджено специфіку та особливості складу правопорушень, що посягають на суспільні відносини у цій сфері. Серед системи засобів, якими урегульовано лотерейну сферу, виокремлено:

1) ліцензування господарської діяльності у сфері лотереї;

2) контроль і нагляд у сфері лотереї;

3) державну монополію на регулювання лотерейної сфери;

4) сертифікацію грального обладнання та програмного забезпечення до нього;

5) відповідальність за порушення правил лотерейної сфери.

Метод аналізу дав можливість розглянути сутність понять «галузь» і «сфера» та довести, що це родо-видові поняття.

Синтез – це об'єднання, реальне та розумове, різних сторін, частин предмета в єдине ціле. Синтез – це не довільне, еkleктичне поєднання розрізнених частин, «шматочків» цілого, а діалектична єдність із виділенням сутності. Слід відрізнити аналіз і синтез у науковому дослідженні від аналізу та синтезу у формальній логіці. Як відомо, у логіці під синтезом розуміють будь-яке поєднання за заданими ознаками. У науковому дослідженні до однієї групи включаються лише ті відомості, які відповідають головним, визначальним ознакам. Таким чином, аналіз і синтез зі звичайних логічних операцій перетворюються на особливі методи дослідження. Кожна наука має свій специфічний предмет дослідження, тому з'являються притаманні саме їй прийоми аналізу й синтезу, систематизації результатів спостереження, експерименту та обробки дослідних даних. Аналіз і синтез змістовно пов'язані між собою. Аналізуючи явище, розкладаючи його на складові частини та вивчаючи кожну окремо, слід розглядати їх як частини єдиного цілого.

Ще Арістотель говорив, що рука, яка відокремлена від тіла, є рукою лише за назвою. Це означає, що аналіз має переплітатися із синтезом, тобто співвідносити аналізовану частину із цілим, встановлювати її місце в цьому цілому, для чого потрібно дослідити частини в їхній сутності як складові частини цілого. У результаті такого аналізу можна виділити загальне як суттєве в предметі, що стане основою для синтезу. Завдання аналізу – це виділення тієї частини, з якої сам предмет виникає та розвивається. Об'єкт у синтезі становить єдність протилежностей, при цьому відтворюються його виникнення та розвиток. Якщо спочатку синтез є в аналізі, то потім містить аналіз у собі. У сучасному науко-

вому пізнанні теоретичні аналіз і синтез нерозривно пов'язані з практичними аналізом і синтезом – з практикою експериментування та із суспільно-історичною практикою взагалі. Лише в процесі практики перевіряються висновки, зроблені на основі аналізу, і підтверджуються теоретичні побудови синтезу.

Цей метод пізнання використовувався щодо виокремлення ознак гри та парі, а також під час дослідження особливостей адміністративної відповідальності за порушення правил лотерейної сфери.

У процесі **абстрагування** відбувається перехід (сходження) від чуттєво сприйнятих конкретних об'єктів (з усіма їхніми властивостями, сторонами тощо) до абстрактних уявлень про них, відтворених у мисленні. Абстрагування, таким чином, полягає в уявному нехтуванні якимись менш істотними властивостями, ознаками, зв'язками досліджуваного об'єкта з одночасним виділенням, формуванням однієї чи декількох істотних ознак, властивостей, зв'язків цього об'єкта. Результат, одержаний у процесі абстрагування, називають абстракцією (або використовують термін «абстрактне» – на відміну від «конкретного») [5, с. 17].

Д. Горський у цьому контексті відзначає, що абстрагуватися – означає відвернутися від багатства змісту конкретного явища, свідомо упустити з виду численні сторони та риси явища, але виявити типове, найбільш характерне й істотне в явищі, визначити закони, за якими воно існує, тобто розкрити його як наукову категорію [6, с. 37–45].

А. Васильєв вважає, що завдяки абстрактним поняттям, що зв'язані логічною системою правової теорії, є можливість виразити правову дійсність у всій її повноті й конкретності [7, с. 84]. Таким чином, без абстракції вийти на категоріальний рівень освоєння дійсності неможливо.

Суть абстрагування полягає у виділенні певної властивості предмета й послідовному планомірному відшаруванні від другорядних властивостей, зв'язків, відносин об'єкта пізнання тощо. Застосування абстрагування в дослідженні публічного адміністрування лотерейної сфери дає змогу запропоновувати нові дефініції, сформулювати поняття адміністративної відпові-

дальності за порушення правил лотерейної сфери, дослідити специфіку санкцій, що застосовуються до фізичних і юридичних осіб за порушення приписів, котрі регулюють лотерейну сферу.

Наступним методом, використаним у роботі, є узагальнення – процес встановлення загальних властивостей і ознак предметів. Воно тісно пов'язано з абстрагуванням. Гносеологічною основою узагальнення є категорії загального та одиничного. Загальне є філософською категорією, яка відображає схожі, повторювані риси та ознаки, що належать кільком одиничним явищам чи всім предметам даного класу, а одиничне виражає специфіку, своєрідність саме цього явища (чи групи явищ однакової якості), його відмінність від інших. Узагальнення не може бути нескінченним. Його межею є філософські категорії, що не мають родового поняття, і тому узагальнювати їх не можна.

Отримання узагальненого знання означає більш глибоке відображення дійсності, проникнення в її сутність. На думку С. Ожегова, узагальнити – означає зробити висновок, відобразити основні результати в загальному положенні, надати узагальненого значення будь-чому [8].

Узагальнюючий метод широко використовувався в дослідженні засобів публічного адміністрування лотерейної сфери, а також у вивченні особливостей генезису становлення та розвитку лотерейної сфери. За допомогою цього методу було виокремлено особливості розвитку лотерейної сфери відповідного певного історичного періоду.

Наступним є **історико-матеріалістичний метод**, застосований у XIX сторіччі як один із найголовніших методів наукового пізнання. Цей метод тісно зв'язаний з методом діалектичного матеріалізму. Фактично він являє собою історичний підхід із позицій діалектичного матеріалізму. Цей метод вимагає конкретно-історичного підходу до правових категорій, норм і юридичної практики. Історична обумовленість правових категорій і інститутів дає змогу краще зрозуміти їхній зміст, джерела та перспективи розвитку.

Зазначений метод дав можливість аргументовано викласти періодизацію ста-

новлення та розвитку лотерейної сфери. Відповідно, у роботі виокремлено періоди становлення лотерейної сфери, який брав початок у I в. до н. е. та закінчувався у XVI ст. н. е.; середньовічного ренесансу, який діяв з XVI ст. до середини XIX ст.; абсолютної монархії, якій діяв з середини XIX ст. по 20-і роки XX ст.; радянський, який діяв з 20-х років XX ст. по 90-і роки XX ст.; української державності, який бере початок з 90-х років XX ст. і діє дотепер.

У межах історичного підходу активно застосовувався порівняльно-історичний метод – сукупність пізнавальних засобів, процедур, які допомогли виявити схожість і відмінність між явищами, що вивчаються, визначити їхню генетичну спорідненість (зв'язок за походженням), загальне та специфічне в їхньому розвитку.

За його допомогою шляхом зіставлення виявляється загальне й особливе в історичних явищах, пов'язане із запровадженням азартних ігор взагалі та лотерей безпосередньо на території певних держав у певні проміжки часу.

Метод аналогії ґрунтується на встановленні схожості в деяких властивостях і відносинах між нетотожними об'єктами. На підставі виявленої схожості робиться відповідний висновок – умовивід за аналогією. Аналогія дає не достовірні, а вірогіднісні знання. У висновку за аналогією знання, яке отримано від розгляду певного об'єкта («моделі»), переноситься на інший, менш досліджений і менш доступний для дослідження об'єкт.

Використання цього методу дало можливість аргументувати необхідність застосування в лотерейній сфері сертифіковане сертифікатом ISO 27001 (сертифікат стандарту системи управління інформаційної безпеки) і сертифікатом WLA/SCS (сертифікат стандарту контролю безпеки) обладнання, що дає можливість забезпечити безпечну та надійну організацію гри відповідно до високих стандартів державні лотереї.

Щодо **структуралізму** як наукового методу, то можна зазначити, що він як науковий напрям гуманітарних знань виник у 20-х роках XX століття. Його основою є встановлення структури як сукупності

відносин, яку розглядають не як «скелет» об'єкта, а як сукупність правил, за якими шляхом перестановки елементів структури можна отримати інші об'єкти [9, с. 657].

У межах структуралізму чільне місце посідають саме синхронічні дослідження об'єкта (а не діахронічні), вивчення його устрою, виокремлення складових частин і стійких зв'язків між ними. Наприклад, метод структуралізму широко застосовується в дослідженні місця лотерей серед азартних ігор, а також в опрацюванні нормативно-правового регулювання лотерейної діяльності в Україні.

Цей метод також знайшов своє застосування і під час дослідження механізму адміністративно-правового регулювання лотерейної сфери та виокремлення його елементів, таких як:

1) система правових актів, тобто сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які на законному рівні урегульовують питання у сфері лотереї;

2) реалізація норм права, тобто втілення встановлених правових норм у діяльність суб'єктів лотерейної сфери через виконання юридичних обов'язків, використання суб'єктивних прав, дотримання заборон, застосування норм права (наприклад, додержання фінансово-економічних, технологічних та організаційних нормативів, встановлених ліцензійними умовами);

3) суб'єкти, які наділені публічно-владними повноваженнями та компетенцією (публічна адміністрація);

4) правовідносини, які виникають між суб'єктами у сфері лотереї (з одного боку – органи публічної адміністрації, а з іншого – оператори, розповсюджувачі державних лотерей і фізичні особи);

5) наявність адміністративно-правових засобів регулювання сфери лотереї.

Системний підхід – це сукупність загальнонаукових методологічних принципів (вимог), в основі яких лежить розгляд об'єктів як систем. До цих вимог належать: а) виявлення залежності кожного елемента від його місця та функцій у системі з урахуванням того, що властивості цілого не можна звести до суми властивостей цих елементів; б) аналіз того, наскільки поведінка системи зумовлена як особли-

востями її окремих елементів, так і властивостями її структури; в) дослідження механізму взаємодії системи та середовища; г) вивчення характеру ієрархічності, приаманного даній системі; д) забезпечення всебічного багатоаспектного опису системи; є) розгляд системи як динамічної цілісності, що розвивається.

Системний метод використовувався в дослідженні суб'єктів організації лотерейної діяльності. Доводиться, що залежно від обсягу компетенції публічного адміністрування у сфері лотерейної діяльності органи публічної адміністрації поділяються на органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) та органи спеціальної компетенції (Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна регуляторна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України).

Висновки. Застосування цих методів дало змогу визначитися щодо кількісних показників проведення лотерей у різний період часу, участі людей у розіграві лотерей, наявності призових фондів, прогресивної кількості залежних від азартних ігор тощо.

Треба відзначити, що розглянуті методи не вичерпують методологічне різноманіття підходів до пізнання питань публічного адміністрування лотерейної сфери в Україні, але саме вони є найбільш затребуваними інструментами у такому пізнанні.

Список використаної літератури:

1. Щерба С.П. Філософія : [підручник] / С.П. Щерба, О.А. Заглада. – К. : Кондор, 2011. – 548 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/774/56/>.
2. Дицген И.П. Завоевания (аквизит) философии и письма о логике. Специально демократически-пролетарская логика. – 3-е изд., доп. / И.П. Дицген. – М. : П.Г. Дауге, 1913. – 252 с.
3. Основи методології та організації наукових досліджень : [навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів] / за ред. А.Є. Конверського. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.
4. Доган М. Сравнительная политическая социология / М. Доган, Д. Пеласси. – М. : Соц.-полит. журн., 1994. – 272 с.
5. Сербин Р.А. Публічно-правове адміністрування благодійництва в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.А. Сербин ; ХНУВС. – Х., 2016. – 446 с.
6. Горский Д.П. Вопросы абстракции и образования понятий / Д.П. Горский. – М. : Изд. АН СССР, 1961. – 351 с.
7. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. – М. : Юридическая литература, 1976. – 265 с.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1983. – 816 с.
9. Грецкий М.Н. Структурализм / М.Н. Грецкий / Философский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

Лиськов М.А. Классификация методов исследования лотерейной сферы

В научной статье раскрыты теоретические подходы к видам методов исследования. Определен методологический подход исследования лотерейной сферы. Раскрыта классификация методов исследования лотерейной сферы.

Ключевые слова: лотерея, хозяйственная деятельность, лицензия, международный опыт, жилищная лотерея.

Lyskov M. Classification of lottery areas research methods

In this scientific article the theoretical kinds of methods are approaches. Defined methodological approach of research lottery sector. Reveals the classification of research methods lottery areas.

Key words: lottery, economic activity, license, international experience, housing lottery.

Д. М. Явдокименко

аспірант
Класичного приватного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У статті автор проводить історико-правовий аналіз розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу, досліджує поняття адміністративно-правового спору та його місце в адміністративному процесі. Пропонується включити адміністративно-правовий спір до структури адміністративного процесу за будь-якого розуміння останнього, проте широта підходу до розуміння процесу впливає також на обсяг розуміння адміністративно-правового спору.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративне право, адміністративна юстиція, публічні права, адміністративний суд, позовна заява, державне управління.

Постановка проблеми. Розгляд адміністративно-правового спору як правовідносин особливого типу, у якому поєднуються матеріально-правові й процесуальні елементи, приводить нас до необхідності аналізу такого явища, як адміністративний процес. З позиції обраної концепції визначення адміністративно-правового спору, що поєднує в собі елементи «процесуальної», «передпроцесуальної», «дуалістичної» й «конфліктної» теорій, центральною проблемою аналізу адміністративного процесу є визначення його суті та обсягу.

Мета статті – дослідити адміністративно-правовий спір як елемент адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Проблеми формування адміністративно-процесуального права, розвитку адміністративного права висвітлено в наукових працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Н. Армаш, О. Бандурки, Д. Бахраха, О. Бачуна, К. Белякова, А. Берлача, В. Бевзенка, Ю. Битяка, С. Бритченко, В. Гаращука, Е. Демського, В. Коваленка, В. Колпакова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, А. Комзюка, О. Кузьменко, Ю. Кунєва, Р. Мельника, В. Новіка, В. Настюка, Н. Нижник, О. Пасенюка, Ю. Педька, В. Петкова, С. Петкова, О. Піскуна, Д. Приймаченка, О. Рябченко, А. Селіванова, О. Синявської, М. Смоковича, І. Солошкіної, О. Стародубцева,

М. Стахурського, С. Стеценка, М. Тищенко, Х. Ярмачі, М. Якимчука та інших учених. Проте недостатньо уваги ними приділено особливостям вирішення адміністративно-правових спорів у межах адміністративного процесу.

Незважаючи на те, що ще із часів розвитку науки адміністративного права в роботах В. Рязановського зародились основні підходи до визначення цього поняття та його місця серед юридичних процесів (цивільного, кримінального) [12, с. 22–23], серед учених досі немає єдності у визначенні не стільки суті, скільки обсягу адміністративного процесу й адміністративно-процесуального права.

Досить вичерпний аналіз існуючих поглядів на суть адміністративного процесу надано в низці наукових робіт із цього питання.

На наше переконання, важливо визначити, чи включає адміністративно-правовий спір, окрім процесуальних і матеріальних, інші елементи. З огляду на це завдання варто звернутись до дискусії з питання про суть адміністративного процесу, яка фактично зводиться до вузького та більш-менш широкого розуміння адміністративного процесу.

У цьому разі остеронь залишається підхід, виражений деякими авторами, наприклад В. Баландіним та А. Павлушиною, які пов'язують адміністративний процес виключно з притягненням до адміністра-

тивної відповідальності; хоча вони ж відносять адміністративний процес до різновиду правозастосовного юридичного процесу, який містить у собі також діяльність суду або адміністративного органу з вирішення спору [1, с. 27].

Аналіз показує, що практично жоден автор не виключає адміністративно-правовий спір з об'єктів адміністративного процесу. Інша справа, що більш широке розуміння адміністративного процесу пов'язане не лише з включенням в адміністративний процес тих чи інших проваджень, а й із певним розумінням самого адміністративно-правового спору.

Якщо спробувати дати короткий історико-правовий аналіз розвитку поглядів на адміністративний процес, то першим було саме вузьке трактування процесу взагалі, зроблене О. Бюловим, який визначав процес як юридичне відношення між сторонами та судом.

Недоліком досить вузьких підходів до розуміння адміністративного процесу, на наше переконання, виступає саме те, що вони розуміють адміністративно-правовий спір лише як конфлікт, спосіб захисту суб'єктивного публічного права, а не як управлінське відношення, врегульоване нормами права. Це у свою чергу виникає через те, що досить вузько розуміється об'єкт адміністративно-правового спору. Навіть називаючи об'єктом адміністративно-правового спору суб'єктивні публічні права (а не їх захист), багато авторів зводять їх лише до порушених, на думку громадян або юридичних осіб, прав, тобто говорять про адміністративний процес виключно з огляду на юрисдикційні підходи.

На думку М. Масленікова, адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами правовстановча й правозастосовна діяльність органів державного управління, а у визначених законом випадках – також інших органів і їхніх посадових осіб, громадських організацій і їхніх представників щодо реалізації норм адміністративного права та вирішення індивідуально-конкретних справ, які виникають із відносин управлінського (службового) підпорядкування. Предметом правового регулювання в адміністративному процесі є правовідно-

сини, пов'язані з управлінським (службовим) підпорядкуванням, що складаються під час реалізації завдань державного управління [10, с. 21].

На думку В. Марчук, адміністративним процесом є порядок діяльності всіх органів державного управління щодо здійснення їхньої компетенції, порядок вирішення всіх справ, що виникають у процесі управління, та застосування при цьому норм матеріального права, переважно адміністративного. Отже, адміністративне провадження як поняття охоплює весь процес виконавчо-розпорядчої діяльності, а інколи й діяльність інших органів державної влади, які беруть участь у вирішенні адміністративних (управлінських) справ. При цьому поняття «управлінський процес» та «адміністративний процес» ототожнюються [9, с. 68]. Управлінський процес – це технологія управлінської діяльності, певна технологічна послідовність дій, етапів, стадій, яка об'єктивно приводить до реалізації управлінського циклу від збору інформації й визначення мети діяльності до реального здійснення управлінського рішення [15, с. 29].

Професор Д. Бахрах зауважує, що адміністративний процес подібний до таких юридичних процесів, як кримінальний, цивільний, бюджетний. Автор ототожнює його з окремим видом управлінської діяльності з визначеними особливостями, який має ознаки юридичного процесу. Це різновид владної діяльності суб'єктів виконавчої влади, якими є судді у випадках вивчення ними справ про адміністративні правопорушення та прокурори [3, с. 306]. М. Стахурський вважає, що ця діяльність спрямована на вирішення управлінських справ, досягнення юридичних результатів, крім того, вона врегульована адміністративним правом [15, с. 30]. Д. Бахрах характеризує адміністративний процес відповідно до повноважень органів виконавчої влади, що використовуються під час вирішення різних справ [3, с. 306].

О. Бандурка визначає адміністративний процес як вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ, як обумовлену нормами адміністративно-процесуального права діяльність вико-

навчих органів держави, їхніх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів із реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – і матеріальних норм інших галузей права [2, с. 14].

М. Тищенко розглядає адміністративний процес як систему, що включає в себе як різновиди процесів (адміністративно-установчий, адміністративно-правотворчий, адміністративно-правозастосовний та адміністративно-контрольний), так і складові частини цих процесів, які містять динаміко-часову й предметну характеристики (адміністративно-процесуальні провадження, процесуальні стадії), характеристику певної атмосфери розгляду адміністративного діяння (процесуальний режим) [18, с. 9].

На думку Е. Демського, адміністративний процес (зауважимо: процес, а не адміністративне процесуальне право) – це вид юридичного процесу, який регламентує порядок та умови визнання й забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, їх захисту, розгляду й вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їхніми посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства [5, с. 108].

О. Кузьменко визначає адміністративний процес як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей у ході розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ [7, с. 35].

В. Стеценко зазначає, що адміністративний процес являє собою сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод і законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невіддільних за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень) [16, с. 101].

Р. Мельник, А. Комзюк та В. Бевзенко в навчальному посібнику «Адміністративний процес України» зазначають, що адміністративний процес становить урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи з приводу розгляду й вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, а по-друге, фізичні та юридичні особи [6, с. 53].

Н. Саліщева пов'язує адміністративний спір лише з юрисдикційною оцінкою тієї чи іншої дії [13, с. 16]. Можна припустити, що в правових і суспільно-політичних умовах того періоду, коли писалась її робота, такий підхід до трактування адміністративного спору в адміністративному процесі був єдино можливим і досить раціональним.

Намагаючись узагальнити позицію прибічників вузького підходу до розуміння адміністративного процесу, С. Махіна стверджує, що до нього відносять регламентовану законом діяльність із розгляду адміністративних спорів, а також діяльність із застосування заходів адміністративного примусу [11, с. 14]. Загалом із такою позицією можна було б частково погодитись, якби її прибічники чітко визначили, з приводу чого виникає адміністративно-правовий спір. Прибічники вузького підходу традиційно вважають, що адміністративний процес пов'язується зі спором про право, допускаючи наявність процесу не лише в органах адміністративної юстиції, а й в інших формах вирішення адміністративних спорів.

Сучасні прибічники більш раціонального розуміння вузького підходу, наприклад Ю. Старілов, часто ототожнюють адміністративний процес з адміністративним судочинством, чим викликають критику з боку прибічників ширшого розуміння цього явища [14, с. 12]. Водночас Ю. Старілов обрав позицію, згідно з якою за широкого розуміння адміністративного процесу в його структурі виділяється управлінський процес і «власне» адміністративний як судова реакція на можливі порушення нор-

мативно встановлених правил реалізації управлінської діяльності. Автор акцентує увагу на тому, що адміністративний процес у його власному розумінні є процесом судовим, а також пов'язується з розглядом спору про право [14, с. 13]. Умовність понять, що використовуються для характеристики адміністративного процесу, як і низки інших адміністративно-правових явищ (наприклад, державного управління), призводить до того, що вже багато років науковці (а за ними й законодавець) не можуть визначитися зі співвідношенням таких засадничих понять, як процес, провадження та процедура.

Не можна, проте, погодитись із думкою тих авторів, які вважають, що цей спір має швидше філологічний, ніж правовий, характер. Деякі прибічники вузького підходу намагаються диференціювати вказані поняття, виходячи з нібито охоронної природи процесуальних відносин. Дуже близько до розуміння суті адміністративного процесу, на наше переконання, підійшов А. Дьомін, який підкреслює, що в процесуальних відносинах з'ясовують юридичну істину, обґрунтованість вимог на право [4, с. 19]. Учений вважає, що процес як спеціальний термін юриспруденції відрізняється від процесу у філософському значенні слова [4, с. 19]. Однак автор враховує не стільки специфіку матеріально-правових адміністративних норм, скільки специфіку державного й муніципального управління. У ході вирішення завдань, що стоять перед відповідними органами влади, можуть виникати спори, порядок вирішення яких хоч і в найбільш загальному вигляді, проте врегульований нормами права, а метою таких спорів не завжди є з'ясування обґрунтованості вимог на конкретне право – досить часто вони спрямовані на з'ясування не матеріальної істини, а управлінської доцільності, що постає із закріплених правом цілей і завдань органу, наділеного державно-владними управлінськими повноваженнями. Говорячи про те, що під час реалізації повноважень органу державної влади спір у правовому сенсі відсутній, А. Дьомін не зазначає, що саме варто називати спором, схилиючись, знов-таки, до умовності цього терміна, що з практичної позиції просто неприпустимо.

Звернемось до думки прибічників ширшого розуміння адміністративного процесу та їх погляду на місце адміністративно-правового спору як елемента адміністративного процесу. Зазвичай до цього напряму відносять роботи Д. Бахраха, Ю. Козлова та низки інших авторів. Представники цього напряму сходяться в думці, що адміністративний процес є діяльністю органів у сфері державного управління з реалізації їхньої компетенції, спрямованої на вирішення індивідуально-конкретних справ, а також на вирішення інших питань, що входять до їхньої компетенції [3, с. 310]. У 1960-х рр. югославський адміністративіст С. Попович говорив щодо законодавства Югославії, що процесом називаються правила, якими повинні керуватись державні органи для реалізації приписів матеріально-правового характеру, розділяючи загальний та особливі види адміністративного процесу.

З метою розмежування всього різноманіття діяльності з реалізації адміністративно-правових норм вітчизняні прибічники широкого підходу до розуміння адміністративного процесу зазвичай диференціюють його на різні види процесів: управлінський, юрисдикційний, правозастосовний (зовнішній, внутрішній, розпорядчий, охоронний, примусовий, захисний). У межах того чи іншого процесу виділяється низка проваджень, у тому числі провадження з адміністративних скарг і спорів.

Цікаво, що представники інших публічних галузей права, що не мають кодифікованих процесуальних норм (ідеться про конституційне право), також дотримуються широкого підходу до розуміння процесу в конституційному праві, розділяючи його на позитивні та юрисдикційні процесуальні форми.

Найбільш послідовну критику теорії широкого розуміння процесу взагалі й адміністративного процесу зокрема свого часу було наведено в роботах М. Шакарян та А. Сергун, які стверджували, що немає необхідності конструювати нові процесуальні галузі права, аргументуючи це тим, що судова громадянська процесуальна форма дає змогу успішно здійснити захист суб'єктивних прав і забезпечує реалізацію юридичних обов'язків, урегульованих

різними галузями права [19, с. 71]. Природно, що це не єдиний аргумент. З авторами можна погодитись у тому, що немає необхідності конструювати теорію єдиної процесуальної форми, проте не можна погодитись із тим, що в одних випадках вони підтверджують застосування термінів «процес» і «процедура» як однопорядкових (щодо законотворчості), а в інших випадках (стосовно актів управління) розділяють їх. Така диференціація щодо близьких галузей публічного права є нічим іншим, як підміною суті справи спором про терміни.

Окрім згаданого Ю. Старілова, низка авторів, серед яких варто виділити В. Лорія (хоча його погляди зазнали певної трансформації від вузького до більш широкого розуміння обсягу адміністративного процесу), займають проміжну позицію між максимально широким і вузьким трактуваннями адміністративного процесу. Так, у пізніших роботах В. Лорія включає в адміністративний процес скарги на дії посадових осіб, які мають адміністративно-правову форму зовнішнього вираження, тобто фактично адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку. Ю. Тіхоміров вважає виправданим вести мову про адміністративний процес у подвійному сенсі: як порядок реалізації органами, громадянами та юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері та як порядок розгляду колізій і спорів із приводу їх порушень [17, с. 13]. Дійсно, максимально широке розуміння процесу певною мірою еклектичне, оскільки робиться спроба на теоретичному рівні об'єднати органічно не пов'язані явища, що мають лише одну загальну основу – послідовну зміну дій із реалізації норм матеріального адміністративного права.

Говорячи про теорію процесуального права загалом, Є. Лук'янова справедливо зауважує, що перенесення терміна «процес» із його змістом, що традиційно склався, до сфери процедурних явищ може привести лише до його недостатньо глибокого пізнання й дослідження, а також до втрати його істотних специфічних особливостей. З практичної позиції та з огляду на традиції законотворчості в Україні дуже важко уявити собі кодифіковане процесуальне

джерело, яке охопило б усі провадження з урахуванням усіх чинників державного й місцевого управління, у тому числі регіональні та місцеві особливості.

Водночас під час здійснення державного управління застосовуються різні форми й методи, у тому числі організаційні, не врегульовані правом. Організаційні методи управління переважно не оформлені в яку-небудь спеціальну форму та можливі лише під час здійснення позитивних управлінських дій. Це дає підстави частково погодитись із думкою Ю. Старілова про те, що позитивні управлінські дії варто об'єднати в управлінський процес, а спори про право, що вирішуються судом, – у власне адміністративний. Методологічним критерієм такого поділу виступає спірний або безперечний характер управлінських відносин (не правовідносин), а також їх урегульованість нормами права [14, с. 14]. Вказана позиція дає можливість враховувати специфіку предмета адміністративного права, що характеризується такою широтою спрямованості, що часто саме правове регулювання державного управління може бути асоційоване з адміністративним процесом і створює труднощі щодо виділення процесу з матеріального права. Варто враховувати необхідність досить жорсткої процесуальної форми в усіх сферах, які безпосередньо стосуються захисту прав і законних інтересів як особи, так і організації, а також держави.

З огляду на наведене мають значення вимоги як до максимальної деталізації процесуальної форми, так і до охоплення адміністративно-правових спорів, пов'язаних із захистом суб'єктивних публічних управлінських прав і законних управлінських інтересів, порядком реалізації суб'єктивних публічних обов'язків, а також спорів у процесі позитивної управлінської (а не лише юрисдикційної у вузькому сенсі) діяльності. Наголосимо, що саме поняття адміністративної процесуальної форми стикається з низкою труднощів, пов'язаних із відсутністю окремого кодифікованого законодавства про порядок вирішення адміністративно-правових спорів. Ті теоретичні дослідження, які проводяться в межах науки цивільного процесуального права, не здатні повною мірою

відбити специфіку адміністративної процесуальної діяльності, оскільки не завжди належним чином оцінюється специфіка норм матеріального адміністративного права, що принципово відрізняються від норм цивільного права.

Так, характеризуючи цивільну процесуальну форму, варто сказати, що за всієї різноманітності юридичні процедури завжди є складовою частиною матеріального права. Для цивільного права подібне твердження можливе й справедливе, проте цього не можна сказати про адміністративне право, де спостерігається більш проблемний взаємозв'язок понять процедури, провадження та процесу. Однак формою вирішення адміністративно-правових спорів до останнього часу була переважно цивільна процесуальна. Якщо глибинне значення процесуальної форми претендує на вираження ефективного способу вирішення відповідних спорів, то не з'ясовано, як у межах однієї форми уживаються способи вирішення різнотипних спорів, і навпаки, як однотипні спори вирішуються в межах різних процесуальних форм.

На нелогічність такого підходу вказує також хиткість теорії єдиного цивільного процесуального права. Процесуальна (процедурна) форма не має вже такого значення в процесуальній теорії. Позитивні сторони процесуальної форми зумовлюють також її негативні аспекти. Юридична форма обмежує свободу дій суб'єктів права, не допускає реалізацію права методами, які фактично не відрізняються від тих, що мають необхідну форму. Це тим більш важливо у зв'язку з тим, що досі немає законодавчого визначення цього поняття. Проте, на наше переконання, не варто відмовлятися від поняття процесуальної форми, натомість потрібно чітко пов'язувати його не стільки з характеристикою судочинства, скільки з характеристикою методів державно-владної діяльності в цілому.

Отже, ми вважаємо, що адміністративний процес є врегульованою правом та здійснюваною в особливій формі діяльністю з вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у ході реалізації компетенції суб'єктів, наділених державно-владними управлінськими

повноваженнями, а також діяльністю з притягнення до адміністративної відповідальності.

Висновки. Таким чином, більшість авторів включають адміністративно-правовий спір у структуру адміністративного процесу за будь-якого розуміння останнього, проте широта підходу до розуміння процесу впливає також на обсяг розуміння адміністративно-правового спору. Наш погляд на розвиток теорії адміністративного процесу полягає в тому, що суть адміністративно-правового спору повинна багато в чому визначати суть адміністративного процесу, а не навпаки.

Список використаної літератури:

1. Баландин В. О видах юридического процесса / В. Баландин, А. Павлушина // Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 27–33.
2. Бандурка А. Административный процесс / А. Бандурка, Н. Тищенко. – К. : Литера ЛТД, 2001. – 320 с.
3. Бахрах Д. Административное право России : [учебник для вузов] / Д. Бахрах. – М., 2001. – 435 с.
4. Демин А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. Демин // Вестник Московского государственного университета. Серия «Право». – 1998. – № 3. – С. 18–22.
5. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посібник] / Е. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 380 с.
6. Комзюк А. Адміністративний процес України : [навч. посібник] / А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 225 с.
7. Кузьменко О. Курс адміністративного процесу : [навч. посібник] / О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 180 с.
8. Лукьянова Е. Теория процессуального права / Е. Лукьянова. – М. : НОРМА, 2003. – 202 с.
9. Марчук В. Основы научной организации государственного управления / В. Марчук. – К. : НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1979. – 150 с.
10. Масленников М. Административно-юрисдикционный процесс / М. Масленников. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1990. – 145 с.
11. Махина С. Административный процесс. Проблемы теории, перспективы право-

- вого регулювання / С. Махина. – Воронеж, 1999. – 256 с.
12. Рязановский В. Единство процесса / В. Рязановский. – М., 1996. – 74 с.
13. Салищева Н. Административный процесс в СССР / Н. Салищева. – М., 1964. – 365 с.
14. Старилов Ю. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии / Ю. Старилов // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12–16.
15. Стахурський М. Проблеми реформування адміністративно-юрисдикційного процесу / М. Стахурський // Право України. – 2002. – № 3. – С. 28–32.
16. Стеценко В. Обов'язкове медичне страхування в Україні (адміністративно-правові засади запровадження) : [монографія] / В. Стеценко. – К. : Атіка, 2010. – 320 с.
17. Тихомиров Ю. О концепции развития административного права и процесса / Ю. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 12–16.
18. Тищенко М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / М. Тищенко. – Х., 1999. – 40 с.
19. Шакарян М. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» / М. Шакарян, А. Сергун // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М. : Труды ВЮЗИ, 1980. – С. 70–78.

Явдокименко Д. М. Административно-правовой спор как элемент административного процесса

В статье автор проводит историко-правовой анализ развития научной мысли относительно административного процесса, исследует понятие административно-правового спора и его место в административном процессе. Предлагается включить административно-правовой спор в структуру административного процесса при любом понимании последнего, однако широта подхода к пониманию процесса влияет также на объем понимания административно-правового спора.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административное право, административная юстиция, публичные права, административный суд, исковое заявление, государственное управление.

Yavdokymenko D. Administrative and legal dispute as element of administrative process

The author carries out historical and legal analysis of the development of scientific thought regarding the administrative process, explores the concept of administrative legal dispute and its place in the administrative process. It is proposed to include legal and administrative dispute in the administrative structure of the process for any understanding of the latter, but the breadth of approach to understanding the process also affects the amount of understanding of the administrative and legal dispute.

Key words: administrative legal dispute, administrative law, administrative justice, public laws, administrative court, point of claim, public administration.

Б. А. Яськів

аспірант
Класичного приватного університету**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОШОВОГО ОБІГУ В УКРАЇНІ**

У статті автор досліджує регулюючу функцію фінансово-правових норм у сфері грошового обігу та виділяє такі напрями фінансово-правового регулювання грошового обігу: встановлення основ грошової системи шляхом визначення грошової одиниці, її частин, видів державних грошових знаків, масштабу цін; організація емісії грошових знаків, порядку виробництва, зберігання, транспортування, обміну та знищення грошових знаків; організація готівково-грошового обігу, у тому числі встановлення порядку здійснення касових операцій з готівкою, а також інкасації грошових знаків; організація безготівкових розрахунків; валютне регулювання.

Ключові слова: Національний банк України, державне регулювання, грошовий обіг, грошові кошти, фінансово-правове регулювання, грошово-кредитне регулювання, грошово-кредитна політика, грошова система.

Постановка проблеми. Дослідження у сфері фінансово-правового регулювання грошового обігу припускають не лише знайомство із системою органів регулювання відповідної сфери економічного життя держави, але й аналіз і систематизацію усього правового поля такого регулювання. Це означає, що, перш ніж говорити про методи, які використовуються державою для управління певною групою відносин, необхідно зупинитися на тих напрямках, за якими і здійснюється нормативно-правова робота суб'єктів управління в цій сфері.

Мета статті – розробити пропозиції щодо розвитку фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасний період питання грошового обігу досліджують Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Т.А. Латковська та інші.

Виклад основного матеріалу. Компонент грошової системи, а саме державне регулювання грошового обігу за необхідності, включає набір напрямів, наявних у кожній державі. Таким чином, на нашу думку, регулююча функція чинних на сьогодні фінансово-правових норм спрямована на такі сфери грошового обігу, як:

– встановлення основ грошової системи шляхом визначення грошової одиниці, її частин, видів державних грошових знаків, масштабу цін;

– організація емісії грошових знаків, порядку виробництва, зберігання, транспортування, обміну та знищення грошових знаків;

– організація готівково-грошового обігу, у тому числі встановлення порядку здійснення касових операцій із готівкою, а також інкасації грошових знаків;

– організація безготівкових розрахунків;

– валютне регулювання.

Перша необхідна умова існування грошової системи сучасної держави, у тому числі й в Україні, – це державне встановлення основ грошової системи країни, тобто визначення єдиного законного засобу платежу – грошової одиниці країни. /В Україні основи грошової системи встановлюються Конституцією України, Законом України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV. Отже, вказаний Закон передбачає такі параметри грошової одиниці України: офіційною грошовою одиницею (валютою) України є гривня (ст. 32); гривня складається зі ста копійок (ст. 32); випуск та обіг на території України інших грошових одиниць і використання грошових сурогатів як засобу

платежу забороняються; офіційне співвідношення між гривнею та золотом або іншими дорогоцінними металами не встановлюється; банкноти та монети Національного банку України обов'язкові до прийому за номінальною вартістю під час здійснення усіх видів платежів та інших грошових операцій; банкноти та монети Національного банку України є єдиним законним засобом готівкового платежу на території України.

Загалом основа грошової системи виглядає досить визначеною та стійкою. В Україні діє один вид грошових знаків, а саме банкноти, що випускаються Національним банком України. Крім того, у країні заборонено випускати які-небудь грошові сурогати й розраховуватися ними в готівковій формі. Також можна сказати, що в нашій країні фактично відсутній такий параметр грошової одиниці, як масштаб цін, який припускає вираження вартості в грошових одиницях, що базується на фіксованій державою ваговій кількості дорогоцінного металу в грошовій одиниці. Оскільки чинним законодавством України не передбачено співвідношення гривні з дорогоцінними металами (у тому числі золотом), то в нашій країні встановити офіційний масштаб цін не представляється можливим, на нашу думку. Фактично встановлення масштабу цін відбувається за допомогою встановлення валютного курсу гривні, тобто визначення «ціни» гривні, вираженої в іншій валюті, яка є за економічними параметрами стабільнішою. Так, в Україні Національний банк України щодня встановлює курс гривні відносно долара США, євро та інших іноземних валют. Виходячи із цього, можна визначити реальний масштаб цін.

Такий напрям фінансово-правового регулювання грошового обігу – це встановлення порядку емісії грошових знаків і усього, що пов'язано з безпосереднім існуванням грошових знаків як таких, тобто паперових банківських банкнот і металевих монет. Емісійна система є встановленим чинним законодавством України порядком емісії та обігу грошей.

У цій сфері нормативно-правова база фінансового права дещо ширша та включає, окрім положень Закону про Національний банк України, ще й норми деяких підзаконних нормативно-правових актів,

а конкретніше – підзаконних актів Національного банку України, ухвалених ним у рамках своєї компетенції. До останніх належать, зокрема, «Положення про організацію готівкового обігу і ведення емісійно-касових операцій у банківській системі в особливий період», затверджене постановою Правління Національного банку України від 3 березня 2015 року № 157, постанова Правління Національного банку України «Про здійснення операцій з використанням електронних платіжних засобів» від 5 листопада 2014 року № 705.

Ст. 34 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV визначає, що виключне право введення в обіг (емісія) гривні та розмінної монети, організація їх обігу та вилучення з обігу належить Національному банку. Готівка знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків – банкнот (паперових) і монет (металевих). Загальна сума введених в обіг банкнот і монет зазначається в рахунках Національного банку як його пасив. Банкноти й монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку та забезпечуються всіма його активами.

Під емісією розуміється випуск грошових знаків в обіг. Оскільки метою державного регулювання грошового обігу є підтримка правильного співвідношення між доходами населення в грошовій формі та вартістю товарів і послуг, пропонованих на внутрішньому ринку, емісія за нормальних обставин повинна здійснюватися з таким розрахунком, щоб надходження готівкових грошових знаків в каси територіальних управлінь Національного банку України відповідали сумам фактичних виплат готівки споживачам. Відповідно до цього в територіальних управліннях Національного банку України, розрахункових центрах передбачено створення резервних фондів банкнотів і монет.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV Правління Національного банку приймає рішення щодо функціонування платіжних систем та організації розрахунків; про емісію валюти України та вилучення з обігу банкнот і монет, а також затверджує номінали та зразки нових грошових знаків.

У процесі емісії грошових знаків після безпосереднього виготовлення та пакування банкноти й монети доставляються в Центральне сховище Національного банку України, звідки згодом розподіляються по територіальних сховищах Національного банку України.

Прогнозування необхідної грошової маси здійснюється на підставі планів, що складаються щорічно установами комерційних банків, у яких відкривають свої рахунки та розміщують свої грошові кошти юридичні й фізичні особи; календарів видач готівки на заробітну плату, виплати соціального характеру та стипендії відповідно до відомостей підприємств про розміри й терміни відповідних виплат. Ці календарі направляються установами комерційних банків до територіальних управлінь Національного банку України. Цій же меті служить формування установами комерційних банків прогнозів касових оборотів на квартал, які узагальнюються розрахунково-касовими центрами й також передаються територіальним установам Національного банку України.

Крім того, для визначення очікуваних змін готівково-грошової маси в обороті та потреби підприємств у грошовій готівці територіальні управління Національного банку України складають прогнози касових оборотів за джерелами надходжень готівки в каси установ банків і напрямами їх видач на майбутній квартал із розбиттям по місяцях на основі оцінки перспектив соціально-економічного розвитку регіону, звітних даних про касові обороти за попередні періоди, а також отриманих від розрахунково-касових центрів або фінансової установи повідомлень про прогнозований обіг готівковий грошей і емісійний результат. Прогнозовані на майбутній квартал обороти в цілому по регіону після приходу готівки в каси установ банків та їх видачі, емісійного результату повідомляються територіальними установами Національного банку України Національному банку України до початку прогнозованого кварталу.

Додатково до цього територіальні управління Національного банку України й установи комерційних банків здійснюють збір звітних даних про касові обороти відповідно до «Правил організації статис-

тичної звітності, що подається до Національного банку України», затверджених постановою Правління Національного банку України від 1 березня 2016 року № 129; «Інструкції про ведення касових операцій банками в Україні», затвердженої постановою Правління Національного банку України від 1 червня 2011 року № 174; «Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні», затвердженого постановою Правління Національного банку України від 15 грудня 2004 року № 637; «Інструкції про порядок складання та оприлюднення фінансової звітності банків України», затвердженої постановою Правління Національного банку України від 24 жовтня 2011 року № 373.

Основними актами, що визначають організацію касової роботи в установах комерційних банків, порядок здійснення касових операцій; порядок регулювання оборотних кас, організацію зберігання грошей та інших коштовностей, а також порядок перевезення цінностей, є «Інструкція про ведення касових операцій банками в Україні», затверджена постановою Правління Національного банку України від 1 червня 2011 року № 174 та «Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні», затверджене постановою Правління Національного банку України від 15 грудня 2004 року № 637. Саме положення цих документів становлять детальну регламентацію складної діяльності, пов'язаної з формуванням грошових фондів у державі.

Внаслідок того, що Національний банк України, незважаючи на специфіку свого статусу, є передусім банківською установою, ці акти мають форму інструкції для внутрішнього користування та містять положення, що приписують службовим особам комерційного банку здійснювати певні дії в процесі обслуговування клієнтів комерційних банків, яким відкриті кореспондентські, розрахункові та інші рахунки, а по суті – клієнтів усієї банківської системи країни. Так, наприклад, відповідно до п. 3.1 «Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні», затвердженого постановою Правління Національного банку України від 15 грудня

2004 року № 637, касові операції оформляються касовими ордерами, видатковими відомостями, розрахунковими документами, документами за операціями із застосуванням електронних платіжних засобів, іншими касовими документами, які згідно із законодавством України підтверджували б факт продажу (повернення) товарів, надання послуг, отримання (повернення) готівкових коштів.

Під час розгляду теоретичної основи цього документу можуть виникнути обґрунтовані сумніви в приналежності його до джерел фінансового права. Проте в цьому разі ми маємо справу з нормами фінансового права в тій мірі, у якій положення нормативно-правового акту Національного банку України визначають порядок створення фондів грошових коштів у державі, а конкретніше основи усіх фондів – готівки. Власне, традиційно емісія належить до напрямів регулювання грошового ринку нормами фінансового права.

Усі юридичні особи зобов'язані зберігати свої грошові кошти на рахунках у фінансових установах. Усі фінансові установи зобов'язані щодня здавати готівку до територіальних управлінь Національного банку України. Уся готівка, прийнята впродовж операційного дня розрахунково-касовими центрами НБУ, має бути оприбуткована в оборотну касу розрахункового центру та проведена по відповідних рахунках клієнтів того ж дня. У розрахункових центрах організовуються оборотні каси та з дозволу Національного банку України створюються резервні фонди банкнотів і монети. Обов'язки зі зберігання грошей і цінностей в резервних фондах і в оборотній касі покладаються на посадових осіб розрахункових центрів, які є відповідальними за їх збереження.

При цьому основними завданнями установ Національного банку України у справі організації грошового обігу та касового обслуговування клієнтів є:

- безумовне збереження цінностей в резервних фондах і оборотній касі;
- своєчасне та повне зарахування на відповідні рахунки клієнтів готівки, що надійшла в каси розрахункових центрів;
- своєчасне задоволення законних вимог клієнтів щодо отримання готівки;

– організація найбільш раціонального обігу готівкових грошей і скорочення витрат на його здійснення;

– контроль за відповідністю купюрного складу банкнотів і монет в обігу потребам готівково-грошового обороту;

– контроль за якістю грошової маси, що є в обігу (сорткування; експертиза платоспроможності банкнотів і монети, що надходять в каси);

– приймання й обмін грошових знаків, що мають явний брак.

Для організації касової роботи та здійснення контролю за правильністю її постановки в підпорядкованих розрахункових центрах у складі територіального управління Національного банку України створюється управління (відділ) емісійно-касових операцій.

В управлінні емісійно-касових операцій створюються підрозділи, що виконують завдання за такими напрямками, як організація касової роботи, облік емісійних операцій, аналіз і забезпечення платіжного обігу грошовою готівкою, організація охорони цінностей і технічної закріпленості касових вузлів, організація експертизи грошових знаків, а також механізація касових операцій.

Для виконання функцій із касового обслуговування клієнтів і оброблення грошової готівки в структурі кожного розрахункового центру створюється відділ касових операцій. Встановлюються спеціальні правила набору персоналу до відділу касових операцій, правила технічного оснащення кас, а також надання відповідальним особам спеціальних засобів, що забезпечують надійність їхньої роботи.

Встановлено, що касири прибуткової, розмінної кас і каси перерахунку зобов'язані здійснювати контроль за платоспроможністю банкнотів і монети під час їх поаркушевого та поштучного перерахунку. Контроль за платоспроможністю грошових знаків здійснюється відповідно до ознак платоспроможності банкнотів і монет Національного банку України. Виявлені під час перерахунку грошової готівки грошові знаки, що викликають сумнів у їхній платоспроможності, спрямовуються на експертизу. Старі банкноти, дефектні монети, а також грошові знаки, що мають виробни-

чий брак, відсортовуються і в обіг не випускаються. Вони прямують для списання та знищення в територіальні сховища Національного банку України.

Тут відзначимо, що останні твердження засновані на нормі статті 33 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV, у якій вказано, що Національний банк України у сфері організації готівкового грошового обігу має повноваження встановлювати порядок заміни пошкоджених банкнот і монет.

Порядок формування й пакування банкнотів і монет виглядає таким чином: розсортовані придатні та старі банкноти, а також придатні до обігу та дефектні монети формуються й пакуються касирами окремо. Кожні 100 банкнот одного номіналу формуються в бандеролі залежно від способу пакування пачки хрестоподібно або кільцевою поперечною бандероллю. Бандероль встановленого зразка має чіткі реквізити.

Існує також порядок встановлення лімітів оборотних кас установам Національного банку України, порядок перерахування понадлімітних залишків грошей з оборотної каси до резервних фондів (тобто вилучення з обігу готівкових грошових знаків, що перебувають в оборотній касі понад ліміти), порядок підкріплення оборотних кас на випадок нестачі готівкових грошових знаків.

Аналогічним чином детально визначений і порядок роботи з резервними фондами банкнотів і монет Національного банку України. Резервні фонди банкнотів і монет створюються НБУ і призначаються для підкріплення грошовою готівкою базових розрахункових центрів територіальних управлінь Національного банку України.

Резервні фонди банкнотів і монет Національного банку України в розрахункових центрах створюються з дозволу Національного банку України, для отримання якого розрахунковий центр надає до територіального управління Національного банку України заповнений паспорт комори, у якій розміщуватимуться цінності резервних фондів. Територіальне управління Національного банку України перевіряє наявність усіх необхідних умов для забезпечення збереження цінностей резервних фондів і

виконання операцій з ними відповідно до нормативних вказівок Національного банку України. Паспорт комори з висновком територіального управління Національного банку України разом із його клопотанням спрямовується для реєстрації Департаменту емісійно-касових операцій Національного банку України. Після отримання від Департаменту емісійно-касових операцій Національного банку України зареєстрованого паспорта комори територіальне управління Національного банку України встановлює розрахунковому центру мінімальний розмір зберігання резервних фондів банкнотів і монет. Лист на встановлення мінімального розміру зберігання резервних фондів служить розрахунковому центру дозволом для створення резервних фондів. Мінімальний розмір зберігання резервних фондів окремо по банкнотах і монетам встановлюється в такому порядку:

- Національний банк України затверджує мінімальний розмір зберігання резервних фондів банкнот і монет загалом по Україні;

- Департамент емісійно-касових операцій Національного банку України встановлює мінімальний розмір зберігання резервних фондів територіальними установами Національного банку України, регіональних резервних фондів територіальними установами Національного банку України, у розрахунково-касових центрах яких вони створені;

- керівники територіальних управлінь Національного банку України визначають мінімальні розміри зберігання резервних фондів підпорядкованими розрахунковими центрами.

Розпорядження резервними фондами перебуває у винятковому віданні Національного банку України, і розпорядження ними здійснює безпосередньо голова Національного банку України або перший заступник голови, який курує Департамент емісійно-касових операцій Національного банку України. Безпосереднє розпорядження резервними фондами здійснюється директором Департаменту емісійно-касових операцій Національного банку України (його заступником). Керівник територіального управління Національного банку України здійснює розпорядження резерв-

ними фондами в підпорядкованих розрахункових центрах.

Існує також порядок зберігання й обліку грошей, що належать як до резервних фондів, так і до оборотних кас у спеціально обладнаних коморах розрахункових центрів. Відповідальність за збереження готівки в коморах покладена на начальника, головного бухгалтера та завідувача каси розрахункового центру. Окремо визначений облік цінностей, що зберігаються в коморах, а також порядок відкриття та закриття комор.

Особливої уваги заслуговує порядок перевезення банкнотів і монет. Вивезення банкнотів і монет здійснюється інкасаторами Центрального сховища Національного банку України. Підставою для отримання банкнотів і монет служить розпорядження Департаменту емісійно-касових операцій Національного банку України та доручення Центрального сховища Національного банку України, яке виписується на підставі розпорядження Департаменту. Крім того, вивезення банкнотів і монет може здійснюватися інкасаторами підрозділів інкасації. Закріплені вимоги до транспортної документації, допуску інкасаторів, порядок приймання та здавання інкасаторами грошових знаків.

З аналізу положень ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV видно, що Національний банк України виконує функцію монопольного здійснення емісії національної валюти України та організовує готівковий грошовий обіг, зі ст. 15 цього ж Закону видно, що Національний банк України реалізовує повноваження щодо емісії валюти України та вилучення з обігу банкнот і монет. Розглянутий вище «емісійний» напрям фінансово-правового регулювання грошового обігу найтіснішим чином пов'язаний з іще одним із найважливіших напрямів такого регулювання у сфері грошового обігу, зокрема організацією готівкового грошового обігу.

Готівковий обіг в Україні, як відомо, обмежений. Передусім готівкою без обмеження суми можуть розраховуватися виключно фізичні особи між собою, і тільки за умови, що такі розрахунки не пов'язані зі здійсненням підприємницької діяльності.

Юридичні ж особи, а також громадяни під час здійснення ними розрахунків у межах здійснюваної підприємницької діяльності мають право розраховуватися в безготівковому порядку. Можливість розрахунків готівкою для цих суб'єктів може бути обмежена законом і на сьогоднішній момент дійсно обмежена, але не законом, а підзаконним актом Національного банку України. Цим актом є «Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні», затверджене постановою Правління Національного банку України від 15 грудня 2004 року № 637.

Так, відповідно до п/п. 2.1, 2.2 «Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні», затвердженого постановою Правління Національного банку України від 15 грудня 2004 року № 637, підприємства (підприємці), які відкрили поточні рахунки в банках і зберігають на цих рахунках свої кошти, здійснюють розрахунки за своїми грошовими зобов'язаннями, що виникають у господарських відносинах, пріоритетно в безготівковій формі, а також у готівковій формі (з дотриманням чинних обмежень) у порядку, установленому законодавством України. Підприємства (підприємці) здійснюють розрахунки готівкою між собою та з фізичними особами (громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, які не здійснюють підприємницької діяльності) через касу як за рахунок готівкового виторгу, так і за рахунок коштів, одержаних із банків. Зазначені розрахунки проводяться також шляхом переказу готівки для сплати відповідних платежів. Підприємства (підприємці) здійснюють облік операцій із готівкою у відповідних книгах обліку.

Відповідно до п. 2.3 цього Положення підприємства (підприємці) мають право здійснювати розрахунки готівкою між собою та/або з фізичними особами протягом одного дня за одним або кількома платіжними документами в межах граничних сум розрахунків готівкою, установлених відповідною постановою Правління Національного банку України. Платежі понад установлені граничні суми проводяться через банки або небанківські фінансові установи, які в установленому законодавством порядку отримали ліцензію на переказ ко-

штів без відкриття рахунку, шляхом перерахування коштів з поточного рахунку на поточний рахунок або внесення коштів до банку для подальшого їх перерахування на поточні рахунки. Кількість підприємств (підприємців) і фізичних осіб, з якими здійснюються розрахунки протягом дня, не обмежується.

Обмеження, установлене в абзаці першому цього пункту, стосується також розрахунків під час оплати за товари, що придбані на виробничі (господарські) потреби за рахунок готівкових коштів, одержаних за допомогою електронного платіжного засобу.

Обмеження не поширюються на:

- 1) розрахунки підприємств (підприємців) із бюджетами та державними цільовими фондами;
- 2) добровільні пожертвування та благодійну допомогу;
- 3) використання коштів, виданих на відрядження.

Відповідно до п. 2.4 цього Положення, якщо підприємство (підприємець) відповідно до законодавства України приймає до обслуговування електронні платіжні засоби з метою проведення оплати вартості товарів чи послуг і оснащене платіжним терміналом (у тому числі з'єднаним чи поєднаним з РРО), таке підприємство (підприємець) може за рахунок готівкового виторгу або коштів, отриманих із банку, надавати власнику електронного платіжного засобу національної системи масових електронних платежів та інших платіжних систем (якщо така послуга передбачена їхніми правилами) послуги з видачі готівки з друкуванням квитанції платіжного терміналу (або розрахункового документа) та відображенням таких операцій у відповідній книзі обліку.

Національний банк України має право встановлювати обмеження з видачі готівки за електронними платіжними засобами. Обмеження з видачі готівки за електронними платіжними засобами можуть встановлюватися платіжною організацією відповідної платіжної системи та банками – членами цієї системи.

Відповідно до п. 2.5 цього Положення, якщо підприємства (підприємці) та фізичні особи здійснюють готівкові розрахунки без

відкриття поточного рахунку шляхом внесення до банків готівки для подальшого її перерахування на рахунки інших підприємств (підприємців) або фізичних осіб, такі розрахунки для платників коштів є готівковими, а для отримувачів коштів – безготівковими.

Проте готівково-грошовий обіг продовжує залишатися одним із найважливіших напрямів фінансового регулювання грошового обігу в цілому.

Так, розділ 5 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV повністю присвячений організації готівкового грошового обігу. Відповідно, ст. 33 цього Закону регламентує повноваження Національного банку щодо організації готівкового грошового обігу:

- 1) виготовлення та зберігання банкнот і монет;
- 2) створення резервних фондів банкнот і монет;
- 3) встановлення номіналів, систем захисту, платіжних ознак і дизайну банкнот і монет, а також обмежень щодо використання систем захисту, платіжних ознак і відтворення елементів дизайну банкнот і монет;
- 4) встановлення порядку заміни пошкоджених банкнот і монет;
- 5) встановлення правил випуску в обіг, оброблення, зберігання, інкасації, перевезення, вилучення з обігу та знищення готівки;
- 6) визначення порядку ведення касових операцій для банків, інших фінансових установ, підприємств і організацій;
- 7) визначення вимог стосовно технічного стану й організації охорони приміщень банківських установ.

Готівковий грошовий обіг детально регулюється «Інструкцією про ведення касових операцій банками в Україні», затвердженою постановою Правління Національного банку України від 1 червня 2011 року № 174. Вона закріплює основи готівкового обігу. Предметом регулювання цієї Інструкції є такі касові операції:

– приймання через касу банку готівки національної та іноземної валюти від клієнтів для зарахування на власні рахунки та рахунки інших юридичних і фізичних осіб

або на відповідний рахунок банку (філії, відділення);

- видача готівки національної та іноземної валюти клієнтам з їхніх рахунків через касу банку;

- приймання від фізичних і юридичних осіб готівки національної та іноземної валюти для переказу та виплати отримувачу суми переказу в готівковій формі через операційну касу;

- отримання банком (філією, відділенням) у відділах (управлінні) грошового обігу в регіоні, Центральному сховищі підкріплення готівкою та здавання надлишків, у тому числі пачок банкнот у касетах;

- вилучення з обігу сумнівних банкнот (монет) та надсилання їх на дослідження;

- обмін клієнтам не придатних до обігу та вилучених з обігу банкнот (монет) національної валюти на придатні, монет на банкноти, банкнот на монети, банкнот (монет) одних номіналів на банкноти (монети) інших номіналів;

- оброблення готівки;

- прийняття на інкасо банкнот іноземних держав та іменних чеків.

Відділи (управління) грошового обігу в регіоні, Центральне сховище здійснюють підкріплення банків (філій) готівкою національної валюти, приймання від них придатних і не придатних до обігу банкнот (монет) на підставі укладених договорів про касове обслуговування, якими має визначатися порядок отримання підкріплень готівкою та здавання готівки з урахуванням технічних можливостей.

У разі потреби касового обслуговування відділом (управлінням) грошового обігу в регіоні відділення банку, яке не має самостійного балансу, відділ (управління) грошового обігу в регіоні, яке здійснюватиме касове обслуговування такого відділення, і банк (філія), на балансі якого (якої) обліковується відділення, укладають договір про касове обслуговування з урахуванням технічних можливостей.

Касове обслуговування відділення, яке розташоване за межами області (регіону), де розміщений банк (філія), на балансі якого (якої) воно обліковується, може здійснювати відділ (управління) грошового обігу в регіоні за місцеперебуванням цього відділення.

Банк (філія), на балансі якого (якої) обліковується відділення, подає відділу (управлінню) грошового обігу в регіоні два примірники картки зі зразками підписів та відбитка печатки, затверджені керівником і головним бухгалтером, за формою, установленною нормативно-правовими актами з питань міжбанківських розрахунків. У картці містяться зразки підписів осіб (не менше двох) цього відділення, які відповідають за схоронність цінностей, а також відбиток печатки відділення. Один примірник картки передається до служби перевезення цінностей та організації інкасації відділу (управління) грошового обігу в регіоні для користування під час доставлення підкріплень готівкою, другий – відділу готівкового обігу і касових операцій. У разі зміни посадових осіб, які відповідають за схоронність цінностей, або печатки відділення банк (філія), на балансі якого (якої) воно обліковується, у тижневий строк подає нові відповідно оформлені картки зі зразками підписів та відбитка печатки.

Банк (філія) для підкріплення готівкою та здавання готівки (придатної та не придатної до обігу) завчасно надсилає засобами програмного комплексу «Автоматизація оброблення заявок банків на підкріплення готівкою, вивезення її надлишків і не придатних до обігу банкнот і монет» до відділів (управлінь) грошового обігу в регіоні, Центрального сховища відповідні заявки за підписом уповноваженої особи банку (філії) з розподілом сум у розрізі номіналів (для здавання – з орієнтовним визначенням загальної суми та розподілом її за номіналами). Відділи (управління) грошового обігу в регіоні, Центральне сховище обумовлюють за погодженням із банком (філією) форму, строк і час подання заявок в договорі про касове обслуговування, у якому, зокрема, мають передбачатися можливість і порядок коригування банком (філією) заявок, надання банком (філією) до відділів (управлінь) грошового обігу в регіоні, Центрального сховища повідомлень про відмову щодо підкріплення та/або здавання надлишків готівки.

Банк (філія) зазначає в заявках на підкріплення та здавання готівки кількість касет, необхідних для перевезення банкнот.

Відділи (управління) грошового обігу в регіоні, Центральне сховище розглядають заявки на підкріплення банків (філій, відділень) готівкою, здійснюють аналіз структури банкнот і монет в обігу, насиченості обігу банкнотами та монетами всіх номіналів, розмінності банкнот і монет, що перебувають в обігу, і, ураховуючи фактичну наявність банкнот і монет у запасах готівки відділів (управління) грошового обігу в регіоні, Центрального сховища, визначають остаточні обсяги підкріплень готівкою.

Відділи (управління) грошового обігу в регіоні, Центральне сховище здійснюють видачу банкам (філіям, відділенням) підкріплень готівкою з оборотних кас за умови надходження до відділів (управління) грошового обігу в регіоні, Центрального сховища відповідних сум із кореспондентських рахунків банків (філій).

Банк (філія, відділення) отримує у відділах (управлінні) грошового обігу в регіоні, Центральному сховищі підкріплення готівкою лише в обгортці відділів (управління) грошового обігу в регіоні, Центрального сховища та Банкнотно-монетного двору.

Банк (філія, відділення) отримує готівку через уповноважених осіб безпосередньо з видаткової каси відділів (управління) грошового обігу в регіоні за видатковим касовим ордером на підставі довіреності на отримання готівки та інших цінностей, підписаної керівником, головним бухгалтером банку (філії), їхніми заступниками або уповноваженим керівником особами. Строк дії довіреності не повинен перевищувати 10 календарних днів. Банк визначає внутрішнім положенням порядок реєстрації виданих, повернутих і використаних довіреностей на отримання готівки та інших цінностей із використанням журналу реєстрації довіреностей.

Інкасатори отримують у відділі (управлінні) грошового обігу в регіоні, Центральному сховищі підкріплення готівкою через приміщення для приймання-передавання готівки відповідно до вимог нормативно-правових актів із питань перевезення валютних цінностей.

Перерахування коштів відділу (управлінню) грошового обігу в регіоні за готівку, яку отримує відділення, що не має окремого балансу, здійснює банк (філія), на

балансі якого (якої) обліковується це відділення. Надання підтвердження відділу (управлінню) грошового обігу в регіоні про отримання готівки здійснює банк (філія), на балансі якого (якої) обліковується це відділення, у день отримання готівки в разі доставки готівки підрозділом перевезення цінностей та організації інкасації відділу (управління) грошового обігу в регіоні.

Банк (філія, відділення) зобов'язаний здійснювати вивезення готівки, у тому числі не придатної до обігу, до відділу (управління) грошового обігу в регіоні лише в обгортці свого банку (філії, відділення).

Банк (філія, відділення) здає готівку (у тому числі не придатну до обігу) через уповноважених осіб до прибуткової каси відділу (управління) грошового обігу в регіоні, а через інкасаторів – до приміщення для приймання-передавання готівки. Банк (філія, відділення) здає банкноти повними пачками, а банкноти номіналами 100, 200 та 500 грн і неповними пачками (по одній за кожним номіналом і зразком) без поаркушного перерахування. Банк (філія, відділення) здає значно зношені банкноти, банкноти, що вилучаються з обігу, і банкноти з дефектом виробника як повними, так і неповними пачками (по одній за кожним номіналом і зразком) і через прибуткову касу неповними корінцями з поаркушним перерахуванням.

Банк (філія, відділення) здає до відділу (управління) грошового обігу в регіоні пачки банкнот з корінців, сформованих тільки одним касиром за однією датою. Банк (філія, відділення) здає монети повними мішечками, а зношені та з дефектами виробника – неповними.

Четвертий напрям фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні – це система безготівкових розрахунків. О.Ю. Грачова у своєму підручнику «Фінансове право» дає таке визначення безготівковим розрахункам: «Безготівковий грошовий обіг полягає в списанні певної грошової суми з рахунку одного суб'єкта в кредитній організації та зарахуванні її на рахунок іншого суб'єкта в цій же або іншій кредитній організації або в іншій формі, за якої готівкові грошові знаки як засіб платежу відсутні» [1, с. 301]. Безготівкові розрахунки – це основа сучасної ринкової економіки,

основний спосіб зниження трансакційних витрат, збільшення швидкості обігу грошей, стимулятор економічного зростання.

О.П. Єлеазаров зазначає, що правове регулювання інституту безготівкових розрахунків фінансово-правовими нормами зумовлено природою безготівкових грошей як елемента системи грошового обігу, що характерно для країн із ринковою економікою. У країнах із ринковою економікою в поняття грошового обігу включають усі грошові кошти – як готівку, так і безготівкові грошові кошти. Обидві сфери обігу грошей взаємозумовлені й становлять єдиний грошовий обіг. Кількість грошей у вигляді купівельних і платіжних засобів в обох сферах грошового обігу й визначає величину грошової маси в обігу [3, с. 60].

Нормативну базу безготівкових розрахунків становлять норми Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. № 435-IV, норми Закону України «Про Національний банк України», а також «Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті», затверджена постановою Національного банку України від 21 січня 2004 р. № 22.

Відповідно до ст. 1066 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. № 435-IV:

- за договором банківського рахунку банк зобов'язується приймати та зараховувати на рахунок, відкритий клієнту (володільцю рахунку), грошові кошти, що йому надходять, виконувати розпорядження клієнта про перерахування та видачу відповідних сум із рахунку та проведення інших операцій за рахунком.

- банк має право використовувати грошові кошти на рахунку клієнта, гарантуючи його право безперешкодно розпоряджатися цими коштами.

- банк не має права визначати та контролювати напрями використання грошових коштів клієнта та встановлювати інші, не передбачені договором або законом, обмеження його права розпоряджатися грошовими коштами на власний розсуд.

Положення цієї глави застосовуються до інших фінансових установ під час укладення ними договору банківського рахунку відповідно до наданої ліцензії, а також

застосовуються до кореспондентських рахунків та інших рахунків банків, якщо інше не встановлено законом.

О.П. Єлеазаров вважає, що за своєю природою взаємодія учасників безготівкових розрахунків належить до різновиду зобов'язальних правовідносин. Це твердження продиктовано такими обставинами. По-перше, безготівкові розрахунки встановлюються між певними суб'єктами, з яких один є уповноваженою особою (кредитором), а інший – зобов'язаною (боржником). По-друге, об'єктом безготівкових розрахунків є дії майнового характеру, що здійснюються суб'єктами безготівкових розрахунків. По-третє, зміст безготівкових розрахунків становить право уповноваженої особи (кредитора) вимагати від зобов'язаної особи (боржника) здійснення дій майнового характеру й обов'язок зобов'язаної особи (боржника) здійснювати ці дії [2, с. 39].

Крім того, О.П. Єлеазаров вважає, що під безготівковими розрахунками потрібно розуміти не лише прямо визначені в Цивільному кодексі України, а й усі інші форми грошових розрахунків, у процесі яких відбувається не тільки двосторонній розрахунок готівковими грошовими знаками, а у відносинах бере участь розрахунковий (фінансовий) посередник – фінансова установа тощо [2, с. 40].

«Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті», затверджена постановою Національного банку України від 21 січня 2004 р. № 22, прийнята до виконання та відповідно до положень Закону України «Про Національний банк України» визначила право Національного банку України встановлювати правила, форми, терміни та стандарти здійснення безготівкових розрахунків.

Водночас законодавчо закріплені основні правила, що забезпечують мобільність і підконтрольність платіжної системи:

- термін здійснення платежів за безготівковими розрахунками не повинен перевищувати три операційні дні, якщо вказаний платіж здійснюється в межах території України;

- іноземна валюта як засіб платежу під час здійснення безготівкових розрахунків за товари (роботи, послуги) може вико-

ристовуватися лише у випадках, встановлених законодавством України.

Так, відповідно до ст. 1088 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. № 435-IV під час здійснення безготівкових розрахунків допускаються розрахунки із застосуванням платіжних доручень, акредитивів, розрахункових чеків (чеків), розрахунки за інкасо, а також інші розрахунки, передбачені законом, банківськими правилами та звичаями ділового обороту.

Фахівці з фінансового права, не розглядаючи по суті проблему правової природи розрахунків, але включаючи суспільні відносини з їх регулювання до предмета фінансового права, виділяють три основні форми безготівкового грошового обігу, розуміючи під ними такі види безготівкових розрахунків [5, с. 321]:

1) векселі й подібні до них безумовні грошові зобов'язання;

2) традиційна (класична) форма грошового обігу (платіжні доручення, розрахунки за акредитивом, за інкасо і чеками);

3) кредитні та дебетові картки банків (банківські карти).

О.П. Орлюк зазначає, що безготівкові розрахунки – це грошові розрахунки, здійснювані між фізичними та юридичними особами за посередництвом фінансової установи (банку або небанківської фінансової установи) без участі готівкових грошей шляхом перерахування грошових коштів з рахунку платника на рахунок отримувача. Розрахунковим центром є банк [4, с. 302].

Фінансово-правові аспекти регулювання безготівкових розрахунків містяться в «Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті», затвердженій постановою Національного банку України від 21 січня 2004 року № 22. Інструкція встановлює загальні правила, види та стандарти розрахунків клієнтів банків і банків у грошовій одиниці України на території України, що здійснюються за участю банків.

«Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті», затверджена постановою Національного банку України від 21 січня 2004 року № 22, регламентує загальні правила документообігу, розрахунки із застосуван-

ням платіжних доручень, розрахунки із застосуванням платіжних вимог-доручень, примусове та договірне списання коштів, розрахунки із застосуванням розрахункових чеків, розрахунки за акредитивами, розрахунки під час здійснення заліку взаємної заборгованості, порядок виконання банками заходів щодо арешту коштів на рахунках клієнтів, розрахунки за допомогою систем дистанційного обслуговування, списання банком коштів із рахунків платників податків/суб'єктів господарювання.

Деякі слова слід сказати також і про сучасний стан системи безготівкових розрахунків у нашій країні. Глобальна економіко-політична криза істотно деформувала багато сторін життя суспільства, у тому числі організацію безготівкових розрахунків.

Відповідно до цього можна вказати такі особливості безготівкових розрахунків в Україні:

1. Переважання безготівкових розрахунків, що здійснюються без банківської системи, тобто шляхом взаємозаліків, бартеру, внаслідок чого гроші використовувалися в меншій частині економічного обороту;

2. Функціонування системи проведення розрахунків через органи казначейської служби, також оминаючи комерційні банки.

3. Домінування в розрахунках такого платіжного інструменту, як платіжне доручення, частка якого в загальній сумі безготівкових платежів складає понад 95%. Частка розрахунків за інкасо за допомогою платіжної вимоги, платіжної вимоги-доручення, інкасового доручення не перевищує 4%, а акредитивної форми розрахунків – ще менше.

4. Розвиток міжнародних розрахунків комерційними банками внаслідок лібералізації зовнішньоекономічних відносин при переході до ринкової економіки. Загалом цей процес позитивний, проте пов'язаний із певними складнощами, зокрема відрізняється поняттєвий апарат у сфері розрахунків, що використовується у світовій і вітчизняній практиці. Так, у нормативно-правовій базі України безготівкових розрахунків в Україні відсутні поняття «дебетові», «кредитові» перекази.

5. Становлення спеціалізованих розрахунків на внутрішніх ринках: грошовому, валютному, фондовому, дорогоцінних металів.

6. Переважання в міжбанківських розрахунках (у внутрішньому економічному обороті) використання розрахункової мережі Національного банку України.

7. Значна питома вага міжфіліальних розрахунків фінансових установ через внутрішньобанківську розрахункову систему.

8. Низька частка в розрахунках між банками клірингового способу платежів.

9. Слабке застосування населенням безготівкових розрахунків за допомогою банківських платіжних карт. У розвинених країнах усе доросле населення має поточні рахунки у комерційних банках, що використовуються для проведення платежів, а готівкою розраховується тільки за дрібні покупки – близько 20% усіх оплачуваних товарів і послуг. В Україні ж – понад 90%.

Наведені показники платіжної системи України наводять на роздум про можливі способи вирівнювання положення у сфері безготівкових розрахунків у нашій країні. Зокрема, на поверхні лежить проблема приведення норм чинного законодавства України про безготівкові розрахунки до відповідних міжнародних стандартів.

Остання сфера грошових відносин, що перебуває у фокусі фінансово-правового регулювання, – це валютні правовідносини. Причому під валютними правовідносинами слід розуміти не увесь комплекс відносин, що виникають з приводу усіх типів валютних цінностей та який врегульований нормами валютного законодавства, а лише ту його частину, яка безпосередньо пов'язана з грошовим обігом, тобто заснована на взаємодії різних спеціальних суб'єктів, що використовують відповідно національну або іноземну валюту.

Для цілей валютного законодавства під національною валютою слід розуміти:

- банкноти та монети, що є в обігу, а також вилучені або такі, що вилучаються з обігу, але підлягають обміну;
- кошти в гривнях на рахунках у фінансових установах України;
- кошти в гривнях на рахунках у фінансових установах за межами України.

Під іноземною валютою слід розуміти грошові знаки у вигляді банкнотів, білетів державних скарбниць, монет, що є в обігу та є законним платіжним засобом у відповідній іноземній державі або групі держав, а також вилучені або такі, що вилучаються з обігу, але підлягають обміну; кошти на рахунках у грошових одиницях іноземних держав і міжнародних грошових або розрахункових одиницях.

При цьому безпосереднім об'єктом регулювання валютного законодавства в частині обігу валюти на території України та за її межами є валютні операції, поняття, види та вичерпний перелік яких приведений в Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання та валютного контролю» від 19 лютого 1993 р. № 15-93, а також права та обов'язки юридичних і фізичних осіб відносно володіння, користування та розпорядження валютою.

Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання та валютного контролю» від 19 лютого 1993 р. № 15-93 валютні операції містять операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності, за винятком операцій, що здійснюються між резидентами у валюті України; операції, пов'язані з використанням валютних цінностей в міжнародному обігу як засобу платежу, з передаванням заборгованостей та інших зобов'язань, предметом яких є валютні цінності; операції, пов'язані з уведенням, переказуванням і пересиланням на територію України та вивезенням, переказуванням і пересиланням за її межі валютних цінностей.

Суб'єктами фінансово-правових відносин у цій сфері є, з одного боку, резиденти й нерезиденти, тобто фізичні та юридичні особи, а з іншого боку – Національний банк України, уповноважені комерційні банки.

Слід особливо відзначити вирішальну роль Національного банку України в правовому регулюванні валютних відносин. Національний банк України визначений як основний орган валютного регулювання. Так, відповідно до ст. 11 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання та валютного контролю» від 19 лютого 1993 р. № 15-93 Національний

банк України у сфері валютного регулювання:

- здійснює валютну політику виходячи з принципів загальної економічної політики України;
- складає разом із Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України;
- контролює дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;
- визначає в разі необхідності ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам;
- видає в межах, передбачених цим Декретом, обов'язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України;
- нагромаджує, зберігає та використовує резерви валютних цінностей для здійснення державної валютної політики;
- видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування;
- установлює способи визначення та використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених у іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях, згідно зі статтею 8 цього Декрету;
- установлює за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, єдині форми обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням;
- забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

Уповноважені банки виконують функцію проміжної ланки валютного контролю (агенти валютного контролю), здійснюючи нагляд за діяльністю своїх клієнтів, пов'язаної з обігом валюти, а також звітуючи безпосередньо перед основним органом валютного регулювання. Будучи ліцензувальним органом уповноважених банків, Національний банк України здійснює глобальне регулювання їхньої діяльності у вказаній сфері.

Відносно прав і обов'язків резидентів і нерезидентів на здійснення валютних опе-

рацій слід сказати, що валютне законодавство України звертає особливу увагу на порядок вивезення та ввезення в Україну національної та іноземної валюти, для чого встановлюються відповідні ліміти, а також визначається порядок здійснення вивезення та ввезення такої валюти (постанова Правління Національного банку України «Про вивезення з України та ввезення в Україну готівкових гривень» від 19.04.2004 № 166, «Правила вивезення з України і ввезення в Україну уповноваженими банками національної та іноземної валюти, банківських металів, бланків чеків», затверджені постановою Правління Національного банку України від 06.08.2003 № 327). Крім того, пильна увага приділена в «Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах», затвердженій постановою Правління Національного банку України від 12 листопада 2003 року № 492, порядку відкриття та обслуговування рахунків резидентів і нерезидентів в іноземній валюті.

Купівля-продаж іноземної валюти на внутрішньому валютному ринку України – це ще один важливий аспект фінансово-правового регулювання грошового обігу. Купівля-продаж іноземної валюти регламентується «Інструкцією про порядок організації та здійснення валютно-обмінних операцій на території України», затвердженою постановою Правління Національного банку України від 30 квітня 2014 року № 249. Резиденти мають право купувати й продавати іноземну валюту на внутрішньому ринку тільки через уповноважені банки. Уповноважені банки здійснюють також купівлю-продаж іноземної валюти.

При цьому державою з метою стабілізації курсу гривні, створення умов для її конвертованості, а також раціоналізації порядку розрахунків вводиться правило обов'язкового продажу частини валютного вирторгу. Так, відповідно до п. 2 постанови Правління Національного банку України «Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України» від 3 березня 2016 року № 140 Національний банк України встановив вимогу щодо обов'язкового продажу на міжбанківському валютному ринку України

надходжень в іноземній валюті з-за кордону на користь юридичних осіб, які не є уповноваженими банками, фізичних осіб – підприємців, іноземних представництв (крім офіційних представництв), на рахунки, відкриті в уповноважених банках для ведення спільної діяльності без створення юридичної особи, а також надходжень в іноземній валюті на рахунки резидентів, відкриті за межами України на підставі індивідуальних ліцензій Національного банку України.

Надходження в іноземній валюті підлягають обов'язковому продажу на міжбанківському валютному ринку України, у тому числі безпосередньо Національному банку України, у розмірі 75 відсотків. Решта надходжень в іноземній валюті залишається в розпорядженні резидентів і нерезидентів і використовується ними відповідно до правил валютного регулювання.

Вимога щодо обов'язкового продажу поширюється на надходження в іноземній валюті 1-ї групи Класифікатора іноземних валют та банківських металів, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 4 лютого 1998 року № 34 (у редакції постанови Правління Національного банку України від 19 квітня 2016 року № 269), і в російських рублях.

Отже, загалом слід зазначити, що валютне публічне право формує окрему підгалузь фінансового права, має власний предмет, що є органічною частиною предмета фінансового права, величезною нормативно-правовою базою, значною термінологічною специфікою.

Висновок. Виділено такі напрями фінансово-правового регулювання грошового обігу: встановлення основ грошової системи шляхом визначення грошової одиниці, її частин, видів державних грошових знаків, масштабу цін; організація емісії грошових знаків, порядку виробництва, зберігання, транспортування, обміну та знищення грошових знаків; організація готівково-грошового обігу, у тому числі встановлення порядку здійснення касових операцій із готівкою, а також інкасації грошових знаків; організація безготівкових розрахунків; валютне регулювання.

У межах першого напрямку фінансово-правове регулювання обмежене положен-

нями Закону про Національний банк України, що визначають основи функціонування грошової системи. Виняток становить встановлення такого параметра, як масштаб цін, що встановлюється Національний банком України.

Організація емісії грошових знаків, а також виконання інших функцій, пов'язаних із функціонуванням готівки в Україні, покладені на Національний банк України, який встановлює відповідні правила шляхом прийняття інструкцій та положень. Ця сфера відносин детально регламентована на підзаконному рівні.

Необхідність ефективної організації безготівкових розрахунків тісно пов'язана з необхідністю обмеження готівково-грошового обороту між юридичними особами. Загалом безготівкові розрахунки є економічно вигіднішими і державі, і господарюючим суб'єктам. Встановленням правил безготівкових розрахунків займається також Національний банк України. Особливість цього напряму фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні – тісний зв'язок норм фінансового та цивільного законодавства, особливе значення розрахункових правовідносин для регулювання цивільного обороту.

Фінансово-правове регулювання у сфері визначення порядку обігу в Україні іноземної валюти є предметом дослідження особливої підгалузі фінансового права – валютного публічного права. Ця підгалузь відрізняється специфічним складом регулюючих суб'єктів (окрім Національного банку України, до них належить Державна фіскальна служба України), особливим поняттєвим апаратом (розроблені поняття валюти, валютної операції, резидентів, нерезидентів тощо), специфічною нормативно-правовою базою тощо. Проте в певній частині норми цієї підгалузі права є нормативною базою для фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні. Так, у межах валютного законодавства України передбачений обов'язок продажу частини валютного виторгу, встановлені спеціальні права відкриття рахунків в іноземній валюті та проведення операцій в іноземній валюті на території України, правила купівлі-продажу іноземної валюти на внутрішньому ринку тощо.

Список використаної літератури:

1. Грачева Е.Ю. Финансовое право : [учеб. пособие] / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – М. : Юристъ, 2002. – 384 с.
2. Єлеазаров О.П. Сутність та розвиток безготівкових розрахунків в Україні / О.П. Єлеазаров // Право та державне управління. – 2014. – №4. – С. 38–41.
3. Єлеазаров О.П. Безготівкові грошові кошти як об'єкт фінансово-правового регулювання / О.П. Єлеазаров // Держава та регіони. Серія: Право. – 2014. – № 4. – С. 59–62.
4. Орлюк О.П. Банківське право : [навч. посібник] / О.П. Орлюк ; Мін-во освіти і науки України. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 376 с.
5. Фінансове право : [підручник] / [Л.К. Воронова, Є.О. Алісов та ін.]. – Харків : Консум, 1998. – 496 с.

Яськив Б. А. Основные направления финансово-правового регулирования денежного оборота в Украине

В статье автор исследует регулируемую функцию финансово-правовых норм в сфере денежного оборота и выделяет следующие направления финансово-правового регулирования денежного оборота: установление основ денежной системы путем определения денежной единицы, ее частей, видов государственных денежных знаков, масштаба цен; организация эмиссии денежных знаков, порядка производства, хранения, транспортировки, обмена и уничтожения денежных знаков; организация налично-денежного обращения, в том числе установление порядка осуществления кассовых операций с наличностью, а также инкассации денежных знаков; организация безналичных расчетов; валютное регулирование.

Ключевые слова: Национальный банк Украины, государственное регулирование, денежный оборот, денежные средства, финансово-правовое регулирование, денежно-кредитное регулирование, денежно-кредитная политика, денежная система.

Yaskiv B. A. The basic directions of financially-legal regulation of turnover in Ukraine

The author analyzes in the article a regulative function of financially-legal norms in the sphere of turnover and distinguishes next directions of the financially-legal regulation of turnover : establishment of bases of the money system by determination of monetary item, its parts, types of state money signs, scale of prices; organization of emission of money signs, order of production, storage, transporting, exchange and elimination of money signs; organization of available-money appeal, including establishing order of realization of cash operations with a cash on hand, and also collections of money signs; organization of non-cash settlements; currency regulation. The financially-legal regulation within the framework of the first direction is limited to the Law provisions about the National bank of Ukraine, that determine bases of functioning of the money system. An exception folds establishment of such parameter, as a scale of prices, that has been set by the National the bank of Ukraine. Organization of emission of money signs and also implementations of other functions related to functioning of cash on hand in Ukraine are fixed on the National bank of Ukraine, that sets corresponding rules by the acceptance of instructions and positions. This sphere of relations in detail is regulated at the law level. The necessity of effective organization of non-cash settlements is closely related to the necessity of limitation of available-money turnover between legal entities. On the whole economically non-cash settlements more advantageous and to the state on the whole and to the managing subjects. Establishment of rules of non-cash settlements the National bank of Ukraine engages in also. The feature of this direction of the financially-legal regulation of turnover in Ukraine is close connection of norms of financial and civil legislation, special value of calculation legal relationships for adjusting of civil turnover. The financially-legal regulation in the field of determination of order of appeal in Ukraine of foreign currency is the article of research of the special subindustry of financial law – currency public law. This subindustry differs in specific composition of regulative subjects (except the National bank of Ukraine Government fiscal service of Ukraine belongs to them), special concept vehicle (worked out concepts of currency, currency operation, residents, non-residents and others like that), by a specific normatively-legal base and others like that. However, in certain part the norm of this subindustry of law is a normative base for the financially-right regulation of turnover in Ukraine. There is the foreseen duty of obligatory sale of part of currency profit yield within the framework of currency legislation of Ukraine, the special rights for scoring first and realization of operations in foreign currency are set in foreign currency on territory of Ukraine, rule of purchase-sale of foreign currency at the internal market and others like that.

Key words: National bank of Ukraine, government regulation, turnover, monetary resources, financially-legal regulation, monetary accommodation, monetary policy, money system.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.9.01

Є. О. Дика

аспірант кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ КРИМІНОГЕННОЇ СИТУАЦІЇ ТА ЇХ ВІДОБРАЖЕННЯ В СОЦІАЛЬНОМУ СЕРЕДОВИЩІ

Статтю присвячено аналізу причин виникнення криміногенної ситуації, а також факторів, які впливають на її формування. Розглянуто позиції з приводу відмежування причин та умов злочину й причин та умов самої криміногенної ситуації. Запропоновано виділяти поняття перцепції під час дослідження криміногенної ситуації як окремого елементу індивідуальної злочинної поведінки. Перцепція, у свою чергу, є психологічним терміном, який у цьому випадку розглядається як процес поглинання соціально-негативних факторів середовища та відображення цього процесу в злочинній поведінці особи.

Ключові слова: криміногенна ситуація, фактор, причина, умова, мотив, мотивація, перцепція.

Постановка проблеми. Під час дослідження механізму індивідуальної злочинної поведінки досить складним і проблематичним є аспект, пов'язаний із тим, яка саме роль належить криміногенній ситуації в цьому механізмі. Зрозуміло, що трансформації в суспільстві деякою мірою змінюють світосприйняття та нахили людини, адже загрозливих масштабів набирає заповнення сучасного суспільства девіантними традиціями, які формують суб'єктивний компонент злочинного прояву. «Поштовх» здійснити злочин не з'являється необґрунтовано, хоча й може виникати раптово, але в цьому разі ми натикаємося на проблему відмежування причин виникнення криміногенної ситуації та причин і умов злочину. Необхідно виділяти окреме місце у структурі механізму злочинного прояву саме ситуації вчинення злочину та не плутати з причинами та умовами, а також факторами, які детермінують індивідуальну злочинну поведінку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами, присвяченими вивченню сутності конкретної життєвої ситуації, характеристикам її криміногенності та впливу її на процеси, які протікають під час утворення механізму індивідуальної злочинної поведінки, займалося багато кримінологів, зокрема А.М. Бандурка, А.М. Баланда, Є.М., Блажівський, П.М. Бузало, Б.М. Головкін, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, С.Ф. Денисов, О.М. Джужа, В.М. Дрьомін, А.П. Закалюк, Ю.Ф. Іванов, О.В. Кириченко, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, С.Н. Мамонтова, Г.М. Мінковський та інші.

Мета статті полягає в дослідженні впливу ситуації криміногенно-змістовного характеру на виникнення мотивоутворювальних процесів і спонукання до вчинення злочину.

Виклад основного матеріалу. Причини та умови здійснення конкретного злочину взаємозумовлені безпосереднім впливом оточення людини та суспільними факторами, які впливають на формування антисоціальних вподобань. Але перш ніж

перейти до визначення причин виникнення криміногенної ситуації та впливу її на появу деяких елементів механізму індивідуальної злочинної поведінки, необхідно згадати про конкретні причини та умови злочину, щоб не плутати ці поняття.

До безпосередніх причин злочину О.М. Бандурка та Л.М. Давиденко відносять «сукупність зовнішніх обставин, що обумовлюють реалізацію збудників (мотивів) і рішучість вчинити злочин» [1, с. 77], тобто це сама конкретна життєва ситуація.

Ще далі в наданні соціальному середовищу безпосередньо спричинювальної функції йде І.М. Даньшин, який стверджує, що основною причиною вчинення конкретного злочину є «негативні соціальні явища та процеси, під впливом яких у винної особи виникають глибокі та стійкі антигромадські погляди, звичаї, що зумовлюють внаслідок криміногенної мотивації її внутрішню готовність вчинити злочинне посягання» [2, с. 84].

Виходить, що «негативні соціальні явища та процеси» хоч і названі безпосередньою причиною вчинення злочину, але самі не спричинюють останнього, а лише впливають на особистісні елементи, які зумовлюють (а не безпосередньо спричинюють) не вчинення злочину, а лише «внутрішню готовність» його вчинити. Причому це відбувається «внаслідок криміногенної мотивації», що незрозуміло звідки з'являється в цьому механізмі та виконує незрозуміло яку конкретно детермінувальну функцію (причини, або умови, чи ще якусь) [3, с. 279].

На думку Є.М. Блажівського, причини та умови, що сприяють вчиненню злочину, повинні бути необхідними. Під необхідними причинами та умовами варто розуміти такі явища, без яких виникнення передбачуваного наслідку (тобто злочину) було б зведено нанівець.

Також причини та умови повинні бути юридично значущими, чого не можна сказати про причини криміногенних ситуацій. Юридична значущість визначається взаємозв'язком двох критеріїв. Перший критерій полягає в тому, що причини та умови, що сприяють вчиненню злочину, повинні мати безпосередній стосунок до розслідуваного діяння. Другий критерій пов'я-

заний із тим, що виявлення та усунення зазначених обставин повинно сприяти реалізації завдань кримінального судочинства [4, с. 335].

Г.М. Міньковський вважає, що причини та умови конкретного злочину – це «середовище, що формує дисгармонію або деформацію потреб, інтересів, ціннісних орієнтацій конкретної особи, які стають основою криміногенної мотивації» [5, с. 136].

У свою чергу П.М. Бузало вказує на те, що причини злочину – це ті негативні явища та процеси дійсності, під впливом яких у свідомості особи з'являються глибокі стійкі погляди та звички, що свідчать про готовність вчинити злочин. Натомість умови – це об'єктивні обставини, які сприяють вчиненню злочину та досягненню злочинного результату; вони викликають намір подальшого злочинного прояву [6, с. 33]. Автор чітко розмежовує ці поняття, дає їм конкретні визначення та будує логічний ланцюг із понять, які впливають із визначень; конкретно класифікує умови та вказує на психологічний механізм вчинення умисного злочину як проміжну ланку між вищезгаданими причинами та умовами й факторами, які детермінують індивідуальну злочинну поведінку, де криміногенна ситуація є самостійним продуктом взаємозв'язку зовнішніх обставин і психологічних схильностей, що викликають намір вчинити суспільно-небезпечне діяння (у формі дії або бездіяльності).

З цією точкою зору можна погодитися, адже ми прагнемо виділення криміногенної ситуації як окремого елементу складного механізму зі своїми властивостями та можливістю мати власну класифікацію. Таке майже схематичне чітке розмежування дає змогу розуміти, які елементи передують та впливають один на одного, приводячи в дію.

У науковому труді Ю.Ф. Іванова та О.М. Джужі також надається визначення причин злочину: це соціально-психологічні обставини, що безпосередньо породжують і відтворюють злочинність та злочини як свій закономірний наслідок. Причина як основа та сутність наслідку є вихідним і визначальним елементом взаємозв'язку явищ [7, с. 76]. Далі вчені нада-

ють розгорнуту класифікацію цих причин і пояснюють функціональну значущість визначення причиновості злочину, адже вона має багаторівневу сутність в процесі її вивчення. Таке визначення причини є обґрунтованим, адже причина тут є ключовим моментом, основою появи мотивуютьовуювальних процесів.

Що стосується безпосередньо причин виникнення криміногенних ситуацій, то тут необхідно говорити про те, що існують три рівні впливу факторів на формування криміногенної ситуації, яка буде мати своїм наслідком скоєння злочину. Ці рівні запропонував А.Л. Баланда, вивчаючи криміногенну ситуацію як чинник загроз прогресивному соціально-економічному розвитку. Серед основних факторів впливу злочинності на базові суспільні цінності – формування асоціальної особистості, тінізація економічних відносин і зростання злочинності.

Перший фактор пов'язаний із механізмом мотивації злочинної поведінки, в основі якої – три елементи: потреби людини, наявні можливості їх задоволення та система ціннісних орієнтацій особи. Задоволення потреб безпосередньо залежить від можливостей – як законних, так і незаконних.

В основі другого фактора – антисоціальні способи особистісної мотивації, криміналізація свідомості значної частини населення; він пов'язаний із такими деструктивними явищами, які з різних причин не знайшли належного відображення в кримінально-правових нормах.

Третій фактор пов'язаний, власне, зі злочинністю у сфері економічної діяльності. Для її аналізу необхідно провести оцінку стану, динаміки та структури зареєстрованих злочинів, а також економічних наслідків цієї злочинності стосовно матеріальних збитків. Так само можна аналізувати показники, наприклад, насильницької злочинності.

Періоди кардинальних соціальних трансформацій завжди позначалися значним зростанням злочинності. Е. Дюркгейм пов'язував це з проявами аномії, тобто ненормованістю поведінки. Саме під час соціальних катаклізмів значно знижується почуття відповідальності особи перед су-

спільством, що робить малоефективними попередні норми [8, с. 155–157].

Викривлене суб'єктивне сприйняття об'єктивного змісту життєвої ситуації – характерна причина виникнення криміногенної життєвої ситуації. В основі такого сприйняття лежать декілька причин. Одна з них – це антисуспільний настрій і негативні емоційно-вольові якості людини, а також стан сильної психологічної напруги. Далі йде неадекватність сприйняття конкретної життєвої ситуації, яка ще не має жодної ознаки криміногенності. І наостанок – значно прискорений характер і неоднозначність ситуацій, які швидко змінюють одна одну. Досить складне поєднання цих аспектів, як правило, впливає на свідомість, волю, почуття, понижує самоконтроль, послаблює або блокує критичну діяльність мислення й тим самим сприяє появі поспішних, іноді неадекватних зовнішньому приводу ситуацій, які приводять до дій «ситуативного спонукання» [9, с. 49].

На думку В.Н. Кудрявцева, мабуть, існує певний «порог», який визначається накопиченням важких життєвих ситуацій. Усе це приводить до прискорення прийняття рішення [10, с. 179]. Величина такого «порогу», долаючи який особа вчиняє тяжкий злочин, залежить від низки обставин, серед яких важливу роль відіграє криміногенна життєва ситуація [9, с. 50].

Вищеперераховані явища та процеси можуть мати вплив на формування перш за все криміногенної мотивації в психологічному просторі окремо взятого індивіда. Криміногенна ситуація буде давати в цій схемі імпульс, і людина шляхом соціальної перцепції девіації, яка відбувається в макросередовищі, доведе свій злочинний намір до кінцевого результату – злочину.

На першому рівні перцепції відбувається усвідомлення цілей, мотивів, установок іншої людини. Другий рівень характеризується здатністю прийняти цілі, мотиви, установки іншої людини як свої власні; з точки зору асоціального сприйняття мова йде про звернення цих установок не на користь іншої людини [11].

Значну увагу проблемі впливу криміногенної ситуації на формування криміногенної мотивації приділила С.Н. Мамонтова. Криміногенний зміст мотивів

обумовлений визначеними мотивоутворювальними властивостями особистості. Те ж саме можна сказати й про соціальну перцепцію суб'єкта поведінки. Його уявлення про соціальну ситуацію можуть мати досить адекватний соціально-правовий характер, а також спотворений (криміногенно значущий) зміст. Криміногенно значущі мотиви породжуються різними соціально дезадаптованими потребами, задоволення яких правомірним способом є вельми важким або взагалі не може бути здійсненим.

Що стосується соціальної перцепції, то вона опосередковує в генезі злочинної поведінки мотивоутворення та цілепокладання, а також забезпечує зворотний зв'язок у процесі реалізації прийнятої мети. Мотивацію зумовлює оцінка значення для суб'єкта (для його особистісних цінностей, інтересів, потреб) сприйнятих явищ соціальної дійсності, у тому числі й тих, які являють собою соціальні цінності, що захищаються кримінальним законом [12, с. 133].

Г.М. Мінковський вважає, що сама криміногенна мотивація і є основною причиною злочину. Поряд із криміногенною мотивацією до причин та умов злочинної поведінки він відносив ситуації, у яких перебуває особа в процесі формування, життєдіяльності та безпосередньо в процесі вчинення злочину і які сприяють виникненню та реалізації криміногенної мотивації в поведінці (умови, що сприяють конкретному злочину); психофізіологічні та психологічні особливості особи, що підсилюють її чутливість до криміногенних впливів ззовні та стимулювальне перетворення їх на внутрішню позицію; середовище, що формує дисгармонію або деформацію потреб, інтересів, ціннісних орієнтацій конкретної особи, що стають основою криміногенної мотивації [5, с. 137].

Існує думка, що вплив соціального середовища на мотивацію, у тому числі на формування криміногенної орієнтації та мотивації, інколи пояснюється з позицій соціологічної теорії соціальних ролей. У понятті «соціальна роль» передбачаються певні вимоги й очікування стосовно поведінки людини в конкретній соціальній ситуації. До змісту соціальної ролі входять

також уявлення людини, яка виконує певну роль про те, як їй слід себе поводити в тій чи іншій ситуації. Інакше кажучи, у розумінні соціологів роль – це стійкий стереотип поведінки в певних соціальних ситуаціях; вона не стоїть за поведінкою, а сама є поведінкою [13].

Безумовно, на формування криміногенної мотивації, крім різних форм і проявів способу життя, у тому числі різних соціальних груп і соціальних ролей, вплив справляють і деякі інші явища соціальної дійсності, які не охоплюються названими поняттями. До таких явищ належить, зокрема, конкретна життєва ситуація. У криміналістиці, кримінальному праві та процесі утвердився підхід, згідно з яким конкретна життєва ситуація розглядається стосовно обставин та умов лише самого вчинення злочину та періоду, що безпосередньо передував йому.

У кримінології існує думка, що вказаний підхід до визначення конкретної життєвої ситуації є вузьким. На відміну від нього, для кримінолога становить інтерес конкретна життєва ситуація, у якій у кожний період відбувалося формування антисупільної спрямованості особистості, її поглиблення, набуття нею суспільно небезпечних ознак, криміногенної орієнтації та мотивації, перетворення останньої на кримінальну та зрештою на мотив вчинення злочину.

На думку А.П. Закалюка, підхід до розгляду конкретної життєвої ситуації здійснення всіх зазначених процесів називають широким, на відміну від вузького. У широкому значенні поняття конкретної життєвої ситуації охоплює конкретні життєві обставини на всіх етапах формування особистості, набуття нею певної спрямованості, у тому числі антисупільної, виділення мотиваційних орієнтацій, тенденцій і відповідних діяльнісних проявів.

Очевидно, можна виділити конкретну життєву ситуацію, у якій за її участю відбувається формування криміногенної орієнтації та мотивації, кримінальної мотивації та прийняття рішення про вчинення злочину.

Окремий зміст і значення має конкретна ситуація реалізації цього рішення, тобто ситуація безпосереднього вчинення зло-

чину. В усіх цих моментах конкретна ситуація, її складники, взаємодія між ними, сприйняття їх особою є різними, залежними від набору та стану обставин, умов, які її визначають у якомусь конкретному місці, у конкретний час. Загальне розуміння ситуації як «обставин життя людини» без конкретизації цих обставин та їхньої ролі не відбиває її сутнісного змісту і наближає до ототожнення з поняттям способу життя [3, с. 301–302].

Висновки та пропозиції. Враховуючи досліджені позиції, ми вважаємо, що сама криміногенна ситуація є основною ланкою в механізмі утворення криміногенної мотивації. Криміногенна ситуація, як відомо, має взаємообумовленість між об'єктивними обставинами та суб'єктивними відносинами між злочинцем і жертвою, враховуючи психологічні особливості кожного з них, тому вважаємо доцільним відносити до цієї схеми перцепцію, але лише соціально-негативних явищ сучасного суспільства. При цьому необхідно враховувати фактори, які впливають на формування криміногенної ситуації. Конкретний зміст цих факторів, ситуація поглинає в себе, а так звана «оболонка» фактору модифікується у «фонове полотно» криміногенних факторів злочинної діяльності. А саме формування мотивації, як ми з'ясували, залежить від мотивоутворювальних процесів, які впливають на підсвідомість людини, яка, перебуваючи в довготривалій чи короткостроковій ситуації, приймає рішення скоїти кримінальне правопорушення.

Список використаної літератури:

1. Бандурка А.М. Преступность в Украине: причины и противодействие / А.М.Бандурка, Л.М.Давыденко. – Харьков, 2003. – 368 с.
2. Кримінологія: Загальна та Особлива частини : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [І.М. Даньшин, В.В. Голіна, М.Ю. Валуйська та ін.] ; за заг. ред. проф. В.В. Голіни – 2-ге видання, перероб. і допов. – 2009. – 288 с.
3. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. / А.П. Закалюк. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 423 с.
4. Блажівський Є.М. Причини та умови злочинів: поняття і класифікація / Є.М. Блажівський // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – Вип. № 4. – С. 333–339.
5. Кримінологія / под ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой, проф. Г.М. Миньковского. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 566 с.
6. Бузало П.М. Кримінологія : [навч. пос.] / П.М. Бузало, С.Ф. Денисов, О.В. Кириченко. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
7. Кримінологія : [навч. посіб.] / [Ю.Ф. Іванов, О.М. Джужа]. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2006. – 264 с.
8. Баланда А.Л. Криміногенна ситуація в Україні як чинник загроз безпечному суспільному розвитку// Соціально-економічний розвиток. – 2007. – С. 155–168.
9. Головкін Б.М. Конкретна життєва ситуація та її роль при вчиненні умисних вбивств і тяжких тілесних ушкоджень у сімейно-побутовій сфері // Криміногенная ситуация на юге Украины: особенности и проблемы сдерживания : сб. науч. статей / Под ред. М.Ф. Орзиха, В.Н. Дрёмина. – О. : Феникс, 2003. – 262 с.
10. Кудрявцев В.Н. Социальные отклонения. Введение в общую теорию / В.Н. Кудрявцев. – М. : Юрид. Лит., 1984. – 189 с.
11. Соціальна перцепція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/vnz/reports/psychology/10089>.
12. Мамонтова С.Н. Прикладная юридическая психология / С.Н. Мамонтова. – М. : 2001. – 508 с.
13. Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность / А.Н. Леонтьев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psy.msu.ru/people/leontiev/dsl/index.html>.

Дикая Е. А. Причины возникновения криминогенной ситуации и их отображение в социальной среде

Статья посвящена анализу причин возникновения криминогенной ситуации, а также факторов, влияющих на ее формирование. Рассмотрены позиции по поводу отграничения причин и условий преступления от причин и условий самой криминогенной ситуации. Предложено выделять понятие перцепции при исследовании криминогенной ситуации как отдельного элемента индивидуального преступного поведения. Перцепция, в свою очередь, является психологическим термином, который в данном случае рассматривается как процесс поглощения социально-негативных факторов среды и отражения этого процесса в преступном поведении человека.

Ключевые слова: криминогенная ситуация, фактор, причина, условие, мотив, мотивация, перцепция.

Dyka E. Causes of the criminogenic situation and their reflection in the social environment

The article is analyzed the causes of the criminogenic situation and factors affecting it. Considered position regarding the delimitation of the causes and conditions of crime and the causes and circumstances of the criminogenic situation. A highlight concept in the study of perception criminogenic situation as a separate element of individual criminal behavior. Perception, in turn, is a psychological term, which in this case is regarded as the absorption of negative social and environmental factors and the reflection of this process in the criminal behavior of individuals.

Key words: criminogenic situation, factor, cause, condition, motive, motivation, perception.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.088.6:351.863.1

М. В. Канавець

кандидат наук із державного управління, директор
Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

ПИТАННЯ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

У статті здійснено теоретичний аналіз процесу модернізації підготовки фахівців для системи забезпечення економічної безпеки України, окреслено проблеми та завдання, що стоять перед державними службовцями системи державного управління економічною безпекою, узагальнено та систематизовано зарубіжний і вітчизняний досвід із цих питань. Розглянуто інноваційні методи в системі навчання державних службовців, визначена роль безперервної освіти державних службовців як одна з умов забезпечення економічної безпеки України.

Ключові слова: зарубіжний досвід, модернізація, кадрова політика, підготовка державних службовців, економічна безпека, державне управління, інноваційні методи навчання, компетентність, метод case-study, безперервна освіта.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України з огляду на активізацію інтеграційних процесів усе гострішого значення набуває формування економічної безпеки, яка характеризує здатність країни протистояти дестабілізуючій дії різноманітних внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечувати сталий розвиток суспільства та конкурентоспроможність у світовій системі господарювання.

Формування економічної безпеки країни – це динамічний процес, який охоплює економічні, політичні, соціальні аспекти, питання демократизації та духовності. В умовах посилення інтеграційних процесів набуває актуальності проблема формування комплексу економічної безпеки України, розроблення шляхів протистояння новим зовнішнім і внутрішнім загрозам національним економічним інтересам та подолання впливу деструктивних чинників, таких як гальмування та непослідовність процесу реформування, низька

ефективність державного управління та високий рівень корупції.

Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» визначено, що інтеграція в політичні та економічні структури ЄС є пріоритетним напрямом для України. Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає проведення системних соціально-економічних реформ, спрямованих на демократичний розвиток, економічний добробут і зміцнення безпеки країни як основи підвищення стійкості національної економіки та виконання вимог, необхідних для набуття Україною членства в ЄС.

Економічні компоненти Угоди складають більшість її положень і містять секторальні питання (співробітництво у 30 сферах, графіки адаптації з визначенням переліку актів законодавства ЄС і часткових періодів імплементації їх положень, деталізація зобов'язань щодо адаптації законодавства) і торговельні (не лише торгівля товарами, а і послуги, доступ до державних закупівель, лібералізація ре-

жимів іноземного інвестування, запровадження нових правил конкурентної політики і державної допомоги, застосування більш жорстоких заходів щодо захисту інтелектуальної власності, запровадження спільних екологічних норм і стандартів, стандартів праці).

У частині четвертої Угоди «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею» затверджено, що сторони поступово створюють поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі протягом перехідного періоду, що не перевищує 10 років починаючи з дати набрання чинності цією Угодою; встановлено правила щодо лібералізації торгівлі товарами та послугами; визначено процедури врегулювання торговельних суперечок; окреслено інституційні межі взаємодії сторін у процесі виконання відповідних положень Угоди.

Метою створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС є формування спільного економічного простору України та ЄС у межах поступової економічної інтеграції до спільного Європейського ринку.

Таким чином, активізація інтеграційних процесів України вплине на рівень безпеки її економіки [1].

Водночас забезпечення економічної безпеки України перебуває в прямій залежності від кадрового потенціалу державної служби. Це обумовлено не лише зарубіжною практикою, але й українськими економічними реаліями.

У цих умовах різко зростає роль державних службовців, на яких покладені обов'язки щодо забезпечення економічної безпеки. Саме державні службовці є провідниками державних інтересів в економіці, і від їхньої діяльності безпосередньо залежить ступінь виконання завдань щодо забезпечення економічної безпеки держави [2].

Реформа державної служби значною мірою визначає успіх інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів.

Державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має величезне значення для країни з перехідною економікою. Цілі реформування, передбачені Страте-

гією сталого розвитку «Україна-2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, не можуть бути досягнуті без професійних, доброчесних та етичних державних службовців.

Реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців, реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби є одними з ключових напрямів державної політики національної безпеки України, визначених у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015.

Зобов'язання якнайшвидше провести реформи державного управління та державної служби закріплене в Плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014–2017 роки, Порядку денному асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, Угоді про фінансування (Контракт для України з розбудови держави), Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки.

Окрім цього, зобов'язання якнайшвидше провести реформу державного управління та державної служби закріплене в Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV, Коаліційній угоді, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, якими передбачено законодавче визначення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих із європейськими, а також у Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні.

На виконання та відповідно до ухвалених рішень парламенту, Президента України та Уряду, а також взятих Україною міжнародних зобов'язань Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (далі – Закон), який набрав чинності 1 травня 2016 року.

Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який набрав чинності 1 травня 2016 року, відповідає «Принципам державного управління програми SIGMA» та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Ефективна реалізація зазначеного Закону є найбільшим викликом у наступний період. Необхідно запровадити системи реалізації Закону та забезпечити їх кадрами, які мають відповідний рівень компетентності.

В Україні різні галузі та сфери потребують фахових лідерів у системі державної служби, які б проводили національні реформи та забезпечували необхідні зміни. Необхідно залучити висококваліфікованих і компетентних фахівців, які здатні забезпечувати реалізацію пріоритетних реформ і спроможні підтримувати якісний процес формування та аналізу політики в пріоритетних галузях, зокрема у сфері економічної безпеки.

А для цього необхідно забезпечити реформування системи професійного навчання державних службовців за цим напрямом. Формування ефективної системи вищої освіти у сфері економічної безпеки є важливим пріоритетом розвитку українського суспільства. Тому актуальним є розгляд вітчизняного та зарубіжного досвіду підготовки кваліфікованих управлінців за напрямом державного управління забезпеченням економічної безпеки [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На актуальність проблеми формування економічної безпеки країни вказують численні теоретичні дослідження й узагальнення як вітчизняних учених, таких як О. Барановський, З. Варналій, О. Власюк, В. Геєць, Б. Губський, Б. Данилишин, Я. Жаліло, С. Кавун, М. Кизим, В. Ліпкан, В. Мунтіян, Г. Пастернак-Таранушенко, В. Похилюк, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Франчук, В. Шлемко, так і зарубіжних науковців – Д. Біго, Б. Бузана, В. Бейна, М. Жука, В. Колупаєва, А. Оцепа, Ж. Солана, В. Сенчагова та ін.

Проблема впливу активізації інтеграційних процесів на економічний розвиток країни вивчалася низкою українських вчених і фахівців-практиків, таких як І. Бураковський, Л. Волощенко, І. Матюшенко, Т. Мельник, В. Мовчан, В. Нижник, Т. Ос-

ташко, В. Резніков, В. Сіденко, В. Точилін, А. Філіпенко та ін.

Дослідженню теоретичних і практичних питань різних аспектів інтеграції присвячено значну кількість праць зарубіжних науковців, таких як де Бірс, В. Байє, Дж. Вайнер, А. Мюллер-Армак, А. Предоль, М. Алле, Дж. Мід, Ф. Герельса, Р. Ліпсей, Б. Баласа, Г. Крьомер, Р. Купер, А. Маршал, Г. Мюрдаль, Ф. Перру, Дж. Піндер, П. Уальз, Я. Тінберген та ін.

Проблему вибору шляхів інтеграції України вивчала низка українських вчених і фахівців-практиків, таких як В. Геєць, В. Точилін, В. Сіденко, А. Єрмолаєв, І. Кліменко, Я. Жаліло, О. Федірко, І. Ус, В. П'ятницький, І. Бураковський, В. Мовчан, Д. Ляпін, С. Козь'яков, А. Гончарук, В. Нижник, Н. Ничай та багато ін. [1].

Теоретичну основу дослідження становлять роботи, у яких схарактеризовано концептуальні засади професійної освіти (таких науковців, як Р. Гуревич, Н. Ничкало, В. Радкевич та ін.); висвітлено компетентнісний підхід у професійній освіті (Е. Зеєр, І. Зимня, В. Лозовецька, О. Савченко, А. Хуторський та ін.) та питання управлінської підготовки фахівців економічного профілю (В. Берека, Г. Дутка, В. Манько).

Однак наукові публікації, які розглядали б принципи та підходи щодо вивчення цих проблем у вищих навчальних закладах України, що здійснюють підготовку фахівців у галузі державного управління системою забезпечення економічної безпеки України, на жаль, відсутні [2].

Виходячи із цього, **метою статті** є дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду підготовки фахівців у галузі державного управління системою забезпечення економічної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Досвід розвинених країн світу з підготовки фахівців у сфері забезпечення економічної безпеки показує, що питання економічної та національної безпеки має велике значення. Так, у США таких фахівців готують понад 30 вищих навчальних закладів, у Великобританії – 10, Німеччині – 7, Франції – 9, Латвії – 3 тощо. Інструкціями відповідних міністерств цих країн уведено заборону на обіймання посад із безпеки,

якщо кандидат не має спеціальної освіти з цього напрямку або не пройшов відповідної перепідготовки [4].

Зокрема, у США основні засади підвищення ефективності національної освіти й науки закріплені в Законі про освіту для економічної безпеки (The Education for Economic Security Act of 1999).

Питанням підготовки фахівців у сфері забезпечення економічної безпеки приділяє увагу низка навчальних закладів країни. Каліфорнійський університет здійснює викладання проблем економічної безпеки з різних аспектів: на мікрорівні вивчають проблеми забезпечення економічної безпеки підприємств, на макrorівні – держави. Спільним для цих курсів є те, що особливу увагу вони приділяють вивченню юридичних аспектів функціонування бізнесу в США. В університеті штату Міссісіпі сформовано Центр міжнародної безпеки та стратегічних досліджень. Він займається підготовкою фахівців, які зможуть досліджувати проблеми економічної безпеки держав; крім того, проводяться численні конференції, тренінги тощо, за допомогою державного фінансування здійснюється співпраця з університетами Південно-Східного регіону США (Новий Орлеан, Вашингтон, Атланта), країнами Європи (Англія, Австрія, Угорщина) та Японією.

Крім того, коледж UTICA пропонує курс із вивчення економічних злочинів і правопорушень, і вже в межах курсу розглядаються питання економічної безпеки держави. Загалом спільним для всіх цих навчальних закладів є те, що слухачі та студенти вивчають спочатку базові предмети економіки (фінанси, макро-, мікроекономіку, статистику, бухгалтерський облік), а вже потім переходять до вивчення економічної безпеки через призму базових знань. Для удосконалення знань з економічної безпеки в цих навчальних закладах викладається юридичне регулювання економічної сфери, тобто нормативно-правова база, у межах якої можливою є реалізація окремих напрямів забезпечення безпеки держави [3].

Японська модель управління економічною безпекою формувалася під впливом двох факторів:

- творчого освоєння зарубіжного досвіду в організації та управлінні;
- послідовного збереження національних традицій.

Освіта є ключовим фактором успіху японської моделі управління. Вона полягає насамперед у розумінні важливості навчання та вмінні японців навчатися впродовж усього життя. Порівняння систем освіти США та Японії показує, що США є лідером тільки в системі вищої освіти, а Японія є світовим лідером в усіх сферах освіти – у початковій, середній, домашній освіті, професійному навчанні. Відмінною рисою японської освіти є орієнтація навчання (з молодшого віку) на здатність спостерігати за процесами, аналізувати їх, інтерпретувати результати та здійснювати конкретні дії [2].

Розглядаючи проблему інтелектуально-кадрового забезпечення виконання функцій держави у сфері національної безпеки, варто мати на увазі, що сьогодні в провідних країнах відбувається потужна інтеграція цивільної та військової освіти разом із процесами уніфікації. Зокрема, про це свідчать принципи Декларації про європейський простір для вищої освіти (червень 1997 року, м. Болонья) та рішення Європейського парламенту від 24 жовтня 2007 року. Саме під впливом такого підходу в країнах Заходу в останній чверті XX ст. (а в Україні на початку XXI ст.) почалася розробка так званих вимог до професійної компетентності, формалізація підготовки фахівців відповідного рівня, розроблення та уточнення професійних стандартів різних спеціальностей, які по-новому вибудовували процес безперервної освіти.

Вимоги до професійної компетентності можуть набувати різних форм, але в будь-якому разі вони являють собою формалізовані зусилля ідентифікувати, виміряти, перераховувати показники компетентності. Під останніми розуміють знання, уміння, характеристики, атрибути, риси управлінців, які утворюють відносно цілісну та завершену систему.

Перелік компетентностей управлінця стратегічного рівня у сфері економічної безпеки занадто складний. Емпіричні знання, що були застосовані сьогодні, завтра

застарівають і не дають змоги адекватно реагувати на виклики та загрози безпеці життєдіяльності суспільства та держави.

Як вважає Г.П. Ситник, будь-який державний службовець України, незважаючи на те, яку посаду він обіймає, не може бути не включеним у процес забезпечення національної, зокрема економічної, безпеки держави. Саме тому необхідним є введення обов'язкового вивчення курсу основ забезпечення економічної безпеки на всіх спеціальностях [5; 6; 7].

Фахівці, робота яких пов'язана з експертно-аналітичною, консультативно-дорадчою та організаційно-розпорядчою діяльністю у сфері забезпечення економічної безпеки, повинні глибоко розуміти процеси, що відбуваються в суспільстві, знати основи теорії економічної безпеки та державного управління, проблеми науково-технічного прогресу та його соціальні наслідки, уміти оперативно приймати управлінські рішення, у тому числі в умовах невизначеності та нестачі часу, зважаючи на значну кількість чинників, іноді досить суперечливих.

Також велике значення в процесах модернізації системи підготовки та перепідготовки фахівців для системи забезпечення економічної безпеки України має необхідність подальшої адаптації системи підготовки фахівців вищої кваліфікації до європейських стандартів і вимог Болонського процесу, упровадження в практику державного управління стандартів реальної демократії, похідними яких є демократичні інституційні стандарти професійної діяльності державних службовців у сфері національної безпеки. Саме тому й далі потрібно працювати над удосконаленням змісту, форм, методів, засобів навчання державних службовців з метою забезпечення органів державної влади сучасними управлінськими кадрами у сфері економічної безпеки. Динамічність і невідомість світових процесів, проблеми сучасного суспільного розвитку України, комплексний довгостроковий характер завдань щодо забезпечення національної безпеки висувають жорсткі вимоги до якості управління у сфері економічної безпеки, які, у свою чергу, трансформуються у вимоги до змісту навчання фахівців для вказаної сфери [5; 6; 7].

Досягнення нових вимог у підготовці державних службовців у сфері державного управління економічною безпекою України можливе тільки в системі безперервної освіти. Причому безперервна освіта державних службовців має певні особливості:

- професійна перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців є найважливішими умовами їх просування по службі, що пов'язане зі щорічною оцінкою результатів їхньої службової діяльності;

- диференціація освітніх програм та індивідуалізація навчання;

- зміна підходів до навчання: використовуються андрагогічні методи навчання, тобто методи, що дають найбільшу віддачу в навчанні дорослих;

- широкомасштабне використання дистанційних освітніх технологій.

Слід зазначити, що незалежно від того, як організована безперервна освіта державних службовців, основа і якість профільних знань закладається, безумовно, вищими навчальними закладами. Саме у вищих навчальних закладах має бути розвинене прагнення до постійного підвищення свого освітнього рівня [8].

Завданням сучасної вищої школи стає розкриття та надання можливостей для реалізації творчого потенціалу всіх учасників освітнього процесу. Відповідно, розкриття та становлення потенційних особових здібностей слухачів, їхніх творчих можливостей повинні стати «наріжним каменем» у системі навчання та виховання. При цьому вирішення вищезгаданого завдання неможливе без перегляду концепції організації навчально-пізнавальної діяльності та впровадження в навчально-виховний процес інноваційних методів навчання [8].

Відмінною особливістю інноваційних методів навчання є те, що, по-перше, навчання повинне проводитися в ситуаціях, максимально наближених до реальних; по-друге, повинно здійснюватися не лише узагальнення знань, але й напрацювання практичних навичок; і по-третє, має формуватися якісно нова мотивація навчання в емоційно насиченому процесі колективної творчості (міжрольове спілкування

збільшує різноманітність мотивів, а також стимулює до спільного ухвалення рішень).

Основними інноваційними методами навчання є методи проблемного та проектного навчання, модульного навчання, ігрового навчання, методи мозкового штурму й творчих нарад, метод case-study, метод «навчання дією» та інші [8].

Особливо слід виділити метод case-study як різновид методів активного навчання та прийняття рішень. Застосування цього методу сприяє ефективному аналізу ситуацій, що виникають, виробленню умінь і навичок працювати в одній команді, відстоювати свою точку зору і зважати на думку і критику інших, розвиває активність слухачів, дух змагальності та лідерські якості.

Загалом кейс надає такі можливості [8; 9]:

1) Виявляти, формулювати та вирішувати проблеми з позиції управлінця («навчання дією»).

2) Глибше зрозуміти та застосовувати управлінські концепції (особливо через серію або цикл кейсів).

3) Зіставити та порівняти різні підходи й виробити певну типологію.

4) Осмислити проблеми та факти, використовуючи наявний досвід, бачення та судження (обмінятися думками та досвідом з іншими).

5) Розвинути свої аналітичні здібності.

6) Підвищити свою вмотивованість до участі та розвинути комунікаційні уміння й навички, тобто навчитися відстоювати свою точку зору, наводити доречні аргументи, переконувати інших.

7) Просувати знання актуальних проблем у сфері державного управління.

Переваги методу case-study в тому, що цей метод дозволяє вирішувати такі завдання:

- розробляти та приймати управлінські рішення в умовах невизначеності;
- опанувати уміння та навички дослідника;
- розробляти програму дій, орієнтованих на конкретний результат;
- застосовувати отримані теоретичні знання у вирішенні практичних завдань;
- враховувати різні точки зору під час прийняття управлінських рішень.

Слід зазначити, що якість самої кейс-ситуації, її аналізу та рівень залученості студента в обговорення відіграють ключову роль в успішному застосуванні методу case-study.

На сьогодні не склалося єдиного підходу до розробки кейс-ситуацій. Кожна наукова школа генерує своє розуміння цього феномену. Цікавий підхід В.Д. Кисельова [8; 10], що пропонує інструмент KEYKIC (аббревіатура від Key Integrated Information System – ключова комплексна інформаційна система), що дає можливість оцінювати коректність інформації, визначати неповноту, «зашумленість», упереженість відомостей, на підставі яких необхідно приймати адекватні управлінські рішення. KEYKIC – це новий дослідницький жанр, інструментальне оснащення процесу ухвалення рішень у складних і слабоформалізованих ситуаціях.

Інноваційні методи навчання можуть реалізовуватися як у традиційній формі, так і за допомогою дистанційних технологій навчання з використанням електронних навчально-методичних комплексів, електронних форм зворотного зв'язку в online- та offline-режимах; проблемно-орієнтованого міждисциплінарного підходу; проектно-організаційних технологій; командної роботи під час вирішення практично-прикладних завдань тощо.

Популярність концепції розвивального, особистісно орієнтованого, контекстного та модульного навчання, а також усе більше поширення інтерактивних форм навчання підводять до необхідності перегляду змісту навчальних програм [8].

Висновки. Отже, проблема гарантії економічної безпеки в контексті національної безпеки в сучасних умовах постає в напрямі дослідження не самої сутності явища, а механізмів забезпечення прийнятного її рівня. Ці обов'язки мають покладатись на систему державного управління, тобто на суб'єктів (органи державної влади) та відповідні їм зв'язки й механізми взаємодії.

Ефективне державне управління забезпечення економічної безпеки є можливим за умов підготовки висококваліфікованих фахівців, які точно й чітко будуть визнача-

ти національні інтереси, загрози в економічній сфері та застосовувати ті механізми державного управління, що є адекватними заданим параметрам.

Узагальнюючи, можна сказати, що надалі в межах цієї теми доцільно було б проаналізувати основні методи викладання зазначеної дисципліни, її зв'язок із практичними аспектами державного управління забезпеченням економічної безпеки держави.

Список використаної літератури:

1. Губарева І.О. Формування економічної безпеки України в умовах активізації інтеграційних процесів : дис. ... докт. екон. наук : спец. 08.00.03 – економіка та управління національним господарством / І.О. Губарева. – Харків, 2015. – 536 с.
2. Яцик М.Р. Формування професійної компетентності майбутніх магістрів з менеджменту економічної безпеки у процесі фахової підготовки : дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / М.Р. Яцик. – Хмельницький, 2016. – 298 с.
3. Чернятевич Я. Викладання навчальної дисципліни «Державне управління економічною безпекою»: зарубіжний та вітчизняний досвід / Я. Чернятевич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – Вип. 1. – С. 257–264. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-1-34.pdf>.
4. Франчук В.І. Концептуальні підходи до організації підготовки фахівців з економічної безпеки / В.І. Франчук // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.11. – С. 356–363. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/chem_biol/nvnlts/21_11/356_Fra.pdf.
5. Соснин А.С. Менеджмент безопасности предпринимательства : [учеб. пособ.] / А.С. Соснин, П.Я. Прыгунов. – К. : Изд-во Европ. ун-та, 2004. – 555 с.
6. Марутян Р. Модернізація системи підготовки фахівців у сфері національної безпеки України / Р. Марутян // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 3. – С. 247–255. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis-nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/dums_2013_3_32.pdf.
7. Ситник Г.П. Щодо проблеми сучасного кадрового забезпечення у сфері національної безпеки (матеріал семінару від 21.09.12, №1) / Г.П. Ситник // Академія національної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nationalecurity.org.ua/2012/10/16/2481/>.
8. Лаврова Е.В. Современные методы обучения в подготовке государственных и муниципальных служащих как одно из условий обеспечения национальной безопасности России / Е.В. Лаврова // Международный журнал экспериментального образования. – 2016. – № 2–1. – С. 64–68. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.expeducation.ru/pdf/2016/2-1/9433.pdf>.
9. Erskine J. Teaching with cases. London: Research and Publications Division / J. Erskine, M. Leenders and L. Mauffette-Leenders. – School of Business Administration, University of Western Ontario, 1981. – 305 p.
10. Киселев В.Д. Российские кейсы в жанре КЕЙКИС / В.Д. Киселев // Маркетинг услуг. – 2014. – № 1 (37). – С. 22–47.

Канавец М. В. Вопросы подготовки кадров в отрасли государственного управления экономической безопасностью: зарубежный и отечественный опыт

В статье осуществлен теоретический анализ процесса модернизации подготовки специалистов для системы обеспечения экономической безопасности Украины, определены проблемы и задачи, стоящие перед государственными служащими системы государственного управления экономической безопасностью, обобщен и систематизирован зарубежный и отечественный опыт по этим вопросам. Рассмотрены инновационные методы в системе обучения государственных служащих, определена роль непрерывного образования государственных служащих как одно из условий обеспечения экономической безопасности Украины.

Ключевые слова: зарубежный опыт, модернизация, кадровая политика, подготовка государственных служащих, экономическая безопасность, государственное управление, инновационные методы обучения, компетентность, метод case-study, непрерывное образование.

Kanavets M. Issues of personnel training in public administration of economic security: foreign and domestic experience

This article theoretically analyzed the process of modernization of training for the system of economic security of Ukraine, defined issues and tasks facing the civil servants of public administration of economic security system, summarized and systematized the foreign and domestic experience on these matters. Reviewed the innovative methods in the civil servants training system, highlighted the role of lifelong education of civil servants as a condition of ensuring economic security of Ukraine.

Key words: international experience, modernization, personnel policy, civil servants training, economic security, public administration, innovative teaching methods, competence, case-study method, continuing education.

О. В. Сергієнко

аспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОНКУРЕНЦІЇ ЯК СПЕЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемам здійснення громадянського контролю в галузі містобудування в Україні. Метою статті є з'ясування змісту громадянського контролю, та зокрема конкуренції, як спеціальної функції контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією, включаючи провідні країни ЄС, їх відображення у нормативних актах України та наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського нагляду в галузі містобудівної діяльності, громадянської конкуренції. У статті уточнено місце і роль громадянської конкуренції контролю зокрема та громадянського контролю в цілому у сфері містобудування як механізму з забезпечення врахування суспільних інтересів.

Ключові слова: контроль, конкуренція, державний контроль, суспільний контроль, громадянський контроль, громадянська конкуренція, контроль у сфері містобудування, конкуренція контролю у сфері містобудування, громадянський контроль у сфері містобудування, громадянська конкуренція громадянського контролю у сфері містобудування, містобудівна діяльність.

Постановка проблеми. Громадянське суспільство має не тільки права, але й обов'язки, і, безумовно, перший із них – громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади. Державний механізм розвинених демократій гарантований від узурпації та волюнтаризму саме завдяки моделі стримування та противаг, вагомим елементом якого є саме інститути громадянського суспільства. Основною формою впливу громадянського суспільства на владний механізм є громадянський контроль, і коли він є дієвим, то безумовно забезпечує високу ефективність діяльності органів публічної влади.

Але громадянське суспільство – це досить складна система в силу множинності поглядів, інтересів, механізмів, впливів тощо. А це означає, що самоорганізація громадянського суспільства – досить складний феномен, а це означає, що громадянський контроль так само є досить складним феноменом.

Вирішення діалектичної суперечності владного механізму як прояву влади в аб-

солюті знаходить своє розв'язання саме в процесі безпосереднього здійснення влади з урахуванням специфіки конкретного виду регулювання у відповідній галузі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована науковим співтовариством і вітчизняним, і зарубіжним. Дослідженням питань контролю (нагляду) органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибаків, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та ін.

Метою статті є дослідження змісту функції конкуренції громадянського контролю (громадянської конкуренції) за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, включаючи провідні країни світу.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

– з'ясувати суть та значення поняття «конкуренція громадянського контролю» як загалом, так і в галузевому контексті;

– визначити місце функції громадянської конкуренції у структурі системи громадянського контролю;

– виявити особливості громадянського контролю у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

Виклад основного матеріалу. Для України, як і для більшості країн колишнього Радянського Союзу, поняття контролю та нагляду були настільки специфічними і всеосяжними, що фактично контроль – це була єдина форма здійснення спеціальними органами відповідної діяльності за галузевим розподілом, а нагляд – це всеосяжна діяльність прокуратури щодо контролю законності будь-яких органів і будь-якої діяльності, включаючи контрольну – загальний нагляд.

З обмеженням функцій загального нагляду прокуратури в Україні розпочався процес переосмислення діяльності і ролі функцій нагляду і контролю. Відбувається така трансформація підходів у кожній галузі окремо, зокрема і в галузі містобудування, де фактично радянська модель нагляду і контролю перенесена на одну галузь [1, с. 57].

Такі моделі будуються на принципі відповідальності, тобто «відповідальність є тим інститутом, який покладений в основу управлінської діяльності. Це означає, що без відповідальності управлінська діяльність не буде мати потрібного ефекту, тобто втрачається її аксеологічний аспект» [2, с. 323]. Такий підхід формує уявлення про контроль як форму примусу і зводить мотиваційну роль контролю фактично до нуля, що не може бути сприйнятим як правильне розуміння суті контролю в цілому [3, с. 64], адже таке звуження розуміння контролю відкидає його «творчу місію» [2, с. 28].

Нова парадигма контролю публічної влади передбачає множинність підходів у здійсненні контролю. Відповідно, контроль – це управлінська діяльність, «що утримує стан певної заданої системи в межах бажаної часткової вибірки її можливих станів» [4, с. 14]. Це розуміння необхідно доповнити положеннями «доктрини «громадянського обов'язку повстати»..., що полягає в обов'язку всіх суб'єктів громадянсько-

го суспільства вирішити суспільно значиме питання у межах власної компетенції або порушити його перед уповноваженим суб'єктом» [2, с. 29].

Таким чином, громадянський контроль – це управлінська діяльність громадянського суспільства, направлена на вирішення соціально значимих питань із метою утримання стану суспільства в межах бажаного.

Отже, громадянський контроль у першу чергу спрямований на вирішення поставлених перед суспільством питань, чим і диктується його розмаїтість форм, серед яких ми виділяємо нагляд, взаємність, планову випадковість і конкуренцію [4, с. 16]. Саме останній з них ми і приділимо особливу увагу у цій роботі.

Сформоване у суспільстві розуміння, що нагляд і контроль – тотожні поняття, є помилковим, адже «нагляд є лише одним із численних елементів великого набору механізмів контролю і часто не найважливішим із них» [4, с. 223]. У світовій практиці «конкуренція була достатньою мірою присутня» [4, с. 223].

Із точки зору української мови під конкуренцією ми розуміємо «суперництво в якій-небудь галузі, боротьбу за досягнення кращих наслідків; змагання» [5, с. 565]. Вважаю за доцільне це визначення доповнити положеннями юридичної енциклопедії щодо «змагальності підприємців, коли їх самостійні дії обмежують можливості кожного з них впливати на загальні умови реалізації товарів на ринку і стимулюють виробництво необхідної споживачеві продукції» [6, с. 263]. Фактично конкуренція спрямована на усунення зловживання монополією.

Оскільки держава за своєю природою є монополією, то і постає питання про створення механізму конкуренції з метою усунення монополії з надання державних послуг. З одного боку, таким механізмом міг би стати поділ влади на державну та місцеву, і таким чином виникла б можливість отримання державних послуг на державному чи на місцевому рівнях. Проте принцип незалежності державної та місцевої влади у поєднанні з принципом субсидіарності призводить до того, що монополія переходить від державної влади до місцевого самоврядування.

Зокрема, у сфері містобудування склалася така ситуація:

- питання щодо планування території України віднесено до компетенції державного рівня влади;
- питання щодо планування території регіонів України, районів України, населених пунктів України віднесено до компетенції місцевого самоврядування;
- питання щодо встановлення нормативної бази в містобудуванні віднесено до компетенції державного рівня;
- питання щодо здійснення заходів із містобудування (проектування, будівництво тощо) віднесено до компетенції місцевого самоврядування;
- питання щодо здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду віднесено до компетенції державної влади;
- питання щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю віднесено до компетенції як державної влади, так і місцевого самоврядування.

Як уже попередньо зазначалося, «під громадянським управлінням у сфері містобудування слід розуміти діяльність громадян (як інституційно оформлену, так і особисту) щодо спрямування відповідних органів публічної влади, що здійснюють свою діяльність у сфері містобудування відповідно до встановленої законом компетенції» [7, с. 22].

Зазвичай ми вважаємо, що громадянський контроль за органами публічної влади передбачає: «відновлення громадянського контролю над будь-яким органом публічної влади, який наділений компетенцією в галузі містобудування; встановлення громадянського контролю за будь-яким органом публічної влади у сфері містобудування; збереження наявного рівня контролю за будь-яким органом публічної влади у зазначеній сфері; спрямування діяльності органів публічної влади у сфері містобудування» [7, с. 23]. Проте сучасна концепція громадянського контролю значно ширше окреслює такі функції. Зокрема, громадянський контроль передбачає безпосередню участь у прийнятті відповідних рішень чи наданні публічних послуг, як альтернатива діяльності органів публічної влади.

Так, громадянська конкуренція представлена конкуренцією за повноваження,

конкуренцією за бюджетні асигнування, конкуренцією на зайняття відповідної владної посади тощо.

Отже, громадянська конкуренція як функція контролю передбачає здійснення громадянським суспільством контролю за діяльністю органів публічної влади із застосуванням методів змагальності [4, с. 17].

У свою чергу ми можемо сформулювати, що громадянська конкуренція в сфері містобудування – це діяльність інститутів громадянського суспільства зі створення конкурентного середовища у реалізації компетентними органами публічної влади їх повноважень у галузі містобудування.

Які ж форми може приймати такий контроль?

Перш за все – це створення системи громадянських інститутів, на які можуть бути покладені повноваження з надання публічних послуг паралельно до органів публічної влади.

До прикладу, відповідно до наказу Міністерства регіону України № 93 від 25.06.11 «Про затвердження положення про архітектурно-будівельну комісію» [8, с. 80] створено відповідний орган при Міністерстві України, до повноваження якого віднесено здійснення повноважень із професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт, що передбачена відповідними положеннями Закону України «Про архітектурну діяльність» [9]. Результатом діяльності архітектурно-будівельної комісії є видача сертифіката відповідального виконавця робіт. Для сертифікації відповідальні виконавці робіт проходять атестацію у відповідних секціях комісії, до роботи яких залучені представники професійних громадських організацій: для архітекторів – Національною спілкою архітекторів України; для проєктувальників – Гільдією проєктувальників у будівництві; для технічного нагляду – Гільдією інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури; для експертів – Асоціацією експертів будівельної галузі. Як уже зазначалося автором, колективне ухвалення рішень органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства є однією з форм громадянської взаємності [10, с. 26].

Проте, до прикладу, у країнах з вестмінстерською політичною системою професій-

ну атестацію проводять не органи публічної влади, а професійні організації безпосередньо. Отже, очевидно, що розвинена модель громадянської конкуренції у галузі містобудування повинна передбачати не участь громадських організацій в атестації відповідальних виконавців робіт, а у створенні паралельної конкурентної системи атестації таких осіб. У цьому випадку громадянське суспільство може провести контроль за діяльністю державної атестаційної архітектурно-будівельної комісії шляхом порівняння як якісних, так і абсолютних показників. Окрім того, монополізація наказом Міністерства участі саме чотирьох вищезначених організацій в атестуванні є теж проявом монополізації становища. Це означає, що діяльність інших професійних організацій у цьому напрямі адміністративно обмежена, що знову ж таки суперечить принципам громадянської конкуренції! Очевидно, що для забезпечення високого рівня якості публічних послуг із атестації відповідальних виконавців робіт необхідно надати й іншим громадським організаціям можливість участі у сертифікації, і повинно це бути зроблено шляхом надання рівних можливостей для створення своїх атестаційних комісій. За результатами такого порівняння можна формувати рейтинги не тільки якості роботи публічних органів у порівнянні з громадським, але й одних громадських організацій відносно інших. Таким чином, суспільство буде поінформоване про стан атестаційної роботи, а це дасть можливість на конкурентних засадах розгорнути боротьбу за право атестувати і отримувати під це відповідне бюджетне фінансування.

Аналогічно можемо розглянути і питання ліцензування будівельної діяльності. Відповідно до пункту 9 частини 1 статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [11] ліцензування у будівництві здійснюється з дотриманням норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12] Ліцензійною комісією Державної архітектурно-будівельної інспекції України, що передбачено постановами Кабінету Міністрів України від 05.12.07 № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури» [13], та від 30.03.2016 № 256 «Деякі питання ліцензування будівниц-

тва об'єктів IV і V категорій складності [14]. Порядок роботи зазначеної комісії аналогічний атестаційній – це колективне ухвалення рішення в рамках її роботи. І незважаючи на значну перевагу у кількісному складі ліцензійної комісії представників громадських організацій [15], тим не менше це є форма громадянської взаємності. Натомість у країнах із вестмінстерською політичною системою таке ліцензування здійснюється професійними громадськими організаціями, отже, в цьому випадку слід було б створити не один державний, а декілька центрів із ліцензування, які могли б на засадах конкуренції відкрито провадити свою діяльність (Будівельна палата України, Конфедерація будівельників України тощо), в результаті чого суспільство мало б змогу оцінити їх роботу не тільки по відношенню до державного центра, але й по відношенню один до одного.

Результатом упровадження громадянської конкуренції безумовно є створення конкурентного (немонопольного) ринку надання публічних (адміністративних) послуг, що безумовно підняло б якість їх надання на вищий рівень.

Аналогічну модель громадянської конкуренції можна було б упровадити і щодо діяльності дозвільної системи в будівництві. Для прикладу – внесення відповідних даних до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів. Проте для такого виду діяльності можлива й інша конкурентна система: впровадження державного приватного партнерства, тобто повну передачу виконання певних функцій приватній структурі і далеко не одній. Такий вид взаємодії держави і приватного сектору на сьогодні теж прийнято відносити до громадянської конкуренції.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено зміст громадянської конкуренції як окремого виду громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади, розглянуто його форми в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвинутою) демократією, з'ясовано

суть та значення поняття «громадянської конкуренції» як загалом, так і в галузевому (містобудівному) контексті, визначено місце функції конкуренції у структурі системи громадянського контролю, виявлено особливості громадянської конкуренції у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

На сьогодні в Україні застосування системи громадянської конкуренції у сфері містобудування практично відсутнє. Це, в першу чергу, зумовлено історичним спадком Радянського Союзу, адже до сьогодні підхід до громадянського контролю радше є специфічним видом громадянської діяльності з виявлення винних осіб, ніж системою, яка спрямована на забезпечення вирішення суспільного запиту.

Очевидно, що обрана Україною романо-германська школа права вимагає законодавчого закріплення всіх суспільно значимих положень, у тому числі й наявності системи громадянської конкуренції у сфері містобудування як спеціальної функції громадянського контролю в цій сфері, що потребує прийняття єдиного кодифікованого галузевого закону – Містобудівного кодексу України.

Щоб забезпечити належне і повне врахування суспільного інтересу в діяльності органів публічної влади у сфері містобудування, необхідно впровадити громадянський контроль у всіх його можливих формах, і однією з важливих форм, що надає можливість значно підвищити рівень надання публічних (адміністративних) послуг, є громадянська конкуренція.

Список використаної літератури:

1. Сергієнко О.В. Актуальні проблеми співвідношення нагляду та контролю у сфері містобудівної діяльності України // «Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління». – № 4. – 2015. – С. 56–58.
2. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 468 с.
3. Сергієнко О.В. Актуальні проблеми мотиваційної функції громадянського контролю органів публічної влади у сфері містобудування // «Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління». – № 5. – 2016. – С. 62–64.
4. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах / Пер. з англійської. – К.: «К.І.С.», 2006. – 274 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Під ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун». – 2007. – С. 1736.
6. 6 Юридична енциклопедія: в 6 т. – Т. 3. / Під ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: «Укр. енцикл.», – 2001. – С. 792.
7. Сергієнко О.В. Особливості функції громадянського нагляду за органами публічної влади у сфері містобудування // «Держава та регіони. Серія: Державне управління». – № 1 (53). – 2016. – С. 21–25.
8. Наказ Мінрегіону України № 93 від 25.06.11 «Про затвердження положення про Архітектурно-будівельну комісію» // Офіційний вісник України. – № 56. – 2011. – С. 80. – Ст. 2256, код акту 57663/2011.
9. Закон України «Про архітектурну діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – № 31. – 1999. – Ст. 246.
10. Сергієнко О. В. Особливості функції громадянської взаємності як спеціального виду громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудування. // «Держава та регіони. Серія: Державне управління». № 2 (54). – 2016. – С. 25–29.
11. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 23. – Ст. 158.
12. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 34. – Ст. 343.
13. Постанова КМ України від 05.12.07 № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури» // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 238.
14. Постанова КМ України від 30.03.16 № 256 «Про деякі питання ліцензування будівництва об'єктів IV і V категорій складності» // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 89.
15. Електронний ресурс: http://www.minregion.org.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=16:v-sostav-e-litsenzionnoj-komissii-gask-ukrainy-v-dvoe-uvelichenno-kolichestvo-predstavitelej-obshchestvennosti&Itemid=702&lang=uk.

Сергиенко А. В. Особенности функции гражданской конкуренции как специальной функции гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительства

Статья посвящена проблемам осуществления гражданского контроля в области градостроительства в Украине. Целью статьи является выяснение содержания гражданского контроля, и в частности конкуренции, как специальной функции контроля за деятельностью органов публичной власти в области градостроительства с учетом опыта стран с устоявшейся демократией, включая ведущие страны ЕС, их отражение в нормативных актах Украины и научных доработках, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданского надзора в области градостроительной деятельности, гражданской конкуренции. В статье уточнено место и роль гражданской конкуренции контроля в частности и гражданского контроля в целом в сфере градостроительства как механизма по обеспечению учета общественных интересов.

Ключевые слова: контроль, конкуренция, государственный контроль, гражданский контроль, гражданская конкуренция, контроль в сфере градостроительства, конкуренция контроля в сфере градостроительства, гражданский контроль в сфере градостроительства, гражданская конкуренция гражданского контроля в сфере градостроительства, градостроительная деятельность.

Sergiienko O. Features of functions of civil competition as a special function monitor activities of public authorities in field of urban planning

The article is devoted to problems of civil control implementation in urban planning in Ukraine. The article aims to clarify content of civil control and in particular competition as a special function monitor activities of public authorities in field of urban development, taking into account experience of countries with stable democracy, including leading EU countries, they appear in regulations of Ukraine and scientific work, identifying areas improving conceptual apparatus of civil oversight in area of urban development, civic competition. The article specifies place and role of civil competition including control and civil control in general in urban planning as a mechanism to ensure consideration of public interest.

Key words: control, competition, government control, social control, civil control, civil competition control in urban development, competition control in urban planning, civil control in urban planning, civil competition civilian control in urban planning, urban activities.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 347.1

Н. В. Кашинська

аспірант
Національної академії державного управління
при Президенті України

СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

У статті висвітлено поступове становлення та визнання в Європі права на інформацію в аспекті доступу до інформації органів державної влади як необхідної риси демократичного характеру державного механізму. На прикладі рішень Європейського суду з прав людини розкрито питання розвитку права на інформацію. Особливу увагу приділено розкриттю питання регулювання права на інформацію в Україні та формулюванню проблем у застосуванні поняття публічної інформації, закріпленого в українському законодавстві.

Ключові слова: право на інформацію, міжнародні стандарти, доступ до публічної інформації, Європейський Суд із прав людини, публічна інформація.

Постановка проблеми. Орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, у якому кожен міг би створювати й накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя, є однією з основних засад демократії.

Дослідження нормативної основи права на інформацію дасть змогу визначити рівень гарантій дотримання демократичних принципів відкритості та прозорості органів державної влади.

У свою чергу, сутність права на інформацію найкраще розкривається через тлумачення його застосування судовими органами. З огляду на це особливий інтерес становить аналіз практики Європейського суду з прав людини, що розглядає застосування положень Європейської конвенції з прав людини та тлумачить їх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання регулювання права на інформацію на міжнародному рівні та в українському законодавстві досліджували А. Федорова, Т. Шевченко, О. Павліченко, О. Сушко, Д. Котляр. Нерозкритою залишається проблема реалізації в Україні права на інформацію з урахуванням міжнародних стандартів і гарантій, спричинена, зокрема, неправильним застосуванням поняття «публічна інформація».

Мета статті – визначити правові засади права на інформацію в Україні та Європі.

Завдання:

- дослідити становлення та розвиток права на інформацію в міжнародному законодавстві;
- визначити правові засади права на інформацію в Україні;
- сформулювати проблеми в застосуванні поняття публічної інформації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасний розвиток цивілізації не уявляється без демократизації, яка сьогодні є одним із головних елементів світового політичного процесу. Суть переходу до демократії полягає у творенні сучасної, стабільної держави, здатної до саморозвитку та самов-

досконалення, у якій є всі необхідні умови для життєдіяльності людини. Проблема такого переходу є проблемою формування політичної системи, яка дасть громадянам можливість реально впливати на ухвалення державних рішень і гарантуватиме реальний захист прав і свобод людини.

Водночас однією з головних характеристик здійснення державної влади на засадах реальної демократії є відкритість і прозорість органів державного управління. Підвищення рівня відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади та управління сприяє забезпеченню достовірності, оперативності та повноти інформації щодо управлінських рішень. Крім того, відкритість і прозорість у діяльності органів державного управління здатні не тільки нівелювати напруження в суспільстві, пов'язане з несприйняттям влади, а й суттєво підвищити ефективність влади та управління шляхом залучення громадськості до опрацювання управлінських рішень на різних стадіях їх підготовки та ухвалення [1].

У свою чергу, одним із засобів участі фізичних і юридичних осіб у суспільних і державних справах є отримання документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [2]. Тому врегулювання на законодавчому рівні права на інформацію є переламним моментом в історії кожної держави та надійним механізмом забезпечення відкритості влади.

Ухвалена Радою Європи в 1950 році Європейська конвенція з прав людини стала першим міжнародним договором у сфері захисту прав людини, який не тільки закріпив право на інформацію як складову частину права на свободу вираження поглядів, а й передбачив ефективний контрольний механізм його захисту.

Загалом стаття 10 Європейської конвенції з прав людини містить кілька основних незалежних елементів, серед яких важливе місце посідає спосіб розповсюдження ідей та інформації, свобода одержувати та поширювати інформацію. Відповідно до конвенції свобода вираження поглядів передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати й пере-

давати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади й незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками та відповідальністю, може підлягати формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету та безсторонності суду [3].

Так, на держави покладається обов'язок не обмежувати відповідну свободу без належних підстав.

Таке загальне формулювання статті 10 Конвенції було з часом конкретизоване та знайшло своє практичне застосування, відобразивши сучасні європейські цінності й досягнення, завдяки діяльності Європейського суду з прав людини.

Україна ратифікувала Європейську конвенцію з прав людини 1997 року, відкривши особам, котрі перебувають під її юрисдикцією, доступ до Європейського суду з прав людини. Окрім обов'язку виконувати рішення суду, винесені проти неї, Україна зобов'язалася привести своє законодавство у відповідність до положень конвенції. Тому аналіз практики Європейського суду щодо кожної зі статей Європейської конвенції є надзвичайно важливим для вдосконалення вітчизняного законодавства та практики.

Зважаючи на практику Європейського суду з прав людини, свобода висловлення поглядів має розглядатися як основна гарантія функціонування демократії, «суттєве підґрунтя демократичного суспільства, основна умова його прогресу та розвитку кожної особистості». Аналогічне тлумачення ролі свободи вираження поглядів у демократичному суспільстві притаманне конституційному праву багатьох розвинених держав [4].

Враховуючи те, що стаття 10 Конвенції передбачала лише обов'язок держави не обмежувати свободу отримувати та передавати інформацію, Європейська конвен-

ція не застосовувалась як така, що покладає на державу позитивні зобов'язання збору та поширення інформації.

Так, Європейський суд із прав людини, розглянувши у 1987 році справу «Леандер проти Швеції», дійшов висновку про те, що право на свободу отримувати інформацію головним чином забороняє Уряду обмежувати особу в отриманні інформації, яку інші хочуть або можуть хотіти їй передати. Стаття 10 Конвенції не надає особі права доступу до реєстру інформації про її особисті характеристики, а так само не покладає на Уряд обов'язок надавати таку інформацію особі [5, с. 9–44].

Згодом у справі «Гуера проти Італії» (1998) Європейський суд із прав людини не погодився з твердженням про те, що статтею 10 Європейської конвенції на держави покладено позитивне зобов'язання збирати, обробляти й поширювати інформацію про довілля, яка за своїм характером не могла б іншим чином стати доступною для громадськості. Заперечуючи таку точку зору, Європейський суд із прав людини посилається на рішення у справі «Леандер проти Швеції» та зазначає, що свобода одержання інформації, визначена в пункті 2 статті 10 Конвенції, «в основному забороняє Уряду обмежувати одержання особою інформації, яку інші хочуть чи бажають їй надати» [5, с. 68–92].

Подібна позиція була висловлена Європейським судом з прав людини також у справі «Рош проти Сполученого королівства» [5, с. 103–106].

Так, Європейський суд із прав людини неодноразово ухвалював рішення, якими відхиляв прохання заявників визнати факт ненадання їм адміністративними суб'єктами інформації порушенням статті 10 Європейської конвенції з прав людини.

Переламний момент настав у 2006 році, коли Європейський суд із прав людини розглянув справу «Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської республіки» щодо відмови у наданні громадській екологічній організації документів атомної електростанції. У цій справі суд зазначив, що відмова в задоволенні запиту організації на ознайомлення з адміністративними документами, що були у розпорядженні органів влади, становила втручання у

право заявника отримувати інформацію.

Отже, Європейський суд із прав людини прямо визнав: така відмова в наданні інформації має розглядатися на предмет дотримання вимог статті 10 Європейської конвенції.

Найбільшим же кроком до включення питань доступу до інформації до обсягу статті 10 стала справа «Угорська спілка громадських свобод проти Угорщини» (2009). Спілка звернулася до Конституційного Суду Угорщини з проханням надати їй скаргу депутату угорського парламенту, що стосувалась питання конституційності змін до кримінального кодексу щодо злочинів, пов'язаних з наркотиками, і знаходилася на розгляді Суду. Захист права народного депутата на приватність став підставою для відмови Конституційного Суду у наданні документа.

У свою чергу Європейський суд із прав людини, розглянувши заяву громадської організації про порушення статті 10 Європейської конвенції, дійшов висновку, що метою громадської організації було отримання інформації задля її поширення, що ініціювало б суспільну дискусію із питань протидії обігу наркотиків.

Європейський суд із прав людини, зазначивши, що монополія Конституційного суду на документ набула форми цензури, визнав відмову в доступі до офіційних документів втручанням у здійснення громадської організацією функцій суспільного контролю [6].

Принципи, вироблені Європейським судом у цій справі, лягли в основу рішення, ухваленого пізніше у справі «Кенеді проти Угорщини» (2009). У цій справі угорський історик звернувся до Європейського суду, стверджуючи, що дії Міністерства внутрішніх справ перешкоджають йому в публікації об'єктивного наукового твору про Державну службу безпеки Угорщини, оскільки Міністерством йому було відмовлено у наданні відповідних документів як таких, що становлять державну таємницю. Європейський суд із прав людини підтвердив, що доступ до оригінальних документальних джерел з метою легітимного історичного дослідження є основною умовою реалізації права заявника на свободу вираження поглядів [5, с. 138–149].

Сьогодні розуміння вищевикладеної позиції Європейського суду посадовцями та суддями України має велике значення. Висновки суддів Європейського суду з питань доступу до інформації повинні застосовуватися під час реалізації національного законодавства, що дасть змогу уникнути порушень положень Європейської конвенції на національному рівні та приведе до загального удосконалення правозастосовної практики в Україні.

При цьому в Конституції України право на інформацію закріплено в кількох аспектах:

- право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ч. 3 ст. 32);

- право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір (ст. 34);

- право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ч. 2 ст. 50) [7].

Однак ухвалений у 1992 році Закон України «Про інформацію» станом на 2011 рік суттєво розходився з міжнародними і, зокрема, європейськими стандартами забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, не містив у собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу.

З кожним роком рух за вдосконалення законодавчих гарантій права на доступ до інформації в Україні набирав обертів. Серед усіх представлених підходів найбільш раціональною виглядала пропозиція ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» з одночасним скасуванням Закону України «Про інформацію», що дозволило б уникнути дублювання в регулюванні відносин у сфері доступу до інформації. Натомість Верховна Рада України пішла іншим шляхом – шляхом ухвалення оновленої редакції Закону «Про інформацію» та ухвалення спеціального Закону «Про доступ до публічної інформації». При цьому із Закону «Про інформацію» було

вилучено всі положення щодо забезпечення доступу до публічної інформації [8].

У Законі України «Про доступ до публічної інформації» було визначено всі способи доступу до публічної інформації, спрямовані на сприяння найбільшій поінформованості громадськості та позбавлення чиновників можливості вирішувати на власний розсуд, яку інформацію надавати, а яку – ні; встановлено гарантії, що дозволять запобігти незаконному обмеженню доступу до інформації [9, с. 47].

Ключовим терміном для розуміння та застосування Закону є «публічна інформація», до якої належить відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

У преамбулі Закону закріплюється право кожного на доступ до інформації, під яким розуміється право отримувати безпосередньо від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень інформацію, якою вони володіють, у тому числі інформацію про їхню діяльність, та офіційні документи.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» покладає позитивний обов'язок на публічну владу надавати інформацію, створювати відповідні умови для можливості реалізації права на інформацію, а також встановлює правові підстави та умови, лише за наявності яких це право може бути обмежено. Проте існує ряд проблем, пов'язаних із застосуванням поняття «публічна інформація» на практиці, які полягають у підходах до розуміння «публічного» характеру інформації та для правильного вирішення яких насамперед слід враховувати те, що такі характеристики інформації, як «публічна» та «відкрита», не є тотожними.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» публічний характер інформації трактує як такий, що пов'язаний зі сферою публічної влади та протилежний

приватному, оскільки стосується інформації органів публічної влади або розпорядників, які наділені публічно-правовими повноваженнями чи виконують публічно-важливу функцію.

Проблема полягає в ототожненні розпорядниками інформації публічного характеру інформації з її відкритістю, що приводить до відмови в доступі до інформації з обмеженим доступом як такої, що не є публічною.

Водночас постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 р. № 11 було затверджено Довідку про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10].

У вказаній Довідці Вищий адміністративний суд України публічну інформацію всупереч положенням Закону України «Про доступ до публічної інформації» трактує лише як таку, що пов'язана з виконанням суб'єктами владних повноважень своїх повноважень.

А Закон України «Про доступ до публічної інформації» публічною інформацією визначає також інформацію, що була створена суб'єктом владних повноважень у результаті його спільної роботи з іншими особами (у тому числі спільно з іншими суб'єктами владних повноважень, українськими чи іноземними); була отримана суб'єктом владних повноважень від інших осіб; а також ту, що не була отримана чи створена в процесі виконання обов'язків суб'єкта владних повноважень, але перебуває у його володінні.

При цьому наступною проблемою розуміння поняття публічної інформації стає тлумачення поняття «володіння», яке сприймається як юридична правомочність, що є складовою частиною права власності (володіння, користування, розпорядження), тоді як в контексті гарантій доступу до публічної інформації поняття «володіння» має бути характеристикою факту контролю суб'єкта над певною інформацією як нематеріальним об'єктом, що гарантуватиме швидкий доступ до інформації без необхідності встановлення правомочності суб'єкта владних повноважень розпоряджатися нею.

Такі суперечності в застосуванні поняття публічної інформації є недоліком у сфері доступу до публічної інформації в Україні, що характерно для країн перехідного періоду, які перебувають на стадії формування політичної системи, котра дасть громадянам змогу брати участь у прийнятті державних рішень. Крім того, беззаперечною перевагою розвитку права на інформацію в Україні є закріплення в Законі «Про доступ до публічної інформації» стандартів відкритості інформації та гарантій доступу до неї, завдяки чому цей закон увійшов в десятку кращих європейських законів про доступ до публічної інформації за відповідним міжнародним рейтингом.

Висновки. Аналіз міжнародного законодавства та судової практики свідчить про поступове становлення та визнання в Європі права на інформацію в аспекті доступу до інформації органів державної влади як необхідної риси демократичного характеру державного механізму.

Сьогодні реалізація права людини на інформацію, забезпечення вільного доступу до інформації, що має суспільне значення, інформаційна відкритість органів влади є важливими умовами та критеріями функціонування правової, демократичної держави. І попри, на перший погляд, належне законодавче закріплення цього права в національному законодавстві та міжнародних договорах, в Україні та на міжнародному рівні триває робота над вдосконаленням нормативно-правових актів, їх впровадженням і поширенням позитивної практики в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Гудима Н.В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України : дис. ... канд. наук : спец. 25.00.01 / Н.В. Гудима [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://disser.com.ua/content/343923.html>.
2. Гуцу С.Ф. Правові основи інформаційної діяльності : [навч. посібник] / С.Ф. Гуцу. – Х. : Нац. Аерокосм. Ун-т «Харк. авіац. ін-т», 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sdamzavas.net/1-60288.html>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Федорова А. Основні принципи свободи слова та преси у світлі Європейської конвенції з прав людини / А. Федорова // Віче. – 2012. – № 11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3152/>.
 5. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / заг. ред. Т.С. Шевченко, О.М. Павліченко ; Інститут Медіа Права. – К., 2014.
 6. Сушко О. Право на доступ до інформації: еволюція підходів Європейського суду з прав людини від 31.07.2013 р. / О. Сушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medialaw.org.ua/analytics/pravona-dostup-do-informatsiyi-evolyutsiya-pidhodiv-yevropejskogo-sudu-z-pravlyudyny/>.
 7. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
 8. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
 9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / за ред. Д. Котляра. – К. 2012. – С. 335.
 10. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13>.

Кашинская Н.В. Современные международные стандарты и национальное законодательство в сфере права на информацию

В статье освещены постепенное становление и признание в Европе права на информацию в аспекте доступа к информации органов государственной власти, как необходимой составляющей демократического характера государственного механизма. На примере решений Европейского суда по правам человека раскрыты вопросы развития права на информацию. Особое внимание уделено вопросу регулирования права на информацию в Украине и формулировке проблем в применении понятия публичной информации, закрепленного в украинском законодательстве.

Ключевые слова: право на информацию, международные стандарты, доступ к публичной информации, Европейский суд по правам человека, публичная информация.

Kashynska N. The modern international standards and national legislation in the sphere of the right to information

This article highlights the gradual establishment and recognition in Europe the right to information in terms of access to information of public authorities as a necessary part of the democratic nature of the state mechanism. On the example of the European Court of Human Rights revealed the development of the right to information. Special attention is paid to the regulation of the right to information in Ukraine and formulation problems in applying the concept of public information enshrined in Ukrainian law.

Key words: right to information, international standards, access to public information, European Court of Human Rights, public information.

В. В. Мареніченко

аспірант

Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

ЕКОНОМІКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЯКІСНОГО РОЗВИТКУ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ

У статті визначено економічну та організаційну складову якісного розвитку бізнесу. Проведено соціально-економічний аналіз стану бізнесу в Україні та на світовій арені за допомогою дослідження Doing business. Виявлено поліпшення показників України в рейтингу Doing business за допомогою реалізації механізмів боротьби з корупцією, реформування судової системи, завершення реформи правоохоронних органів та формування антикорупційних структур. Запропоновано механізми забезпечення якісного розвитку бізнесу в межах державного управління, серед яких слід виділити надання на базі наявної мережі центрів зайнятості методичної допомоги у відкритті бізнесу, використання досвіду створення умов для розвитку креативних індустрій, розвиток на загальноукраїнському та регіональному рівнях конкурсів у форматі публічних змагань між власними бізнес-проектами за отримання фінансування.

Ключові слова: малий та середній бізнес, державне управління, якісний розвиток, економіко-організаційні засади.

Постановка проблеми. Якісний розвиток малого та середнього бізнесу в ракурсі державного управління орієнтований на успішність економіки країни, регіону, сфери діяльності, де основною рушійною силою є інновації, кваліфікація та реалізація внутрішнього потенціалу. Державне регулювання малих та середніх підприємств при цьому виступає системою контролю та координації економіки за умови, що ринок не може зробити це самостійно. Таке регулювання має передбачати формування механізмів та інститутів розвитку малого та середнього бізнесу, діяльність яких спрямована на усунення недоліків ринку, що забезпечують успішний економічний та соціальний розвиток країни. Державне регулювання має вказані недоліки в усуненні інституційних «провалів» (формування відсутніх, але необхідних сегментів ринку), розвитку економічної та соціальної інфраструктури, подоланні регіональних дисбалансів розвитку, що потребує детального аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність питань економіко-організаційних засад розвитку бізнесу та механізмів державного управління та

регулювання знайшла своє відображення в наукових працях таких сучасних учених та науковців, як: Н. Бондарчук, Л. Васильєва, Л. Івашова, М. Корецький, В. Сиченко, І. Приходько. Віддаючи належне різнобічним теоретичним і практичним дослідженням у цій сфері, слід визнати доцільність розвитку наукової думки у сфері створення механізмів державного управління у сфері якісного розвитку бізнесу та обґрунтування його економіко-організаційних засад.

Метою статті є створення механізмів державного управління у сфері якісного розвитку бізнесу на основі обґрунтування його економіко-організаційних засад. Завданнями дослідження є визначення економічної та організаційної складової якісного розвитку бізнесу, соціально-економічний аналіз стану бізнесу в Україні та на світовій арені, а також створення конкретних механізмів забезпечення якісного розвитку бізнесу.

Виклад основного матеріалу. Якісний розвиток малого та середнього бізнесу ґрунтується на певних економіко-організаційних засадах (рисунк 1). Економічні засади якісного розвитку базуються на ролі бізнесу як суб'єкта ринку, діяльність якого спрямована на виробництво якісних товарів та надання якісних послуг, а

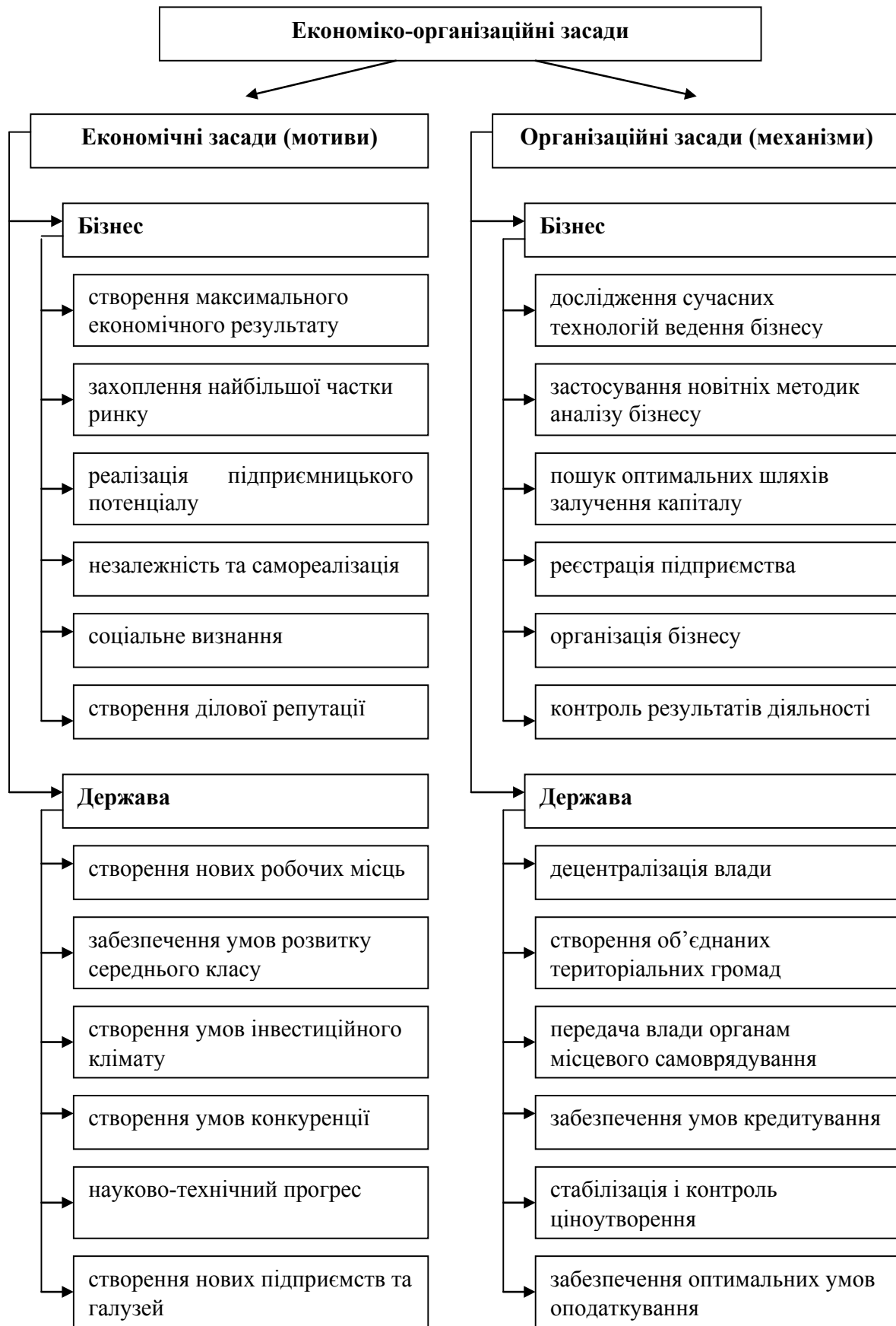


Рис. 1. Економіко-організаційні засади регулювання якісного розвитку МСБ

також їх реалізацію споживачам (іншим підприємствам, домогосподарствам, державі).

При цьому така діяльність має здійснюватися під впливом загальних та спеціальних законів економіки (попиту і пропозиції, конкуренції тощо). Результатом реалізації економічних засад є якісний розвиток бізнесу, що означає економічне зростання, збільшення обсягів національних доходів та ВВП, і, відповідно, соціально-економічного розвитку.

Організаційні засади з боку держави виявляються у державному регулюванні бізнес-середовища із застосуванням ефективних механізмів та заходів, а з боку підприємництва – у прийнятті самостійних рішень з організації власної справи, диверсифікації бізнесу, формуванні управління організацією, зміні стратегічних, тактичних та оперативних напрямів діяльності.

Економіко-організаційні засади формують основу для якісного розвитку малого та середнього бізнесу. При цьому економічні засади відповідають на питання «що потрібно зробити», тобто мотиви їх здійснення, а організаційні – на питання «як цього досягти», тобто механізми реалізації поставлених завдань.

Враховуючи зазначені економіко-організаційні засади, якісний розвиток малого та середнього бізнесу і економіки можливий лише за рахунок збалансованого та системного розвитку окремих територій із відповідними найбільш ефективними сферами діяльності, а також вже накопиченого та потенційного ресурсного потенціалу (природного, людського, фінансового, інтелектуального тощо).

Економіко-організаційні засади регулювання якісного розвитку малого та середнього бізнесу слід характеризувати з точки зору соціально-економічного аналізу стану бізнесу в Україні та на світовій арені, а також обґрунтування конкретних механізмів забезпечення якісного розвитку бізнесу.

Першочергово слід проаналізувати сучасний стан бізнесу. Чисельність підприємств за останні 5 років зменшилася на 37 809 од., із яких найбільше зменшення відбулося серед малого бізнесу – 32 643 од.,

та середнього – 5 077 од., що вважаємо негативною тенденцією розвитку. Натомість, такий показник, як відсоток підприємств до їх загальної кількості в малому бізнесі зріс на 0,9 в. п., що в середньому зменшився на 0,8 в. п. Слід зазначити, що окремо по малому бізнесу показник підвищився, але об'єктивно, якщо брати всю сферу малого та середнього бізнесу, ситуація наближається до дестабілізації. Цей процес детально пояснює такий показник, як кількість підприємств на 10 тис. осіб наявного населення. По малому бізнесу цей показник за останні 5 років зменшився на 3,8%, по середньому – на 20%.

У державному регулюванні бізнесу слід акцентувати увагу не на збільшенні підприємств, а на їх якісному розвитку, але тенденція до їх зменшення та показники, що описані вище, пояснюють нестабільність розвитку бізнесу та потребують детального аналізу.

Важливим етапом державного регулювання бізнесу є його соціальні орієнтири, що ґрунтуються на показнику кількості зайнятих працівників. За останні 5 років показник кількості зайнятих працівників по всіх підприємствах зменшився на 1 659,7 тис. осіб, що складає 20,9%, із них по малому бізнесу – на 477,7 тис. осіб і 22%, по середньому – на 696,8 тис. осіб і 20,5%. Слід зазначити, що зменшення кількості підприємств веде до зменшення зайнятості та кількості працюючих, показуючи пряму пропорційність. Якісний розвиток має означати, що при відносному зменшенні кількості підприємств кількість працюючих залишається на відносно стабільному рівні або має менший відсоток зменшення.

Для характеристики економіко-організаційних засад регулювання розвитку малого та середнього бізнесу необхідний соціально-економічний аналіз не тільки на національному, але й на міжнародному рівні. Для цього розглянуто розвиток на прикладі офіційного дослідження індексу ведення бізнесу (Doing business).

Для аналізу взяті показники, що використовуються за рейтингом Doing business: реєстрація підприємств, отримання дозволу на будівництво, підключення до системи енергозбереження, реєстрація власності, отримання кредитів, захист інвесторів,

оподаткування, міжнародна торгівля, забезпечення виконання контрактів, проблеми неплатоспроможності.

На основі цих показників виставлено рейтинг країн у світі та по регіону Європи та Центральної Азії (всього 25 країн). Якщо порівняти рейтинг України з прогресом «сусідів», у нас відносно поганий результат. Із зазначених країн Україна (22 місце) випереджає по загальному рейтингу лише Таджикистан (25 місце), Албанію (24 місце) та Узбекистан (23 місце). Натомість такі країни, як Білорусь (10 місце), Російська Федерація (13 місце) та Молдова (14 місце) продовжують випереджати нас у загальному рейтингу.

Зараз місце України у світовому рейтингу Doing business між Саудівською Аравією (82 місце) і Брунеєм (84 місце). У той же час найбільш прогресивними вважаються такі країни: Коста-Ріка, Уганда, Кенія, Кіпр, Мавританія, Узбекистан, Казахстан, Ямайка, Сенегал і Бенін. У сукупності ці десять країн у період із 2014 по 2015 рік провели 39 регуляторних реформ, спрямованих на поліпшення підприємницького середовища.

Дослідження показало, що ключовою реформою, що сприяла підвищенню рейтингу України, є спрощення реєстрації бізнесу. Згідно з даними Doing business для реєстрації підприємства в Україні треба подолати 4 процедури. Для реєстрації підприємства, за підрахунками експертів проекту, потрібно не більше 7 днів.

Слід зазначити, що згідно з рейтингом в Україні залишаються проблеми отримання дозволів на будівництво та підключення до електромереж. Відповідно до проведеного дослідження підключення до системи електропостачання в Україні оцінено в 5 процедур. Отримання дозволів на будівництво – в 10 процедур. Слід наголосити на тому, що витрати на підключення до електромереж в Україні в 2,5 рази вищі, ніж у середньому в країнах Європи та Центральної Азії.

Перше місце в рейтингу Doing business у 2016 році зайняв Сінгапур. Щодо економічної стратегії Сінгапуру, то слід вказати на орієнтацію країни щодо розвитку невиробничої сфери. Фактично, економіка цієї країни базується на таких сферах діяльно-

сті, як судноплавство (річний вантажообіг її портів становить близько 200 млн тонн), ІТ-сектор, фінансові послуги (валютна біржа Сінгапуру в числі найбільших бірж світу) і туристична діяльність.

Крім того, в країні працює механізм пільгового оподаткування, який стимулює нагромадження інвестицій в країну. Тільки за останній рік Сінгапур отримав близько 81 млрд доларів капіталовкладень і займає 4 місце після таких країн, як США, КНР та Гонконг (виділено окремо від КНР). Важливим етапом якісного розвитку бізнесу в Сінгапурі є створення умов для іноземного бізнесу. Сьогодні нерезидентам країни дозволено практично будь-яка комерційна діяльність, окрім фінансових послуг, освіти та засобів масової інформації.

На міжнародній арені бізнес-імідж Сінгапуру створений завдяки мінімальному рівню корупції, високому рівню захисту капіталу, дотриманню міжнародних правил щодо розкриття інформації про платників податків та найпривабливішому законодавству щодо реєстрації інтелектуальної власності (у тому числі патентів і торгових марок) [1].

Поліпшення показників України в рейтингу Doing business має відбуватися за допомогою реалізації таких механізмів державного управління:

- боротьби з корупцією, для чого доцільно змінити законодавство, ліквідувати в законодавчих актах неоднозначні формулювання;
- реформуванні судової системи;
- завершенні реформи правоохоронних органів та формуванні антикорупційних структур.

Враховуючи дослідження Doing business, Україні слід застосувати досвід Сінгапуру в упровадженні реформ щодо розвитку бізнесу. Це вирішить декілька завдань:

- нівелює ризики корупційних проявів;
- підвищить мотивацію чиновників сумлінно виконувати свої обов'язки повноцінно.

У той же час такі поодинокі дії не зможуть докорінно змінити ситуацію в країні. При розгляді економіко-організаційних засад слід враховувати також умови оподаткування та розвитку інвестицій в країні. Міжнародний досвід доводить, що пільги

для бізнесу всіляко залучають інвесторів, стимулюють їх вкладати кошти в національну економіку, виводять грошові потоки з «тіні». Необхідна така податкова політика в Україні, яка допоможе залучати капітал у країну та забезпечить гарний інвестиційний клімат [2].

Так, наприклад, відбулося підписання інвестиційної угоди на 100 млн доларів щодо будівництва зернового терміналу в порту «Південний» з американською компанією «Cargill», що є важливим кроком для збереження інвестиційної репутації України та її економічного потенціалу. Компанія є однією з найбільших у світі й інвестує в Україну з 1992 року. «Cargill» в Україні є стратегічним інвестором, який вкладає у виробництво, переробку та інфраструктуру ринку сільськогосподарської продукції. За 25 років компанія побудувала на території України два заводи, десятки елеваторів, насіннєвий завод, інші об'єкти, що працюють в АПК, що дозволило залучити в нашу державу сотні млн доларів [3].

Прикладом створення зразкового інвестиційного клімату є Австрія. Жодна європейська країна не має в своєму розпорядженні такого великого досвіду зростання інвестиційного ринку. Більше 1 000 міжнародних підприємств координують свій бізнес із Австрії. Ключовими етапами інвестиційної політики цієї країни є:

- податкові переваги;
- сприяння бізнесу (податкові пільги, такі як дослідницька премія в розмірі 10%, податкова пільга на навчання в розмірі 20% або гранти Фонду сприяння дослідженням);
- міжнародні науково-дослідні і проектні установи (в країні знаходиться близько 2 800 науково-дослідних і проектних інститутів, а також 60 центрів передового досвіду, що займають ключові позиції в своїх областях у міжнародному масштабі);
- кваліфікована робоча сила (важливою перевагою Австрії як економічного центру є кваліфіковані і високомотивовані фахівці);
- низький рівень ризиків у політичній та соціальній сфері;
- високий рівень освіти (особливістю системи навчання в Австрії є тісний зв'язок між економікою та освітою);

– високий рівень купівельної спроможності (Австрія займає друге місце серед найбагатших країн ЄС);

– найвища якість життя та ділової репутації (Австрія відноситься до найпривабливіших у світі країн для менеджерів і протягом багатьох років є містом конгресів № 1);

– відмінна інфраструктура (високоякісна інфраструктура сполучення і телекомунікацій дозволяє мати найшвидшу систему транспортування товарів) [4].

Розвитку інвестицій та бізнесу має сприяти імплементація економічної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, за допомогою ЄС слід застосовувати такі механізми державного управління:

– розробка і впровадження бюджетних програм фінансування інноваційного процесу;

– здійснення державних закупівель інноваційної продукції з визначенням максимального розміру підприємства, в якого проводяться закупівлі, а в разі закупівлі у великих підприємств – з обов'язковим залученням підприємств малого та середнього бізнесу на субконтрактних принципах (досвід Великобританії);

– надання державних ґрантів для малих та середніх підприємств на освоєння інноваційної продукції та залучення до фінансування у міжнародних програмах (наприклад, Horizon-2020 і COSME);

– створення інформаційно-пошукових систем та баз даних інноваційних проектів і підприємств, прогресивних технологій, потреб у нових розробках і технологіях;

– заохочення транскордонного співробітництва в науково-технічній сфері і за пріоритетними технологічними напрямками в рамках євро регіонів (навчання шляхом реалізації програм обміну для дослідників і фахівців, організація спільних заходів із наукового та технологічного розвитку);

– налагодження системи інформаційно-освітнього забезпечення та безпосередньої правової та методичної підтримки отримання мікрокредитів суб'єктами підприємництва [5].

Висновки і пропозиції. Можливість використання багатого європейського досвіду з розвитку бізнесу є дуже важливою, враховуючи проблеми регіонального розвитку

в Україні та потреби реструктуризації депресивних регіонів. Економіко-організаційні засади передбачають застосування механізмів якісного розвитку бізнесу, зокрема:

- надання на базі наявної мережі центрів зайнятості методичної допомоги у відкритті бізнесу, спільна розробка бізнес-планів для отримання мікрокредитування і т. п.;

- надання у власність або довгострокову оренду за прийнятну ціну вільних приміщень та майна виробничого і невиробничого призначення, що перебувають у державній або комунальній власності, для організації нового або розширення існуючого малого бізнесу;

- використання досвіду створення умов для розвитку креативних індустрій (туризм, культура, традиційні ремесла і т. п.) як засобу диверсифікації структурних пріоритетів депресивних територій;

- розвиток на різних рівнях конкурсів у форматі публічних змагань між власними бізнес-проектами за отримання фінансування.

Таким чином, проведене дослідження показує, що сучасний малий та середній бізнес потребує державного регулювання, ефективних заходів впливу та підтримки бізнесу на основі ефективних механізмів, що ґрунтуються на економіко-організаційних засадах.

Список використаної літератури:

1. Doing business (сектор дослідження – Європа та Центральна Азія) за 2016 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org>.
2. Экономическое чудо – может ли Украина перенять опыт Сингапура? – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.capital.ua>.
3. Инвестиции из США в обмен на реформы в Украине. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net>.
4. Инвестиции за границей. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kudainvestiruem.ru>.
5. Евроассоциация и новые возможности для развития малого бизнеса в Украине. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua>.

Марениченко В. В. Економіко-організаційні положення якісного розвитку малого і середнього бізнесу

В статті определена економічна і організаційна складова якісного розвитку бізнесу. Проведен соціально-економічний аналіз бізнесу в Україні і на мировій арені з допомогою дослідження *Doing business*. Виявлено удосконалення показателів України в рейтингу *Doing business* за допомогою реалізації механізмів боротьби з корупцією, реформування судової системи, завершення реформи правоохоронних органів і формування антикорупційних структур. Предложено механізми забезпечення якісного розвитку бізнесу в рамках державного управління, серед яких слід виділити надання на базі наявної мережі центрів зайнятості методичної допомоги в відкритті бізнесу, використання досвіду створення умов для розвитку креативних індустрій, розвиток на загальноукраїнському і регіональному рівнях конкурсів у форматі публічних змагань між власними бізнес-проектами за отримання фінансування.

Ключевые слова: малий і середній бізнес, державне управління, якісне розвиток, економіко-організаційні положення.

Marenichenko V. Economic-organizational bases of small and medium business quality development

Economic and organizational components of business quality development are defined in article. Socio-economic analysis of business in Ukraine and in world arena is carried through *Doing business* research. Indicators improvement of Ukraine in rating *Doing business* is found through the implementation of mechanisms for combating corruption, reforming of judicial system, the completion of law enforcement reform and formation of anti-corruption agencies. Mechanisms for ensuring business quality development within public administration are proposed, among which should be highlighted provision on basis of existing network of employment methodological assistance in starting businesses, using the experience to create conditions for development of creative industries and development at national and regional competitions in form of public competition between own business projects to obtain funding.

Key words: small and medium business, public administration, quality development, economic-organizational bases.

С. В. Нікітенко

кандидат історичних наук,
керівник
громадського медіа-об'єднання «Міст»

МІСЦЕ СПОРТУ ВИЩИХ ДОСЯГНЕНЬ У ФОРМУВАННІ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ

У статті розглянуто два взаємопов'язані чинники: фізичну культуру і спорт. Без масового заняття фізичною культурою неможливо виростити спортсменів високої кваліфікації. В свою чергу, професійний спорт сприяє розвитку фізичної культури. Успіхи спортсменів привертають увагу громадськості до конкретних видів спорту. Зважені управлінські рішення сприяють розвитку фізичної культури і спорту в Україні.

Ключові слова: спорт, фізична культура, державне управління.

Постановка проблеми. У ході демократичних перетворень в Україні виникли нові громадські форми організації фізичної культури і спорту. Створені і отримали міжнародне визнання Олімпійський комітет України, федерації з різних видів спорту, що сприяють розвитку вищих досягнень спорту. Нині у розвитку професійного спорту спостерігається:

- зростання популярності і авторитету міжнародних спортивних організацій, їх впливу на формування соціальної політики в країнах світу;
- збільшення державної підтримки національних спортивних організацій, що входять до світового спортивного співтовариства;
- фінансування державою підготовки спортсменів високого класу, спортивного резерву, здійснення державою заходів із соціального захисту і заохочення спортсменів, тренерів та інших спортивних фахівців;
- активна участь великих торговельно-промислових фірм і компаній у розвитку інфраструктури спорту і наданні спонсорської допомоги у підготовці спортсменів до олімпійських ігор та чемпіонатів світу;
- широке використання досягнень науки при підготовці спортсменів.

Тому досягнення українських спортсменів на міжнародній арені не лише забезпечують авторитет країні, а й сприяють масовому захопленню наших громадян різноманітними видами спорту та фізич-

ною культурою з метою зміцнення власного здоров'я і повноцінного наповнення дозвілля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Порушена у цьому дослідженні проблематика спеціально майже не досліджувалася вітчизняними вченими, хіба що у контексті інших наукових пошуків. Нашу увагу привернула стаття І.Є. Рибача, де проаналізовано соціальну цінність спорту, який здійснює стимулюючий вплив на розвиток фізичної культури серед різних верств населення. Дослідником також окреслено систему дитячо-юнацького спорту як складову становлення державної молодіжної політики України, з'ясовано особливості державно-управлінських аспектів регулювання процесів фізичної культури та спорту в соціально-гуманітарній політиці [1]. Заслужовують на увагу публікації Л.В. Волкова [2] стосовно дитячого і юнацького спорту, а також Ю.П. Мічуди відносно вдосконалення механізмів державного управління сферою фізичної культури та спорту в сучасних умовах [3].

Мета статті. Професійний спорт і фізична культура достатньо тісно пов'язані. Напрацьовані у спорті вищих досягнень методики, наявні спортивні арени, професійне обладнання і форма через певний проміжок часу стають доступними і для пересічних громадян, що займаються фізичною культурою. Мета нашого дослідження – прослідкувати основні тенденції взаємовпливів професійного спорту і фізичної культури.

Виклад основного матеріалу. Фізична культура і спорт – це частина соціальної політики держави, одна зі сторін загальної культури людини, її здорового способу життя. Тому рівень розвитку фізичної культури і спорту в суспільстві визначає поведінку людини в навчанні, на виробництві, в побуті, сприяє вирішенню соціально-економічних, виховних і оздоровчих питань. Останнім часом у значної частини населення України сформувався активний інтерес до здорового способу життя.

Вітчизняна система підготовки висококваліфікованих спортсменів із цілої низки зимових і літніх видів спорту ще з часів УРСР користується визнанням на світовій арені. Вона включає в себе підготовку збірних команд країни (по футболу, гандболу, біатлону тощо), мережу спеціалізованих шкіл із формування спортивного резерву, систему підготовки і підвищення кваліфікації тренерів, науково-методичне і медичне забезпечення. З метою ефективного розвитку спорту вищих досягнень виникла необхідність забезпечити гармонійне поєднання державного і громадського управління, а також уникати протиріч, на якому б ґрунті вони не виникали. В сучасних умовах розвитку спорту вищих досягнень підготовка спортсмена диктується необхідністю досягнення двох тісно пов'язаних завдань:

- підготовкою спортсмена, здатного самовіддано в складних умовах змагання вести спортивну боротьбу за перемогу в ім'я своєї Батьківщини – України;
- вихованням моральних чеснот особистості спортсмена, які відповідають потребам суспільства.

Ключовим при підготовці спортсмена високого класу є використання сучасних наукових технологій під час тренувань, а також постійне їх удосконалення. Для реалізації мети і завдань вітчизняного спорту необхідні:

- поєднання на договірній основі зусиль і можливостей центрального органу виконавчої влади, органів виконавчої влади в області фізичної культури і спорту на місцях, а також громадських спортивних організацій – суб'єктів міжнародного спортивного (олімпійського) руху з різних

видів спорту, відомчих фізкультурних організацій тощо;

- підтримка і допомога Олімпійському комітету України і національним спортивним федераціям із видів спорту з боку органів виконавчої влади при підготовці спортсменів і організації змагань;

- вирішення питань реконструкції і модернізації існуючих спортивних баз і об'єктів;

- створення у відповідності до національного законодавства недержавного фонду фінансування наукових досліджень і експериментальних розробок в області фізичної культури і спорту;

- створення на базі вищих учбових закладів фізичної культури регіональних наукових центрів і зосередження їх роботи на науково-методичному забезпеченні підготовки спортсменів, а також вирішенні регіональних проблем розвитку фізичної культури і спорту;

- визначення декількох великих галузевих програм, що охоплюють проблемне поле галузі в якості довготривалого державного замовлення;

- створення комплексних наукових груп за видами спорту і організація науково-методичного, медико-біологічного й інформаційного забезпечення підготовки спортсменів високого класу, а також спортивного резерву;

- удосконалення інвестиційної політики, яка б забезпечила розвиток матеріально-технічної бази фізичної культури і спорту;

- розробка ефективних технічних засобів для потреб фізичної культури і спорту;

- розробка і подальше вдосконалення єдиної спортивної класифікації і єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів;

- створення ефективної системи організації і проведення спортивних змагань, спартакіад тощо;

- удосконалення технологій, форм і методів підготовки та перепідготовки кадрів-фахівців із фізичної культури і спорту вищих досягнень.

«Підготовка висококваліфікованих фахівців займає особливе місце в системі фізичного виховання. Вона є стрижнем і водночас визначальною умовою ефектив-

ного функціонування такої системи. Низка законодавчих, програмно-нормативних актів, прийнятих в Україні, покликана сприяти швидкому і ефективному реформуванню системи вищої освіти, підготовки висококваліфікованих кадрів» [4, с. 5]. Для успішного проведення в Україні міжнародних змагань (на кшталт Євро-2012) необхідно активно залучати кошти компаній і фірм, у тому числі маркетингових і рекламних. Таку співпрацю держави і приватного капіталу необхідно розглядати як стратегічне партнерство спорту і бізнесу з урахуванням інтересів обох сторін.

Майбутні спортсмени готуються у дитячо-юнацьких спортивних школах. Тому лєвова частка заслуг у підготовці спортивного резерву для збірних команд України з різних видів спорту належить спортивним школам, успіх яких необхідно вивчати і поширювати. Фахівці визнають, що система підготовки спортивного резерву, що була закладена ще в УРСР, зарекомендувала себе як достатньо надійна. Звернемо увагу також на те, що тенденція до зменшення чисельності спортивних шкіл, яка намітилася у 1990-х, дещо змінилася в бік стабілізації або їх збільшення. Тому на часі розробка нового механізму фінансування профспілкових спортивних шкіл (оплата праці тренерсько-викладацького складу, оренда спортивних споруд чи приміщень, інші витрати). Певне занепокоєння викликає той факт, що на даний момент дитячо-юнацькі спортивні школи в умовах відсутності достатньої кількості тренувальних спортивних споруд, при дефіциті інвентарю, обладнання і навіть спортивної форми, зіткнулися зі значним подорожчанням орендної плати за використання зазвичай приватизованих спортивних споруд.

Маємо відзначити, що комерціалізація спорту в сучасному суспільстві, його поступовий відхід від гуманістичних орієнтирів у бік технічних досягнень і розробка нових методів тренувань, трактування спорту як особливої форми бізнесу показує, що сьогодні фізична культура і спорт відходять від високого соціокультурного розуміння, перетворюючись у технологічну систему, яка далека від ідеалів гуманізму і гармонійного розвитку особистості.

Професіоналізація спорту є передусім результатом його значної витратності, яка продиктована учбово-тренувальним процесом у багатьох видах спорту, що триває від 10 до 15 років. Для цілої низки видів спорту (гімнастика, фігурне катання) все більш характерною стає рання спортивна спеціалізація. Часто спортивні вправи та інтенсивні фізичні заняття проводяться по три-чотири рази на день. Професійним спортсменам доводиться мати справу з високим психологічним і фізичним навантаженням. Підготовка спортсменів високого класу вимагає дороговартісного матеріально-технічного забезпечення. Спортсмен, що активно виступає, потребує також відповідного матеріального стимулювання, так як у силу значної завантаженості іншого джерела доходів він не може мати.

Важливим завданням державної політики в сфері фізичної культури і спорту є формування оптимальної галузевої моделі управління, де будуть чітко розподілені й узгоджені компетенції і повноваження, функції і відповідальність усіх суб'єктів фізкультурно-спортивної діяльності. «Існуюча система управління не завжди буває адекватною до об'єкта управління; розвиток управляючої системи відстає від розвитку системи професійної підготовки, в ній відбуваються не системні, а локальні зміни, які не дають бажаного ефекту. Отже, виникає протиріччя між потребою професійної підготовки в програмно-цільовому управлінні системою фізичної підготовки» [5, с. 120].

Функції держави в підтримці фізичної культури і спорту полягають у всебічному сприянні розвитку масового фізкультурно-спортивного руху, в активній участі в національному і міжнародному спортивному русі, всебічній підтримці фізкультурно-спортивної науки й освіти, в підготовці та реалізації цільових програм розвитку фізичної культури і спорту, в запровадженні податкових пільг та інших преференцій тощо. Світовий досвід свідчить про важливість і необхідність державної підтримки розвитку фізкультурно-спортивного руху як високоефективного засобу подолання негативних проявів ринкової економіки.

Особливе місце в підготовці професійних спортсменів посідають добровільні спортивні товариства, які накопичили достатній досвід, мають матеріально-технічну базу і висококваліфіковані кадри. Добровільні спортивні товариства є масовими громадськими об'єднаннями, які не тільки готують висококласних спортсменів, але й пропагують заняття фізичною культурою. У своїй діяльності вони керуються законами України «Про фізичну культуру і спорт», «Про об'єднання громадян» та іншими законодавчими актами України. В Україні створені добровільні спортивні товариства «Україна», «Колос», «Динамо», ЦСКА, «Гарт», які діють у відповідності зі статутами та положеннями про них, готують спортсменів вищої кваліфікації, а також сприяють дозволу членів їх родин і працівників відповідних служб, якими засновані ці товариства. Таким чином, важливою метою, яка визначає діяльність фізкультурно-спортивних клубів, є:

- масове залучення трудящих і учнівської молоді до систематичного заняття фізичною культурою і спортом;

- організація і популяризація масового спорту шляхом проведення оздоровчих фізкультурно-спортивних заходів.

Так, Положення про ДСТ «Гарт» затверджено Міністерством та Держкомспортом України 22 листопада 1992 р. Товариство «Україна» займається фізкультурно-оздоровчою роботою у виробничій та соціально-побутовій сферах, проводить масові спортивні змагання, а також бере участь у міжнародних спортивних змаганнях майже з усіх видів спорту, що входять до програми Олімпійських ігор. Добровільне спортивне товариство «Гарт» проводить роботу серед учнівської та студентської молоді, об'єднує професійні, навчально-виховні і вищі навчальні заклади, організовує масові спортивні змагання, поєднуючи спорт із інтелектуальним, духовним та естетичним вихованням. Спортивне товариство «Колос» охоплює сільське населення. Пріоритетним напрямом його роботи є реформування організаційних основ фізкультурно-спортивного руху, що передбачає створення в сільській місцевості територіальних фізкультурно-спортивних клубів, забезпечення їх адміністративної

та господарської самостійності, впровадження ефективних форм, методів і засобів фізкультурно-спортивної діяльності та видів спорту з урахуванням регіональних особливостей, традицій і економічних чинників. Відповідно до Указу Президента України про цільову комплексну програму «Фізичне виховання – здоров'я нації» ставиться завдання засновникам сільського кооперативно-профспілкового фізкультурно-спортивного товариства «Колос» реформувати його у всеукраїнську державну фізкультурно-спортивну організацію «Колос» агропромислового комплексу України [Р.Б. Шевчик, І.І. Вовченко. Стан матеріально-технічної бази фізкультурно-спортивних товариств на Житомирщині // http://eprints.zu.edu.ua/10265/1/3_Шевчик.pdf].

«Сфера фізичної культури та спорту покликана задовольняти первинні потреби всього населення і забезпечувати належний рівень життя зайнятим у цій галузі. Проте постійна реорганізація структури державного управління сфери фізичної культури та спорту має негативний вплив на процеси сталого розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні, не в повній мірі забезпечує ефективну реалізацію ресурсного потенціалу, інтеграцію сфери в ринкове середовище» [6, с. 200].

В умовах війни Російської Федерації проти України, і як результат – масового каліцтва наших воїнів на фронті й мирного населення (у тому числі дітей) у прифронтовій зоні, фізична культура і спорт є найбільш ефективним засобом соціальної адаптації і фізичної реабілітації інвалідів. Однак пускати цей процес на самоті не варто. Основними напрямками роботи державних і місцевих виконавчих органів у цій роботі мають бути:

- створення відповідних умов для заняття фізичною культурою і спортом на базі наявних спортивних споруд і в місцях масового відпочинку;

- відкриття спортивних шкіл у системі додаткової освіти для дітей-інвалідів;

- розробка і виробництво спеціалізованого інвентарю і обладнання;

- підготовка тренерів, викладачів і фахівців із адаптивної фізичної культури;

- розробка і видання спеціалізованих програм і методик;

– підготовка спортсменів-інвалідів до міжнародних змагань, у тому числі паралімпійських ігор.

Необхідно відзначити, що вагому підтримку (організаційну і фінансову) спорту інвалідів надає Олімпійський комітет України. Для поранених воїнів фізична культура і спорт є важливою складовою підтримання інтересу до повноцінного життя; відновлення, збереження і зміцнення здоров'я; подовження активного творчого довголіття; соціальної адаптації в суспільстві. На жаль, держава в особі її управлінських структур недостатньо враховує цю обставину, даючи цю царину на «відкуп» громадським організаціям, які не завжди в змозі організаційно і фінансово підтримати колишніх воїнів-інвалідів.

Висновки і пропозиції. З метою більш ефективного управління всім процесом підготовки спортсменів вищого класу, підвищення державної підтримки необхідно створити і впровадити оптимальну структуру дитячо-юнацького і молодіжного спорту, яка б ураховувала особливості й можливості різних відомчих систем, що дозволило б об'єднати їх кадрові та фінансові ресурси. Залишається актуальним питання створення регіональних центрів спортивної підготовки, що дозволило б об'єднати фінансові ресурси відомств, федерацій із видів спорту, місцевих органів самоврядування і направити їх на підготовку спортсменів – членів збірних команд. У такому разі відбулося б скорочення витрат на відрядження спортсменів, тренерів та інших фахівців. Зекономлені кошти можна було б направити на проведення учбово-тренувальних зборів (у тому числі й за кордоном).

Одним із ефективних шляхів оптимізації управління розвитком фізичної культури і спорту є використання цільових програм. Важливе місце в оптимізації управління посідає також удосконалення системи підготовки кадрів і науково-методичного забезпечення. Одним із ключових завдань реформування і модернізації вітчизняної системи фізичної культури і спорту є створення результативної системи управління цією галуззю. Вивчення можливостей її оптимізації, створення інноваційних алгоритмів планування фізкультурно-спортив-

ного руху дозволить управлінцям більш чітко визначити кордони своєї професійної компетенції, успішніше взаємодіяти з вищестоящими, аналогічними і підпорядкованими органами, а також організаціями при вирішенні спільних завдань, ефективно здійснювати практичні заходи. Використання намічених і викладених парадигм надає можливість фахівцям творчо підійти до своєї управлінської діяльності.

Здійснене дослідження і зроблені висновки є базисом для подальшого поглибленого наукового осягнення теорії державного управління, розробки необхідних рекомендацій стосовно вдосконалення управління системою фізичної культури і спорту в Україні.

Список використаної літератури:

1. Рибач І.Є. Фізична культура і спорт як складова розвитку державної молодіжної та соціальної політики // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2.
2. Волков Л.В. Детский и юношеский спорт: методология исследования и разработка учебной дисциплины / Л.В. Волков // Актуальні проблеми фізичної культури та спорту в сучасних соціально-економічних умовах: II Міжнародна наукова конференція, 2005 р. – Запоріжжя, 2005. – С. 14–19.
3. Мічуда Ю.П. Проблеми вдосконалення механізмів державного управління сферою фізичної культури і спорту в Україні / Ю.П. Мічуда // Фізичне виховання, спорт і культура здоров'я у сучасному суспільстві : зб. наук. пр. – Луцьк, 2002. – Т. 1. – С. 26–28.
4. Атамась О.А. Теоретичні засади професійної підготовки майбутніх учителів фізичної культури до впровадження технологій оздоровчого фітнесу // Вісник Запорізького національного університету. – Фізичне виховання. – 2012. – № 2(8).
5. Коновалов В.В. Робоча функціональна модель управління фізичною підготовкою військовослужбовців Служби безпеки України // Слобожанський науково-спортивний вісник. – 2012. – № 3.
6. Путягіна Г.М., Горбачов В.Є. Організаційний механізм регіонального управління сферою фізичної культури та спорту // Слобожанський науково-спортивний вісник. – 2013. – № 5 (38).

Никитенко С. В. Место спорта высших достижений в формировании здорового образа жизни

В статье рассмотрены две взаимосвязанные составляющие: физическая культура и спорт. Без массового занятия физической культурой невозможно подготовить спортсменов высшей квалификации. В свою очередь, профессиональный спорт способствует развитию физической культуры. Успехи спортсменов привлекают внимание общественности к конкретным видам спорта. Обдуманые управленческие решения благоприятствуют развитию физической культуры и спорта в Украине.

Ключевые слова: спорт, физическая культура, государственное управление.

Nikitenko S. Place of high performance sport in formation of healthy lifestyle

New public forms of organization of physical culture and sports have appeared in Ukraine in course of democratic transformations. The National Olympic Committee of Ukraine and different sports federations promoting development of high performance sport have been established and got their international recognition. The issues raised in this research were not almost investigated by native scientists with express purpose, only in context of other scientific searches. Professional sport and physical culture are closely interconnected. The best practices in high performance sport, available sport arenas, professional equipment and form become available for ordinary citizens engaged in sports activities after a certain period of time. The aim of our research is to trace basic tendencies of mutual influence of professional sport and physical culture.

Key words: physical, sports, law.

А. Л. Помаза-Пономаренко

кандидат наук із державного управління,
старший науковий співробітник наукового відділу
з проблем державної безпеки
Національного університету цивільного захисту України

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА СОЦІАЛЬНУ БЕЗПЕКУ РЕГІОНІВ, МОДЕРНІЗАЦІЯ ЇЇ СИСТЕМИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено особливості трансформації соціальної сфери як напряму реформування державного управління. Визначено чинники, які впливають на систему безпеки регіонів. В умовах виокремлених зовнішніх чинників і внутрішньої системної трансформації має здійснюватися основна функція держави – реалізація стратегії довгострокового розвитку країни.

Ключові слова: державне управління, соціальний розвиток, регіональна безпека, людський потенціал.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні прагнення України стимулюють посилену увагу до вивчення досвіду щодо реформування державного управління. Наразі в центрі уваги вчених знаходяться проблеми переорієнтації діяльності органів державної влади на потреби громадян [16]. Аналіз успіхів і проблем у цій сфері є суттєвим аспектом формування системи соціальної безпеки, а також розробки й упровадження пакета реформ на вітчизняних теренах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання соціального розвитку та безпеки є найактуальнішими як в теорії, так і в практиці державного управління, зокрема вони є предметом наукового дослідження В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, В. Бульби, З. Варналія, О. Васильєвої, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, Я. Жаліло, О. Іляш, М. Кравченко, О. Мельниченка, І. Мойсеєнко, Г. Ситника, В. Скуратівського, А. Халецької та ін. Визнаючи безперечні досягнення цих учених, відзначимо, що вимогою часу та розвитку українського суспільства є дослідження чинників соціальної безпеки, у т. ч. регіональної, а також заходів державної соціальної політики, які її (безпеку) забезпечують.

Метою статті є визначення чинників трансформації соціальної сфери та систе-

ми безпеки регіонів як напряму реформування державного управління.

Виклад основного матеріалу. Геополітичні зміни, що відбулися на початку ХХІ ст., свідчать про те, що світ вступив у фазу чергових трансформацій, які супроводжуються загостренням широкого спектра протиріч, зокрема зростанням конфліктності, викликані зіткненням життєво важливих національних інтересів більшості держав світу і виникненням системи нових загроз їх безпеки [6, с. 2]. Звертаючись до розгляду впливу зовнішніх чинників на державну соціальну політику, потрібно відзначити таке:

- по-перше, зростання міжнародної торгівлі;
- по-друге, зростання міжнародної мобільності фінансового та соціального капіталу;
- по-третє, інтернаціоналізація систем виробництва.

Крім того, держави зіткнулися з трансформацією внутрішніх процесів, соціальною нерівністю і прагненням до соціальної взаємодії. Перед ними стоять завдання подолання відносної й абсолютної бідності, вирішення проблем пенсійного забезпечення, екологічного та культурного колапсу, які неодноразово призводили до мітингів, громадського невдоволення. Так, восени 2010 року стало зрозуміло, що економічна криза не закінчилася,

а перейшла зі стадії фінансової до соціально-політичної. Симптоми такого зсуву наростали давно, але в картину глобальної соціальної тенденції переросли в кінці 2010 року. Під тиском фінансової кризи уряду Греції для стабілізації бюджету довелося вдаватися до непопулярних заходів – упровадження плану жорсткої економії на соціальні послуги. Почалися масштабні протести по всій країні, спрацював ефект «доміно». Соціальної напруженості в суспільстві (через скорочення витрат на соціальне забезпечення) не змогли уникнути також Франція, Італія, Португалія, Іспанія, Англія, США тощо.

Разом із тим основна функція держави – це реалізація стратегії довгострокового розвитку країни в умовах зовнішніх чинників і внутрішньої системної трансформації. Забезпечити якісне економічне зростання неможливо без соціального, політичного й інтелектуального розвитку, а також без урахування зовнішніх чинників впливу на проведення державної політики. Сучасна держава повинна бути готова до викликів глобального розвитку і здатна висувати ініціативи для вирішення не тільки цих проблем, а й гарантувати національну безпеку під зовнішнім впливом, забезпечуючи внутрішній соціально-економічний розвиток [4, с. 133–134].

Для України дуже актуальним є проведення реформ, які повинні забезпечити модернізацію держави в контексті впровадження позитивного світового досвіду публічного управління трансформацією соціальної сфери під дією зовнішніх факторів. Особливості сучасної соціально-економічної ситуації в Україні обумовлюють специфічний зміст проблем соціальної безпеки і відповідний перелік внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на її рівень. До внутрішніх факторів слід віднести інституційний фактор забезпечення; рівень конкурентоспроможності національної економіки; стан науково-технічного потенціалу й інноваційно-технологічного розвитку; наявність національної інноваційної системи; інвестиційний клімат; ефективність інвестиційної діяльності; рівень збалансованості державного та місцевих бюджетів; рівномірність соціально-економічного розвитку регіонів; ефективність валютної

політики; формування прозорого й дієвого «ринку».

Врахування цих факторів відображається на формуванні загальнодержавних систем публічного управління, які реалізуються за допомогою кількох механізмів, а саме:

- загального управління якістю, що передбачає здійснення контролю стандартів у суспільстві;

- модернізації процесів діяльності, що зосереджується на інноваційних процесах і скороченні витрат;

- децентралізації прийняття рішень із перенесенням цього процесу на рівень автономних постачальників адмінпослуг і конкуренції;

- вироблення політики у сфері надання адмінпослуг;

- експериментування із запровадженням нових методів державного управління [8].

Підтримаємо Х. Хачатурян, що в системі державного управління взаємозв'язок проблем у сфері безпеки, захисту навколишнього середовища, соціальної інфраструктури, громадського транспорту, освіти тощо має пріоритетне значення для успіху державної політики, а тому реальне завдання полягає в координації та інтеграції послуг, що виробляються окремими державними службами [16]. Зважаючи на це, однією з пріоритетних цілей сучасних державних управлінських інновацій є організаційно-інституційна інтеграція, узгодження напрямів діяльності та функцій органів державного управління та підвищення ефективності роботи останніх [12]. Важливим напрямом модернізації є становлення неoadміністративних форм управлінської діяльності як доповнення домінуючих державних механізмів.

Незавершеність процесу політичних та економічних перетворень в Україні, різка соціальна поляризація її суспільства, криміналізація багатьох сторін суспільного життя – все це відбувається на тлі нових міжнародних реалій, а саме: бурхливого розвитку глобальних процесів, у т. ч. і негативного впливу світової фінансово-економічної кризи на розвиток продуктивних сил, поширення міжнародного тероризму, незаконної торгівлі зброєю, тенденціо-

нізм у застосуванні силових методів при вирішенні суперечностей і конфліктів. Це далеко не повний перелік процесів, які є основними джерелами загроз соціальної безпеки України [14, с. 194]. Найближчі 2–5 років – це період значних зовнішніх і внутрішніх викликів для неї, оскільки відновлення її економіки залишається слабким. Крім того, одним із викликів вітчизняній безпеці є покращення бізнес-клімату і продовження процесу дерегуляції, впорядкування та спрощення системи надання адміністративних послуг. Конкуренція зростає не тільки на ринках послуг і збуту товарів, а й щодо фінансових та інвестиційних ресурсів.

Очевидно, що соціальна сфера в Україні потребує нових підходів до державного управління. Слід інтегрувати соціальні ініціативи щодо стимулювання розвитку реального сектора, щоб вони забезпечували зростання один одного [2]. Головною метою системи державної безпеки є створення належних внутрішніх і зовнішніх умов для підтримки бажаного рівня захищеності національних інтересів і здатності держави відстоювати ці інтереси, всебічне врахування ступеня взаємозв'язку та взаємозумовленості між її складовими при прийнятті загальнодержавних управлінських рішень [2].

Співвідношення внутрішніх і зовнішніх факторів впливає на стабільність соціальної системи, але при їх виявленні й аналізі виникає значна кількість складнощів. Так, існують протилежні погляди на оцінку основних причин і сил, які викликали глибокі кризові явища, наприклад, зростання безробіття і зубожіння населення, початок світової фінансово-економічної кризи, зниження рівня безпеки особистості, суспільства, держави. З одного боку, головною причиною такого роду системної кризи є фактори внутрішнього порядку, з другого – зовнішній тиск. Мова йде про пріоритети зовнішніх і внутрішніх факторів, що викликають потрясіння та конфлікти, про ті істотні варіативні чинники, які відносяться до сфери зовнішньої і внутрішньої політики [15, с. 123].

Досвід створення організаційних систем свідчить про обов'язкову наявність у них найбільш вразливих точок (підсистем,

складових, об'єктів), які отримали назву «слабкі ланки», «слабкі місця», «критичні точки». Активізація цих вразливих точок може знищити систему або змінити її характеристики як у позитивний, так і в негативний бік, а також алгоритми функціонування. У сучасних умовах цей принцип став загальноприйнятим і набув поширення в усіх сферах життєдіяльності людства. На це вказує, зокрема, британський науковець Дж. Шерр [17, с. 76].

Варто зазначити, що зовнішні загрози і небезпеки виступають як постійний фактор існування України та інших перехідних пострадянських країн, який слід враховувати в державному управлінні. З огляду на це потрібно ретельніше визначати ті суттєві варіативні чинники, що пов'язані з зовнішніми процесами й явищами і впливають на функціонування та розвиток соціальної системи. Ці варіативні чинники фіксуються, насамперед, у геополітичних змінах, а також певною мірою під дією тиску зовнішніх чинників на соціальну політику і державне управління в цілому. До важливих варіативних факторів зовнішньополітичного характеру можна віднести такі: 1) стан країни в балансі міжнародних інтересів і «центрів сили»; 2) ступінь економічної інтеграції в системі міжнародного поділу праці [15, с. 125–126].

Головні особливості двох політичних стратегій в умовах кризи або стабільності мають характер «жорсткого» та «м'якого» маятникового руху [3, с. 10]. Соціальна безпека людини і суспільства пов'язана зі стабілізаційною функцією соціальної політики держави. Система такої безпеки отримала назву «держава загального добробуту» або «соціальна держава» (Welfare state). Зазначена держава побудована за такими принципами: 1) все населення незалежно від матеріального статусу має бути соціально захищене державними інститутами (пенсії, трансферти тощо); 2) всі громадяни повинні досягти оптимальних умов життя та високого рівня споживання, і головним джерелом досягнення цієї мети має стати максимальний перерозподіл доходів [там само, с. 15–16].

На думку В. Бульби, причини виникнення, швидкість поширення та масштаби світової економічної кризи і її різний вплив

на ті чи інші держави поставили під сумнів не тільки ідею глобалізації як позитивного фактора розвитку цивілізації, а й класичну стратегію вільного ринку взагалі. Це змушує політиків, управлінців і вчених вдаватися до перегляду ролі сучасних функцій держави в глобалізаційних процесах. Посилаючись на твердження професора Гарвардської школи публічного управління ім. К. Родріка, В. Бульба стверджує, що суспільство розвивається під дією зовнішніх ризиків і потребує більшого захисту держави від змінюваності глобальних ринків. На основі цього автор зробив висновок, що соціальна функція держави є зворотною стороною відкритої економіки [1, с. 194, 196].

Значний вплив на державу також чинить надмірний державний борг, який використовується не в контексті забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку, а проїдання. Руйнівним наслідком останнього варіанту державного запозичення може стати падіння виробничих інвестицій, зменшення запасу капіталу і майбутніх доходів. Очевидним є взаємозв'язок у вигляді впливу державного боргу на соціальні виплати; він (борг) погіршує розподіл доходів. Унаслідок здійснення процентних виплат за державним боргом обмежуються можливості держави фінансувати соціально-економічні програми. Спостерігається ефект звуження бюджетних доходів [11, с. 16–17]. Це визначає неоднозначність передбачень у суспільному житті і неможливість адекватного та виваженого державного управління суспільством як жорстко детермінованою системою. Недотримання цього принципу може перетворити соціум на повноцінне «суспільство ризику», головною особливістю якого є розподіл не благ, а загроз різного походження й обумовлених ними ризиків. За цих умов державне управління ризиком у сфері національної безпеки набуває вкрай важливого значення. Підґрунтям стратегії державного управління безпекою людини, суспільства і держави повинна стати концепція «прийнятної ризику» [14, с. 257].

Висновки і пропозиції. Таким чином, безпека держави в умовах трансформаційних впливів на соціальну політику сьо-

годні є надзвичайно актуальним питанням не лише для України, а й для інших країн світу. Кожна держава перехідного типу перебуває під впливом ряду зовнішніх і внутрішніх факторів і формує свою систему державного управління, у т. ч. соціальну сферу.

Найважливішими національними інтересами України в соціальній сфері є: 1) реалізація певних суспільних інтересів; 2) формування умов для необхідного відтворення населення; 3) забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Важливою позицією високого рівня системи безпеки в умовах зовнішнього впливу на соціальну сферу України є можливість самостійно, без ризиків реалізовувати розвиток соціальної сфери відповідно до збалансованих державних і регіональних інтересів. Зважаючи на це, модернізація вітчизняної системи соціального захисту має передбачати таке:

1) введення нових підходів до визначення форм і методів соціального захисту;

2) перегляд переліку критеріїв і підстав для надання громадянам права на соціальний захист із боку держави з метою виявлення та скасування малоефективних або тих, які втратили свою актуальність;

3) зміну пріоритетів щодо форм соціального захисту населення, наприклад, частина соціальних пільг може бути розподілена на умовні грошові трансферти або соціальні послуги, але повинна обов'язково відповідати конституційним і міжнародним гарантіям та зобов'язанням;

4) основним принципом державної соціальної політики щодо розвитку суспільства є забезпечення попереджувальних заходів із недопущення зниження якості життя населення тощо.

Підтримувати функціонування й розвиток соціальної сфери здатна тільки держава. Соціальні реалії характеризуються підвищеними ризиками, протиріччями, пов'язаними з економічними спадами, демографічною ситуацією, політичними кризами і недосконалістю державоуправлінських рішень. Ці ризики впливають на всі соціальні групи і загальний рівень людського розвитку. Зменшити їх негативний вплив на соціальну політику держави допоможе інститут соціального партнерства як альтернатива

соціальному протистоянню, чітко визначення пріоритетів державної соціальної політики; введення в практику обов'язкової громадської експертизи будь-яких державних управлінських рішень, програм, реформ для оцінки їх соціальних наслідків; контроль за ціно- і тарифоутворенням у життєво важливих сферах; обґрунтоване формування та реалізація бюджетної політики в соціальній сфері; підвищення рівня соціальної захищеності суспільства.

Список використаних джерел:

1. Бульба В. Вплив глобалізації на трансформацію соціальних функцій держави / В. Бульба // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук із державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2012. – № 1 (9). – С. 194–199.
2. Вступне слово Президента на розширеному засіданні Кабінету Міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/26983.html><http://www.president.gov.ua/news/26983.html>.
3. Гілко В. Соціальні орієнтири державної політики. Діагностика соціального розвитку Одеського регіону : монографія / В. Гілко, Л. Кормич, Е. Гансова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 376 с.
4. Глобальное и национально-государственное развитие в первой половине XXI века: императивные вызовы и поиск ответов: идейно-концептуальные основы. – М. : МАКС Пресс, 2009. – 232 с.
5. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / [состав.: Г. Сытник, В. Абрамов, В. Смолянюк и др.]. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.
6. Дзьобань О. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (теоретико-методологічний аналіз): автореф. дис. ... д-ра філософ. наук: 21.03.01 / О. Дзьобань; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К., 2005. – 32 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. Князев (співголова), І. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 752 с.
8. Кениг К. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 2. – С. 34–40.
9. Короткий Оксфордський політичний словник : [пер. з англ.] / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2005. – 789 с.
10. Малик Я. Національна безпека: навч. посіб. / Я. Малик, О. Береза, М. Криштанович; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.
11. Мних А. Механізм оцінки боргового тягаря в Україні як спосіб підвищення ефективності державних запозичень / А. Мних // Економіка. Фінанси. Прав : наук. журнал. – 2010. – № 1. – С. 14–17.
12. Помаза-Пономаренко А. Особливості організаційно-інституційного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів в Україні та принципи його модернізації / А. Помаза-Пономаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 9. – С. 76–80.
13. Сидорина Т. Два века социальной политики / Т. Сидорина. – М. : Российск. гос. гуманит. ун-т, 2005. – 442 с.
14. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. Горбулін, А. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
15. Теоретичні основи національної безпеки України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Дзьобань, О. Соснін. – К. : Освіта України, 2009. – 384 с.
16. Хачатурян Х. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна. – [Електронний ресурс] / Х. Хачатурян // Вісник Київського міжнародного університету. Серія: міжнародні відносини, 2009. – № 8. – Режим доступу: <http://www.kyumu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm>.
17. Шерр Дж. Погляд із Великої Британії : оборонна реформа в Україні і НАТО. Оборонна політика України: реалії та перспективи / Дж. Шерр. – К. : НІПМБ. – 2004. – С. 75–79.

Помаза-Пономаренко А. Л. Факторы влияния на социальную безопасность регионов, модернизация ее системы и механизмов государственного управления

Исследованы особенности трансформации социальной сферы как направление реформирования государственного управления. Определены факторы, влияющие на систему безопасности регионов. В условиях выделенных внешних факторов и внутренней системной трансформации должна осуществляться главная функция государства – реализация стратегии долгосрочного развития страны.

Ключевые слова: государственное управление, социальное развитие, региональная безопасность, человеческий потенциал.

Pomaza-Ponomarenko A. Influences on social security of regions, modernization of its system and mechanisms of state administration

The features of transformation of social sphere as direction of reform of public administration have been investigated. The paper determines factors influencing security system of regions. Under conditions of singled out external factors and internal system transformation, main function of state must be performed, which is implementation of strategy of long-term development of country.

Key words: state administration, social development, regional security, social potential.

О. Ф. Притуп

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

СТАН БІБЛІОТЕЧНОЇ МЕРЕЖІ ЯК ПОКАЗНИК КУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану бібліотечної мережі на регіональному рівні. Охарактеризовано рівень забезпеченості бібліотеками в розрізі регіонів. Розкрито основні проблеми бібліотечних установ у міській і сільській місцевостях. Наведено недоліки діючої системи фінансування бібліотечної справи в Україні. Розглянуто особливості підготовки кваліфікованих бібліотечних кадрів. Визначено пріоритетні напрями державної політики щодо вдосконалення діяльності бібліотек на регіональному рівні.

Ключові слова: бібліотечна мережа, культурний розвиток, культурна політика держави, регіон, регіональний аспект.

Постановка проблеми. Одним із важливих завдань сучасної державної культурної політики України є забезпечення функціонування базової мережі закладів культури. Згідно з Законом України «Про культуру» до базової мережі закладів культури відносяться бібліотеки, які здійснюють бібліотечно-інформаційну діяльність у сфері культури та забезпечують права громадян на доступ до культурних цінностей. Таким чином, діяльність бібліотеки розглядається в контексті загального розвитку культури. Стрімкий розвиток суспільства на сучасному етапі тісно пов'язаний з інноваційними перетвореннями в усіх сферах життєдіяльності людини. Такі перетворення потребують оперативного та повного інформаційного забезпечення. Найбільший потенціал для цього мають бібліотечні установи, які завжди виконували роль посередника між людиною та інформацією. Незважаючи на наявність потужних інформаційних ресурсів та висококваліфіковані кадри, що слугують основою для розвитку освіти, науки, культури, бібліотеки потребують певної модернізації та інноваційного розвитку.

У сучасних умовах можливість успішного функціонування бібліотек, особливо на регіональному рівні, залежить від вирішення ряду проблем, пов'язаних із нормативно-правовим, фінансовим та організаційним забезпеченням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне управління у сфері культури досліджували в своїх працях В. Андрущенко [1], Ю. Богущий [1], І. Дзюба [3], В. Карлова [5], В. Малімон [7], П. Ситник [11], В. Скуратівський [11], В. Трошинський [11], Н. Фесенко [12], Г. Чміль [13], С. Чукот [14] та інші науковці. Питання щодо функціонування бібліотечної мережі в Україні розглядали Т. Богуш [2, 9], В. Козлова [6], Л. Любаренко [9], О. Мастіпан [9]. Проте недостатньо уваги приділяється дослідженню стану бібліотечної мережі та регіональних особливостей діяльності бібліотек у сучасних умовах.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан розвитку бібліотечної мережі в регіонах та визначити основні напрями вдосконалення діяльності бібліотек.

Виклад основного матеріалу. Бібліотечна мережа України – один із основних елементів культурної інфраструктури держави, головним завданням якої є забезпечення інформаційних, науково-дослідних, освітніх, культурних та інших потреб користувачів бібліотечних установ. Бібліотеки відіграють важливу роль для духовного розвитку суспільства, патріотичного, правового та екологічного виховання підрастаючого покоління, формування стійкого інтересу до вивчення та розуміння національної історії та культури.

Базовим законодавчим документом, який регулює діяльність бібліотек, є Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну

справу», прийнятий ще в 1995 році, який визначає статус бібліотек, правові та організаційні засади діяльності, встановлює вимоги до формування та збереження бібліотечних фондів, бібліотечного обслуговування, визначає права громадян на отримання бібліотечних послуг і залучення до цінностей національної й світової культури, науки та освіти, що зберігаються в бібліотеках [8]. Враховуючи швидкі темпи розвитку інформаційних технологій, зазначений закон вже не в повній мірі відповідає потребам сучасного розвитку бібліотечної справи та бібліотечного обслуговування населення й потребує доопрацювання та доповнення.

Згідно з вищезазначеним законом бібліотеки за своїм значенням поділяються на: всеукраїнські загальнодержавного значення (національні, державні); республі-

канські (АР Крим); обласні; міські; районні; селищні та сільські.

На сьогодні бібліотечна мережа нараховує близько 40 тис. бібліотек державної та комунальної власності різного відомчого підпорядкування. Вона складається з мережі публічних (у тому числі спеціалізовані для дітей, юнацтва, осіб із фізичними вадами) та спеціальних (академії наук, науково-дослідних установ, навчальних закладів, підприємств, установ, організацій) бібліотек.

Особливу роль у бібліотечному обслуговуванні населення відіграють публічні бібліотеки. Їх чисельність складає 17 272 (із них 13 710 – у сільській місцевості). На відміну від спеціалізованих, наукових, університетських та інших бібліотечних закладів вони забезпечують прямий і постійний доступ до інформаційних ресурсів усіх

Таблиця 1

Рівень забезпеченості бібліотеками за регіонами на кінець 2015 року

Область	Кількість бібліотек, од.	Кількість бібліотек на 100 000 осіб
Вінницька	969	60,5
Волинська	599	57,4
Дніпропетровська	800	24,6
Донецька	517	–
Житомирська	883	70,8
Закарпатська	493	39,2
Запорізька	561	32,0
Івано-Франківська	765	55,3
Київська	891	51,4
Кіровоградська	581	59,7
Луганська	337	–
Львівська	1 339	52,8
Миколаївська	525	45,3
Одеська	861	36,0
Полтавська	799	55,5
Рівненська	603	51,9
Сумська	576	51,7
Тернопільська	896	84,1
Харківська	827	30,4
Херсонська	518	48,8
Хмельницька	929	71,8
Черкаська	732	58,9
Чернівецька	401	44,1
Чернігівська	727	69,6
Усього	17272	40,4

категорій користувачів. Характеристика рівня забезпеченості бібліотеками в розрізі регіонів наведена в табл. 1.

Наведені вище дані свідчать, що найбільш забезпечені бібліотечними установами Львівська, Вінницька, Хмельницька, Тернопільська, Київська, Житомирська, Одеська області, а найменша кількість бібліотек розташована в Луганській, Чернівецькій, Закарпатській, Донецькій, Херсонській та Миколаївській областях. Проаналізувавши дані рівня забезпеченості бібліотеками на 100 000 осіб, слід зазначити, що найбільший відсоток забезпеченості у Тернопільській, Хмельницькій, Житомирській, Чернігівській областях, а найменший – у Дніпропетровській, Харківській, Запорізькій, Одеській та Закарпатській областях. Виявлено нерівномірність розміщення бібліотек та охоплення населення їх обслуговуванням. Наприклад, рівень забезпеченості бібліотечними установами у Чернігівській області вищий за Харківську область більш як у 2 рази, хоча загальна кількість бібліотек у Чернігівській області менша на 100 одиниць, ніж у Харківській. Це можна пояснити тим, що кількість населення у Харківській області значно більша за Чернігівську. В Харківській області більше освітніх, наукових, культурних установ. Загалом виявлено таку закономірність: чим менша кількість населення в регіоні, тим вищий рівень забезпечення його бібліотеками.

З табл. 1 також видно, що регіони з приблизно однаковою кількістю бібліотек, приміром Дніпропетровська і Житомирська області, мають надзвичайно різний рівень забезпеченості населення бібліотечними установами. У Дніпропетровській області він майже у три рази менший порівняно з Житомирською. Така різниця пов'язана з тим, що кількість населення Дніпропетровської області переважає Житомирську втричі, проте місцева влада не докладає належних зусиль для збереження та розвитку закладів культури.

У порівнянні з іншими регіонами найбільша кількість бібліотек розташована у Львівській області. Цьому сприяють ефективна державна політика щодо розвитку сфери культури на регіональному рівні з боку органів державної влади та органів

місцевого самоврядування та ставлення місцевого населення до збереження і розвитку закладів культури, зокрема бібліотек. Також важливу роль тут відіграють історія та традиції даного регіону.

На особливу увагу заслуговують бібліотеки, розташовані у сільській місцевості. У соціокультурній інфраструктурі сучасного села бібліотека є найважливішим, а в деяких селах взагалі єдиним культурним центром. Проте сучасний стан бібліотечних установ у сільській місцевості дуже складний. Саме ці бібліотеки відчували найбільший тягар економічної та фінансової нестабільності, характерної для країни протягом останніх років. Матеріально-технічна база сільських бібліотек потребує оновлення, оснащення сучасними технологіями. Книжкові фонди знаходяться у критичному стані через відсутність надходжень нових видань вже багато років. Ці проблеми потребують осмислення, вивчення, а, можливо, і вирішення.

З огляду на анонсовані Президентом України зміни до Конституції України, зокрема щодо посилення самостійності місцевих громад, можемо прогнозувати оптимізацію кількості бібліотечних закладів (як у бік їх зменшення, так і збільшення) залежно від потреб громади в кожному окремому регіоні. Загалом же нормативи щодо розташування бібліотек у містах, які ґрунтуються на поверховості забудови та кількості населення, не відповідають реальному стану речей і наявним потребам. Очевидно доцільніше при впорядкуванні бібліотечної мережі регіону враховувати кількість населення та думку місцевої громади. Варто звернути увагу на організацію нестационарних форм обслуговування. Можливо, є сенс облаштувати одну повноцінну сучасну бібліотеку, визначивши при цьому обов'язкові параметри (площа, оновлення фонду, технічні засоби, кількість назв передплачених періодичних видань, доступ до Інтернету тощо), і паралельно розвивати нестационарні форми обслуговування. Це дасть змогу забезпечити населення якісним бібліотечним обслуговуванням [2, с. 7].

Із метою подолання дисбалансів у розвитку бібліотечних установ у різних регіонах, що загрожує негативними наслідками

для всієї культурної сфери, необхідно поліпшити становище зі щорічним поповненням фондів публічних бібліотек та за рахунок коштів державного, регіональних і місцевих бюджетів забезпечити бібліотечні установи всіх регіонів комп'ютерною технікою, оргтехнікою і доступом до Інтернету. Всі ці заходи і дії мають бути закріплені на законодавчому рівні.

За минулі десятиріччя стрімкого розвитку інформаційних технологій змінилися і сьогоdnішній користувач бібліотек, і характер його потреб. Все це призводить до еволюції традиційних бібліотечних технологій та форм бібліотечного обслуговування населення в регіонах, характеру взаємодії з органами влади та партнерами, різними соціальними групами. До традиційних функцій просвітницького характеру, збереження та примноження культурного надбання суспільства додаються функції інформаційних центрів, які забезпечують доступ до світових інформаційних мереж та баз даних. Але брак коштів на комплектування та технічне оснащення не дає бібліотекам у повній мірі накопичувати, систематизувати та аналізувати будь-яку інформацію з різних галузей знання, встигати за культурним та інформаційно-технологічним розвитком суспільства [9, с. 3–4].

Головним джерелом фінансування бібліотечної діяльності в Україні є Державний бюджет. Однак на сьогодні в його основі відсутні чіткі нормативи, загальний розмір асигнувань на бібліотечну справу є незначним і має тенденцію до скорочення. У зв'язку зі скрутним економічним станом бібліотеки змушені вводити платні послуги. Фінансові проблеми спричиняють інформаційний дефіцит та недостатнє забезпечення бібліотек новітніми технологіями, що гальмує темпи наукового та культурно-освітнього розвитку українського суспільства. Очевидно, що діюча система фінансування бібліотечної справи в Україні є неефективною та потребує вдосконалення з позицій основних принципів правового регулювання.

Одним із важливих напрямів діяльності бібліотеки на регіональному рівні є формування та зберігання документно-інформаційних ресурсів, що включає облік, раціональне розміщення, реставрацію,

консервацію, оцифровування, вилучення документів тощо. Успішність функціонування бібліотеки як центру інформації зобов'язує бібліотечних фахівців швидко та адекватно реагувати на зміни в інформаційних потребах користувачів, удосконалювати форми обслуговування, надавати якісне інформаційне консультування, розширювати спектр бібліотечно-інформаційних послуг.

В умовах обмеженого фінансування бібліотечної галузі в регіонах кваліфікований персонал значною мірою визначає успіх діяльності бібліотеки, застосовуючи свої знання та вміння для пошуку необхідної інформації, використання наявної літератури та інших джерел інформації.

В Україні досить низький суспільний статус бібліотечної професії. Вона є непривабливою для молоді (середній вік бібліотечних працівників сьогодні – 50–55 років). Причинами такої ситуації є те, що рівень заробітної плати не відповідає очікуванню бібліотечних працівників і рівню завдань, які вони повинні виконувати у суспільстві, відсутністю соціальних гарантій. На імідж бібліотек також впливає той факт, що матеріально-технічна база бібліотечної мережі не відповідає сучасним вимогам інформаційного суспільства, недостатньо поширені інноваційні форми роботи книгозбірень [10].

Однак в Україні існує проблема з підготовкою кваліфікованих бібліотечних спеціалістів. Підготовку бібліотечних кадрів здійснюють 6 навчальних закладів III–IV рівнів акредитації (університети та академії), розташованих разом із філіями чи відокремленими підрозділами у 8 областях, у т. ч. (до російської анексії) в АР Крим, в яких можна отримати вищу бібліотечно-інформаційну освіту зі спеціальності «Книгознавство, бібліотекознавство, бібліографознавство» за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавр, спеціаліст і магістр. У 18 областях України розташовані 19 навчальних закладів I–II рівня акредитації (училища і коледжі культури), в яких функціонують бібліотечні відділи чи предметно-циклові комісії бібліотечних дисциплін, що пропонують підготовку молодших бакалаврів і бакалаврів зі спеціальності «Бібліотечна справа». Підвищення квалі-

фікації працівників бібліотек здійснюється в інститутах післядипломної освіти та центрах безперервної освіти на базі 4 ВНЗ III–IV рівнів акредитації, які пропонують своїм слухачам вивчення лише фахових та професійно-орієнтованих дисциплін у різних формах і форматах (заняття за спеціалізованою навчальною програмою, методичні практикуми, семінари, лекції, практичні заняття, тренінги тощо).

Загалом, навчальні заклади України випускають недостатню кількість фахівців для забезпечення якісної роботи бібліотек. Навчальні матеріали, що використовуються в навчальному процесі, не завжди відповідають викликам, які сьогодні пред'являє інформаційне суспільство, базоване на знаннях.

Бібліотечний працівник є посередником між користувачем та інформацією. Працюючи в умовах сучасного освітнього середовища, працівники бібліотеки повинні максимально задовольняти потреби відвідувачів, здійснюючи диференційоване обслуговування користувачів із використанням інноваційних технологій: у читальних залах, абонементних, електронних залах.

Для підвищення професійної підготовки та кваліфікації працівники регіональних бібліотек вивчають досвід інших бібліотек, розробляють інструкції та впроваджують нові технології у практику.

Після внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регіони стали більш самостійними. Публічні книгозбірні перейшли у комунальну власність. Вирішення основних проблем діяльності бібліотек у різних регіонах відбувається по-різному. Це залежить від місцевих органів влади та їх ставлення до бібліотек як до об'єкта культурної інфраструктури регіону.

Для подальшого успішного функціонування бібліотечної мережі на регіональному рівні місцева громада має усвідомити важливість і потребу в існуванні бібліотечної галузі, оскільки жоден заклад культури не може замінити бібліотеку у виконанні її функцій як культурного, освітнього та інформаційного центру регіону.

Тільки комплексні дії, більш широке партнерство і підтримка з боку влади, депутатського корпусу та громади дозво-

лять бібліотекам розвиватися інноваційно, творчо, стати сучасними, дієздатними, необхідними суспільству закладами культури [6, с. 19].

Сьогодення впливає на функції бібліотеки, трансформує її соціальну роль у суспільстві. Таким чином, виникає необхідність розширення, а, можливо, і перегляду пріоритетних функцій бібліотек, визначення нової соціокультурної орієнтації бібліотечної діяльності, яка полягає у взаємодії бібліотеки з суспільством. Рівноправне партнерство бібліотеки можливе в галузі бібліотечного та інформаційного обслуговування, освіти, у сфері розкриття людського потенціалу, в культурно-дозвільній діяльності. Форми такого партнерства включають: співробітництво у розробці програм; співробітництво з органами місцевої влади; спільне користування ресурсами; спільну підготовку персоналу; співробітництво у поповненні фондів; координацію дій у використанні електронних служб і мереж; спільні заходи на підтримку освіти, формування особистості; співробітництво щодо задоволення потреб різних соціальних груп: дітей, молоді, людей із обмеженими можливостями, пенсіонерів і т. ін. Проявляючи ініціативу із залучення партнерів до своєї діяльності, відповідаючи на запити населення, виконуючи свою місію, бібліотека сприяє соціальній єдності жителів регіону [9, с. 3–4].

В умовах формування всесвітнього інформаційного простору міжнародна співпраця набуває все більшого значення. Вона є невід'ємною умовою подальшого розвитку країн на фоні поглиблення економічних, культурних, політичних та освітніх взаємовідносин. Основними напрямками міжнародного співробітництва в бібліотечній сфері є обмін науковою, технічною, економічною інформацією і документами, партнерство у створенні і застосуванні міжнародних інформаційних систем, творчий обмін співробітниками і студентами.

В Україні останнім часом працівники бібліотечних установ активізували свою участь у роботі з міжнародними організаціями, частіше почали проводити та брати участь у міжнародних конференціях. Бібліотекарі реалізували сотні проектів із залученням позабюджетного фінансування,

спрямованих на актуалізацію діяльності книгозбірень та покращення бібліотечного обслуговування. Використання зарубіжного досвіду у діяльності вітчизняних бібліотек з урахуванням їх регіональних особливостей є суттєвим чинником прогресивного розвитку бібліотечної мережі України.

Загалом, для підвищення ефективності діяльності бібліотечної мережі необхідно вдосконалити законодавчу базу шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів щодо розвитку бібліотечної сфери та розробити проекти нових, які б враховували регіональну специфіку функціонування бібліотек. Важливим є розроблення та впровадження нових стандартів у діяльність бібліотек, які б відповідали міжнародним нормам. Такі зміни до нормативно-правової бази в галузі бібліотечної справи забезпечать надання якісних бібліотечно-інформаційних послуг та інтеграцію українських бібліотек у світовий інформаційний простір.

В умовах складної економічної ситуації в Україні виникає потреба переглянути існуючу систему фінансування бібліотек із державного та місцевих бюджетів. Розвиток бібліотечної галузі залежить не лише від збільшення фінансування, а й від удосконалення існуючих та застосування нових засобів і механізмів фінансового забезпечення. Варто реформувати законодавство України в напрямі створення більш сприятливих умов для залучення додаткових коштів на розвиток бібліотечних установ на регіональному рівні шляхом надання податкових пільг.

Ще одним важливим завданням державної політики щодо розвитку бібліотечної сфери є забезпечення професійного розвитку персоналу бібліотечних установ. Для цього необхідно розробити та впровадити збалансовану структуру підготовки фахівців із вищою освітою для роботи у бібліотеках із метою забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців для високотехнологічного та інноваційного розвитку бібліотек через співпрацю органів державної влади, громадських об'єднань, бізнесу, поєднання освіти з наукою та практикою; створення інституціональних умов для розвитку гнучкої системи безперервної бібліотечної освіти. Важливим є

сприяння залученню до професії активної, творчої та ініціативної молоді шляхом забезпечення гідної оплати праці, поліпшення матеріально-технічної бази бібліотек, створення належних умов для роботи в усіх регіонах (забезпечення комп'ютерною та оргтехнікою і виходом в Інтернет). Така робота в бібліотеках має враховувати потреби особи, інтереси держави, територіальних громад і працедавців.

Висновки. Розвиток бібліотечної мережі значно впливає на соціокультурний стан регіонів. Бібліотеки мають потужний потенціал для консолідації суспільства, спрямування його на засвоєння європейських цінностей, інтеграцію України у європейське співтовариство, для підвищення якості життя, рівного доступу до інформації, знань і культурного надбання. Водночас існує низка серйозних проблем, що суттєво гальмують процеси трансформації та подальшого розвитку бібліотечної сфери України. Серед таких: недооцінка ролі бібліотек як соціальних інститутів; недосконалість чинної нормативно-правової бази; недостатнє фінансування бібліотечних установ; нерівномірність розміщення бібліотек у регіонах та охоплення населення їх обслуговуванням; недостатня кількість кваліфікованого персоналу; незадовільний стан матеріально-технічної бази; відсталість упровадження інформаційних технологій і т. д.

Українським завданням державної політики щодо вдосконалення діяльності бібліотек на регіональному рівні є розроблення комплексу заходів для подолання вищезазначених проблем. Зокрема, впровадження новітніх інформаційних технологій; створення електронних каталогів; розширення можливостей участі бібліотек у науково-дослідницькій діяльності; утвердження нових принципів міжнародного співробітництва; трансформація функцій бібліотечної мережі. Модернізація бібліотечної мережі шляхом покращення її матеріального стану та впровадження у практику обслуговування сучасних інформаційних технологій не тільки підвищить ефективність збереження та використання інформаційно-бібліотечних ресурсів, а й значно вплине на престиж та привабливість бібліотек.

Список використаних джерел:

1. Богуцький Ю.П. Українська культура в європейському контексті / Ю.П. Богуцький, В.П. Андрущенко, Ж.О. Безвершук, Л.М. Новохатко; за ред. Ю.П. Богуцького. – К. : Знання, 2007. – 679 с.
2. Богуш Т.І. Результати вивчення стану забезпечення міського населення України публічними бібліотеками / Соціологічні дослідження в бібліотеках : інформ.-аналіт. бюл. Вип. 44-45 / уклад. Т.І. Богуш ; наук. ред. З. Савіна ; М-во культури України, Нац. парлам. б-ка України. – Київ, 2014. – 68 с.
3. Дзюба І.М. Між культурою і політикою / І.М. Дзюба. – К. : Сфера, 1998. – 374 с.
4. Заклади культури, мистецтва, фізкультури та спорту України у 2015 році : стат. бюл. – [Електронний ресурс] / Держ. служба статистики України. – К. : 2016. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
5. Карлова В.В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія держ. упр.» / В.В. Карлова; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 18 с.
6. Козлова В.А. Бібліотека сучасного суспільства: формування інноваційної політики / Бібліотечна орбіта Кіровоградщини: зб. ст. Вип. 5 / Обласна універсальна наукова бібліотека ім. Д.І. Чижевського; упоряд. : В.А. Козлова. – Кіровоград, 2012. – 226 с.
7. Малімон В.І. Культурна політика держави як чинник реформування суспільства : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. : 25.00.02 / В.І. Малімон; Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2011. – 20 с.
8. Про бібліотеки і бібліотечну справу : Закон України від 27 січня 1995 р. № 32/95-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/95-вр.
9. Публічні бібліотеки України в контексті соціокультурного простору регіону : основні положення програми та методика проведення дослідження / уклад. Т.І. Богуш, Л.М. Любаренко, О.А. Мاستіпан ; наук. ред. З. Савіна ; Нац. парлам. б-ка України. – Київ, 2016. – 32 с.
10. Публічні бібліотеки України як місце доступу громадян до інформаційних технологій та Інтернету : матеріали дослідження / УБА. – К., 2008. – 133 с.
11. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол. : В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, Е.М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В.П. Трощинського, В.А. Скуратівського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2010. – Ч. 2. – 244 с.
12. Фесенко Н.С. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Н.С. Фесенко; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2006. – 18 с.
13. Чміль Г. Візуалізація реального в сучасному культурному просторі: монографія / Г.П. Чміль, Н.С. Корабльова. – К. : Ін-т культурології НАМУ, 2013. – 256 с.
14. Чукот С.А. Генеза духовної культури: управлінський вимір : монографія / С.А. Чукот. – К. : УАДУ, 1999. – 256 с.

Притуп Е. Ф. Состояние библиотечной сети как показатель культурного развития регионов Украины

Статья посвящена исследованию современного состояния библиотечной сети на региональном уровне. Охарактеризован уровень обеспеченности библиотеками в разрезе регионов. Раскрыты основные проблемы библиотечных учреждений в городской и сельской местности. Указаны недостатки действующей системы финансирования библиотечного дела в Украине. Рассмотрены особенности подготовки квалифицированных библиотечных кадров. Определены приоритетные направления государственной политики по совершенствованию деятельности библиотек на региональном уровне.

Ключевые слова: библиотечная сеть, культурное развитие, культурная политика государства, регион, региональный аспект.

Prytup O. Status library network as an indicator cultural development regions of Ukraine

In article modern state library network at regional level are investigated. Level of provision libraries in regions are characterize. The basic problem of library institutions urban and rural areas are disclosed. An shortcomings of modern system of funding libraries in Ukraine are listed. The features of training of qualified library staff are considered. The need to expand priority functions of libraries are revealed, define a new socio-cultural orientation of library, which is in cooperation library with society. The basic directions of international cooperation in field of library level are investigated. The priority directions of public policy on improvement of library activities at regional level are defined.

Key words: *library network, cultural development, cultural policy of state, region, regional aspect.*

УДК 35.07/08.(1-87)

В. В. Юзефович

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом

Н. Л. Астапова

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано поточний стан надання адміністративних послуг в Україні та окреслено актуальні проблеми у цій сфері. Проаналізовано якість надання адміністративних послуг, розглянуто перспективи використання зарубіжного досвіду при наданні адміністративних послуг. Рекомендовано запровадження конкурентних стратегій у сфері надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Ключові слова: сфера надання адміністративних послуг, громадянське суспільство, конкуренція, місцеве самоврядування, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Україна за 25 років своєї незалежності сформувала демократичні інститути, орієнтовані на задоволення потреб громадян та суб'єктів господарювання, насамперед у наданні адміністративних послуг, що базуються на принципах відкритості та прозорості. Завдання держави і надалі сприяти підвищенню рівня поінформованості громадян про порядок та умови надання адміністративних послуг, підвищити ефективність їх надання, оперативність та якість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З прийняттям у вересні 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги» у містах обласного підпорядкування та у районних державних адміністраціях з'явилися центри надання адміністративних послуг. Хоча досить велика частка адміністративних послуг і досі надається не через новостворені центри надання адміністративних послуг, а через підрозділи інших центральних органів виконавчої влади (служб, агентств) та через територіальні органи. Крім того, з'являються нові законопроекти, які ускладнюють роботу утворених центрів надання адміністративних послуг. Зокрема сюди

можна віднести законопроект Мініюсту щодо сфери реєстраційних адміністративних послуг нерухомості та бізнесу, окремі паспортні офіси Державної міграційної служби.

Щодо якості надання адміністративних послуг, то проаналізувавши дослідження соціолога Ірини Бекешкіної, ми виявили, що в 2015 році кількість громадян України, які зверталися за адміністративними послугами, зросла в порівнянні з попереднім роком до 69%. Частка людей, які позитивно оцінили рівень отримання адміністративних послуг у різних державних та муніципальних структурах, збільшилася на 9% у порівнянні з 2014 р. і складає 14% населення. Водночас кількість тих, хто вважає незадовільною якість їх надання, зменшилася з 40% до 32%. Ще 37% оцінюють надання адмінпослуг задовільно, що особливо не відрізняється від попередніх результатів – 35%. Найбільше нарікань (25%) було з приводу обслуговування громадян в органах, що відповідають за оформлення субсидій, державної допомоги та інших видів соціальних послуг. Як свідчать дані соціопитування, здебільшого українці невдоволені великими чергами (28%), які їм необхідно вистояти під час отримання адмінпослуг, тягиною з розглядом справи (понад 21%),

відсутністю чітких пояснень щодо потрібних документів і необхідністю відвідувати установи кілька разів (18%) та ходити до інших інстанцій (13%). Давати хабарі протягом останніх 12 місяців задля отримання адмінпослуг доводилося майже 12% населення, що на 1% більше, ніж у грудні минулого року. Частка тих, що не давали хабарі, становить 70% (у 2014 р. – 71%). Фактично кількість осіб, що не захотіла відповідати на це запитання в 2015 році, не змінилась – 18% (у 2014 р. – 18%) [12].

Мета. Досить актуальним в умовах сьогодення та одним із напрямів ефективного розвитку громадянського суспільства є забезпечення конкуренції як фактору механізму реформування сфери НАП, зокрема щодо забезпечення вдосконалення порядку НАП, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг.

Виклад основного матеріалу. Якщо заглибитися в історію надання адміністративних послуг (далі – НАП), то його класичні підходи пов'язують з ім'ям А. Файоля і його 14 принципами адміністративної діяльності управлінського персоналу. Концепція адміністративного управління в 1920-і рр. торкнулася принципів управління людськими ресурсами. Саме тоді було сформовано поняття організаційної структури фірми як системи взаємозв'язків, що мала певну ієрархію та була направлена на вирішення загальних проблем і принципів управління організацією в цілому та розглядалася як замкнута система, поліпшення функціонування якої забезпечувалося за рахунок внутрішньої раціоналізації діяльності. Внаслідок цього з'явилося розуміння того, що для ефективнішого досягнення цілей організації потрібне більш систематизоване управління нею.

Зарубіжний досвід свідчить про необхідність запровадження конкурентних стратегій у сферу НАП на місцевому рівні, що забезпечує більшу ефективність цієї діяльності.

Наприклад, у Канаді урядові органи, які запроваджують альтернативні системи надання послуг, намагаються обрати найкращі методи виконання програм,

адміністративних дій, послуг та функцій, які дозволяли б досягти цілей, що стоять перед урядом, але при цьому робили б надання послуг більш задовільним для клієнтів, раціональним та менш дорогим. Цього можна досягти різними способами, серед яких:

- заснування більш підприємливих й орієнтованих на надання послуг спеціалізованих організацій або створення інших гнучких схем надання послуг;
- створення нових форм співпраці й взаємодії між урядовими структурами, наприклад, спільне НАП на місцевому рівні;
- організація роботи з надання послуг спеціальних компаній, зареєстрованих у Канаді;
- співпраця з іншими рівнями влади, а також приватним і громадським секторами;
- делегування урядових повноважень і функцій щодо виконання програм на рівень регіонів;
- комерціалізація деяких функцій уряду з метою збільшення ефективності його роботи і покращення захисту суспільних інтересів;
- приватизація деяких урядових програм і функцій, які не відповідають цілям публічної політики [4].

Цікавим є досвід Польщі у створенні та впровадженні конкурентних стратегій у сферу НАП. Із 1 травня 2004 р. Польща є членом Європейського Союзу, що сприяє використанню досвіду країн Європи і вимагає підвищення ефективності управління на місцевому рівні. На практиці в Польщі це реалізовано в програмі «Приязна адміністрація», яка відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби та слугує рамкою для низки ініціатив. Програма реалізується з 2000 р. і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин із клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян. Ідеологія програми виходить із розгляду органів влади як надавачів послуг громадянам та установам. Відповідно можна визначити такі основні принципи:

- розгляд громадянина як клієнта цілої адміністрації;

- визначення завдань працівника згідно з прагненням досягти найліпшої якості послуг;

- залежність виконання програми від глибини зацікавленості як керівників, так і всіх працівників адміністрації у зростанні іміджу органів влади;

- розгляд громадськості як партнера у створенні приязної адміністрації [7].

У рамках програми «Приязна адміністрація» регулярно оцінюються дії адміністрації, спрямовані на вдосконалення послуг. Починаючи з 2001 р. проводиться конкурс «Найбільш приязний заклад урядової адміністрації», метою якого є поширення серед державних закладів досвіду роботи з покращення якості послуг і зменшення незадоволення клієнтів. У 2005 р. введено також конкурс «Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації». Метою конкурсу є пропаганда впровадження в органах виконавчої влади сучасних підходів до роботи [13].

Сьогодні у Польщі понад 100 місцевих органів влади отримали сертифікат ISO 9001:2000, який засвідчує, що їхні системи управління відповідають вимогам ISO з управління якістю у сфері надання публічних послуг місцевому населенню.

Цінним для нас є досвід Польщі по реалізації принципу взаємного доповнення, який включає три основні постулати:

- суспільство не повинно позбавляти особу чи групу осіб того, що вона (вони) в змозі зробити сама задля свого блага;

- у разі, якщо особа або група осіб не має можливості виконувати певну функцію, суспільство, перш за все, повинне підтримати цю особу чи групу в реалізації самопомогі;

- якщо підтримка виявилася дієвою – стан особи чи групи став стабільним, надати дозвіл надалі розвиватися самостійно, подальша підтримка породжує «ефект відчуження» [13].

Досвід країн з ефективною сферою НАП та забезпечення якості цих послуг надає можливість сформулювати для державної влади та органів місцевого самоврядування коло завдань:

- удосконалення законодавчої бази у сфері НАП населенню;

- створення альтернативних систем надання послуг;

- підготовка керівників та фахівців сфери державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування із здійснення якісно-орієнтованого надання послуг;

- запровадження новітніх інформаційних технологій із метою більш повного і якісного задоволення адміністративних потреб громадян та надання послуг державними органами з використанням електронних мереж;

- моніторинг діяльності службовців державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оцінки показників кінцевих результатів.

У межах системи НАП наявність конкуренції є фактором розвитку, але в реаліях сьогодення такий фактор не має загального розповсюдження. Ризиком у сфері НАП можна вважати монополізм при їх наданні, тобто закріплення компетенції (повноваження) з надання абсолютної більшості адміністративних послуг за єдиним і чітко визначеним органом публічної адміністрації. При цьому, такий монополізм має передусім територіальний характер і полягає в можливості звернення приватної особи за отриманням послуги виключно до одного органу в чітко визначеній адміністративно-територіальній одиниці, як правило, відповідно до місця проживання фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи) [1, с. 30].

Але розвиток інформаційних технологій та деякі особливості вітчизняної системи реєстрації місця проживання особи змушують нас критично оцінити дію цього правила. Зокрема, закріплення споживачів послуг за конкретним органом створює для них суттєві незручності, особливо за умов фактично «дозвільної» системи реєстрації місця проживання, коли в Україні дуже багато громадян реально проживають не за місцем реєстрації. Така ситуація є причиною посилення низки корупційних ризиків, адже змушує громадян іноді свідомо йти на порушення законів (наприклад, раніше відомими були випадки отримання талону Державної автомобільної інспекції про «проходження технічного огляду автомобіля» не за місцем його реєстрації) або ж ще більше потерпати від незручних днів і годин прийому (напри-

клад, якщо для вирішення питання особі потрібно відпроситися з роботи не на кілька годин, а на кілька днів, щоб звернутися до адміністративного органу за місцем реєстрації проживання) тощо.

Подоланню корупційного ризику може сприяти принаймні часткова «демонополізація» НАП (зокрема в частині територіального принципу). Публічна адміністрація України вже має досвід подолання територіальної монополії щодо окремих адміністративних послуг. Так, відповідно до положень Сімейного кодексу України (ч. 1 ст. 28) заяву про реєстрацію шлюбу можна буде подати до будь-якого державного органу реєстрації актів цивільного стану в Україні [1, с. 30].

В окремих випадках органи самостійно створюють альтернативні можливості для споживачів отримати ті чи інші адміністративні послуги. Прикладом цього може вважатися вдосконалення послуги з видачі закордонних паспортів. У місті Києві були відкриті міжрегіональні центри з видачі та оформлення закордонних паспортів, де громадяни України мають можливість оформити закордонний паспорт незалежно від місця реєстрації проживання.

Пропозицію щодо «демонополізації» підтримали 75% підприємців, 8,3% її не підтримали і ще 16,7% не змогли дати певної відповіді. Окремі ж експерти (зокрема К. Ляпіна) висловили сумнів щодо цієї ідеї, тому хотілося б ще раз наголосити, що йдеться про територіальну демонаполізацію і, звичайно, не всіх адміністративних послуг, а лише окремих із них [1, с. 31].

Зокрема, внаслідок тимчасової окупації українських територій хочеться приділити увагу проблемам, які є досить актуальними в умовах сьогодення і давно потребують вирішення – це система реєстрації місця проживання в Україні. Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, то в країнах цивілізованого світу, таких як: Великобританія, Фінляндія, Канада, США та Швеція, діє повідомна (декларативна) система реєстрації місця проживання, що включає в себе реєстрацію адреси проживання особи без документального підтвердження підстав для проживання, лише на підставі заяви особи. Перевагами даної

системи є можливість громадян максимально швидко отримувати всі адміністративні, комунальні, соціальні послуги саме за реальним місцем проживання та право проголосувати на виборах за місцем реального проживання. Значними перевагами даної системи є змога бачити реальну кількість зареєстрованих жителів громад, можливість сплачувати податки в місцеві бюджети та відчувати себе повноправними членами громади, що в свою чергу сприятиме кращому плануванню розвитку регіону.

Саме тому, розглядаючи питання впровадження конкуренції в сферу НАП, необхідно також урахувувати можливість НАП не лише органами публічної адміністрації, але й приватними особами. Така «приватизація» адміністративних послуг неодмінно створить конкуренцію органам публічної адміністрації, що, в свою чергу, сприятиме послабленню корупційних ризиків. Як свідчить сучасний зарубіжний досвід, залучення приватних осіб (перш за все юридичних осіб) до надання окремих адміністративних послуг дозволяє покращити їх доступність та підвищити якість. Хоча тоді йтиметься не тільки про демонаполізацію, але й про додаткову конкуренцію публічному сектору з боку приватного сектору. При цьому передача окремих повноважень влади приватним та громадським організаціям має здійснюватися надзвичайно виважено та із забезпеченням належного державного контролю за їх здійсненням [1, с. 31].

Основними методами конкурентної боротьби на ринку послуг є поліпшення якості, дизайну послуг, швидке оновлення асортименту, надання гарантій і післяпродажних послуг, тимчасове зниження цін, умов оплати, впровадження заходів інноваційної політики, ефективне рекламування послуг тощо. Особливістю сучасної конкуренції є те, що вона регулюється механізмом антимонопольного законодавства. Конкуренція породжує конкурентне середовище. Конкурентне середовище представлене значною кількістю самостійних організацій, які прагнуть зміцнити своє становище, залучаючи отримувачів послуг завдяки пропозиціям кращих умов порівняно з конкурентами.

Важливим напрямом створення дієвого механізму конкуренції в сфері НАП є запровадження ринкових відносин. Сфера послуг країни поступово освоює механізм ринкових відносин, що супроводжується формуванням у ній конкурентного середовища. В умовах конкурентного ринку, що пропонує вибір виробників послуг, попит на ту чи іншу послугу залежить від результатів порівняння споживачами споживчих і вартісних якостей послуги з аналогічними на ринку. Здатність сервісного підприємства одержати перемогу в конкурентній боротьбі залежить від наявності у нього значних переваг у порівнянні з конкурентами.

Конкурентні переваги – це характеристики, властивості послуги або торгової марки, які створюють для підприємства певні переваги над прямими конкурентами. Ці характеристики (атрибути) можуть бути найрізноманітнішими і відноситися як до самого продукту (базової послуги), так і до додаткових товарів чи послуг, що супроводжують базову. Забезпечення конкурентних переваг послуг вимагає врахування ряду наступних важливих моментів, які можна розглядати як умови їх формування.

Головною умовою формування конкурентних переваг на ринку сервісного обслуговування є цінність послуги. Цінність послуги є результатом відношення до неї споживачів, що визначається через їх специфічний досвід, статус, споживчі вимоги. Тому важливим моментом для появи конкурентної переваги послуги є не просто наявність певної особливості, властивої для неї, а відповідність потребам конкретного сегмента ринку. Більше того, найчастіше конкурентна перевага послуги в межах одного споживчого сегмента робить її неприйнятною для іншого. Конкурентна перевага з'являється, як правило, лише за умови «нормального» рівня виробництва й надання послуг. Лише в дуже обмежених випадках пропозиції унікальних характеристик споживач може змиритися з погіршенням якості надання послуги (її падінням нижче звичного рівня, визнаного нормальним). Необхідно також пам'ятати, що конкурентні переваги окремих послуг мають тимчасо-

вий характер, тісно пов'язаний із циклом життя послуги й безперервною зміною кон'юнктури ринку.

Конкурентні переваги можуть бути створені в кожному з елементів комплексу маркетингу послуг (безпосередньо у самій послугі, ціноутворенні, методах і способах просування, місці надання). При цьому необхідно враховувати і використовувати особливі властивості послуг як товару. Важливою конкурентною перевагою підприємств у сфері обслуговування є високий професійний рівень їх продавців. Покупець найчастіше розглядає продавця послуг як експерта, довіряючи його компетенції. У цьому сенсі майже завжди продавець послуги є її невід'ємною частиною.

Управління конкурентоспроможністю послуг є безперервним процесом, який пов'язаний із необхідністю вчасно реагувати на зниження будь-якого з показників конкурентоспроможності, з уживанням відповідних заходів, здатних попередити втрати ринкових позицій і фінансових засобів, наприклад, припиненням виробництва, модернізацією послуги, зміною сегменту ринку.

Формування конкурентних переваг і утримання споживача в рядах «своїх клієнтів» є найголовнішою метою будь-якого підприємства. Більшість вважає, що підприємство постійно зосереджене на своїх прибутках, адже воно створене, щоб заробляти гроші. Але підприємство матиме прибуток тільки в тому разі, якщо воно вдало просуває свої послуги на ринок, тобто має свого споживача.

Однією з технологій запровадження конкуренції в сферу НАП є розробка концепції позиціонування, яка полягає у створенні та підтримці відчутних різниць, що будуть помічені й оцінені отримувачем послуг та можуть розвивати довгострокові відносини. Успішне позиціонування потребує розуміння як уподобань їх цільових клієнтів, так і основних характеристик пропозицій конкурентів. Розуміння концепції позиціонування – ключ до створення ефективної конкурентної позиції. Позиціонування допомагає менеджерам послуг оцінити існуючі пропозиції підприємства і знайти конкретні відповіді на такі питання [10]:

- яке становище наразі посідає підприємство у свідомості наявних і потенційних клієнтів;

- яких клієнтів ми зараз обслуговуємо і яких хотіли б залучити в майбутньому;

- які характеристики властиві послугам, що їх ми нині надаємо (основні продукти й супутні додаткові елементи послуг), і на які ринкові сегменти розрахована кожна з них;

- чим саме запропоновані нами послуги відрізняються від аналогічних послуг конкурентів;

- наскільки добре клієнти обраного нами цільового сегмента сприймають кожну з наших послуг; чи цілком задовольняють ці послуги їхні потреби;

- що нам необхідно змінити в нашій пропозиції, аби зміцнити конкурентну позицію в певному сегменті (сегментах) ринку, цікавому для нашої організації.

Для успішного позиціонування послуг у конкурентному середовищі в першу чергу необхідно визначитися з цільовим сегментом ринку, на який буде направлено виробництво конкретних послуг. Ринковий сегмент складається з груп покупців, які мають спільні характеристики, потреби, схожу купівельну поведінку або характер споживання. Іноді необхідно кардинально змінити існуючу позицію. Так звана стратегія репозиціонування може означати зміну характеристик послуги або визначення інших сегментів ринку [6].

Сформував перелік показників, які описують структуру системи надання послуг та відображають рівень досягнення цілей розвитку з підвищенням вимог до якості надання послуги, стає все складніше. Окрім цього, показники, які використовують для оцінки, можуть змінювати свою важливість відповідно до умов зовнішнього середовища і стратегічних цілей організації. Вважають, що перелік показників, які підлягають оцінці, має забезпечити опис різних станів організації та врахування таких чинників, як цілі організації, специфіка галузі, тип стратегії, особливості ситуації тощо. Розрізняють два способи формування складу показників оцінки: експертний (експертами переважно є керівники вищого рівня, які визначають стратегічні цілі організації та

несуть основну відповідальність за їх досягнення) і логічний (дослідник урахує умови інтенсивного типу розвитку).

Висновки. Конкуренція у сфері НАП забезпечить вдосконалення порядку надання цих послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг.

Реформування даної сфери потребує фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України у повному обсязі видатків на реалізацію комплексних пілотних проектів із реформування сфери НАП у містах країни.

Доцільним є проведення інвентаризації адміністративних послуг, що надаються суб'єктами НАП.

Запровадження системи інформаційної підтримки у сферу НАП покращить ефективність їх реалізації. Однією з необхідних дій даної сфери є впровадження єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг, розміщення вичерпної інформації про види адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам, суб'єктів НАП та категорії одержувачів цих послуг, перелік документів, необхідних для одержання кожної адміністративної послуги; можливість завантаження одержувачами послуг електронних форм заяв та інших документів, які необхідно заповнювати та подавати для одержання адміністративної послуги; можливість подання онлайн заявки на одержання адміністративної послуги та внесення встановленої плати за її надання (у разі, якщо ця послуга за законом є платною) із використанням електронних платіжних систем; відстеження стану проходження документів щодо надання адміністративної послуги.

Як приклади механізму реалізації конкурентних стратегій у сфері НАП, найбільш дієвими в сучасних умовах розвитку країни є міські центри НАП із сучасною комп'ютерною та оргтехнікою, автоматизованими системами обробки інформації та керування чергою.

Важливим напрямом реформування сфери НАП є здійснення моніторингу реалізації комплексних пілотних проектів для узагальнення отриманого досвіду та подальшого його використання.

Список використаних джерел:

1. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні // Центр політико-правових реформ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua> -с.3.
2. Бабаєв В. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / В. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 204 с.
3. Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді // Регуляторна стратегія: практика регулювання. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org>.
4. Закон України «Про адміністративні послуги». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. Котлер Ф. Основы маркетинга. – М., 1991. – С. 230–239.
6. Моргулець О. Менеджмент у сфері послуг: навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2012. – 384 с.
7. Пірч К. ISO 9001:2000: Нова якість / К. Пірч, Дж. Кітка. Eagle Group USA, Inc. – [Електронний ресурс] / Центр наукових досліджень (м. Бердянськ). – Режим доступу: <http://center.berdyansk.net/2002iso/iso/Iso90012000.htm>.
8. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної управлінської діяльності: наук. розробка / [авт. кол.: Ю. Шаров, І. Чикаренко, Т. Маматова та ін.]. – К. : НАДУ, 2008. – 60 с.
9. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посіб. / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – 2-е вид. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.
10. Туровський Б. Якість у місцевому уряді. Польський досвід // Оцінка та стандартизація якості муніципальних послуг: проблеми та перспективи: матеріали міжнар. конф. (14– 16 лип. 2004 р., Київ). – К., 2004. – С. 1–7.
11. Управління конкурентоспроможністю підприємства: навч. посіб. / С. Клименко, Т. Омеляненко, Д. Барабась, О. Дуброва, А. Вакуленко. – К.: КНЕУ, 2008. – С. 155–120.
12. Шутко Л. Адміністративні послуги: змінне обличчя держави / [Л. Шутко] // Юридична газета. Online. – 27.01.2016р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativni-poslugi-zminene-oblichchya-derzhavi.html>.
13. Lewandowski S. Nowoczesna administracja, wygoda dla klienta / S. Lewandowski // Biuletyn zporr. – 2006. – № 2. – С. 114–115.

Юзефович В. В., Астапова Н. Л. Опыт зарубежных стран в сфере предоставления административных услуг: организационный аспект

В статье проанализировано текущее состояние предоставления административных услуг в Украине и обозначены актуальные проблемы в этой сфере. Проанализировано качество предоставления административных услуг, рассмотрены перспективы использования зарубежного опыта при предоставлении административных услуг. Рекомендованы введения конкурентных стратегий в сфере предоставления административных услуг на местном уровне.

Ключевые слова: сфера предоставления административных услуг, гражданское общество, конкуренция, местное самоуправление, зарубежный опыт.

Yuzefovych V., Astapova N. The experience of foreign countries in area of administrative services: organizational aspect

The current state of administrative services in Ukraine was analyzed and current problems in this area were identified in article. The quality of administrative services was analyzed and prospects of foreign experience in providing administrative services were discussed. The implementation of competitive strategies were recommended in area of administrative services at local level.

Key words: area of administrative services, civil society, competition, local administration, foreign experience.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.9

Д. Ю. Записний

здобувач наукового ступеня кандидата наук із державного управління, президент
Міжнародного благодійного фонду «Простір»

РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються актуальні питання розвитку національної системи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. Встановлено основні закономірності та тенденції в реалізації державної політики у сфері покращення якості адміністративних (муніципальних) послуг з урахуванням розпочатої в Україні широкомасштабної реформи – децентралізації, а також основні напрями її удосконалення. Детально вивчено питання відкритості та ефективності діяльності ЦНАП, забезпечення ефективної взаємодії з громадянами в контексті удосконалення надання якості адміністративних (муніципальних) послуг. У зв'язку із цим приділено серйозну увагу питанням оцінки громадянами діяльності ЦНАП щодо надання адміністративних (муніципальних) послуг. На засадах аналізу чинних нормативно-правових актів, кращих вітчизняних і зарубіжних практик підготовлено також пропозиції та рекомендації щодо підвищення якості адміністративних (муніципальних) послуг і розвитку національної мережі ЦНАП в умовах модернізації державного управління та реформування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: центри надання адміністративних послуг, реформа децентралізації, громадяни, місцеве самоврядування, органи державної влади, послуги, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. У контексті реалізації розпочатої в Україні реформи місцевого самоврядування пріоритетного значення набувають питання покращення якості послуг, які надаються громадянам органами місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим пріоритетного значення набувають питання утворення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Одночасно формування та розвиток національної мережі (системи) ЦНАП потребує підвищення кваліфікації та створення належних умов для безперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, узагальнення та поши-

рення кращих практик (вітчизняних і зарубіжних) щодо різних аспектів надання адміністративних послуг, а також розроблення та впровадження у вітчизняну практику відповідних наукових розробок із цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням адміністративних (муніципальних) послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органам місцевого самоврядування, приділяється значна увага. Так, серед науковців, що досліджували різні аспекти згаданого питання, слід виділити Т. Журавля, І. Коліушка, М. Лесечко, Ф. Лютенса, Л. Пала, В. Сороко, В. Тимощука, В. Толкованова, Г. Фоксола, Д. Шиманке, А. Чемериса та ін. Однак сьогодні

в контексті реалізації реформи децентралізації пріоритетне значення набувають питання розвитку національної системи центрів надання адміністративних послуг, утворення нових ЦНАП (зокрема в об'єднаних територіальних громадах), наближення адміністративних (муніципальних) послуг до громадян з урахуванням принципу субсидіарності.

Метою статті є формування та розвиток національної системи центрів надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «послуги» виражає певну категорію, яка вказує на взаємодію між суб'єктом, що пропонує та надає послуги, та об'єктом, який їх потребує.

Як зазначають деякі вчені, «послуги, що надаються громадянам» можна розглядати в контексті розгляду послуг державних, що надаються безпосередньо органами державної влади та можуть бути віднесені до управлінських послуг суспільству з боку держави [13].

Слід наголосити, що послуги безпосередньо відокремлені від матеріального виробництва та мають корисний ефект споживчих вартостей відповідно до задоволення потреб населення. Послуги – це певні блага, які надаються у формі діяльності та спрямовані на задоволення потреб населення. Існують різноманітні види послуг, що надаються громадянам з урахуванням їхніх потреб і професійних сфер, а саме: медичні, освітні, комунальні, побутові, культурно-просвітницькі, господарчі, побутові, транспортні, виховні, правові, у сферах управління, у сферах довілля, соціального захисту, персональні послуги. Послуга є предметом споживання з боку населення, особистості, але, на відміну від товару, фінансів, її неможливо виміряти або накопичити [4].

Як зазначають деякі дослідники, процес надання послуг потрібно розглядати як діяльність, яка представлена в корисному ефекті, спрямована на задоволення суспільних потреб [1].

Соціальні відносини між постачальниками та споживачами послуг регулюються попитом, ринком, що має бути функ-

ціонально та нормативно врегульованим, передусім мають бути розмежовані сфери компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування, комунальних установ і організацій, приватного та громадського сектора щодо надання послуг населенню, а також визначені їх перелік і класифікація [15].

Фактором, який суттєво впливає на якість надання послуг населенню, є рівень професіоналізму, володіння суб'єктом надання послуг (індивідуальних або групових) належними, передусім управлінськими, юридичними, комунікативними знаннями та компетенціями. Своєчасність, доступність і якість надання послуг населенню безпосередньо пов'язана з внутрішньою політикою держави, рівнем її відкритості та демократичності [14]. Важливим критерієм оцінювання якості послуг є рівень задоволення (незадоволення) з боку їх споживачів (громадян України).

Якість надання адміністративних послуг є також одним із 12 принципів Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [19].

Законом України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) встановлені правові засади [8] створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг.

Згідно із Законом Центр – це постійний робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної в містах Києві, Севастополі державної адміністрації, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Сам Центр не є суб'єктом надання адміністративних послуг, а забезпечує можливість отримання послуг в одному приміщенні за принципом «єдиного вікна» (суб'єктами надання послуг є державні органи та органи місцевого самоврядування).

З цією метою здійснюється взаємодія адміністраторів Центру (посадових осіб органу, який створив Центр) з органами, які надають адміністративні послуги. Відповідно до Закону Центри створюються

при Київській та Севастопольській міських держадміністраціях; районних держадміністраціях; районних у містах Києві та Севастополі держадміністраціях; виконавчих органах міських рад міст обласного та/або республіканського (Автономної Республіки Крим) значення; виконавчих органах міських і селищних рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим.

У населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі Центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями на основі узгоджених рішень.

Законом не передбачено створення Центрів при облдержадміністраціях, оскільки їх створення передбачено при тих місцевих органах, якими надається найбільша кількість послуг громадянам і господарчим суб'єктам.

При цьому Законом передбачено, що через Центр, створений при місті – обласному центрі, можуть надаватися адміністративні послуги облдержадміністрації (у разі ухвалення узгодженого рішення такої міської ради та облдержадміністрації). З метою забезпечення доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи Центрів.

Для належної організації роботи Центрів Кабінетом Міністрів України затверджено розроблені Мінекономрозвитку документи:

- Приблизне положення про Центр (постанова від 20.02.2013 № 118);
- Приблизний регламент Центру (постанова від 01.08.2013 № 588);
- Типовий порядок проведення курсу для надання супутніх послуг, пов'язаних із наданням адміністративних послуг (постанова від 29.05.2013 № 379).

Перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр, визначається органом, який ухвалив рішення про його створення. При цьому такий перелік має містити адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523. На основі

узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через Центр також можуть надаватися інші адміністративні послуги.

З 04.10.2015 набули чинності зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», внесені Законом України від 12.02.2015 № 191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», відповідно до яких дозвільні центри ліквідовано, а адміністративні послуги з питань видачі документів дозвільного характеру надаються через адміністратора Центру.

Станом на 01.01.2016 в Україні, за інформацією Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, створені та розпочали роботу 644 Центри та 18 територіальних підрозділів (3 у Вінницькому міському центрі, 6 у Львівському міському центрі та 9 у Харківському міському центрі), а саме: 10 міських Центрів, що одночасно є й регіональними, 162 інші міські Центри; 462 районні Центри; 10 районних у місті Києві Центрів.

Для забезпечення зручних умов для відвідувачів Приблизним регламентом Центру встановлені мінімальні вимоги до внутрішньої організації Центрів, зокрема до площі їхніх приміщень та її зонування на сектори прийому, інформування, очікування, обслуговування.

Відповідно до Приблизного регламенту Центру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 58, приміщення Центру поділяється на відкриту та закриті частини. Відкрита частина містить сектор прийому, сектор інформування, сектор очікування, сектор обслуговування. Відкрита частина розміщується на першому або другому поверсі будівлі. Загальна площа секторів очікування та обслуговування становить:

- для центрів, які утворюються при міських радах міст, що є адміністративними центрами областей, а також м. Києві, – не менш як 100 кв. метрів;
- для центрів, які утворюються при міських радах міст обласного значення, – не менш як 70 кв. метрів;
- для інших центрів – не менш як 50 кв. метрів.

У результаті проведеного аналізу стосовно відповідності площ Центрів визначеним вимогам встановлено, що 238 Центрів (або 37,6%) з 633 Центра (територіальні підрозділи Центрів не розглядаються, оскільки для них не встановлені вимоги щодо площі) мають площу приміщень, що відповідає таким вимогам; 395 (або 62,4%) Центрів мають площу приміщень, що не відповідає таким вимогам, а саме з них:

- 20 (або 3,2%) Центрів, які утворені при міських радах міст, що є адміністративними центрами областей, а також м. Києві, мають площу приміщень не менш як 100 кв. м, що відповідає встановленим вимогам, 5 (або 0,8%) Центрів мають площу, що не відповідає встановленим вимогам;
- 54 (або 8,5%) Центри, які утворені при міських радах міст обласного значення, мають площу приміщень не менш як 70 кв. м, що відповідає встановленим вимогам, 91 (або 14,4%) Центр має площу, що не відповідає встановленим вимогам;

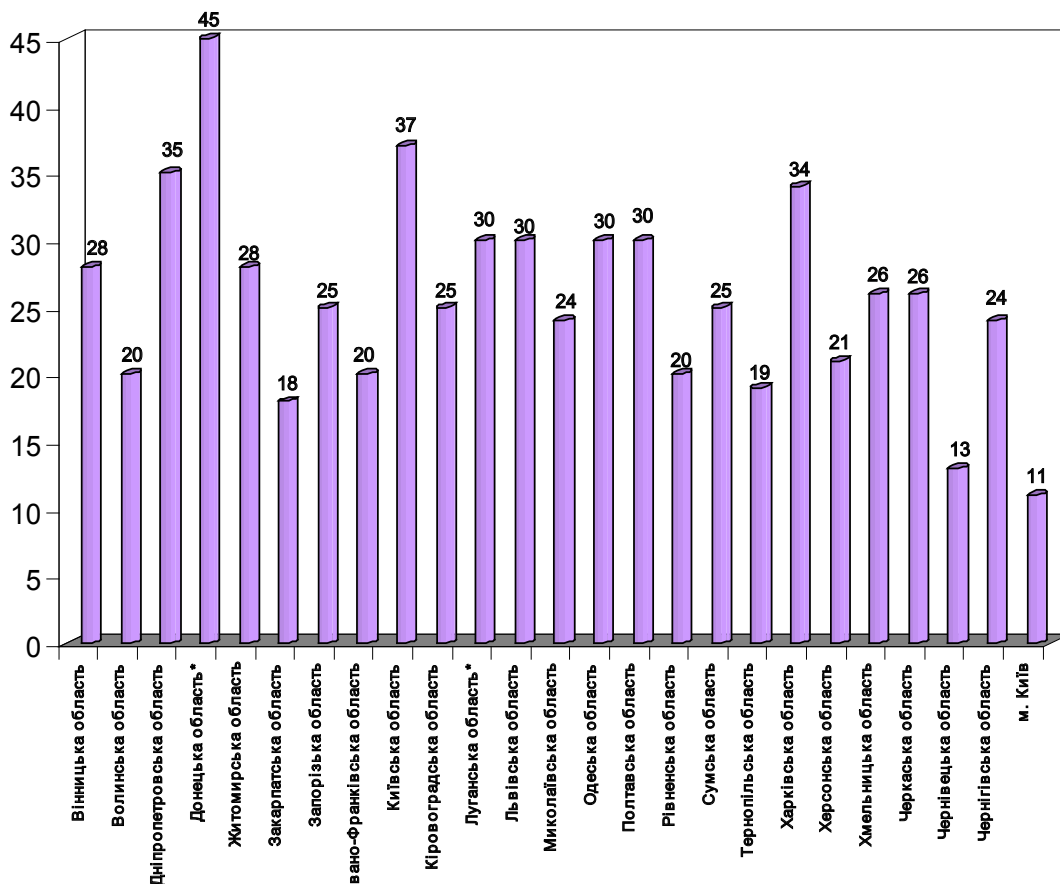
- 169 (або 26,8%) інших Центрів мають площу приміщень не менш як

50 кв. м, що відповідає встановленим вимогам, 293 (або 46,3%) Центри мають площу, що не відповідає встановленим вимогам.

Законом передбачено, що час прийому суб'єктів звернень у Центрі становить не менше шести днів на тиждень та семи годин на день і є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через Центр. Прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід. Центр не менше двох днів на тиждень здійснює прийом суб'єктів звернень до двадцятої години.

Станом на 01.05.2015 прийом суб'єктів звернень у 443 (68,9%) з 643 Центрів здійснюється у встановлений Законом час. У 200 (31,1%) Центрах час прийому суб'єктів звернень не відповідає зазначеним вимогам Закону. При цьому в 74 Центрах (11,5% від загальної кількості Центрів) з 200 прийом суб'єктів звернень здійснюється менше 6 днів на тиждень.

Кількість створених ЦНАП в розрізі регіонів України



Відповідно до статті 12 згаданого Закону перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр, визначається органом, який ухвалив рішення про його утворення. При цьому такий перелік має містити адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523 (далі – Перелік).

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» за цими послугами суб'єктам надання адміністративних послуг заборонено здійснювати прийом суб'єктів звернень і видавати їм оформлені результати безпосередньо. Прийом суб'єктів звернень за всіма цими послугами повинні здійснювати адміністратори в Центрах. До зазначеного переліку включена 51 адміністративна послуга, суб'єктами надання яких є територіальні органи семи центральних органів виконавчої влади, а саме: ДМС, Держгеокадастра, Мін'юсту, Держархбудінспекції, Держсанепідслужби, Держпраці, ДСНС. Також розпорядженням передбачається надання через Центри документів дозвільного характеру, оскільки дозвільні центри є складовими частинами ЦНАПів.

Проблемним питанням, пов'язаним із належною організацією надання адміністративних послуг через Центри, є відсутність достатньої кількості призначених адміністраторів. Ця проблема гостро стоїть передусім перед районними держадміністраціями, які мають обмежену доведену граничну кількість працівників.

Мінекономрозвитку, за інформацією місцевих органів виконавчої влади, проаналізувавши потребу у введенні достатньої кількості адміністраторів Центрів. Результати такого аналізу свідчать, що загальна кількість адміністраторів усіх Центрів складає 33 відсотки (1 446 штатних одиниць) відносно необхідної кількості адміністраторів Центрів, яка складає 4 387 адміністраторів. Для забезпечення належної організації надання адміністративних послуг, у тому числі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, через Центри кількість адміністраторів необхідно збільшити на 2 941 штатну одиницю, тобто у два рази.

Законом України від 12.02.2015 № 191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» внесено зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», відповідно до яких з 04.10.2015 року здійснюється ліквідація дозвільних центрів, які є складовою частиною ЦНАП, а надання адміністративних послуг з видачі документів дозвільного характеру здійснюється адміністраторами.

Ураховуючи зазначене Кабінетом Міністрів України дано доручення обласним та Київській міській держадміністраціям щодо організації перерозподілу штатної чисельності структурних підрозділів держадміністрацій, на які покладено функції з керівництва та відповідальності за організацію діяльності Центрів, з метою збільшення чисельності посад адміністраторів Центрів за рахунок вивільнених посад державних адміністраторів у зв'язку з ліквідацією дозвільних центрів.

У 2012 році для створення Центрів було передбачено субвенцію з державного бюджету міським бюджетам міст Кіровограда та Луганська у розмірі 20 744,8 тис. гривень. У 2013 році для створення Центрів було передбачено субвенцію з державного бюджету міським бюджетам у розмірі 21 020,7 тис. гривень на створення Центрів у восьми містах.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 № 149-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2013 рік, та внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2013 р. № 76» на утворення Центрів Мінрегіону передбачалося 50 млн гривень. Розподіл цих коштів здійснювався Мінрегіоном пропорційно до кількості Центрів, які необхідно утворити в адміністративно-територіальних одиницях. На створення одного Центру з цієї суми припадало 68,3 тис. гривень. Створення інших Центрів на практиці забезпечувалося за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що кошти в державному бюджеті на створення Центрів у 2014 та 2015 роках не передбачалися. Також

не передбачені були кошти і в державному бюджеті на 2016 рік. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України для того, щоб необхідні кошти передбачались у державному бюджеті, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування необхідно безпосередньо направляти звернення до Мінфіну з детальним обґрунтуванням потреб і відповідними розрахунками.

Разом із тим відповідно до Бюджетного кодексу України з 01.01.2015 до доходів місцевих бюджетів належить, зокрема, плата за надання адміністративних послуг, що дасть можливість спрямувати кошти місцевих бюджетів у тому числі на матеріально-технічне забезпечення роботи Центрів.

Сьогодні центральними органами виконавчої влади продовжується робота щодо децентралізації повноважень із питань надання адміністративних послуг. Так, Законом України від 09.04.2015 № 320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» передбачена передача повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю органам місцевого самоврядування. Закон набрав чинності 01.09.2015. Відповідно до цього закону органи місцевого самоврядування здійснюють надання (отримання, реєстрації), повернення (відмову у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

У грудні 2015 року Верховною Радою України ухвалено пакет законодавчих актів щодо децентралізації у сфері надання адміністративних послуг [8], яким планується передати органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям повноважень надання адміністративних послуг у сферах, за реалізацію державної політики у яких відповідають:

- 1) Мінюст: реєстрація бізнесу та об'єднань громадян; реєстрація речових прав;
- 2) Держгеокадастр: реєстрація земельних ділянок; внесення та отримання ві-

домостей з Державного земельного кадастру.

3) ДМС: реєстрація місця проживання/перебування; оформлення документів, що посвідчують особу.

Висновки та рекомендації. В Україні сформувалась розгалужена система центрів надання адміністративних послуг. Одночасно реалізація реформи місцевого самоврядування потребує подальшого розвитку національної мережі ЦНАП з метою покращення якості послуг та їх наближеності до громадян з урахуванням принципу субсидіарності [10], а також утворення ЦНАП у нових об'єднаних громадах з урахуванням вимог чинного законодавства [8; 9; 10; 11; 12].

У зв'язку із цим доцільно сформулювати такі пропозиції та рекомендації:

1) внести зміни до нормативно-правових актів, спрямованих на організацію надання адміністративних послуг через адміністраторів Центрів, у тому числі спрямованих на децентралізацію повноважень надання адміністративних послуг у сферах міграції, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, громадських організацій та їх об'єднань, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, у сфері земельних відносин тощо, органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям.

2) налагодити ефективну взаємодію між органами місцевого самоврядування, які створили Центри, та органами влади, послуги яких повинні надаватися через Центри;

3) забезпечити Центри достатньою кількістю адміністраторів;

4) забезпечити Центри належними приміщеннями та забезпечити облаштування цих приміщень;

5) надати підтримку щодо реалізації комплексу заходів із подальшої розбудови національної мережі Центрів надання адміністративних послуг.

Список використаної літератури:

1. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів

- доброго врядування на місцевому рівні) / [В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов]. – К. : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / під ред. Ю.В. Ковбасюка. – Том 6 «Державна служба» / під ред. С.М. Серьогіна, В.М. Сороко. – К. : НАДУ при Президентові України, 2011. – 524 с.
 3. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісник державної служби України. – 2009. – № 3. – С. 21–25.
 4. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
 5. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» № 915 від 11.10.2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 195.
 6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» № 737 від 17.07.2009 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
 7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» № 933 від 18.07.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/933/2007>.
 8. Про адміністративні послуги : Закон від 06.09.2012 № 5203-VI станом на 01.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/go/5203-17.
 9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон від 05.02.2015 № 157-VIII станом на 13.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
 10. Про концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р станом на 01.04.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
 11. Про місцеве самоврядування : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР станом на 04.04.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
 12. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII станом на 17.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
 13. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади / В.М. Сороко. – К., 2008.
 14. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимошук, А.В. Кірмач. – К. : Факт, 2005.
 15. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : [монографія] / В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
 16. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : [монографія] / Ю.П. Шаров, Д.В. Сухінін. – Мелітополь : Видавн. «Будинок ММД», 2008.
 17. European Governance: A White paper / Comm. of the Europ. Commun. (COM (2001) 428 final). – Brussels, 2011. – 35 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu>.
 18. Global Issues. Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.un.org/en/globalissues/governance>.
 19. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int>.

Записной Д. Ю. Развитие национальной системы центров предоставления административных услуг в условиях реализации реформы местного самоуправления в Украине

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития национальной системы центров предоставления административных услуг (ЦПАУ) в условиях реализации реформы местного самоуправления в Украине. Установлены основные закономерности и тенденции в реализации государственной политики в сфере усовершенствования качества административных (муниципальных) услуг с учетом начатой в Украине широкомасштабной реформы – децентрализации, а также основные направления ее усовершенствования. Оценено влияние внедрения стандартов качества в деятельность ЦПАУ с целью повышения качества услуг, которые предоставляются гражданам. Детально изучены вопросы открытости и эффективности деятельности ЦПАУ, обеспечения эф-

фективного взаимодействия с гражданами в контексте усовершенствования качества административных (муниципальных) услуг. В связи с этим уделено серьезное внимание вопросам оценки гражданами деятельности ЦПАУ касательно предоставления административных (муниципальных) услуг. На основе анализа нормативно-правовых актов, лучших отечественных и международных практик определены новые подходы относительно повышения качества административных услуг и развития национальной системы ЦПАУ в условиях модернизации государственного управления и реформирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: центры предоставления административных услуг, реформа децентрализации, граждане, местное самоуправление, органы государственной власти, услуги, органы местного самоуправления.

Zapysnyj D. Development of administrative services national centers system in terms of the implementation of local government reforms in Ukraine

The article presents the key issues of the development of the national system of the administrative service delivering centers in the framework of the local self-government reform in Ukraine. It is stated the main tendencies in the realization of the State policy in the field of the improvement of the quality of the administrative (municipal) services (in the context of the on-going large-scaled decentralization reform in Ukraine) as well as the main direction for its further modernization. It is analyzed in details the issue of the transparency and effectiveness of the administrative service delivering centers and the issue on ensuring an effective cooperation with the citizens in the context of improvement of the quality of the administrative (municipal) service delivering. In this regard, a serious attention was paid to the issues related to the assessment by the citizens of the activity of the administrative service delivering centers. By the analysis of the legislative and normative acts, best national and international practices in this field the relevant proposals and recommendations concerning increasing the quality of the administrative services (in the framework of the on-going local self-government reform) are pointed out.

Key words: administrative service delivering centers, decentralization reform, citizens, local self-government, State bodies, services, local self-government bodies.

УДК 330.3

В. П. Лещинський

член-кореспондент Будівельної академії України,
директор ТОВ «Всеукраїнський центр державно-приватного партнерства»

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Розглядаються питання, пов'язані з інвестиційною привабливістю регіонів. Надано характеристику інноваційної моделі розвитку економіки країни.

Ключові слова: інноваційна модель, розвиток, інвестиційний потенціал, регіон, економічна політика.

Постановка проблеми. Згідно із Законом України «Про інноваційну діяльність» головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- й ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції. З огляду на це можна зробити висновок, що державна інноваційна політика – це комплекс заходів щодо розвитку національної інноваційної системи; інструмент реалізації інноваційної моделі розвитку економіки та сталого розвитку країни, а також складова частина загальної політики держави, яка має систематично порівнюватися з інноваційною політикою технологічно розвинених країн, створюючи національне мистецтво управління інноваціями.

Отже, саме державна інноваційна політика має стати інструментом забезпечення сталого розвитку України, тобто збалансованого розвитку економічного, соціального й екологічного складників суспільного устрою, процесу змін, у якому експлуатація природних ресурсів, напрям інвестицій, орієнтація науково-технічного розвитку, розвиток особистості та інституційні зміни погоджені один з одним та зміцнюють сучасний і майбутній потенціал для задоволення людських потреб і прагнень [2].

Розбудова інноваційної моделі розвитку національної економіки України в розрізі

регіонів і галузей є стратегічно важливим завданням, від вирішення якого залежить не лише стан економіки, а й її зростання. Значний територіальний розподіл природних, економічних і соціальних умов зумовив значні територіальні відмінності в структурі, механізмах та активності інвестиційної діяльності в регіонах України. Інвестиційна привабливість є головною умовою формування інвестиційного клімату регіону. Одним із важливих факторів забезпечення сталого розвитку регіону є залучення й ефективне використання інвестиційних ресурсів. Це зумовлено тим, що інвестиції торкаються всіх сфер господарської діяльності регіону та країни в цілому, створюють багато можливостей для успішної реалізації поставлених цілей, досягнення соціального ефекту, майбутнього процвітання. На сучасному етапі розвитку економіки України виникла об'єктивна необхідність в активізації інвестиційної діяльності, оскільки саме вона є вирішальною ланкою всієї економічної політики держави, яка забезпечує стабільне економічне зростання країни в цілому та її регіонів зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські й зарубіжні вчені присвятили низку фундаментальних робіт проблемам оцінки ефективності використання економічного потенціалу країни.

Проведені дослідження ґрунтуються на різноманітних концепціях територіального устрою, розміщення продуктивних сил і використання окремих елементів економічного потенціалу регіону, а також інвестиційно-інноваційному аспекті розвитку національної економіки. Їх результати ві-

дображено в наукових працях таких учених, як І. Бережна [1], В. Бондар [2], А. Дрич [3], М. Долішній [4], А. Жулавський [5], М. Крейнін [8], С. Семів [9], О. Пилипак [10] та інші.

Інвестиційну привабливість регіонів та інноваційну політику в контексті сталого економічного зростання розглядали А. Асаул, В. Геєць, О. Крайник, М. Крупка, А. Ландарь, В. Папп.

Проблеми формування інноваційної моделі розвитку й удосконалення державної інноваційної політики аналізували провідні вітчизняні та зарубіжні науковці: Г. Андрощук, В. Базилевич, Ю. Беленький, М. Бутко, С. Зеленський, О. Акименко та інші.

Метою статті є дослідження впливу інноваційної політики на інвестиційну привабливість регіонів у контексті сталого економічного зростання, а також розробка методологічних положень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення державної інноваційної політики та концептуальне обґрунтування ролі держави в розбудові інноваційної моделі розвитку національної економіки України.

Виклад основного матеріалу. Думки економістів щодо доцільності та змісту державного регулювання економіки є досить суперечливими. Варто зазначити, що ринкова основа інноваційної політики жодним чином не спростовує логіку державного втручання й підтримки наукового процесу, а інноваційна політика, змістом якої є сприяння ефективному обміну інформацією між суб'єктами господарського життя на різних етапах інноваційних циклів, є обов'язковим елементом системи державного регулювання [7].

Л. Федулова виокремлює такі моделі інноваційних політик, як модель стратегії «перенесення», модель стратегії «запозичення», модель стратегії «наращування». Для України, яка вступає в період стабілізації й подальшого піднесення економіки, у перспективі характерним, на її думку, має бути створення третьої моделі. А у зв'язку із цим принципово змінюється ставлення до темпів, концепцій основних напрямів науково-технічного розвитку вітчизняної економіки, що становлять технологічну сутність інноваційної моделі [7, с. 196].

Науковець вважає головним напрямом інноваційної політики вдосконалення механізмів програмно-цільового фінансування, зокрема визначення нових пріоритетів і критичних технологій та інструментів стимулювання інноваційної діяльності (венчурні фонди, технопарки, непрямі механізми регулювання), а також увагу до кадрових проблем науки.

Учений-економіст С. Семів пропонує для оцінки інвестиційної привабливості регіонів і галузей економіки дослідити сильні та слабкі сторони виробничого потенціалу, наукового й технологічного рівня, транспортного забезпечення, можливостей збуту, якості трудових ресурсів і фінансового забезпечення [9, с. 473]. Цікавою з наукового погляду є методика, яку використовують у Росії. Рейтингова агенція «Експерт РА» під час розрахунку інвестиційної привабливості регіонів основними складниками називає інвестиційний ризик та інвестиційний потенціал [8, с. 136]. На цій основі створюються бізнес-карти окремих територій, за допомогою яких можна оцінити інвестиційну привабливість адміністративно-територіальних одиниць країни.

Для визначення інвестиційної привабливості в США розроблено рейтинг штатів на основі так званих статистичних карт, у яких наводяться дані щодо всіх штатів у вигляді чотирьох зведених індексів: економічної ефективності, ділової спроможності, потенціалу економічного розвитку території, умов податкової політики [10, с. 82].

Деякі автори пропонують оцінювати інвестиційну привабливість, визначаючи загальний підприємницький ризик, складниками якого є соціально-політичний, внутрішньоекономічний і зовнішньоекономічний ризики. У рейтингу інвестиційної привабливості регіонів Інституту реформ зроблено спробу використати як найважливіші фактори економічного розвитку регіону показники ринкової й фінансової інфраструктури, стану людських ресурсів [6].

На регіональному рівні пріоритетним є завдання порівняльного аналізу індикаторів економічного й соціального розвитку. Предметом міжрегіонального аналізу слугує широке коло процесів соціально-економічного життя регіонів, що описується

численними індикаторами, які різнобічно характеризують регіональну специфіку відтворювального процесу. Робляться спроби створення різних бізнес-карт міст і регіонів України. Однак ці бізнес-карти мають насамперед адресно-довідковий характер, у них вказано лише кількість підприємств і чисельність населення, що не дає повного уявлення про діловий клімат. За опублікованими бізнес-картами важко порівнювати регіони й території через відсутність однакового підходу до набору та складу показників, а також через непорівнюваність даних [1].

М. Долішній вважає: «У широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується

за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну й екологічну специфіку територій». Учений наголошує, що за сучасних умов регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальної, екологічної, науково-технічної). Лише через механізми регіональної політики як важливого елемента загальнонаціональної стратегії можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішніх регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління [4, с. 17].

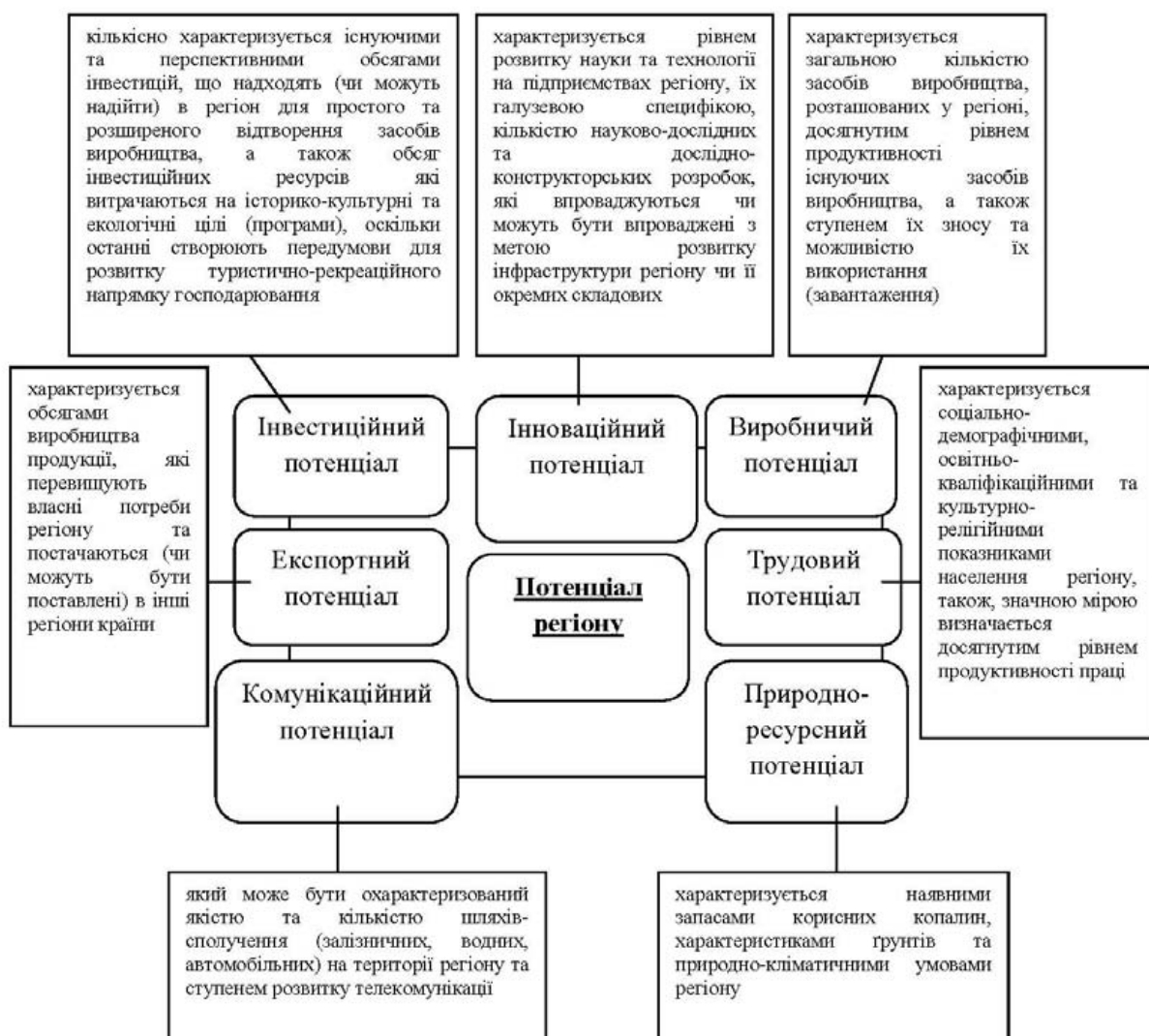


Рис. 1. Складові елементи потенціалу регіону

Інвестиційна привабливість регіону розглядається як комплексна характеристика, що складається з двох ключових підсистем: інвестиційного потенціалу та інвестиційного ризику. Інвестиційний потенціал – кількісна характеристика, яка враховує основні макроекономічні характеристики, насиченість території факторами виробництва (природними ресурсами, робочою силою, основними засобами, інфраструктурою тощо), споживчий попит населення та інші показники. Його розрахунок засновується на абсолютних статистичних показниках. Сукупний потенціал регіону включає такі інтегровані його види (потенціали):

1) ресурсно-сировинний, розрахований на основі середньозваженої забезпеченості території регіону балансовими запасами основних видів природних ресурсів;

2) виробничий – сукупний результат господарської діяльності населення в регіоні;

3) споживчий – сукупна купівельна спроможність населення регіону;

4) інфраструктурний, в основу розрахунку якого покладено оцінку економіко-географічного положення регіону та інфраструктурної насиченості його території;

5) інноваційний, під час розрахунку якого враховується комплекс науково-технічної діяльності в регіоні;

6) трудовий, для розрахунку якого використовуються дані про чисельність економічно активного населення та його освітній рівень;

7) інституційний, що розуміється як ступінь розвитку провідних інститутів ринкової економіки в регіоні;

8) фінансовий, виражений через загальну суму податкових та інших грошових надходжень до бюджетної системи з території цього регіону (див. рис. 1).

Інвестиційний ризик оцінює ймовірність втрати інвестицій і доходу від них. Ризик – характеристика ймовірнісна, якісна. На регіональному рівні можна виділити такі види ризику:

– політичний, що залежить від стабільності регіональної влади й політичної поляризації населення;

– економічний, пов'язаний із динамікою економічних процесів у регіоні;

– соціальний, який характеризується рівнем соціальної напруженості;

– кримінальний, що залежить від рівня злочинності з урахуванням тяжкості злочинів;

– екологічний, розрахований як інтегральний рівень забруднення навколишнього середовища;

– фінансовий, що відображає напруженість регіональних бюджетів та сукупні фінансові результати діяльності підприємств регіонів;

– законодавчий – сукупність правових норм, що регулюють економічні відносини на території (місцеві податки, пільги, обмеження тощо) [3].

Термін «потенціал» запозичено сучасною економікою з фізики, де він означає кількість енергії, яку накопичила система та яку вона спроможна реалізувати в роботі. Згідно з економічними словниками потенціал (з лат. *potentia* – сила) – це можливості, наявні сили, запаси, засоби, що можуть бути використані. В інших працях із проблематики потенціалу можна знайти спроби трактування цього поняття не просто як набору ресурсів і джерел їх утворення, а як складної системи з наявними зв'язками. У загальному значенні зміст терміна розкривається як ступінь потужності в якому-небудь відношенні, сукупність засобів, необхідних для чого-небудь [11].

Інвестиційний потенціал реалізується за рахунок економічного потенціалу за відповідних умов. Тобто наявність економічного потенціалу в країні приваблює інвесторів, проте рівень інвестиційного потенціалу характеризується показниками швидкості й легкості реалізації потреб інвестора. Відповідно, якщо економічний потенціал – це економічні можливості держави, що можуть бути використані для забезпечення всіх її матеріальних та інших потреб, то інвестиційний потенціал – це можливість використання економічного потенціалу країни (регіону, підприємства) для реалізації намірів, забезпечення потреб та очікувань інвестора [12].

На мезо- й макрорівнях управління інвестиційним потенціалом розглядається як комплексна характеристика сукупної

здатності економіки регіону чи держави щодо здійснення інвестиційної діяльності в усіх сферах, що охоплює не лише наявний інвестиційний капітал, а й сукупність об'єктивних передумов для інвестування, тобто так само визначається рівнем розвитку та ефективністю часткових потенціалів.

Вартісна оцінка інвестиційного потенціалу необхідна для забезпечення ефективного управління інвестиційною діяльністю в регіоні. Існують такі основні наукові підходи до вимірювання інвестиційного потенціалу регіону:

а) на основі показників ресурсної забезпеченості (інвестиційні ресурси та товари, суб'єктивні й об'єктивні чинники та умови, що впливають на активність суб'єкта господарювання);

б) на основі показників економічного доходу (вартісне вираження потоку підприємницьких послуг, викликаних коливанням запасу ресурсів, який дає змогу збільшувати продуктивність праці);

в) на основі комплексних (інтегральних, синтетичних) показників ресурсної забезпеченості, скорегованих на ймовірність залучення та використання інвестицій [5, с. 67–68].

Аналіз наявних наукових розробок із визначення рівня інвестиційної привабливості регіону, а також викладені міркування щодо недоцільності врахування в подібних методиках факторів, які опосередковано впливають на формування інвестиційної привабливості територій, дають змогу виділити фактори (і коло показників, що їх характеризують), які в комплексі цікавлять інвесторів та безпосередньо визначають обсяги інвестиційних надходжень.

Перелік цих регіональних складників має такий ієрархічний зміст:

1) *економіко-географічне положення*. Його можна оцінити за такими критеріями, як близькість регіону до кордонів держави, міра розвитку виробничої інфраструктури, зокрема, наявність транспортних коридорів, прикордонних терміналів, нафто-, газопроводів, ліній електропередачі загальнодержавного значення, близькість до Києва та інших розвинених промислових центрів України тощо;

2) *природно-ресурсний потенціал*: економічна оцінка мінеральних, земельних, лісових, рекреаційних ресурсів;

3) *трудовий потенціал*. Його можна оцінити за такими критеріями: а) наявність трудових ресурсів – густина населення, чисельність економічно активного населення (у розрахунку на 1 км²), пропозиція робочої сили на ринку праці; б) освітньо-кваліфікаційний рівень трудових ресурсів (у розрахунку на 10 тис. чол. економічно активного населення) – підготовка кваліфікованих робітників професійно-технічними навчальними закладами, підготовка кадрів вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації, підвищення кваліфікації кадрів, кількість працівників, які навчалися новим професіям; в) вартість робочої сили – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників;

4) *економічний потенціал*. Його найбільш доцільно визначити через обсяги ПДВ (у розрахунку на душу населення);

5) *місткість споживчого ринку*. Її можна оцінити за показниками сукупних витрат домогосподарств (у середньому за місяць у розрахунку на 1 домогосподарство), роздрібного товарообороту та обсягу реалізованих послуг, оплачених населенням (у розрахунку на душу населення);

6) *інфраструктурний потенціал*, який пропонується оцінювати за показниками густоти автомобільних шляхів і залізниць, місткості АТС (на 10 тис. чол. населення), вартості основних засобів виробництва й розподілу електроенергії, газу та води (на душу населення);

7) *науково-технічний потенціал*, що оцінюється за кількістю спеціалістів, які виконують науково-технічні роботи (у розрахунку на 10 тис. чол. економічно активного населення), обсягом наукових і науково-технічних робіт (на душу населення), обсягом затрат на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи;

8) *інвестиційні преференції*: наявність вільних економічних зон, територій пільгового інвестування в регіоні.

Під час оцінки інвестиційних ризиків вагоме значення мають такі моменти:

а) політичний ризик – наявність або відсутність політичної та кадрової стабільності, авторитетність місцевої влади;

б) економічний ризик – активність регіону в реалізації економічних реформ і регуляторної політики, адекватність інвестиційних намірів стратегії економічного розвитку регіону;

в) соціальний ризик – демографічне навантаження постійного населення, міжрегіональна й міждержавна міграції, грошові доходи населення, рівень розвитку соціальної інфраструктури в регіоні, кількість безробітного населення, криміногенна ситуація;

г) екологічний ризик – міра забрудненості навколишнього природного середовища, наявність зон екологічного лиха.

Забезпечити конкурентоспроможність можна лише визначеними й цілеспрямованими діями, які сприяють підвищенню конкурентоспроможності регіонального бізнесу за допомогою створення привабливих умов для його розвитку. Таким чином, регіони мають потребу в розробці інноваційно-інвестиційної стратегії розвитку, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності. За умов ринкової економіки активна роль у стратегічному розвитку належить інвестиційній політиці, яка включає такі основні елементи:

- вибір джерел і методів фінансування інвестицій;
- визначення термінів реалізації;
- вибір органів, відповідальних за реалізацію інвестиційної політики;
- створення необхідної нормативно-правової бази функціонування ринку інвестицій;
- створення сприятливого інвестиційного клімату.

Для інвестора важливі ефективність функціонування регіону та ризику. У забезпеченні ефективності особливу роль відіграє його інвестиційна привабливість, у зв'язку із чим точна й об'єктивна оцінка потенціалу та ризиків є одним із пріоритетних завдань, вирішення якого дасть змогу згодом обґрунтувати адекватні заходи щодо підвищення інвестиційної привабливості.

Стрижень стратегії й тактики економічного зростання – орієнтація структурних трансформацій на розбудову ефективної та конкурентоспроможної економіки постіндустріального типу. На переконання

В. Базилевича, структурна перебудова економіки України – процес формування оптимальної структури економіки, адекватної соціально-орієнтованій ринковій системі постіндустріального типу та стратегічним національним інтересам країни.

Основні завдання структурної перебудови економіки на сучасній технологічній і ресурсній базі є такими:

- концентрація ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку з урахуванням національної специфіки;
- зміцнення технологічних порівняльних переваг вітчизняних товаровиробників щодо зарубіжних конкурентів;
- розвиток наукомісткого виробництва;
- зменшення залежності національної економіки від імпорту товарів і ресурсів;
- збільшення частки ресурсозаощаджувального виробництва;
- подальший розвиток галузей «високих технологій»;
- підвищення рівня внутрішньої збалансованості економіки;
- створення розвиненого споживчого сектора економіки та сфери послуг [13].

У країнах із ринковою економікою значна увага приділяється актуальності дослідження факторів, які можуть негативно впливати на розвиток економіки, а також розробці випереджувальних заходів щодо їх повного чи часткового знешкодження. Саме тому вітчизняні й зарубіжні автори звертають увагу на існування суттєвих системних перешкод для формування інноваційної моделі розвитку України та руху її до статусу сучасної розвиненої країни світу. Цими перешкодами, зокрема, є такі явища:

- 1) відсутність чіткої стратегії науково-технічного й інноваційного розвитку держави;
- 2) недостатність фінансових ресурсів для забезпечення наукових досліджень і впровадження інноваційних розробок;
- 3) недовершеність нормативно-правової системи регулювання й стимулювання інноваційної діяльності на тлі частих змін і суперечливого характеру чинного законодавства та відомчих актів;
- 4) невідповідність корпоративної структури, яка формується в Україні, головним вимогам інноваційного розвитку;

5) відсутність дієвої системи пріоритетів розвитку науково-технологічної сфери;

6) повільне формування сучасного й масштабного ринку інноваційної продукції;

7) неготовність апарату державного управління до предметної діяльності, спрямованої на інноваційний розвиток суспільства;

8) фізичне й моральне старіння науково-дослідницької бази та погіршення матеріального забезпечення науки;

9) скорочення наукового потенціалу й відсутність необхідної реорганізації мережі наукових установ;

10) проблема ставлення держави до підприємницької діяльності;

11) захист прав інвесторів, новаторів, власників;

12) вилучення фінансових ресурсів в аграрних товаровиробників через недосконалу цінову політику тощо.

Оцінка й прогнозування інноваційно-інвестиційної привабливості регіонів України мають безпосередньо пов'язуватись із державною регіональною політикою, метою якої є забезпечення розвитку окремих регіонів з урахуванням сукупності факторів, зокрема раціонального використання наявного економічного й природного потенціалу, територіального розподілу праці та взаємної економічної кооперації.

З огляду на багатокладність вітчизняної економіки та систему господарських взаємозв'язків суб'єктів ринку до пріоритетних сфер інноваційно-інвестиційної діяльності, що заслуговують на державну підтримку, можна віднести такі:

- високі технології, організація яких має спрямовуватись на виробництво високотехнологічних, конкурентоспроможних на світових ринках та імпортозамінних товарів;

- забезпечення виробництва екологічно чистої продовольчої продукції за рахунок підтримки мережі фермерських та особистих підсобних господарств;

- ресурсо- й енергозберігаючі, екологічно чисті технології, необхідні для більш глибокої переробки сировини;

- сучасні засоби комунікацій, виробництво засобів транспорту та зв'язку, створення й модернізацію транспортних та інформаційних мереж.

Наведені пріоритети мають становити основу системи державних, регіональних і галузевих інноваційно-інвестиційних програм та отримати першочергову підтримку. Їх вирішення позитивно вплине на інноваційно-інвестиційну привабливість країни в цілому та її регіонів зокрема. Інноваційно-інвестиційний процес має бути врегульованим, і регіон повинен формувати ефективну інноваційно-інвестиційну політику, спрямовану на покращення її привабливості [14].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Немає єдиної методики, яка дала б змогу оцінити й прорахувати не лише ресурсну складову частину економічного потенціалу регіону, а й невикористані можливості. Саме на вирішенні цих питань зосереджуватимуться подальші дослідження й розробки. В інвестиційній привабливості важливу роль відіграють конкурентоспроможність регіональної влади, упровадження ефективних механізмів адміністративного управління та модернізація владних структур, формування базових мобілізаційних ідей для території.

Список використаної літератури:

1. Бережна І. Інвестиційно-інноваційний аспект розвитку національної економіки / І. Бережна // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 24. – С. 7–11.
2. Бондар В. Інноваційна політика України в контексті сталого розвитку та євроінтеграції / В. Бондар // Стратегія інноваційного розвитку економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lukyanenko.at.ua/_ld/6/675____.pdf.
3. Дрич А. Основні способи досягнення інвестиційної привабливості України / А. Дрич // Вісник Національного банку України. – 2010. – № 4. – С. 40–41.
4. Долішній М. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети / М. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.
5. Жулавський А. Фактори відтворення інвестиційного потенціалу регіону / А. Жулавський, Я. Кобушко // Економічний простір. – 2011. – № 45. – С. 64–74.
6. Інвестиційний рейтинг регіонів України // Економічне есе. – К. : Інститут реформ, 2002. – Вип. 2(13). – С. 134.
7. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна по-

- літика / за ред. Л. Федулової. – К. : Основа, 2005. – 522 с.
8. Крейнина М. Анализ финансового состояния и инвестиционной привлекательности акционерных обществ в промышленности, строительстве и торговле / М. Крейнина. – М. : АО «ДИК» ; МВ-Центр, 1994. – 256 с.
9. Семів С. Теоретико-методичні аспекти оцінки інвестиційної привабливості регіонів і галузей економіки / С. Семів // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект : сб. науч. трудов. – Донецк, 2001. – Ч. 2. – С. 473–475.
10. Пилипак О. Інвестиційна привабливість регіонів України: соціально-економічний аспект / О. Пилипак // Економіка України. – 2004. – № 8. – С. 82–85.
11. Уліганинець Г. Питання про сутність терміну «економічний потенціал» / Г. Уліганинець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/14.NTP_2007/Economics/21654.doc.htm.
12. Шевченко-Котенко І. Інвестиційний потенціал України / І. Шевченко-Котенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://conf.chv.ua/book/2009.pdf>.
13. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна політика / за ред. Л. Федулової. – К. : Основа, 2005. – 522 с.
14. Папп В. Пріоритетні напрями формування регіональної інноваційно-інвестиційної політики / В. Папп // Економіст. – 2007. – № 9. – С. 40–42.
-

Лещинский В. П. Взаимосвязь инвестиционной привлекательности и инновационной модели развития региона

Рассматриваются вопросы, связанные с инвестиционной привлекательностью регионов. Охарактеризована инновационная модель развития экономики страны.

Ключевые слова: инновационная модель, развитие, инвестиционный потенциал, регион, экономическая политика.

Leschinsky V. Intercommunication of investment attractiveness and innovative model of development of region

Questions are examined related to the investment attractiveness of regions. This description of innovative model of development of economy of country.

Key words: innovative model, development, investment potential, region, economic politics.

З. О. Сірик

кандидат технічних наук,
доцент кафедри прикладної механіки
Дніпропетровського національного університету
залізничного транспорту імені В. Лазаряна

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ
УСТРІЙ СЛОВАЧЧИНИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Розкрито основні етапи та їх зміст у процесі реформування адміністративно-територіального устрою Словаччини. Виокремлено основні ключові аспекти побудови нової системи територіальної організації влади. Проведено аналіз системи розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування. Визначена роль крайових органів влади в процесі координації муніципалітетів при вирішенні останніми питань територіального розвитку. Проаналізовано особливості фінансової дисципліни та джерел фінансування діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, муніципалітет, краї, фінансовий контроль, координація, територіальна організація влади, кооперація, NUTS.

Постановка проблеми. Проблематика пошуку ефективних механізмів реформування адміністративно-територіального устрою України на сьогодні знаходиться на піку своєї актуальності з декількох причин. По-перше, євроінтеграційні прагнення України досягли такого стану розвитку, коли потрібні реальні результати на шляху реформування системи державного управління суспільно-політичними процесами, а також результати деолігархізації та розширення ініціативності і спроможності територіальних громад. Саме народ України через громади повинен визначати шлях та спосіб свого розвитку в рамках загальнонаціональних та загальндержавних інтересів та орієнтирів розбудови України. По-друге, структури ЄС, як це демонструє досвід інших європейських країн, активно фінансують та підтримують процеси реформування адміністративно-територіального устрою. Тому для України в аспекті браку власних коштів, а також у силу складного соціально-економічного становища доцільно залучати саме європейських інвесторів. По-третє, на сьогодні в Україні в переважній більшості регіонів сформовано нові скликання публічних органів місцевого самоврядування, тому саме вони в термін

власної каденції мають завершити процес реформи адміністративного устрою. Але як демонструє досвід, їх треба стимулювати, причому такий стимул повинен надходити від центральних органів виконавчої влади, оскільки саме за рахунок розвитку спроможної місцевої влади можна буде вирішити низку соціально-економічних проблем територіального розвитку за рахунок формування потужного економічного базису громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема пошуку ефективних моделей адміністративно-територіального устрою для України на сьогодні знаходиться в центрі уваги багатьох учених. Особливу увагу дослідники звертають переважно на країни колишнього соціалістичного табору, враховуючи спільні вихідні умови їх демократичного розвитку. Відтак і досвід адміністративно-територіального устрою Словаччини вивчався і аналізувався такими науковцями, як О. Кучабський, І. Кресіна, А. Коваленко, Ю. Ковбасюк, М. Горлатий, Л. Приполова, А. Руснакова, В. Стефан.

Метою статті є розкриття найбільш ефективних механізмів та окремих влучних, з точки зору питання розвитку регіонів, аспектів реформи адміністративно-територіального поділу Словаччини та його регулювання на сьогоднішній день.

Виклад основного матеріалу. Сучасні тенденції в реформування адміністративно-територіального устрою країн Європи основним своїм вектором детермінували фінансову спроможність розвитку громад. Центральна влада не повинна фінансувати регіональний розвиток, а повинна створювати умови для розвитку регіонів. Саме таким чином можна охарактеризувати квінтесенцію сучасної європейської регіональної політики. Відтак фінансова складова займає важливе місце в адміністративно-правовому регулюванні статусу адміністративно-територіальних одиниць країн-членів ЄС.

Особливо фінансова спроможність регіонів набуває значення в контексті інтеграції країни до структур ЄС, участі у програмах, що фінансуються Союзом, а також у програмах транскордонного розвитку. Все це створює одну важливу передумову для будь-якої держави: впорядкування власного адміністративно-територіального устрою та дивізіонування території під стандарти ЄС.

О. Кучабський зазначає, що більшість держав, проводячи реформу адміністративно-територіального устрою, систему адміністративних одиниць намагалася адаптувати до вимог NUTS – номенклатури територіальних одиниць для статистики – єдиної системи класифікації, яка розроблена ЄС із метою надання фінансових ресурсів регіонам, передусім найвідсталішим. Загалом NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких – NUTS – 1–3 є регіональними, а два – NUTS 4–5 – місцевими одиницями регіональної статистики ЄС. Регіони першого рівня – NUTS 1 – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рівня – NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи (певною мірою щось на кшталт українських областей). Регіони третього рівня – NUTS 3 – графства, префектури тощо. Приблизно вони співвідносяться з групою українських адміністративних районів. Критеріями визначення рівнів NUTS для територіальних одиниць є такі: NUTS 1 – від 3 до 7 млн, NUTS 2 – від 800 тис. до 3 млн, NUTS 3 – від 150 до 800 тис. жителів. Розроблено також класифікацію для дрібніших адміністративно-територі-

альних одиниць: території, менші за NUTS 3 (сільські райони), віднесені до NUTS 4, а первинні, базові одиниці – до NUTS 5. При цьому розподіл таких регіонів суттєво коливається від держави до держави та в залежності від різних євро регіонів. Щодо Словаччини, то майже всі її адміністративно-територіальні одиниці відносяться до категорій NUTS 3 [4].

Конституційно-правовий статус адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня в Словаччині має забезпечити виконання функції: проміжної ланки в системі територіальної організації держави між політичним центром у державі та населенням; «буфера» між інтересами різних рівнів, реалізація яких забезпечується через відповідні органи публічної влади. На регіональному рівні реалізація загальнодержавних інтересів у Словаччині здійснюється через регіональні органи державної влади. Аналіз багатьох конституцій країн Європи дозволяє помітити важливу тенденцію: технологія законотворення та техніка нормотворення європейських держав базується на традиції – не визначати систему адміністративно-територіальних одиниць на конституційному рівні. Окремі відповідні положення щодо системи адміністративно-територіального устрою здебільшого згадуються в розділах Конституції, предметом регулювання яких є інститут місцевого самоврядування або її загальні положення. Такий підхід у Конституції Словаччини від 01.09.1992 року уособлено в частині четвертій «Органи місцевого самоврядування». При цьому слід відмітити, що Конституція Словацької Республіки не повністю визначає елементи системи адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до її ст. 64 основною одиницею місцевого самоврядування є муніципалітет, а «одиниці самоврядування вищих рівнів та їх органів визначаються законом» [3].

Слід зазначити, що з моменту здобуття незалежності Словаччиною реформування системи адміністративно-територіального устрою в цій країні відбувалося в три етапи [5]:

– перший етап (1990–1996 роки) ознаменувався шляхом реформування постсоціалістичного устрою країни та завершив-

ся прийняттям нової нормативно-правової бази. Так, за Законом «Про територіальний і адміністративний поділ Республіки Словаччини» (1996 р.) було створено 8 країв і 79 округів;

– другий етап (1996–1998 роки) характеризувався адаптацією нового законодавства до соціально-економічних реалій розвитку Словаччини в демократичному європейському просторі;

– третій етап (1998–2004 роки) характеризувався процесами євроінтеграції. В 1998 році в Словаччині було встановлено 3 регіональні та 2 місцеві рівні. Нині територіальна систематизація Республіки має такий вигляд: NUTS 1(1) – Словаччина, NUTS 2(4) включає: Братиславський край, Західну Словаччину, Центральну Словаччину, Східну Словаччину; NUTS 3(8) – це вісім країв: Братиславський, Тернавський, Нітранський, Тренчинський, Бансько-Бистрицький, Жилінський, Кошицький, Прешовський. Місцеві рівні представлені LAU 1, що складаються з LAU 2 (населені пункти). З 1 січня 2002 р. почала діяти нова система територіального державного устрою, яка передбачала існування низової ланки самоврядування – муніципалітетів, і другої ланки – адміністративних країв (областей). Відповідні поправки були внесені і до Конституції, в якій адміністративний край став називатися територіальною одиницею більш високого рівня. При цьому в рамках самоврядування не існує підлеглості населених пунктів на крайовому рівні [2].

З огляду на зазначене можна стверджувати: реформи територіальних структур у європейських країнах передусім спрямовані на формування стабільної системи управління як на регіональному, так і на місцевому рівнях, що відповідає вимогам ЄС. Отже, запровадження системи NUTS у зарубіжних державах здійснювалося переважно після проведення реформи адміністративно-територіального устрою. При адаптації системи адміністративно-територіального устрою до вимог NUTS у тих випадках, коли окремі рівні не відповідали зазначеним вимогам, тоді відбувалося їх об'єднання з новими утвореними регіонами [5].

Аналіз системи територіальної організації влади в Словаччині демонструє, що

державну владу на регіональному та районному рівнях здійснюють відповідні адміністрації; місцеве самоврядування на рівні регіонів, у містах та сільських громадах реалізується через органи місцевого самоврядування, приматорів (мерів) і старост. Обидва рівні самоврядування в Словаччині – край і населений пункт – є самостійними самоврядними й адміністративними одиницями, юридичними особами з власним майном і фінансовими коштами. Обов'язки на них можуть бути покладені тільки відповідно до приписів закону. При цьому їм може бути доручено (делеговано) виконання окремих завдань держави на умовах, визначених у Конституції і законах. Структура муніципалітету: староста (мер), якому підпорядковується адміністрація і міліція населеного пункту; громадське представництво. Представництво муніципалітету складають його депутати. Депутати обираються на чотирирічний термін жителями села, що постійно проживають на його території. Вибори депутатів здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням. Староста муніципалітету обирається жителями, що постійно проживають на його території, на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням на чотирирічний термін. Староста муніципалітету є виконавчим органом муніципалітету; він здійснює управління муніципалітетом і представляє його зовні. Самоврядування населених пунктів у Словаччині однорівневе. Винятком є два найбільш великих словацьких міста – столиця країни Братислава і друге за величиною місто Кошице. У цих містах сформована дворівнева система місцевого самоврядування – мерія і міські частини (райони). Відповідні особливості організації місцевого самоврядування закріплені на законодавчому рівні і підтверджені статутами обох міст [2].

Слід акцентувати увагу на першому і надзвичайно важливому висновку щодо реформування системи адміністративно-територіального устрою в Словаччині після здобуття країною незалежності від соціалістичної спадщини та опанування демократичного способу врядування. Мова йде про компіляцію критеріїв для

адміністративно-територіальних одиниць зі стандартів NUTS. Словаччина, одразу стратегічно визначившись із пріоритетом євроінтеграції і прийнятті європейського законодавства і європейських принципів, розпочала тривалий процес реформ, взявши за основу стандарти ЄС у всіх сферах державно-управлінських відносин із самого початку. Фактично уряд Словаччини, не створюючи власного управлінського продукту, домогся надзвичайних результатів у запровадженні демократичних стандартів управління.

Що стосується системи органів місцевого врядування та їх повноважень, то вони умовно можуть бути розділені на дві групи. Першу групу складають так звані первинні компетенції самоврядування (або власні повноваження): місцеві комунікації, громадський транспорт, житло, водопостачання, каналізація, прибирання територій і утилізація сміття, озеленення, охорона довкілля, дошкільні та інші освітні установи (музичні школи, школи мистецтв), деякі категорії соціальних установ, поліклініки і окремі категорії лікарень, місцеві установи культури, місцева мілі-

ція, збирання місцевих податків і зборів тощо. Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати підприємницьку діяльність у рамках, установлених законодавством. Друга група – це делеговані повноваження, тобто компетенції у сфері державного управління, які з позиції державних інтересів можуть ефективніше виконувати органи місцевого самоврядування. Держава делегує відповідні повноваження місцевому самоврядуванню, проте при цьому несе відповідальність за якість послуг, що надаються, управління делегованими службами, а також за їх фінансування. Органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані повноваження від імені держави. Найчастіше органам місцевого самоврядування делегуються окремі повноваження у сфері освіти, з реєстрації актів цивільного стану, видачі дозволів на будівництво та ін. [2].

Загалом система розподілу повноважень на власні та делеговані, а також наповнення того та іншого кейсів не викликає особливого здивування та інтересу. Уряд Словаччини знову ж таки пішов досить коротким шляхом, імплементувавши у власну систему державно-правового регулювання адміністративних відносин найкращі моделі організації систем місцевого самоврядування, запозичені в країнах ЄС. Разом із тим заслуговує на увагу незвичайний механізм контролю та регулювання діяльності таких органів.

Передача органам місцевого самоврядування низки повноважень державного управління і виділення фінансових ресурсів на здійснення ними делегованих повноважень впливає на організацію системи фінансового контролю на муніципальному рівні. Якщо фінансовий контроль за діяльністю муніципалітетів у частині виконання власних повноважень здійснює головний контролер самоврядування населеного пункту, що обирається показним органом муніципалітету на шестирічний термін, то фінансовий контроль за реалізацією делегованих повноважень здійснюють «зовнішні» органи фінансового контролю: спеціалізований орган державного фінансового контролю – Вище контрольне управління, а також органи виконавчої влади, наділені відповідними

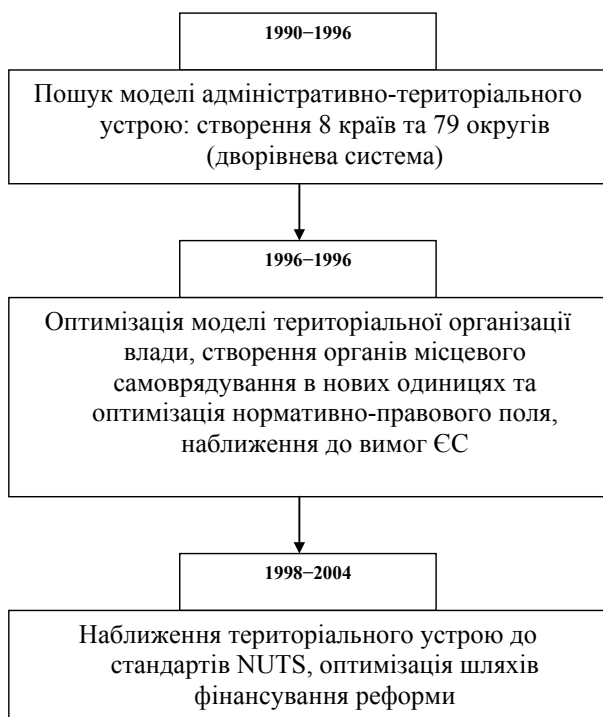


Рис. 1. Шлях реформування системи адміністративно-територіального устрою Словаччини

контрольними повноваженнями – уряд і Міністерство фінансів [7].

Важливим аспектом територіальної організації влади в Словаччині, на який доцільно та необхідно звернути увагу в практиці реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, є питання кооперації та координації. Органи місцевого самоврядування обласного (крайового) рівня самостійно вирішують дуже мало питань, оскільки джерела їх фінансування надзвичайно обмежені. Натомість вони виступають ініціаторами, координаторами, регуляторами, арбітрами та гарантами кооперації між органами місцевого самоврядування найнижчого рівня. Фактично вони виступають свого роду центром акумуляції адміністративних, фінансових та інших ресурсів, використання яких дасть змогу вирішувати надзвичайно складні проблеми міжмуніципального розвитку. Подібна координація здійснюється на засадах добровільної кооперації, однак соціальний та економічний ефект від цього є відчутним. До того ж, найчастіше вирішуються такі проблеми, які складно з фінансової точки зору вирішити муніципалітету самостійно.

Для зниження рівня економічних і соціальних асиметрій у Словаччині використовуються головним чином європейські інструменти когезивної політики (так звані структуральні фонди) та Європейський фонд із розвитку провінції. Наступними інструментами виступають гранти уряду в регіонах із високим рівнем безробіття. При цьому в Словаччині є й інституціональне забезпечення розподілу залучених фінан-

сових ресурсів, у тому числі і на грантовій основі. Рада уряду СР із питань регіональної політики є координаційним, консультативним та ініціативним органом уряду з питань, що стосуються регіональної політики, допомоги з передвступних програм PHARE, ISPA, SAPARD, використання структуральних фондів. До її головних завдань належить нагляд за діяльністю всіх зацікавлених міністерств і центральних органів державного управління, інших організацій та інститутів у сфері регіональної політики [6].

Реформи 2002–2005 рр. у Словаччині утвердили дворівневу систему регіонального управління та самоврядування. Було утворено 8 самоврядних країв, у тому числі Кошицький та Пряшівський, з якими Закарпатська область у рамках діяльності Карпатського євро регіону підтримує тісні контакти та плідно співпрацює. Після цього відбулася децентралізація влади, тобто передача повноважень більшості функцій державного управління урядам самоврядних країв та територіальних громад сіл і міст – власне туди, де громадяни живуть. Було ліквідовано районну ланку управління, а її повноваження передано до громад міст і сіл, які тепер стали головною ланкою місцевого самоврядування. До компетенції уряду самоврядного краю віднесено питання територіального планування і регіонального розвитку, утримання та експлуатації доріг, міжміського транспорту, утримання середніх шкіл і закладів охорони здоров'я, культури, соціальних установ – все, що належить до соціальної сфери, а також транскордонне і міжрегіональне співробітництво [7].

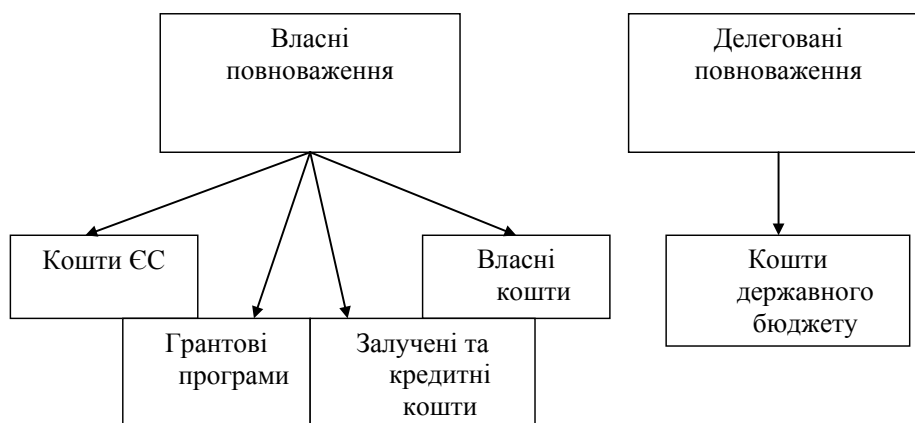


Рис. 2. Джерела фінансування повноважень органів місцевого самоврядування

Таким чином, місцеве самоврядування має надзвичайно розгалужену систему джерел фінансування власних проектів, але при цьому ключову функцію – контроль – здійснює все ж таки держава.

Висновки. Підбиваючи підсумки досвіду Словаччини в проведенні адміністративної реформи та впорядкуванні адміністративно-територіального устрою, можна виокремити низку важливих для України аспектів.

По-перше, звертає на себе увагу швидкість проведених реформ. За менш ніж десять років Словаччина повністю перетворила соціалістичну модель територіального управління, створивши дієву систему органів місцевого самоврядування та державного управління регіональним розвитком. Швидкість реформ завдячує правильному стратегічному орієнтуванню уряду Словаччини на критерії регіонального устрою та фінансової децентралізації, запроваджені ЄС.

По-друге, важливу роль у процесах реалізації функцій органів місцевого самоврядування відіграє фінансова складова. Головним чином мова йде про фінансовий контроль із боку держави за використанням коштів бюджетів різного рівня при фінансуванні делегованих повноважень, а також інститути публічного і громадського контролю при фінансуванні процесу реалізації власних повноважень.

По-третє, велика роль у процесі ефективного вирішення проблем територіального розвитку відіграє координація зусиль різних громад, що є функцією органів державного управління районного рівня. Виступаючи гарантом та регулятором відносин між різними муніципалітетами, органи крайового рівня створюють передумови для стабільного співробітництва.

По-четверте, реформа адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування у Словаччині відбувається при активному залученні коштів ЄС та різних грантових програм, при-

значених для розбудови демократичного суспільства.

Список використаної літератури:

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / [І. Кресіна, А. Коваленко, К. Вітман, О. Скрипнюк, Є. Перегуда, О. Стойко, О. Кучабський, В. Явір]; За ред. І. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. Ковбасюка, М. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с.
3. Артеменко В. Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.csi.org.ua/?p=272>.
4. Кучабський О. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи / О. Кучабський. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/dutp/20062/txts/REGIONALNE%5C06kogkar.pdf>.
5. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України // Віче. – № 12. – 2013.
6. Руснакова А. Регіональна політика Словаччини та інтеграція до європейських структур / А. Руснакова. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2008/5-6/200805.html>.
7. Система державного управління Республіки Словаччина: досвід для України : наук. вид. / укладач Х. Дейнега; за заг. ред. Ю. Ковбасюка, М. Орлатого. – К.: НАДУ, 2011. – 52 с.
8. Штефан В. Опыт зарубежных государств – членов Европейского Союза в реформировании административно-территориального устройства // Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України: монографія / І. Кресіна, А. Береза, К. Вітман та ін. / за ред. І. Кресіної. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України // Вид. «Логос», 2013. – 296 с.

Сирык З. О. Административно-территориальное устройство Словакии: опыт для Украины

Раскрыты основные этапы и их содержание в процессе реформирования административно-территориального устройства Словакии. Выделены основные ключевые аспекты построения новой системы территориальной организации власти. Проведен анализ системы распределения полномочий между органами местного самоуправления. Определена роль краевых органов власти в процессе координации муниципалитетов при решении последних вопросов территориального развития. Проанализированы особенности финансовой дисциплины и источников финансирования деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, муниципалитет, края, финансовый контроль, координация, территориальная организация власти, кооперация, NUTS.

Siryk Z. Administrative division of Slovakia: experience for Ukraine

During the analysis of baseline and goals of administrative structure and system of territorial organization of power reforming in Slovakia, it was found that key criteria for reform began to requirements of NUTS system. It was found that after gaining independence, process of administrative and territorial structure reforming took place in three phases, formal completion of which was declared in 2004. Also in article key aspects of building a new system of territorial organization of power were determined. The levels of public administration areas (regional and district), and levels of local government (region and town) were identified. An analysis of distribution of powers between local authorities was done. The effectiveness of experience of administrative-territorial unit reforming in Slovakia can be palpable for Ukraine in framework of Carpathian Euroregion, which includes Košice and Prešov as a self-governing territory of Slovakia and Zaccarpatskaya oblast of Ukraine.

Key words: administrative divisions, municipality, province, financial control, coordination, territorial organization of power, cooperation, NUTS.

Г. М. Шаульська

аспірант, головний консультант
науково-організаційного відділу
Інституту законодавства Верховної Ради України

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ВЛАДИ: СПРОБА КОНЦЕПТУАЛЬНОГО АНАЛІЗУ

У статті проаналізовано роботу органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації механізмів влади, перелічені деякі фактори, що свідчать про необхідність їх реформування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, децентралізація, територіальна громада, депутати.

Постановка проблеми. Численні внутрішні та зовнішні виклики, які постали на сучасному етапі розвитку нашої держави, призвели до необхідності невідкладного реформування старої системи адміністративно-територіального устрою та бюрократичного державного управління, що дісталась нам у спадщину від колишнього Радянського Союзу. За більше ніж два десятки років ми так і не наважилися зробити цей рішучий, але вкрай необхідний крок задля подальшого демократичного розвитку України. І лише революційні події, що стали серйозним потрясінням для нашого суспільства, дали поштовх для вирішення цієї проблеми. На ґрунті політичних дискусій та навіть спекуляцій щодо можливості федералізації окремих територій України логічним кроком стала підготовка до проведення децентралізації влади в країні, тобто передачі значних повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Децентралізації, яка б забезпечила формування повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях територіального устрою з наданням необхідних ресурсів органам місцевого самоврядування, широких, усебічних повноважень та відповідальності. Саме децентралізована модель влади, як свідчить досвід багатьох країн світу, наближення влади до її джерела – народу,

може стати необхідним фактором успішного подальшого демократичного розвитку нашої країни.

Така актуальність місцевого самоврядування в Україні призвела до нової хвилі підвищення уваги до нього, до обговорення його проблем, пошуків шляхів їх вирішення, вивчення досвіду зарубіжних країн.

Чимала робота у цьому напрямі була зроблена і в попередні роки: закладено конституційні засади місцевого самоврядування [1], ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування [2], прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування [3, 4, 5].

Великої уваги заслуговує внесок і вітчизняних науковців, які десятки років займаються питаннями місцевого самоврядування за різними його напрямками: вивчають становлення та розвиток місцевого самоврядування, управлінські та правові аспекти; аналізують фінансово-економічні складові; досліджують місцеве самоврядування у політичному контексті. Найвідоміші з них: М. Баймуратов, О. Батанов, П. Біленчук, В. Борденюк, П. Ворона, І. Дробот, А. Коваленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, Р. Мінченко, Ю. Молодожон, М. Орзіх, В. Погорілко, Х. Приходько, М. Пухтинський, С. Серьогіна та багато інших.

І науковці, і практики зазначають, що існуюча система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб

суспільства. Робота органів місцевого самоврядування у переважній більшості територіальних громад не надає її жителям якісних та доступних публічних послуг, не створює умови для розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, тому потребує реформування. В численних наукових роботах зазначені фахівці наголошують на тому, що формування нової системи місцевого самоврядування шляхом децентралізації має забезпечити стабільність на місцях, залучення громадян до прийняття управлінських рішень, врахування інтересів громад, регіонів та держави.

Яким же чином здійснити ці важливі перетворення з найменшими болісними відчуттями у суспільстві та з максимально ефективним кінцевим результатом? Це питання дуже важливе, адже від успішності його вирішення залежить майбутній подальший розвиток нашої держави.

Децентралізація влади, передача повноважень органам місцевого самоврядування – процес, який потребує на лише політичної волі провладних сил, а й готовності представників органів місцевого самоврядування цю владу прийняти, забезпечити її ефективну реалізацію. Цей процес потребує певного часу, відповідної фахової підготовки спеціалістів, широкої інформаційної кампанії, готовності громадськості до відповідних змін.

Отже, **метою** цієї статті є з'ясування проблемних питань формування спроможності та відповідальності органів місцевого самоврядування в ході децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1].

До органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять також районні та обласні ради [1, 3].

Органами місцевої влади в АРК Закон України «Про Автономну Республіку Крим» від 17 березня 1995 р. називає сільські, селищні, районні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи [6].

Існує багато наукових визначень «органу місцевого самоврядування». Так, В. Кравченко та М. Пітчик визначають його як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних, і являє собою колектив громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [7, с. 192–193].

Науковці та практики умовно розділяють місцеві ради на три групи. До першої належать сільські, селищні, міські ради – це так звані ради «базового рівня». Вони представляють територіальну громаду відповідного села, селища або міста, утворюють власний виконавчий орган, здійснюють повноваження щодо забезпечення життєдіяльності населеного пункту в межах, передбачених законодавством. Очолює сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи сільський, селищний, міський голова, який обирається на виборах прямим виборчим правом.

До другої групи відносять районні в місті ради, які є представницьким органом районної у місті громади, що не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради є виконавчий комітет, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради за пропозицією голови відповідної ради.

До третьої умовної групи відносять районні та обласні ради, які визначені як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, передбачених Конституцією України, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Голова районної та обласної ради обирається радою зі складу депутатського корпусу.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» всі рівні рад утворюють постійні комісії, які є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Районні та обласні ради можуть утворювати президію (колегію) ради (дорадчий орган), до складу якої входять голова ради, заступник голови районної, районної у місті ради чи перший заступник, заступник голови обласної ради, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Районні та обласні ради не мають власного виконавчого органу. Натомість законом передбачено створення виконавчих апаратів, які забезпечують здійснення радами повноважень, наданих Конституцією України та іншими законами. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради. Його структура та чисельність визначаються відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Такими органами представлене на сьогодні місцеве самоврядування в Україні, призначення яких, як передбачено законодавством, – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання територіальним громадам якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Як бачимо, для діяльності органів місцевого самоврядування передбачене достатнє законодавче та організаційне

підґрунтя. Але на практиці маємо неефективний результат їх роботи. І перша, чи не найголовніша причина цього, на нашу думку, – це диспропорція розподілу повноважень як між рівнями місцевих рад, так і між радами та органами виконавчої гілки влади. Не секрет, що більша частина повноважень місцевого самоврядування на місцях делегована органам державної виконавчої влади (обласним та районним державним адміністраціям). На рівні сільських, селищних, міських рад – до виконавчих комітетів місцевих рад, що одноосібно (тобто без участі територіальних громад) формуються сільськими, селищними та міськими головами. Такий стан справ призводить до розриву ланцюга: громада – публічна влада, нівелює роль жителів відповідних територій в її організації та функціонуванні, зводить місцеве самоврядування до неефективного результату роботи.

Протягом багатьох років вибудовувалася централізація повноважень по вертикалі органів виконавчої влади, які зміцнювалися фінансовими та кадровими ресурсами, та, відповідно, біднішали всі рівні органів місцевого самоврядування. Найкращою ілюстрацією цього є зведений бюджет, в якому передбачено значний перерозподіл коштів на місцеві потреби «зверху вниз». Навіть сьогодні після деяких законодавчих кроків фінансової децентралізації територіальні громади не зміцнилися ні фінансово, ні організаційно.

Наслідком такої політики стало те, що передбачені законодавством соціальні та адміністративні послуги: дошкільна, середня та професійно-технічна освіта, профілактика захворюваності, первинна та вторинна медична допомога, надання комунальних послуг, громадського порядку, транспортне обслуговування тощо – органи місцевого самоврядування виконувати не спроможні. Здійснювати ці функції на сьогодні здатні лише самодостатні міські ради. Більшість сільських та навіть рад малих містечок через брак фінансових та кадрових ресурсів надавати весь перелік публічних послуг не мають можливості, не говорячи вже про їх якість. Як результат, маємо відтік насе-

лення до великих міст, невпинне відмирання сіл та містечок.

Схема майже всюди в країні одна: закривається школа (через брак коштів на її утримання), зупиняють роботу об'єкти інфраструктури, підприємства, що наповнювали місцевий бюджет, і поступово відмирає село чи містечко. Тому збідніння громад сіл та маленьких містечок людськими ресурсами (населенням працездатного віку) – це друга велика проблема, яка тягне за собою вже цілий спектр проблем економічного та соціального характеру.

Одним із кроків часткового вирішення цього питання стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8], який викликав багато суперечок та дискусій як серед науковців, так і серед практиків. Закон мав би сприяти підвищенню економічної та фінансової спроможності територіальних громад, але практики наголошують, що саме по собі об'єднання громад не призведе до покращення, і застерігають владу від «добровільно-примусових» рухів у цьому напрямі. Ефективність закону напевно ми побачимо скоро, поки не буде вирішена проблема перерозподілу повноважень та справжньої децентралізації, тобто повернення ресурсів громадам стосовно розпорядження землею, водою, лісовими насадженнями, корисними копалинами місцевого значення, реєстрації договорів оренди землі, підприємств та багато інших.

Серед проблем, з якими стикаються на сьогодні органи місцевого самоврядування, не можна оминати ще одну – якість кадрового складу. Постійні експерименти з місцевим виборчим законодавством: мажоритарна система, пропорційна, мажоритарно-пропорційна 50 на 50% – це гра, яка ведеться вже більше двох десятиріч і не сприяє створенню умов для стабільності та розвитку місцевих громад. Врешті-решт нашому суспільству вже час визначитися з кращою системою обрання місцевих рад та припинити ці експерименти. Жителі громади (виборці) у чергову/позачергову виборчу кампанію мають чітко знати свої права обирати та бути обраними.

Особливість кожних місцевих виборів – надмірне оновлення кадрового складу органів місцевого самоврядування. Новобраний сільський, селищний чи міський голова часто звільняє з ключових посад виконавчого органу (а інколи повним складом) працівників, які, як правило, є «командою» його попередника, і приймає на роботу нових, створює свою команду. При цьому не враховуються ні досвід, ні кваліфікація працівників. Таку практику тривалі роки спостерігаємо майже повсюдно. Через цю нестабільність в органах місцевого самоврядування немає належних умов для нарощування кадрового потенціалу. Окрім того, досить часто втрачаються соціально-економічні напрацювання, які «нова команда» не використовує, а починає розробляти свої.

Чи не з цього витікає ще одна проблема органів місцевого самоврядування – корупція в місцевих радах? Навіть посилення антикорупційного законодавства, зокрема прийняття Закону України «Про запобігання корупції» [9], напевно не буде мати ефективний результат у повній мірі при такому підході до формування кадрів.

Політизація місцевого виборчого законодавства заважає обирати і якісний депутатський склад рад. Це також серйозна проблема, адже від депутатів ради, делегованих представників громад, залежить взаємозв'язок жителів територіальних громад і органів публічної влади, ефективність у цілому місцевого самоврядування.

Таким чином, на нашу думку, законодавцям варто було б уважніше поставитися до питання виборчого законодавства, за яким обираємо місцеві ради, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування та виокремлення політичних посад. Крім того, необхідно передбачити системний підхід у кадровій політиці та законодавчо закріпити безперервність роботи посадових осіб місцевого самоврядування. І тільки забезпечивши стабільний склад працівників, можна буде говорити про організацію їх якісної роботи, реалізацію дієвої кадрової політики на місцях, удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів

місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, запровадження професійних програм підготовки для органів місцевого самоврядування тощо.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що це далеко не весь перелік проблем, що мають органи місцевого самоврядування напередодні децентралізації влади – однієї з найголовніших реформ, яку необхідно втілити для подальшого успішного демократичного розвитку нашої країни. Але навіть короткий огляд дозволяє зробити деякі висновки.

Для розвитку місцевого самоврядування та діяльності його органів протягом попередніх років було напрацьовано законодавче та організаційне підґрунтя. Закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Але маємо беззаперечний факт неефективного результату роботи. Для цього є декілька причин:

- диспропорція розподілу повноважень між різними рівнями місцевих

- рад, надмірна централізація влади та фінансових ресурсів через делегування більшості повноважень органам виконавчої влади;

- наслідком такої політики є: ненадання місцевими радами територіальним громадам повного спектру соціальних та адміністративних послуг, які передбачені законодавством, та відтік населення з сіл та містечок до великих міст;

- збідніння громад сіл та містечок людськими ресурсами (населенням працездатного віку) тягне за собою цілий спектр проблем економічного та соціального характеру, подолати які місцеві ради та їх громади самотужки неспроможні;

- недосконалість виборчого законодавства (постійна його зміна), за яким обираються місцеві ради, надмірна політизація служби в органах місцевого самоврядування – суміщення політичних і адміністративних посад – призводить до проблем якості кадрового складу місцевих рад та депутатського корпусу;

- не рідкісним явищем в органах місцевого самоврядування є і прояви корупції.

З таким далеко не повним багажем проблем органи місцевого самоврядування підійшли до важливих перетворень у нашому суспільстві – децентралізації влади, яка має докорінно змінити і їх діяльність, і життя кожного громадянина нашої держави. Чи спроможні вони відповідально та успішно реалізувати такі важливі суспільству реформи? Якби не були в тому сумніви, маємо впевненість, що рушійна сила місцевого самоврядування – територіальна громада, яка вже показала свою здатність самомобілізуватися в складних життєвих обставинах, не залишить місцеві ради, у разі такої необхідності, без поштовху до проведення реформаційних перетворень. І готовність чи неготовність представників органів місцевого самоврядування прийняти нові, більш широкі повноваження, забезпечити їх ефективну реалізацію – це питання, яке вирішиться в процесі, навіть якщо будуть певні кадрові втрати. Адже подальший демократичний розвиток нашої держави є незворотнім.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. Ратифікована Законом № 452/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994_036.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>.
4. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15/page2>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року № 2493-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2493-14/page2>.

6. Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17 березня 1995 року № 95/95-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/95/95-%D0%B2%D1%80>.
7. Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с. (С. 192–193).
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19>.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 № 1700-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/1700-18/page5>.

Шаульская Г. Н. Органы местного самоуправления в условиях децентрализации механизмов власти: попытка концептуального анализа

В статье проанализирована работа органов местного самоуправления в Украине в условиях децентрализации механизмов власти, перечислены некоторые факторы, свидетельствующие о необходимости их реформирования.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, децентрализация, территориальная громада, депутаты.

Shaulsky G. Local government in conditions of decentralization of power mechanisms: an attempt to conceptual analysis

The article analyzes work of local governments in Ukraine in terms of decentralization of power mechanisms are some of factors indicative of need for their reform.

Key words: local government, decentralization, local community, members.

Л. П. Ящук

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОФІЛАКТИКА СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються підходи багаторівневого управління щодо профілактики соціального сирітства. Зокрема проаналізовано наддержавний рівень, а саме діяльність спеціалізованої структури ООН – ЮНІСЕФ, що займається проблемами сиріт у світі. На національному рівні окреслено сформовану систему органів державної влади й місцевого самоврядування, що займаються питаннями забезпечення прав дитини, а також протидії соціальному сирітству. Зазначено рівень територіальних громад та рівень неурядових організацій. Наголошено, що між різними рівнями органів опіки та піклування немає ієрархічної підпорядкованості, підзвітності, підконтрольності та належної взаємодії. Однак, застосувавши принцип субсидіарності, можна уникнути дублювання повноважень та всіх протиріч.

Ключові слова: наддержавний рівень, національний рівень, регіональний рівень, місцевий рівень, рівень територіальної громади, рівень неурядових організацій, профілактика соціального сирітства, субсидіарність.

Постановка проблеми. Одним із успадкувань радянської системи є досить розповсюджене переконання українського суспільства в тому, що головну відповідальність за здоров'я, благополуччя та добробут дітей, особливо позбавлених батьківського піклування чи тих, що мають ризик бути його позбавленим, несе держава. Очевидним є те, що діюча система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері соціального захисту дітей залишається нескоординованою, відповідальність розділена між різними центральними та місцевими органами виконавчої влади. Тож розглянемо підходи багаторівневого управління щодо профілактики соціального сирітства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У своїх роботах науковці в різних аспектах висвітлюють тему соціального сирітства. Зокрема, сирітство як соціальну проблему, сирітство як предмет міждисциплінарного дослідження розглядає О. Терновець, причини виникнення соціального сирітства –

І. Галатир, Л. Кальченко, на необхідність концентрації первинної профілактики у місцевому самоврядуванні з залу-

ченням ресурсів органів виконавчої влади та громадських, благодійних організацій вказують М. Бутко та Ю. Харченко.

Не зважаючи на ґрунтовність наукових робіт, методи профілактики соціального сирітства в умовах формування багаторівневого управління в Україні є малодослідженими.

Метою статті є дослідження профілактики соціального сирітства в умовах багаторівневого управління.

Виклад основного матеріалу. На наддержавному рівні головним органом, що займається проблемами сиріт у світі, є ЮНІСЕФ – спеціалізована структура ООН, створена 11 грудня 1946 року, що є основною силою боротьби за права і свободи дитини, а також за краще життя для дітей. Маючи свої представництва майже у кожній країні світу, ЮНІСЕФ може проводити комплексну програму своєї діяльності.

Увесь комплекс міжнародних правових стандартів щодо соціально-правового захисту дітей охоплює міжнародний правозахисний документ, який ратифікували практично всі країни світу – Конвенція про права дитини, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р. на тридцяті річницю Декларації 1959 р.

Україною Конвенція ООН про права дитини ратифікована 27 лютого 1991 р. на підставі Постанови Верховної Ради Української РСР «Про ратифікацію Конвенції про права дитини» від 27.02.1991 № 789-XII [11], яка наголошує: «Діти повинні зростати в сімейному оточенні, а сім'ям мають бути надані необхідний захист і підтримка, адже тільки сімейне середовище здатне забезпечити дитині умови для повноцінного розвитку та дає шанс на щасливе майбутнє».

На національному рівні сформовано систему органів державної влади й місцевого самоврядування, які займаються питаннями забезпечення прав дитини, а також протидії соціального сирітства.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону дитинства» [19] державну політику у сфері дитинства визначає Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган. У тому ж законі України знайшли своє відображення і основні положення Конвенції, зокрема визначено, що охорона дитинства в Україні – стратегічний загальнонаціональний пріоритет, і з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіти, соціальний захист та всебічний розвиток встановлює основні засади державної політики у цій сфері.

Приймаючи закони, парламент створює правову базу для зміцнення сім'ї, захисту дітей та профілактики соціального сирітства.

Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина та захист прав кожного на території України, у тому числі і дітей, здійснюється Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, якого призначає та звільняє з посади Верховна Рада України. Крім того, при Уповноваженому Верховної Ради з прав людини діє представник Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності.

Згідно з Конституцією України [5] гарантом дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина є Президент України. Уповноважений Президента України з прав дитини при Президенті України [8] забезпечує здійснення Пре-

зидентом України конституційних повноважень щодо дотримання конституційних прав дитини та виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері.

Кабінет Міністрів України [13] забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо охорони дитинства через розробку і здійснення відповідних цільових загальнодержавних програм. Однією з провідних цілей загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р. є організація результативної роботи щодо запобігання соціального сирітства, реабілітації бездоглядних та безпритульних дітей, розвитку сімейних форм виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, активізацію громади шляхом залучення її представників до планування змін в інтересах дітей та їх упровадження на місцевому рівні.

Координація та методологічне забезпечення діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у цій сфері покладено на Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики).

До повноважень Мінсоцполітики віднесено забезпечення формування та реалізації державної політики, зокрема у сфері праці та соціальної політики, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї [12].

До структури Міністерства належать Департамент захисту прав дітей та усиновлення, Департамент сімейної, гендерної політики та протидії торгівлі людьми, Управління профілактики соціального сирітства, діяльність яких спрямована на забезпечення захисту прав, свобод та інтересів дітей.

На обласному, міському та районному рівнях реалізацію державної політики у сфері захисту прав дітей, запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, координацію діяльності у сфері захисту прав дитини забезпечують служби у справах дітей [16]. Обласні ради затверджують, а місцеві державні адміністрації розробляють та здійснюють регіональні програми розвитку сімейних форм виховання та соціального захисту дітей, поз-

бавлених батьківського піклування. За часи незалежності в Україні створені служби, установи та дорадчі органи, основною функцією яких є захист прав дитини: служби у справах дітей, відділи у справах сім'ї та молоді, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. На сьогодні спеціальні установи для дітей та громадські формування підпорядковані різним органам державної влади [20].

Дітям, які опинились у складних життєвих обставинах, для надання послуг тимчасового перебування є центри соціально-психологічної реабілітації дітей. Однак, незважаючи на свій потужний потенціал у наданні дітям індивідуальної психологічної та коригувальної допомоги, ці заклади є малочисельними і знаходяться віддалено від місця проживання дітей. Пройшовши курс реабілітації, дитина повертається до батьків, де залишаються ті ж проблеми, які були до перебування дитини в закладі. Це з часом викликає необхідність повторного ізолювання дитини від сім'ї [6]. Як правило, діти, що проживають у малозабезпечених сім'ях, ризикують потрапити до інтернатних закладів за заявою батьків у зв'язку з неспроможністю задовольнити їх потреби через бідність чи безробіття. Перебування дітей у спеціалізованих закладах розглядається батьками як єдина можливість для їх дитини отримати належні соціально-бутові умови, медичну допомогу та освіту, що є великою помилкою, оскільки між батьками та дітьми руйнуються родинні зв'язки.

Соціальні послуги, що не передбачають вилучення дитини із сім'ї, надаються центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді [3]. Проте такі центри функціонують на рівні області, району та міста. Натомість заклади базової, первинної ланки – на рівні сільської та селищної громади – відсутні. Таким чином, сім'я, яка опинилась у складних життєвих обставинах, що проживає на території села або селища, може отримати соціальні послуги лише на рівні району, а не в конкретній громаді. Тож відсутність кваліфікованих послуг із підтримки батьківства за місцем проживання, бідність та безробіття призводять до того, що діти вилучаються з таких сімей або батьки самостійно влаштовують їх

в інтернати. І це доводить Уповноважений із прав дитини: станом на 01.01.2013 р. в інтернатних закладах перебувало 117 600 дітей (1,5% дитячого населення України), з них лише 13,5 тис. (11%), тобто кожен десятий, має статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, решта – за заявами батьків [4, с. 3].

Отже, з 90-х років минулого століття та до сьогодні соціальна робота з дітьми в Україні у різних інституціях організовувалась в основному за вертикальним принципом «згори-донизу»: від розпоряджень міністерств та відомств до практичної реалізації на місцях наказів та інструкцій щодо організації роботи, які готувалися, здебільшого, з метою вирішення загальнодержавних соціальних проблем. При цьому часто не бралися до уваги проблеми певного регіону та можливості територіальних громад щодо їх вирішення. Зважаючи на це, робота з дітьми на місцях не завжди була результативною, оскільки вона базувалася не на потребах членів територіальних громад або спільнот, а на пріоритетах державної соціальної політики [9, ст. 5].

Головні труднощі сформованої відповідної структури державних інституцій, яким делеговані різні функції вирішення проблем дитинства, визначаються такими ознаками:

- розпорошеність функцій між різними інституціями;
- незадовільна координація зусиль щодо конкретної проблеми або дитини;
- відсутність оцінки ефективності роботи через розпорошеність бюджетних потоків та використання різними галузями для аргументації доцільності витрат різних індикаторів як стосовно дітей у цілому, так і щодо складових соціальної проблеми зокрема.

Очевидно, що в Україні базовою при вирішенні соціальних проблем є інституційна модель, яка передбачає створення закладів і фінансування їх діяльності за рахунок Державного бюджету. Як слушно зазначає

Є.О. Парамонов, система державних органів та установ, які опікуються правами дитини в Україні, є нестабільною і пе-

ребуває у постійному русі. Вона змінюється, переформовується залежно від вимог часу та бачення означених питань керівництвом держави [7].

Створені заклади, як правило, організовують свою роботу згідно з розпорядженнями та інструкціями відповідних міністерств та відомств, що ускладнює вирішення окремих соціальних проблем тих цільових груп, які безпосередньо проживають у конкретній територіальній громаді. Однак із прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування» запроваджена модель – соціальна робота в громаді, з використанням індивідуальних та групових методів роботи. Оскільки вищезазначеним Законом передбачено залучення громадськості до активної участі у вирішенні питань територіальної громади, пошук шляхів їх вирішення у співпраці з різними організаціями та структурами, які працюють на місцевому рівні та з метою організації результативної роботи з профілактики соціального сирітства, вдосконалення системи соціальної роботи з сім'ями, що мають дітей і перебувають у складних життєвих обставинах, то очевидно, що організація такої роботи на місцях безперечно потребує ресурсів.

Розглядаючи рівень територіальних громад, соціальний захист та захист прав дітей забезпечують органи опіки та піклування, якими відповідно до цивільного законодавства є районні державні адміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад. Органи опіки та піклування мають такі повноваження: а) згідно з п. 7 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15] у віданні виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх, а відповідно до ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [14] визначена функція щодо реалізації державної політики в галузі материнства і дитинства; б) відповідно до ст. 11 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [10] ці органи провадять діяльність із надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої

батьківського піклування, влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, із захисту особистих, майнових та житлових прав дітей.

Сімейний кодекс України надає повноваження органам опіки та піклування, у тому числі рівня сільських та селищних рад, щодо підготовки позовів про позбавлення батьківських прав, відібрання дітей, вирішення питань негайного відібрання дітей. Закон України «Про охорону дитинства» (ст. 5) покладає на місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечення контролю за дотриманням в ігрових залах, комп'ютерних клубах, відеотеках, дискотеках, інших розважальних закладах та громадських місцях правопорядку та етичних норм стосовно дітей. Закон України «Про соціальні послуги» поряд з іншими органами визначає орган опіки та піклування як уповноважений орган, що здійснює соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю [18]. Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» (ст. 3) серед органів та установ, на які покладається здійснення заходів із попередження насильства в сім'ї, визначає орган опіки та піклування [17].

Повноваження органів опіки та піклування у сфері захисту прав дітей, залишених без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, детально визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язані із захистом прав дитини» [6]. Цей нормативно-правовий акт розподіляє сфери компетенції щодо захисту дітей цієї категорії між районними державними адміністраціями та сільськими і селищними радами. Для допомоги в роботі органів опіки та піклування районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад створюються комісії з питань захисту прав дитини, які мають консультативно-дорадчі функції. Діяльність цих дорадчих органів регулюється відповідним типовим положенням,

затвердженим вищезазначеною постановою Кабінету Міністрів України.

Рівень неурядових організацій – це благодійні фонди, товариства, громадські об'єднання, приватні соціальні служби, відділення міжнародних організацій тощо, які сформовані на принципах добровільності, не мають на меті отримання прибутку, незалежні та не підпорядковані урядовим структурам, захищають інтереси окремих груп людей відповідно до статуту.

Діяльність недержавних організацій, які займаються питаннями в інтересах дітей, відрізняється своїми програмами, напрямками роботи, завданнями та подекуди не

співпрацюють між собою та з ЮНІСЕФ, що часом призводить до дезорганізації й дублювання функцій. До того ж, опосередковано впливають на процес управління щодо профілактики соціального сирітства.

Як бачимо, щодо профілактики соціального сирітства використовуються підходи багаторівневого управління, які зображені на рис. 1.2 (розроблений автором).

Люди в багатьох країнах світу через особистий досвід прийшли до висновку, що їхні проблеми неможливо вирішити лише завдяки зовнішнім ресурсам, таким, як державні заклади та міжнародні проекти. Необхідно усвідомити той факт, що територіальні громади можуть вирішувати

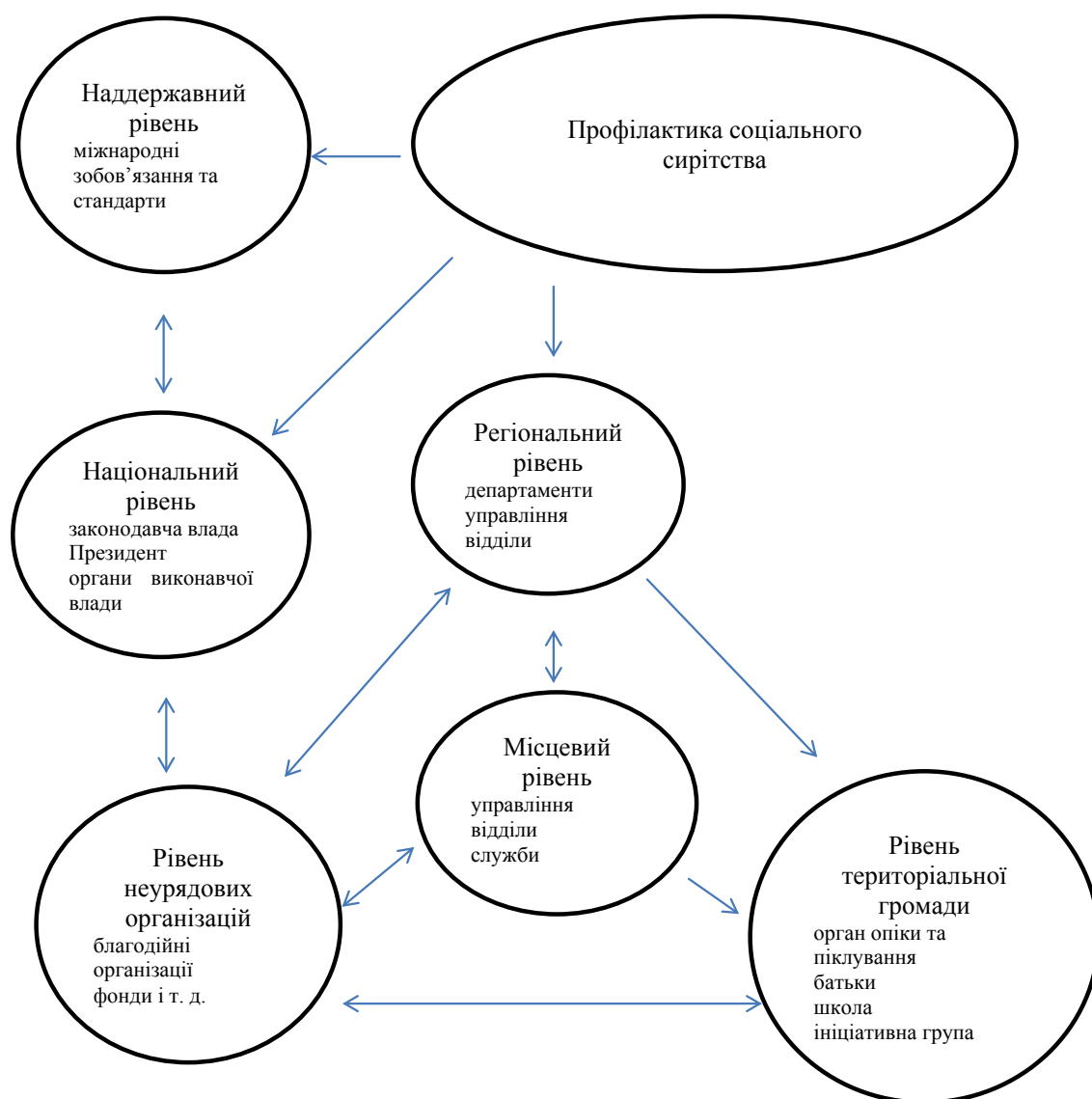


Рис. 1.2. Підходи багаторівневого управління щодо профілактики соціального сирітства в Україні

проблеми та досягати значних позитивних змін, використовуючи внутрішні ресурси, такі як стосунки між людьми, що мешкають в одному будинку або на одній вулиці, небайдуже ставлення людей один до одного та оточуючого середовища, наявність місцевого бізнесу і т. д.

У будь-якому суспільстві існують так звані соціальні контракти. Соціальний контракт – це базовий консенсус щодо загальних цінностей, прийнятих для суспільства. Соціальні контракти описують систему норм поведінки, привілеїв та обов'язків, якої повинен дотримуватися кожен член суспільства [2]. Наприклад, відповідальність батьків за життя дітей, дорослих дітей – за умови життя своїх стареньких батьків, повага до дорослих із боку дітей.

Проведений нами аналіз свідчить, що між державою і населенням на даний час не існує базового соціального контракту про взаємодопомогу дітям і сім'ям: держава багато декларує і мало надає, а населення чекає, поки у держави знайдуться можливості задовольнити всі його потреби.

Допомогти у вирішенні проблеми незабезпечення необхідними ресурсами відповідних державних зобов'язань може розподіл компетенції і владних повноважень між органами державної влади і структурами громадянського суспільства. Такий розподіл успішно працює в розвинутих країнах і відомий як принцип субсидіарної відповідальності або субсидіарності.

Субсидіарність у світовій практиці – це законодавче врегулювання взаємодії державних і недержавних структур, що передбачає надання переваги суспільним (громадським) інститутам перед державними у фінансуванні соціальної сфери. Держава шукає в громадському секторі виконавців соціальних програм і лише за їх відсутності створює державні установи. За наявності кількох громадських пропозицій державні інституції, що забезпечують соціальну сферу, проводять конкурс і фінансують найперспективніші з них [1].

Принцип субсидіарності базується на двох рівнях. Основний – усвідомлена відповідальність громадянина перед собою і своєю родиною. Додатковий – суспільна

відповідальність за громадянина та його родину, коли ресурси передаються на той рівень організації суспільства, що найбільш пристосований до здійснення різних суспільних завдань. Це визначає найважливіші політичні риси держави: розвиток місцевого самоврядування; перерозподіл відповідальності за формування добробуту родини від держави до самої родини; толерантне ставлення до інших людей, родин.

Висновки і пропозиції. Таким чином:

- ЮНІСЕФ – спеціалізована структура ООН, що займається проблемами сиріт у світі, проводячи комплексну програму своєї діяльності;

- законодавча влада та центральні органи виконавчої влади створюють правову базу, умови та механізми соціально-правового захисту дітей, у тому числі дітей, позбавлених батьківського піклування, визначають основні напрями державної політики у цій сфері;

- система органів опіки та піклування в Україні складається з трьох рівнів:

- районний рівень – районні державні адміністрації;

- міський (районний у місті) рівень – виконавчі комітети міських, районних у містах рад;

- рівень села, селища – виконавчі комітети сільських, селищних рад.

Між різними рівнями органів опіки та піклування немає ієрархічної підпорядкованості, підзвітності, підконтрольності та належної взаємодії. Залежно від рівня, ці органи мають різний обсяг повноважень, хоча спостерігається часткове дублювання функцій, що призводить до конфлікту компетенції між органами опіки та піклування виконавчого рівня влади та органів місцевого самоврядування. Так, найбільшим обсягом повноважень у прийнятті рішень відносно дітей наділені районні державні адміністрації. На рівні територіальних громад таким же обсягом повноважень наділені лише виконавчі комітети міст обласного значення. Однак застосувавши принцип субсидіарності, можна уникнути дублювання повноважень та всіх протиріч. Зокрема, необхідно здійснити реорганізацію на регіональному та місцевому рівнях – служб у справах дітей,

центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Департаменти (відділи та сектори) сім'ї, молоді та спорту об'єднати у Служби у справах сім'ї та дітей. На рівні сільських та селищних рад запровадити штатну посаду спеціаліста з профілактики соціального сирітства.

Важливою проблемою взаємодії з громадськістю на місцевому рівні залишається технологізація надання соціальних послуг у територіальних громадах. Таким чином, необхідно розробити механізм ліцензування соціальних послуг для недержавних суб'єктів згідно з Законом України «Про соціальні послуги». Більше того, переважна частина працівників органів місцевого самоврядування не може стверджувати, що на рівні їхніх організацій, які займаються профілактикою соціального сирітства, існує конкретний перелік соціальних послуг, які надаються, та відповідний перелік їхніх споживачів. Тому процеси взаємодії потребують поглиблення шляхом запровадження сучасних форм управління.

Список використаної літератури:

1. Взаимосвязь социальной работы и социальной политики / под ред. П. Рамон ; пер. с англ.; под ред. Б. Шапиро. – М. : Аспект Пресс, 1997. – 256 с.
2. Джули и Майкл Болл. Преображающая мир. Практическое пособие по развитию жизнеспособности громад (перевод). Four World Press P. O. Box 395 Cochrane, Alberta Canada T4C 1A6.
3. Загальне положення про центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. – [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 573. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/573-2013-p>.
4. Звіт про здійснення Уповноваженим Президента України з прав дитини моніторингового дослідження стану функціонування закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які не мають необхідних умов для виховання та навчання в сім'ї, дітей з особливими потребами, ефективність використання такими закладами бюджетних коштів, спрямованих на забезпечення їх діяльності. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/docs/zvit2612.pdf>.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 119 с.
6. Олифіренко Ю. Модернізаційні аспекти надання комплексної допомоги дітям, які опинились у складних життєвих обставинах / Ю. Олифіренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки» : наук. зб. – 2013. – № 4(70). – С. 496–501.
7. Парамонов Є. Актуальні питання захисту прав дитини в Україні. – [Електронний ресурс] / Є. Парамонов. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2012/194-182-7.pdf>.
8. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини. – [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 11 серпня 2011 року № 811/2011. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.
9. Покращення якості соціальних послуг дітям та сім'ям у громаді: узагальнення досвіду проекту. Інформаційно-методичні матеріали / За заг. ред. О. Безпалько. – К., 2007. – 144 с.
10. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. – [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січня 2005 року № 2342-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.
11. Про затвердження плану заходів із реалізації Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020 року. – [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 р.
12. № 419. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/419-2013-%D1%80>.
13. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення від 17.06.2015 № 423. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.
14. Про Кабінет Міністрів України. – [Електронний ресурс] : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Про місцеві державні адміністрації. – [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

16. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-page>.
17. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи у справах дітей. – [Електронний ресурс] : Закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.
18. Про попередження насильства в сім'ї. – [Електронний ресурс] : Закон України від 15 листопада 2001 року № 2789-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2789>.
19. Про соціальні послуги. – [Електронний ресурс] : Закон України від 19 червня 2003 року № 966-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
20. Про охорону дитинства. – [Електронний ресурс] : Закон України від 26 квітня 2001 № 2402-III. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14/page>.
21. Цибуліна І. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. : спец. 25.00.02 «Державні механізми управління» / І. Цибуліна. – Х., 2006. – 19 с.

Ящук Л. П. Профилактика социального сиротства в условиях формирования многоуровневого управления в Украине

В статье рассматриваются подходы многоуровневого управления по профилактике социального сиротства. В частности, проанализировано надгосударственный уровень, а именно деятельность специализированной структуры ООН – ЮНИСЕФ, занимающейся проблемами сирот в мире. На национальном уровне сформирована система органов государственной власти и местного самоуправления, которые занимаются вопросами обеспечения прав ребенка, а также противодействия социальному сиротству. Определен уровень территориальных общин и уровень неправительственных организаций. Отмечено, что между различными уровнями органов опеки и попечительства нет иерархической подчиненности, подотчетности, подконтрольности и должного взаимодействия. Однако, применив принцип субсидиарности, можно избежать дублирования полномочий и всех противоречий.

Ключевые слова: надгосударственный уровень, национальный уровень, региональный уровень, местный уровень, уровень территориальной общины, уровень неправительственных организаций, профилактика социального сиротства, субсидиарность.

Yashchuk L. The prevention of social orphanage in conditions of multilevel governance formation in Ukraine

The article deals with multilevel governance approaches on prevention of social orphanage. In particular article analyzes supranational level especially UN specialized activities structure – UNICEF, which dealing with problems of orphans in world. On national level, it outlines and forms system of state and local self-government bodies, which dealing with questions ensuring child rights in counteracting of social orphanage. It points level of territorial community and level of NGO. The article also outlines that among different levels of guardianship there are no hierarchical subordination, accountability, controllability and proper cooperation. However, by applying of subsidiarity principle it can be avoided by duplication of powers and all contradictions.

Key words: supranational level, national level, regional level, local self-government body level, level of territorial community, level of NGO, prevention of social orphanage, subsidiarity.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 004:35:35.08

Л. В. Прудиус

кандидат наук з державного управління,
заступник директора, начальник відділу
програмного забезпечення та інноваційних технологій
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджується проблема розвитку електронного врядування на державній службі з урахуванням європейських стандартів та відповідно до нового Закону України «Про державну службу». Визначено основні міжнародні договори і угоди з питань електронного врядування, ратифіковані Україною, та прийнято відповідно до них вітчизняні нормативно-правові акти. Проаналізовано Закон України «Про державну службу» щодо механізмів упровадження електронного врядування на державній службі. Внесено пропозиції щодо подальшого розвитку електронного врядування на державній службі.

Ключові слова: інформаційне суспільство, інформаційні технології, електронний уряд, електронна взаємодія, електронний документообіг, електронний цифровий підпис, електронні послуги, державні службовці, проходження державної служби, європейські стандарти.

Постановка проблеми. Одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя [41]. Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління [48].

З метою побудови прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності однією з пер-

шочергових реформ – Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» – визначено реалізацію реформи державного управління. Її результатом має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [47].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах європейської інтеграції України, яка сприяє розвитку громадянського суспільства та адаптації державної служби до європейських стандартів, питання впровадження в органах державної влади електронного врядування є надзвичайно актуальним. Цій проблемі присвячені дослідження В.М. Бабаєва, М.М. Новікової, С.О. Гайдученко [1],

В.М. Дрешпака, О.А. Вискуба [9], В.В. Єганова [10] та багатьох інших.

Разом із тим, незважаючи на великий науковий інтерес до зазначеного питання, проблема розвитку електронного врядування на державній службі України потребує подальших досліджень з урахуванням європейських стандартів та відповідно до вимог нового Закону України «Про державну службу».

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження проблеми розвитку електронного врядування на державній службі України з урахуванням європейських стандартів та відповідно до нового Закону України «Про державну службу».

Виклад основного матеріалу. Запровадження технологій електронного урядування було визначено Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 роки одним із першочергових завдань для модернізації державної служби [46].

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [48].

На сьогодні розвиток електронного урядування в Україні спрямований на: забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації; залучення громадян до участі в управлінні державними справами; вдосконалення технології державного управління; підвищення якості управлінських рішень; подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг; організації надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді

з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»; надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя; деперсоніфікацію надання адміністративних послуг із метою зниження рівня корупції в державних органах; організацію інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису; забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримка їх в актуалізованому стані та надання доступу до них [48].

Становленню та розвитку в Україні електронного урядування передувала велика робота, спрямована на вивчення міжнародного досвіду і адаптацію вітчизняної інформаційної системи до європейських стандартів електронного урядування та розробку відповідної нормативно-правової бази.

Зокрема, серед основних міжнародних договорів і угод, які були ратифіковані Україною, слід зазначити Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства, прийняту лідерами країн G8 22 липня 2000 року [16]; Директиву 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» від 13 грудня 1999 року [7]; Декларацію про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій, прийняту Комітетом міністрів Ради Європи 06 травня 1999 року [3]; Типовий закон ЮНІСІТ-РАЛ «Про електронні підписи», прийнятий Комісією ООН 05 липня 2001 року [54]; Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам з електронної демократії (в яких визначені такі сектори (напрями) е-демократії, як: е-парламент, е-законотворення, е-голосування, е-правосуддя, е-медіація (досудове вирішення спорів), е-навколишнє середовище (екологія), е-вибори, е-референдум, е-ініціативи, е-голосування, е-консультації, е-петиції, е-політичні компанії, е-опитування) [52] та інші [6; 8; 14].

Впроваджуючи європейські стандарти електронного урядування Україною було

прийнято цілу низку нормативно-правових актів, основними з яких є закони України: «Про інформацію» (1992 р.) [39], «Про Національну програму інформатизації» (1998 р.) [40], «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003 р.) [23]; «Про електронний цифровий підпис» (2003 р.) [25]; «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007 р.) [41]; «Про захист персональних даних» (2010 р.) [38]; «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) [22]; «Про адміністративні послуги» (2012 р.) [17]; «Концепція розвитку електронного урядування в Україні» [48] та інші [4; 5; 18; 20; 24; 27–37; 45; 47; 50; 51].

Фактично розбудова майбутньої «електронної держави Україна» відбувається сьогодні на основі низки відокремлених національних проектів, яким можна дати умовні назви: 1) «Інформаційна відкритість органів державної влади», що включає проекти: е-присутність; відкритий уряд; е-доступ до публічної інформації; 2) «Е-взаємодія в системі державної влади»; 3) «Е-послуги»; 4) «Е-консультації з громадськістю» з проведення е-обговорень проектів нормативно-регуляторних актів [1].

Із метою розвитку електронного врядування на місцевому рівні впроваджуються проекти «Електронний регіон», створюються регіональний віртуальний офіс надання електронних адміністративних послуг, регіональна мережа інформаційно-ресурсних центрів «Відкрита влада» тощо [9].

Варто зазначити, що новий виток розвитку процесу електронного урядування в Україні розпочався в 2015 році після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС) [44], прийняття Угоди про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання (далі – Коаліційна угода) (2014 рік) [55], Програми діяльності Кабінету Міністрів України [42] та схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [47].

Для запровадження електронного урядування на державній службі Програмою діяльності Кабінету Міністрів України було передбачено: запровадження надання електронних безконтактних послуг (2015–2016 роки); електронну ідентифікацію та електронний підпис громадянина (до 2017 року); відмову від паперового документообігу (2015–2016 роки); розроблення та сприяння прийняттю закону про єдину систему електронної взаємодії (2015 рік); розроблення та сприяння прийняттю закону про відкриті дані (2015 рік), а також створення Єдиного електронного реєстру декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру державних службовців (2015 рік), відкриття інформації про кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та інформації про зареєстровані права на нерухоме майно (майнові реєстри) (2015 рік) тощо [42].

На сьогодні в Україні створено урядовий веб-портал, органами державної влади всіх рівнів утворено офіційні веб-сайти (веб-сторінки) та розпочато роботу з упрощення електронного документообігу, IP-телефонії, створення е-громадської приймальні; запроваджується цифровий підпис, здійснюється робота щодо видання сертифікатів ключів; запроваджено надання звітності у електронній формі, зокрема розроблено та впроваджено програмне забезпечення «Єдине вікно подання електронної звітності» [11]; започатковано процес надання органами державної влади електронних послуг; створюються електронні бази даних, єдині державні електронні реєстри, у тому числі створено Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів [15], веб-портал «Е-демократія» [2], Єдиний державний веб-портал відкритих даних [12] та Єдиний державний портал адміністративних послуг [13], система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ) [53], проводяться інтернет-конференції, відео-конференції з громадськістю тощо.

Крім того, Законом України від 09 квітня 2015 року № 319-VIII [18] внесено зміни до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних; розпорядженням Кабінету

Міністрів України від 23 грудня 2015 р. № 1428-р схвалено Концепцію створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства [50]; внесено зміни до Закону України «Про звернення громадян» щодо запровадження електронного звернення та електронної петиції як дієвого механізму співпраці влади та суспільства [20]; затверджено Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України [34]; розроблено проект закону України «Про єдину систему електронної взаємодії» [26] та проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання електронних послуг в Україні» [49].

Також важливим кроком для розвитку електронного врядування в Україні стало прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» [43], який передбачає введення електронної системи ProZorro для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері та розвитку добросовісної конкуренції, а також прийняття Закону України «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо особливостей надання посадовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в 2016 році» [19] щодо запровадження електронного декларування тощо.

Тобто розвиток е-врядування на державній службі в Україні здійснюється завдяки створенню правовим засадам для його повноцінного функціонування.

Важливо відмітити, що основні засади розвитку електронного врядування щодо забезпечення прозорості та підзвітності державної служби перед суспільством враховані у новій редакції Закону України «Про державну службу» [21].

Зокрема, відповідно до статті 16 Закону України «Про державну службу» засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби проводяться прозоро, оголошення про їх проведення, порядок денний, протоколи таких засідань та висновки Комісії оприлюднюються на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України; статтею 23

Закону передбачено оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому проводиться конкурс, а статтею 28 – оприлюднення інформації про переможця конкурсу; відповідно до статті 45 Закону публічний звіт керівника органу виконавчої влади, а саме інформація про проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади розміщується не пізніше, як за тиждень до звіту та після нього на офіційному веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та в засобах масової інформації [21].

Висновки і пропозиції. Таким чином, розвиток електронного врядування на державній службі здійснюється відповідно до вимог європейських стандартів і спрямований на широке застосування інформаційних комп'ютерних технологій для забезпечення відкритості і прозорості державної служби.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [21] електронне врядування на державній службі орієнтоване на розширення спектру інформації стосовно вакантних посад державних службовців, відомостей про претендентів для роботи на посадах державних службовців; забезпечення функціонування інформаційної системи з питань добору кадрів і обліку проходження служби державними службовцями, підвищення рівня їх професійної компетентності, що сприятиме як підвищенню ефективності діяльності державних службовців, так і державної служби в цілому.

Разом із тим, електронне врядування на державній службі пропонуємо також застосовувати:

1) у діяльності Національного агентства України з питань державної служби (з урахуванням статті 13 Закону України «Про державну службу»), а саме:

– забезпечення Національним агентством України з питань державної служби ведення і оприлюднення єдиного електронного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів;

– направлення державним органам та їх посадовим особам електронних вимог про скасування рішень таких органів із

питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу та оприлюднення їх на офіційному веб-сайті;

- надання онлайн методичної допомоги службам управління персоналом у державних органах;

- проведення онлайн моніторингу вакантних посад державної служби категорії «А»;

- ведення електронного обліку державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше одного року з дня закінчення строку призначення на посаду;

2) під час проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців (за умови ідентифікації особи та наявності цифрового підпису), а саме запровадивши подання претендентом електронної заяви на участь у конкурсі, засвідченої цифровим підписом; подання копій документів шляхом їх сканування та направлення в електронному вигляді; проведення електронного тестування та оприлюднення його результатів на офіційному веб-сайті органу; проведення співбесіди у режимі онлайн та оприлюднення її результатів на офіційному веб-сайті органу; розв'язання ситуаційних завдань у режимі онлайн та оприлюднення їх результатів на офіційному веб-сайті органу (крім категорії «В»);

3) під час проходження державної служби, а саме, запровадивши проведення електронного щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; дистанційного навчання; електронну індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, електронні документи про підвищення кваліфікації державних службовців (за професійними програмами, програмами тематичних короткострокових семінарів, програмами тематичних постійно діючих семінарів, тренінгів, самоосвіти); електронне наставництво; формування та ведення електронної дисциплінарної справи;

4) у кадровому діловодстві – оновивши комп'ютерну систему обліку державних

службовців «Картка» в рамках єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри» та запровадивши: електронну особову справу державного службовця, електронне посвідчення особи державного службовця та електронне пенсійне посвідчення, електронну посадову інструкцію державного службовця, електронну трудову книжку (раніше вже був запропонований проект закону, який передбачає скасування трудових книжок), відповідні електронні журнали обліку (наказів по відрядженнях, по відпустках, по особовому складу), забезпечивши ведення електронного штатного розкладу, електронного табельного обліку робочого часу, електронної кадрової звітності, електронної номенклатури справ, розробивши електронну програму для автоматичного обчислення стажу державної служби.

Крім того, з метою виконання Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» від 31 березня 2016 року № 1073-VIII [45] та для ефективного розвитку електронного врядування на державній службі необхідно:

- звернути увагу на цифрову грамотність державних службовців та забезпечити підвищення їх кваліфікації за програмами відповідних тренінгів;

- забезпечити впровадження на державній службі міжнародних (ISO) та європейських стандартів групи «Information technology-Learning, education and training» (Інформаційні технології для навчання, освіти і тренінгу);

- розробити стандарти ІКТ-компетентності учасників навчального процесу (для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування).

Список використаної літератури:

1. Бабаєв В.М. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування» (для студентів 5 курсу спеціальності 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (денної форми навчання) / В.М. Бабаєв, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 127 с.
2. Веб-портал «Е-демократія». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://enarod.org/terms/>.

3. Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій : Міжнародний документ від 06.05.1999. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_040.
4. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 670. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/670-2012-%D0%BF>.
5. Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 351. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/351-2015-%D0%BF>.
6. Директива Європейського парламенту та Ради «Про правовий захист баз даних» : Міжнародний документ від 11.03.1996 № 96/9/ЄС. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_241.
7. Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» : Міжнародний документ, Вимоги [...] від 13.12.1999 № 1999/93/ЄС. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_240.
8. Директива 2002/58/ЄС Європейського парламенту та Ради від 12 липня 2002 року про обробку персональних даних та захист таємниці сектора електронних комунікацій. (Директива про секретність та електронні комунікації). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nkrzi.gov.ua/images/upload/58/19/6f96b8148ef15842f70c3a3dd98f055b.pdf>.
9. Дрешпак В.М. Досвід реалізації проектів із розвитку системи надання електронних адміністративних послуг у Дніпропетровській області / В.М. Дрешпак, О.А. Вискуб. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/20.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/20.pdf).
10. Єганов В.В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного врядування в Україні / В.В. Єганов // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_7.
11. «Єдине вікно подання електронної звітності». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prokey.org.ua/instrukcii-po-rabote-s-po-iedine-vikno-podannya-elektronnoyi-zvitnosti>.
12. Єдиний державний веб-портал відкритих даних. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.gov.ua/>.
13. Єдиний державний портал адміністративних послуг. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://poslugy.gov.ua/>.
14. Конвенція про кіберзлочинність : Конвенція від 23.11.2001. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_575.
15. Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-resurs.gov.ua/>.
16. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства : Міжнародний документ від 22.07.2000. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_163.
17. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013. – № 32. – Ст. 409.
18. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних : Закон України від 09.04.2015 № 319-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. – № 25. – Ст. 192.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : Закон України від 15.03.2016 № 1022-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>.
20. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 № 577-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. – № 35. – Ст. 341.
21. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
22. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011. – № 32. – Ст. 314.
23. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. – № 36. – Ст. 275.

24. Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 733. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/733-2009-%D0%BF>.
25. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 № 852- IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. – № 36. – Ст. 276.
26. Про єдину систему електронної взаємодії : проект закону України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/press/opalyuvalnyy_ period](http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/press/opalyuvalnyy_period) 2015.
27. Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 718-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/718-2013-%D1%80>.
28. Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2004 № 326. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/326-2004-%D0%BF>.
29. Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1451. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1451-2004-%D0%BF>.
30. Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2004 № 903. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/903-2004-%D0%BF>.
31. Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 680. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/680-2004-%D0%BF>.
32. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1452. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-%D0%BF>.
33. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису : наказ Міністерства юстиції України від 01.11.2012 № 1600/5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1854-12>.
34. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 457. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF>.
35. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
36. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1242. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF>.
37. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1453. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-%D0%BF>.
38. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. – № 34. – Ст. 481.
39. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992. – № 48. – Ст. 650.
40. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998. – № 27–28. – Ст. 181.
41. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015

- роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007. – № 12. – Ст. 102.
42. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. – № 18. – Ст. 208.
43. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. – № 9. – Ст. 89.
44. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
45. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» : Постанова Верховної Ради України від 31.03.2016 № 1073-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. – № 17. – Ст. 191.
46. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
47. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
48. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
49. Про схвалення Концепції розвитку системи надання електронних послуг в Україні : проект розпорядження Кабінету Міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dknii.gov.ua/proekt_rozporядzhennya.
50. Про схвалення Концепції створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1428-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1428-2015-%D1%80>.
51. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
52. Рекомендації CM/Rec (2009)1 про електронну демократію (е-демократія) [Recommendation CM/Rec(2009)1 of Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at 1049th meeting of Ministers' Deputies)]. – [Електронний ресурс]. – Офіційний веб-сайт Ради Європи. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp.
53. Система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОБВ). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dir.gov.ua/content>.
54. Типовий закон ЮНІСІТРАЛ «Про електронні підписи» : Закон від 05.07.2001. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukraine.uapravo.net/data/base46/ukr46910.htm>.
55. Угода про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання «Європейська Україна» : Угода від 27.11.2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

Прудюс Л. В. Развитие электронного управления на государственной службе: состояние и перспективы

В статье исследуется проблема развития электронного управления на государственной службе с учетом европейских стандартов и в соответствии с новым Законом Украины «О государственной службе». Определены основные международные договоры и соглашения по вопросам электронного управления, ратифицированы Украиной, а также приняты в соответствии с ними отечественные нормативно-правовые акты. Проанализирован Закон Украины «О государственной службе» относительно механизмов внедрения электронного управления на государственной службе. Внесены предложения по дальнейшему развитию электронного управления на государственной службе.

Ключевые слова: информационное общество, информационные технологии, электронное правительство, электронное взаимодействие, электронный документооборот, электронная цифровая подпись, электронные услуги, государственные служащие, прохождение государственной службы, европейские стандарты.

Prudyus L. Development of Electronic government in civil service: status and perspectives

In the article issue on electronic government (e-government) development in civil service according to European standards and new Law of Ukraine «On Civil Service» are researched. Main international agreements and treaties on e-government (ratified by Ukraine) were determined. National legal acts were adopted in line with abovementioned contracts. The law of Ukraine «On Civil Service» concerning mechanisms of e-government implementation in civil service was analyzed. The further development of e-governance in civil service are proposed.

Key words: information society, electronic government, electronic interaction, electronic document management, digital signature, electronic services, civil servants, civil service performance, European standards.

УДК 351:338.2

І. Ю. Гришова

доктор економічних наук,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України

О. П. Дяченко

кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку і оподаткування
Одеського державного аграрного університету

ДІЄВІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються причини функціонування й поширення тіньової економіки з дослідженням питань визначення основних механізмів детінізації та методів боротьби з корупцією як однією з форм тіньової економіки, що мають перспективу застосування в сучасних реаліях національної економіки України.

Ключові слова: тіньова економіка, державне управління, причини тінізації, корупція, податкова та банківська сфери.

Постановка проблеми. Тіньова економіка охоплює всі фази суспільного відтворення від виробництва до обміну, розподілу та споживання в будь-якій країні. Радикальне зменшення її масштабів і впливу на економічне зростання є одним із першочергових завдань державної політики в Україні. Для розроблення ефективної політики детінізації національної економіки необхідно насамперед визначити основні принципи, на яких вона буде ґрунтуватися, і комплексну програму заходів, які варто реалізувати. Із цією метою необхідне дослідження причинності виникнення та поширення тіньової економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання причинності функціонування й поширення тіньової економіки висвітлювалось у наукових розвідках зарубіжних і вітчизняних учених, зокрема Ф. Шнайдера, П. Гутмана, І.Ю. Гришової, О.Б. Наумова, О.Я. Прохоренко, Т.С. Шабатури, О.М. Галицького, Т.М. Гнатєвої, В.Є. Воротіна, В.Т. Мотренка, О.В. Митяй, М.М. Заверуха, З.С. Варналія та інших [1–11].

На сучасному етапі розвитку національної економіки можна констатувати недостатність наукового обґрунтування

дослідження причин розвитку тіньової економіки, враховуючи досить значний відсоток економіки «в тіні» в сучасних українських реаліях.

Метою статті є аналіз причин функціонування й поширення тіньової економіки, визначення основних механізмів детінізації та методів боротьби з корупцією як однією з форм тіньової економіки, що мають перспективу застосування в сучасних реаліях національної економіки України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Можливість залучення тіньових капіталів в офіційну економіку полягає в комплексному вирішенні двох ключових проблем: створенні економічно вигідних передумов для їх повернення до легального обігу та наданні законодавчих гарантій некримінальному тіньовому капіталу. Важливими загальними чинниками детінізації економіки є визначення чіткого курсу економічних перетворень із прозорими стратегічними пріоритетами, встановлення сприятливого економіко-правового клімату в розвитку підприємництва, відновлення темпів економічного зростання, зниження рівня бюрократії [1, с. 6].

Формування національної системи протидії отриманню доходів злочинного походження мало досить тривалий і складний шлях, пройшовши такі етапи:

– осмислення тіньової економіки як соціально-економічного процесу антидержавної діяльності та накопичення суб'єктами господарювання капіталу злочинного походження (1990–1997 рр.) – поява наукових матеріалів щодо дослідження поняттєвого апарату, проблем становлення й поширення, економічні наслідки;

– *законотворчий* (1998–2002 рр.) – прийняття законів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України;

– *розбудовчий* (2003–2004 рр.) – налагодження державного моніторингу та організованої протидії тіньовій економіці;

– *виконавчий* (з 2005 р.) – локалізація тіньової діяльності, викриття злочинних угруповань, припинення функціонування тіньових схем.

Тіньова економіка має досить визначене соціально-економічне коріння, яке тісно пов'язане з причинами, що зумовлюють економічну злочинність. Серед основних чинників тінізації національної економіки на сучасному етапі розвитку країни Міжнародний центр перспективних досліджень виділяє такі:

1) неефективне державне регулювання економіки (відсутність довіри бізнесу до держави та держави до бізнесу, висока бюрократизація, недосконале інституційне й нормативно-правове забезпечення);

2) неефективну податкову систему (велике та несправедливе податкове навантаження, у якому фіскальна функція відіграє визначальну роль), збільшення частки збиткових підприємств, низький рівень платіжної дисципліни, нестабільність і недосконалість податкового законодавства;

3) проблеми ринку праці, пов'язані з низькими економічними стимулами до офіційного працевлаштування працівників, зростанням рівня безробіття та знеціненням вартості робочої сили;

4) недосконале грошово-кредитне регулювання, яке полягає в непрозорому рефінансуванні комерційних банків та встановленні гнучкого валютного курсу, надмірну активність держави на позичковому ринку;

5) недосконалість бюджетної системи, низький контроль за використанням бюджетних коштів, хронічний бюджетний де-

фіцит, що зумовлює безперервне зниження державних витрат, руйнування соціальної, правової й оборонної інфраструктури та майже безперервну інфляцію;

6) недосконалість судової та правоохоронної систем, відсутність чіткої державної програми боротьби з організованою злочинністю, у тому числі в економічній сфері;

7) рівень загальної злочинності, де кримінальне середовище є одним з основних базисів економічної злочинності тощо [2, с. 191].

У результаті проведеного дослідження новітніх тенденцій та більш глибокого аналізу особливостей розвитку тіньової економіки в Україні в період 2007–2016 рр. пропонуємо до наведеного переліку включити також інші чинники, охарактеризовані нижче.

1. *Неефективне управління державними фінансами.* У сфері державних фінансів є умови, що сприяють тінізації економіки України за такими напрямками, як державна система планування бюджету, розподіл коштів через державні закупівлі, бухгалтерський облік витрат та система державного фінансового контролю.

Виведення державних коштів у тіньову економіку на етапі планування державних витрат здійснюється шляхом включення завищених і необґрунтованих витрат (штучне подорожчання проектів). Відсутність єдиної інформаційно-аналітичної бази із цінами в регіонах, а також норм, нормативів на послуги, стислість термінів розгляду бюджетних заявок під час планування державних витрат дають можливість для включення завищених і необґрунтованих витрат та встановлення системи «відкатів».

Варто назвати декілька факторів, що сприяють виведенню державних коштів у тіньовий оборот:

– відсутність або недостатнє впровадження системи управління ризиків під час планування й виділення бюджетних коштів (створюються умови, за яких додаткові кошти виділяються тим державним органам, за якими були виявлені найбільші порушення);

– відсутність або розмитість відповідальності за необґрунтоване планування

державних витрат, завищення вартості інвестиційних проектів і поточних витрат на всіх етапах формування цієї вартості за наявності негласних винагород за прийняття таких рішень;

- відсутність чітких стандартів опису товарів, технічних характеристик (робіт, послуг), встановлених нормативів під час планування коштів, що не дає змогу перевірити достовірність наданих робіт і послуг, які включаються в бюджетну заявку [3].

Також однією зі сфер присутності тіньової економіки є сфера державних закупівель. Деякими причинами порушень у ній є такі:

- складність механізму допуску потенційного постачальника до державних закупівель (безліч необґрунтованих вимог). Чинний механізм вибору постачальника на сьогодні слугує інструментом відсторонення сумнівних і неафілійованих із замовником постачальників;

- відсутність єдиного автоматизованого контролю за всіма етапами (починаючи з утвердження й розміщення на веб-порталі плану державних закупівель) проведення електронних державних закупівель, що дає змогу організаторам на окремих етапах впливати на підсумки державних закупівель та не дозволяє уповноваженим органам своєчасно відстежувати правильність організації роботи, запобігати порушенням на всіх стадіях.

Низка причин відтоку державних коштів у «тінь» постають із наявного державного фінансового контролю та бухгалтерського обліку витрат, а саме:

- низький рівень контролю за державними коштами з причини децентралізованого бухгалтерського обліку витрат. Механізм самостійного здійснення державними організаціями бухгалтерського обліку, складання балансу, звітності, використання різних облікових методів значно послаблює контроль за потоками державних коштів;

- спотворення бухгалтерської звітності (заниження отриманих доходів шляхом неповного відображення результатів фінансово-господарської діяльності, здійснення угод без належного документарного оформлення тощо) також є одним із

способів виведення державних коштів у тіньовий оборот [4, с. 43].

2. *Недосконалість фіскального адміністрування.* Недостатньо ефективна робота фіскальних органів підвищує можливість ухилення від сплати податкових і митних платежів шляхом застосування різних махінацій, створення підставних фірм для переведення в готівку тіньових доходів, контрабанди тощо, зокрема:

- незаконне виробництво й реалізація підакцизних товарів. Кримінальна обстановка в галузі незаконного виробництва та реалізації підакцизних товарів залишається досить складною та має тенденцію до погіршення;

- товари реалізуються без марок акцизного збору або з недійсними марками. Має місце торгівля самими акцизними марками як державного виготовлення, так і підробленими;

- збільшується кількість підпільних виробників низькоякісної алкогольної продукції на основі неврахованого спирту, відбувається зрощування ділків підпільного алкогольного бізнесу з професійною та загальнокримінальною злочинністю. Посилення боротьби з підпільним алкогольним бізнесом змушує його інтегруватись у легальне ліцензоване виробництво аналогічної продукції з метою «легалізації» своїх капіталів;

- нелегальний вивіз капіталу за межі країни та маніпулювання цінами в цілях заниження оподаткованого доходу. Поширеним способом виведення капіталу за кордон є трансферне ціноутворення всередині транснаціональних корпорацій. Крім виведення капіталу за кордон, трансферне ціноутворення тягне за собою такий негативний наслідок, як ухилення від сплати податків;

- відсутність контролю з боку державних органів у сфері торгівлі. Стимулюючими факторами для створення тіньової економіки у сфері торгівлі є незаконна підприємницька діяльність, а також відсутність достовірної інформації щодо обсягів продажів, найменування й походження товарів, постачальників, реалізаторів та покупців. Відсутність цієї інформації призводить до спотворення одержуваних доходів від реалізації товарів, неоднора-

зових перепродажів, збільшення цін на товари, також можливі ризики щодо реалізації контрабандної та контрафактної продукції.

Варто зазначити, що на ринках відсутній відповідний контроль безпосередньо за діяльністю продавців, а також з огляду на високу прибутковість діяльності цього сектора економіки не здійснюється належний контроль за виконанням сплати податків власниками ринків. У підсумку держава недоотримує податки та митні збори, а споживач отримує дорогий, нелегальний, сумнівної якості товар без відповідних гарантій і зобов'язань.

3. *Нерозвиненість безготівкових розрахунків.* Слабкий розвиток деяких аспектів банківської системи також є однією з причин тіньового обороту у фінансовому секторі. Зокрема, здійснення більшої частини платежів у готівковій формі (наприклад, у продуктових магазинах, кафе, аптеках, перукарнях, громадському транспорті та інших місцях) призводить до ненадходження до бюджету значних обсягів податкових платежів. Крім цього, часто під час оплати товарів і послуг споживачі не завжди вимагають фіскальний чек або інші документи, що підтверджують покупку. У результаті під час продажу товарів і надання послуг через касові апарати фіксується тільки частина угод.

У цьому контексті одним з ефективних методів щодо зниження частки неврахованих грошових потоків є стимулювання й розвиток електронних безготівкових платежів та електронних систем переказів коштів. Безготівкові платежі та ефективно функціонуючі платіжні системи підвищують прозорість економіки, знижують операційні витрати та збільшують оборотність грошей. Кожен платіж, проведений безготівковим способом, фіксується в автоматизованих інформаційних системах банків та організацій, які здійснюють окремі види банківських операцій, відбивається в системі бухгалтерського обліку, є прозорим і за необхідності підлягає контролю й моніторингу з боку уповноважених державних органів [5, с. 538].

Обсяги збитків, що наносяться правопорушеннями на ринку фінансових інструментів та у сфері електронних операцій,

незважаючи на їх відносно нерозповсюджений характер, також мають тенденцію до збільшення. До зазначених правопорушень можна віднести незаконні операції із цінними паперами, підробки векселів і банківських гарантій, використання фальшивих кредитних карток і чеків, у тому числі міжнародних платіжних систем Visa, MasterCard, American Express, несанкціонований доступ до комп'ютерних систем, у тому числі банківських.

4. *Високі витрати ведення легального бізнесу та відсутність інвестиційної альтернативи «тіньовому» капіталу,* яка виражається у вигляді формування більш ефективних форм економічної діяльності, що забезпечують виживання господарюючих суб'єктів у кризових умовах. На сьогодні в Україні одним із найбільш складних і малоефективних регуляторів економічної діяльності є процес надання суб'єктам підприємницької діяльності різних дозволів. При цьому через дозвільну систему регулюється практично весь спектр видів економічної діяльності.

5. *Порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності та слабка міжвідомча взаємодія.* Сьогодні корупція в митних органах є досить поширеним явищем, оскільки відбувається взаємовигідний процес, за якого учаснику зовнішньоекономічної діяльності простіше передати незаконну винагороду, ніж дотримати всі митні формальності та сплатити необхідні платежі. Зазначені порушення викликані, зокрема, високими ставками митних зборів на окремі види товарів та бар'єрами, які виникають перед суб'єктом господарювання під час імпорту товарів на територію країни.

Контрабандна діяльність набуває більш організованого й масштабного характеру, удосконалюється механізм її функціонування.

Почастішали випадки зміни найменувань декларованих вантажів у митних документах, перевищення кількості фактично вивезених або ввезених вантажів порівняно із зазначеними в митних деклараціях тощо.

Залишаються значними масштаби незаконного ввезення на територію держави тютюнових виробів, спирту, нафтопро-

дуктів, неякісних продуктів харчування, низькопробних товарів широкого вжитку.

Для прикриття багатьох угод укладаються фіктивні контракти із закордонними фірмами, часто неіснуючими, проводиться неправдиве декларування вантажів з оформленням підроблених документів. Набуває поширення підробка митних та інших документів, отримання банківських кредитів під фіктивні контракти з подальшою конвертацією та переведенням валюти на рахунки закордонних банків.

6. *Недосконалість законодавства у сфері економічних злочинів та низький рівень правової культури.* Недосконалість законодавства й слабкий контроль за виконанням нормативно-правових актів створюють умови для виникнення адміністративних бар'єрів для розвитку бізнесу та ґрунт для протиправних дій із боку як державних службовців, так і представників бізнесу.

Сформований правовий нігілізм стає чинником порушення законів, у тому числі відкритого, та є характерною рисою представників влади й великого бізнесу. Корупція в державних і правоохоронних органах сприяє використанню тіньових схем, які несумісні з ефективним функціонуванням державного апарату.

Хибне й навмисне банкрутство також залишається поширеною формою відходу від відповідальності за своїми фінансовими зобов'язаннями та є розповсюдженим механізмом перерозподілу державної власності в недержавний сектор. При цьому умисно спотворюється балансова вартість основних та обігових коштів із метою їх подальшого придбання за заниженою вартістю більш великими фірмами й приватними особами. Насамперед такі протиправні дії спостерігаються щодо тих підприємств, які потенційно є прибутковими або можуть володіти монополією у виробництві продукції (товарів і послуг) як на державному, так і на недержавному рівні.

7. *Приховане безробіття.* Певний внесок у зростання тіньової економіки роблять приховане безробіття та неформальна зайнятість. В Україні відзначається високий рівень неформальної економічної діяльності, яка за всіх недоліків відіграє певну позитивну роль у вирішенні проблем безро-

біття та бідності. Особливо високий рівень неформальної зайнятості має місце у сфері будівництва, у виробництві харчових продуктів, транспорті, вуличних продовольчих і речових ринках, сезонних сільськогосподарських роботах [6, с. 631].

8. *Корумпованість державних владних структур, у яких спостерігається зрощення бізнесу та влади, лобіювання власних інтересів суб'єктами господарювання в державних інстанціях.*

9. *Високий рівень монополізації внутрішнього ринку.* Так, за даними Антимонопольного комітету, у 2011 р. із загального обсягу реалізованої продукції в Україні лише 49,8% продукції реалізовувалось на ринках із конкурентною структурою. Найбільш монополізованими є окремі галузі паливно-енергетичного комплексу, галузі транспорту та зв'язку, житлово-комунального господарства.

З огляду на зазначене вважаємо помилковим підхід, який передбачає, що основні проблеми й причини тіньових процесів (ухилення, несплата тощо) криються лише в суб'єктах господарювання, тим самим виключаючи недоліки діючої системи державного регулювання економіки. Водночас процес детінізації стримується нерозв'язаними досі проблемами, які негативно позначаються на показниках розвитку економіки країни, а саме:

1) продовження тенденції до скорочення обсягів кредитування корпоративного сектора (станом на кінець червня 2016 р., порівняно з даними на кінець червня 2015 р., кредити, надані корпоративному сектору, скоротились на 4,6%);

2) збереження низької зовнішньоекономічної кон'юнктури;

3) системні вади податкової політики (чинна податкова система фактично зосереджена на максимальному залученні надходжень до бюджету без урахування можливих негативних наслідків надмірного фіскального тиску на суб'єктів господарювання та громадян);

4) нестабільність інвестиційного клімату й недостатній захист інвесторів;

5) відсутність повноцінного ринкового середовища (уповільнення інституційних, структурних та економічних змін, недосконалість ринкових механізмів призводять

до неузгодженості державної економічної політики з інтересами суб'єктів господарювання, які змушені самостійно розробляти неформальні механізми співпраці);

6) поглиблення конфлікту в міжнародних відносинах із Російською Федерацією внаслідок упровадження нею товарних і транзитних обмежень;

7) збереження фінансових ризиків в умовах недоотримання кредитних коштів Міжнародного валютного фонду та фінансової допомоги з інших джерел;

8) збереження територій, непідконтрольних владі, що утворились у ході збройного конфлікту на території країни.

До факторів, які впливають на підвищення рівня тінізації вітчизняної економіки, на наше переконання, варто також віднести такі явища:

– маніпуляції митною вартістю імпортованих товарів на тлі лібералізації ставок ввізного мита. Маневрування методами визначення митної вартості дає можливість приховати справжню вартість товарів, тим самим зменшуючи надходження до державної скарбниці та сприяючи відведенню нелегалізованих коштів у «тінь»;

– вузькість внутрішнього ринку. Підприємці починають шукати нові шляхи реалізації свого товару, наприклад, через офшорні зони, де тінізація капіталу є найвищою;

– нерозвиненість ринкових регуляторів визначення ціни ресурсів через недостовірність декларування їх митної вартості;

– посилення дисбалансів у системі банківського валютного кредитування;

– нестабільна законодавча база та політичне середовище. За таких умов кримінальний сектор знаходить для себе сприятливу сферу для тінізації коштів і вивозу капіталу за кордон, де відбувається його відмивання;

– відтік капіталу, як продуктивний, так і непродуктивний. Неофіційний відтік капіталу за кордон не тільки спричиняє порушення фінансової безпеки держави, а й призводить до порушення основних макроекономічних показників тощо.

Висновки і пропозиції. Отже, основними причинами функціонування й розвитку тіньової економіки є неефективне державне регулювання економіки

та податкова система, недосконале грошово-кредитне регулювання й бюджетна система, недосконалість судової та правоохоронної систем, неефективне управління фінансами, нерозвиненість безготівкових розрахунків, приховане безробіття, корупція, монополізація більшості ринків.

Список використаної літератури:

1. Шабатура Т.С. Методические основы оценки финансовой безопасности предприятия / Т.С. Шабатура // Теоретические и практические научные инновации : матер. межд. науч. конф. (г. Краков, Польша, 2013 г.). – Варшава : Sp. z o.o. «Diamond trading», 2013. – С. 5–9.
2. Заверуха М.М. Системний аналіз сутності та закономірностей функціонування тіньової економіки / М.М. Заверуха // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1. – С. 187–196. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_27.
3. Shabatura T. Financial mechanism of economic security company / T. Shabatura, I. Grishova, A. Galitsky, S. Stoyanova-Koval, V. Zamlynsky, M. Shcherbata, T. Butenko // The collection includes material reports 3rd International Scientific and Practical Conference "Science and Society" held SCIEURO in London, March 20–21, 2013. – London, 2013. – P. 160–180.
4. Гришова І.Ю. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки / І.Ю. Гришова, О.О. Красноручський // Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал. – Чернігів : Чернігівський нац. технол. ун-т, 2015. – № 4(4). – С. 40–46.
5. Стоянова-Коваль С.С. Вдосконалення системи класифікації економічних конфліктів / С.С. Стоянова-Коваль, О.О. Давидюк // Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні, екологічні, правові та соціокультурні аспекти : матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф. студентів і молодих учених (м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.). – Чернігів : Чернігівський нац. технол. ун-т, 2015. – С. 537–540.
6. Митяй О.В. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами / О.В. Митяй, О.А. Хлистун // Глобальні та національні проблеми економіки. – Миколаїв, 2014. – Вип. 2. – С. 630–633. – [Електронний ресурс]. – Режим

- доступу : <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>.
7. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : [монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2006. – 468 с.
 8. Варналій З.С. Тінізація малого підприємництва (економічні та правові аспекти / З.С. Варналій. – К. : Інститут приватного права і підприємництва АПрН України, 1998. – 56 с.
 9. Мушинська Н.Ю. Деякі теоретичні аспекти проблеми тінізації економіки / Н.Ю. Мушинська // Научно-технический сборник. – 2004. – № 61. – С. 258–262.
 10. Гришова І.Ю. Державна підтримка регіональних програм інноваційного розвитку / І.Ю. Гришова, В.А. Замлинський, В.В. Кужель // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 2. – С. 201–206.
 11. Гришова І.Ю. Проблеми формування інноваційної системи України / І.Ю. Гришова, Т.М. Гнат'єва // Інноваційна економіка. – 2012. – № 12. – С. 54–62.

Гришова І. Ю., Дяченко А. П. Действенность механизмов государственного управления в сфере противодействия теневой экономике в Украине

В статье исследуются причины функционирования и распространения теневой экономики с исследованием вопросов определения основных механизмов детенизации и методов борьбы с коррупцией как одной из форм теневой экономики, которые имеют перспективу применения в современных реалиях национальной экономики Украины.

Ключевые слова: теневая экономика, государственное управление, причины тенизации, коррупция, налоговая и банковская сферы.

Hryshova I., Diachenko O. Effectiveness of the mechanisms of public administration in the sphere of counteraction to the shadow economy in Ukraine

The article explores the causes of the functioning and spread of the shadow economy by studying the issues of defining the main mechanisms of shadow economy and methods of combating corruption as one of the forms of the shadow economy that have the prospect of applying in the modern realities of the national economy of Ukraine.

Key words: shadow economy, public administration, causes shadowing, corruption, tax and banking.

О. Л. Молошна

аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

УЗАГАЛЬНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМУ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено систематизації наукових підходів щодо сутності державно-службових відносин, зокрема, їх понятійному та змістовому наповненню. З'ясовано, у чому саме визначається «глибина й ширина» класифікації державно-службових відносин з огляду на норми права та покладені на державних службовців обов'язки. Окреслено вектор подальших наукових розвідок щодо обраної проблематики дослідження.

Ключові слова: державна служба, адміністративна реформа, державно-службові відносини, державний службовець, сфера публічної діяльності, державне управління.

Постановка проблеми. Державна служба як сфера публічної діяльності, в межах якої може розгортатись обговорення суспільно значущих питань, являє собою інституційний механізм для розв'язання складних завдань управління суспільним розвитком. Концептуальні трансформаційні зміни в ідеології публічного адміністрування, суттєві зміни в побудові ефективних державно-службових відносин, винайдення нових ресурсів щодо можливості сплетення в «правильний» вектор трансформації державного управління – усе це спонукає науковців до нових розвідок. Адже на сьогодні не до кінця вивчена періодизація розвитку уявлень щодо сутності та змісту державно-службових відносин в аспекті передумов їх формування, виокремлення позитивних і негативних рис, успіхів та проблем, що у свою чергу гальмувало розроблення подальших законодавчих ініціатив. Також потребує аналізу існування різних концептуальних підходів до сутності державно-службових відносин, зокрема, базових відправних точок у термінології. Необхідно розглянути критерії їх класифікації з огляду на норми конституційного, адміністративного, цивільного та трудового права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні вітчизняна наука, на жаль,

має недостатню кількість наукових розробок із приводу цієї проблематики. Так, питання сутності державно-службових відносин і їх класифікації розглядаються в дисертаційних роботах М.П. Грай «Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку» (2012 р.) [1] та А.О. Михайлова «Оптимізація причинно-наслідкового зв'язку функцій держави та механізмів державного управління в Україні» (2015 р.) [2], статтях Г.В. Мамчур «Види і моделі державної служби» (2014 р.) [3] та С.Т. Гончарук «Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи» (2016 р.) [4], дисертаціях Ю.С. Потьомкіної «Дослідження теоретико-організаційних засад розмежування компетенцій державних службовців у процесі реалізації державно-службових відносин» (2016 р.) [5], В.С. Волик «Управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні» (2015 р.) [6], І.П. Сімонової «Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки» (2016 р.) [9], Ю.К. Кізілова «Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи» (2016 р.) [10]. Також заслуговують на увагу роботи В.Ю. Поплавського, зокрема стаття «Сучасні наукові підходи до класифікації державно-службових відносин» (2015 р.) [7] та дисертація «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у дер-

жовно-службових відносинах» (2015 р.) [8]. Ще є розвідки зовсім незначної кількості авторів, які не включені до переліку через їх віддаленість від окресленої проблематики.

Мета статті полягає в узагальненні сучасних наукових підходів до сутності державно-службових відносин з огляду на проблемність формування чіткого уявлення про цей інститут та критеріїв їх класифікації з позиції галузевого й нормативного підходів, а також у визначенні подальшого розвитку наукових пошуків щодо обраної проблематики дослідження.

Виклад основного матеріалу. Вивчення будь-яких складних явищ (а інститут державної служби, безсумнівно, належить до таких) потребує вміння бачити взаємодію різних галузей державного управління під час регулювання різних аспектів пізнаваного предмета, щоб виявити його загальні риси й особливості. Встановлення ефективних способів і прийомів регламентації відносин, що існують у межах цього інституту, слугуватиме для блага держави та кращого соціального захисту державних службовців.

Недосконалість правового регулювання державно-службових відносин в Україні частково пояснюється тим, що сьогодні триває процес розвитку законодавчої бази цього інституту держави. Трансформація державно-службових відносин зумовлена активним процесом формування в Україні реальних державних відносин. Останнім часом принципово змінилася структура вітчизняного законодавства. У межах проведеної в країні великомасштабної реформи вітчизняне законодавство пов'язане насамперед із процесом оновлення практично всіх галузей державного управління. У практиці державного регулювання суспільних відносин трансформаційні зміни привели до того, що в законодавстві виникли цілі галузі, які раніше не були предметом пильного регулювання. До таких можна віднести насамперед інститут державної служби.

Не дивно, що сьогодні ми стикаємось із колінеарними трактуваннями цього поняття, які фактично перебувають в одній науковій площині, проте мають дещо різний зміст, беручи до уваги ті владні пов-

новаження, якими на сьогодні наділені державні службовці.

Так, М.П. Грай у дисертації «Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку» [1] запропонувала авторське формулювання поняття державно-службових відносин в Україні. Під цим відношенням автор розуміє сукупність урегульованих нормами права суспільних відносин між державою, представленою державним органом чи уповноваженою посадовою особою, та особою – державним службовцем, що виникають та реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення й припинення державної служби та зміни статусу державного службовця.

Виходячи за межі визначення наведеного поняття, М.П. Грай сформулювала та охарактеризувала правосуб'єктність учасників державно-службових відносин. Правосуб'єктність, а саме передбачена нормами права здатність виступати учасником правовідносин, включає певні складники за такими категоріями: 1) для особи; 2) для державного службовця; 3) для держави. Якщо мова йде про особу, то загальна правосуб'єктність – це віковий ценз, однакові неупереджені можливості для набуття статусу державного службовця, дієздатність особи, яка передбачена нормами Цивільного кодексу України. Що стосується спеціальної правосуб'єктності, то це насамперед українське громадянство, наявність відповідної освіти й кваліфікації, професійної підготовки, відповідність вимогам конкурсного відбору або іншим необхідним процедурам. Тобто фактично все те, що можна почерпнути з Конституції України (рівність правоздатності не виключає різний обсяг суб'єктивних прав, які належать окремим особам). У тому разі, коли мова йде про державного службовця, М.П. Грай акцентує увагу на такому комплексному понятті, як державно-службова та право-дієздатність. Що стосується самої держави, то це наділення державних органів компетенцією у сфері державної служби.

Науковцем запропоновано напрями розвитку структури державно-службових відносин в Україні, а саме: удосконалення її правового регулювання; посилення

ролі держави як єдиного регулятора державно-службових відносин та роботодавця для державного службовця; запровадження конкурсу як єдиного порядку заміщення всіх категорій посад державної служби; інституювання процедури прискореного кар'єрного просування державних службовців.

Отже, М.П. Грай намагалася звернути увагу на рольову «подвійність» держави в контексті державно-службових відносин. У цих відносинах держава виступає суб'єктом – регулятором цих відносин, а державні службовці – учасниками конкретних державно-службових відносин. Головне в правоздатності щодо особи державного службовця – це не права, а принципова можливість чи спроможність їх мати для того, щоб реалізувати свої професійні можливості на користь держави й суспільства.

А.О. Михайлова в дисертації «Оптимізація причинно-наслідкового зв'язку функцій держави та механізмів державного управління в Україні» [2] веде мову про такий концепт, як державний інтерес. Під державними інтересами науковець розуміє сукупність інтересів, які безпосередньо пов'язані з формуванням і здійсненням державної влади, з тими важливими потребами суспільства, які не можна задовольнити жодними іншими способами, окрім участі держави. Тобто варто говорити про державну форму реалізації потреб і вимог українського суспільства.

Учений зазначає, що найкращим варіантом виявлення таких інтересів може бути тільки раціональне й дієве виконання органами державної влади своїх функцій, які за своєю суттю об'єктивні, тому що відштовхуються насамперед від потреб і цінностей суспільства. Щодо сучасного етапу реформування державної служби А.О. Михайлова наголошує на значенні формування дієздатного кадрового потенціалу. Особливу увагу автор акцентує на уточненні змістової сутності та психологічної феноменології професійної рефлексії державного службовця. Насамперед мова йде про його роль у вдосконаленні самоосвітньої діяльності. Також науковець вказує на теоретичне обґрунтування та емпіричну верифікацію психологічних умов розвитку професійної рефлексії дер-

жавного службовця під час виконання ним функцій, покладених державою; на важливість розроблення системи психометричних критеріїв визначення рівнів розвитку професійної рефлексії та виділення, опис змістових параметрів необхідних передумов оптимізації причинно-наслідкового зв'язку функцій держави й механізмів державного управління.

На нашу думку, відштовхуючись від назви цього концепту – державний інтерес, мова йде, вочевидь, про національний інтерес. Адже національний інтерес не може бути реалізовано окремо без участі держави в її глобальному розумінні.

Як слушно зазначає Г.В. Мамчур у праці «Види і моделі державної служби» [3], для сучасної України одне з найважливіших завдань – подолання суттєвих недоліків в організації та функціонуванні системи органів державної влади. Беручи до уваги той факт, що функціонування державної служби покликане якомога продуктивніше втілювати в життя політику держави в її важливих галузях (економіці, соціальному розвитку, культурі, освіті тощо), вирішення поставлених завдань потребує реформування. При цьому, звичайно, мова має йти про інститут державної служби в Україні. Адже державна служба повинна намагатись не тільки бути конкурентоспроможною, а й мати відповідний престиж, орієнтований на результативну продуктивну діяльність. Головна мета цієї діяльності полягає в забезпеченні виконання повноважень державних органів, наданні державних послуг, активній взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Зазначимо, що під цим кутом автором досліджуються також основні види державної служби та критерії їх класифікації на основі виділення характерних рис і теоретичних моделей державної служби.

На підтвердження наведених думок Г.В. Мамчур наводить зарубіжний досвід, зокрема західну практику Франції, Німеччини, Великобританії та США. Західна практика являє собою централізовану закриту модель, яка реалізується в унітарній Франції, децентралізовану закриту модель у федеративній Німеччині, децентралізовану відкриту модель у Великобританії, а також США.

Нами з'ясовано, що аналіз моделей державної служби, які пропонує Г.В. Мамчур, багато в чому умовний, проте з позиції теорії державної служби таке виокремлення цілком можливе та припустиме. Водночас виокремлення таких моделей має важливе інструментальне значення, оскільки дає змогу класифікувати існуючі варіанти державної служби, представити їх у схематичному вигляді, щоб глибше дослідити природу та зміст цього інституту.

У статті С.Т. Гончарук «Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи» [4] аналізуються поняття, ознаки й принципи державної служби за новим законодавством України, а також висвітлюються інші новели цієї служби на основі європейських стандартів. На думку автора, нова державна служба України можлива тільки з новим законодавством і новими підходами до функціонування державної служби. Дослідник виклала власні міркування та сподівання щодо того, що оновлена модель державної служби стане ефективним інструментарієм втілення в життя радикальних реформаційних змін на євроінтеграційному шляху нашої країни.

У світлі змін законодавства про державну службу відбулось багато чого позитивного, дійсно нового та наближеного до досвіду зарубіжних країн. Мова йде насамперед про принципи, за якими тепер здійснюється державна служба в Україні: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

Беручи до уваги позицію щодо «оновленості» державної служби, науковець також відмічає якісно новий рівень самих державно-службових відносин. Справді, досить продуктивний рівень такої взаємодії може бути забезпечений тільки високими стандартами.

Дія нового закону про державну службу поширюється переважно на державних службовців органів виконавчої влади. Водночас положення цього закону не поширюються на вищих посадових осіб держави, членів уряду та їх заступників, керівників інших вищих органів держави, народних депутатів і депутатів місце-

вих рад, суддів, прокурорів, військовослужбовців, працівників поліції та інших правоохоронних органів, працівників державних підприємств, установ та організацій, працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, і працівників патронатних служб. Частина службовців із названих категорій перебувають на спеціальних видах державної служби (наприклад, мілітаризованої служби щодо окремих категорій військових, працівників органів внутрішніх справ тощо).

Погоджуючись з автором, цілком підтримуємо позицію щодо того, що окремі положення, викладені в новому законі, є не досить чіткими. Це стосується, наприклад, суддів, прокурорів, окремих категорій військовослужбовців, працівників поліції тощо. Можливо, доцільно було б безпосередньо в законі назвати окремі спеціалізовані види державної служби (наприклад, цивільної, мілітаризованої тощо). Оновлена модель державної служби повинна стати справжнім ефективним інструментарієм реального втілення в життя радикальних реформаційних змін на євроінтеграційному шляху України.

У дисертації Ю.С. Потьомкіної «Теоретико-організаційні засади розмежування компетенцій державних службовців у процесі реалізації державно-службових відносин» [5] зосереджено увагу на конкретних прикладах розмежування компетенцій державних службовців та доведено його доцільність, посилаючись на паспорт посади держслужбовця, у який включено компетенцію його посади щодо етапів прийняття управлінських рішень або надання публічної послуги та встановлено чіткі зв'язки між компетенціями і результатами діяльності державних службовців. Визначено складники процесу розмежування компетенцій державних службовців для організації раціональних державно-службових відносин, що забезпечують очікувану результативність.

На нашу думку, говорячи про компетенції, не варто забувати про таке поняття, як здатність державних службовців вирішувати певний клас професійних завдань. Водночас у нашій країні не вирішені питання щодо того, що саме можна

розуміти під вищим професіоналізмом та якими методиками й формулами його виміряти. Адже очевидно, що в таких країнах, як Франція, Німеччина, Великобританія та США, набір компетенцій є досить широким, як і оцінювання заслуг перед державою й суспільством. Додамо, що відмінності між західними та українськими компетенціями можна умовно розділити на дві категорії: відмінності в термінології (назви компетенцій української та західної моделей збігаються, проте різний зміст цих компетенцій або зміст компетенцій в українській і західній моделях збігаються, проте назви цих компетенцій різні); існування нових компетенцій державних службовців в Україні, які не фігурують у стандартній моделі.

В.С. Волик у дисертації «Управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні» [6] надає авторське визначення поняття «адміністративна послуга», характеризуючи тим самим основні різновиди можливих адміністративних послуг. Запропоновано організаційний алгоритм управління розвитком компетентностей державних службовців. В управлінні розвитком компетентностей державних службовців має місце створення в обов'язковому порядку служби управління персоналом, до повноважень якої має входити роль консультанта та експерта-інтерв'юера. Ролі експерта-інтерв'юера буде відводитись компетентний аналіз наявних і визначення слаборозвинених компетентностей держслужбовців із метою розроблення дієвих пропозицій на шляху оптимізації державно-службових відносин.

Ученим обґрунтовано необхідність і важливість для суспільства прийняття доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» як дієвого засобу забезпечення принципу прозорості роботи органів державного управління та наближення їх до населення. Автор розглядає нормативно-правові засади організації надання адміністративних послуг, визначає важливі завдання як керівництва, так і адміністраторів центрів надання адміністративних послуг.

Робота В.Ю. Поплавського «Сучасні наукові підходи до класифікації держав-

но-службових відносин» [7] присвячена систематизації наявних наукових підходів до визначення класифікаційних критеріїв поділу державно-службових відносин на види. На його думку, така систематизація для вітчизняної доктрини науки державного управління й права є актуальною та проводилась із метою її подальшого застосування під час опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Маючи певну систематизацію щодо класифікації державно-службових відносин, можна говорити про вироблення підґрунтя для пропозицій щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства. Водночас, як слушно зазначає автор, більшість дослідників уникають надавати визначення державно-службових відносин, воліючи просто перелічувати їх ознаки. Також варто зазначити, що основна увага дослідників зосереджена у сфері інших загальнотеоретичних питань державної служби, таких як загальне поняття державної служби та правовий статус держслужбовця, кадрове й управлінське планування тощо. У контексті цього варто згадати також окремі роботи стосовно близького, проте не тотожного явища «публічна служба». Водночас загалом питання систематизації державно-службових відносин майже не висвітлюється.

Що стосується класифікації, то серед базових критеріїв поділу державно-службових відносин В.Ю. Поплавський пропонує такі: за масштабами діяльності, за особливостями державної служби, залежно від поставлених завдань (їх складності), залежно від принципу розподілу влади тощо. У свою чергу маємо констатувати, що цей перелік, звісно, не є вичерпним і класифікація в будь-якому разі може бути розширена в міру досвіду дослідника, який бажає поглибити ці наукові розвідки.

У дисертації «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах» [8] В.Ю. Поплавським запропоновано універсальну юридичну конструкцію, що відображає правовий зв'язок матеріальних і процесуальних норм адміністративного права під час порушення справи адміні-

стративної юрисдикції, її розгляду та вирішення на прикладі справ, пов'язаних із вирішенням публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах. На основі відповідних фактів автор обґрунтовує доцільність більш поглибленої характеристики публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, посиляючись на юридичні й фактичні умови його виникнення.

Щодо умов виникнення непорозумінь у сфері державно-службових відносин науковець відзначає насамперед недоліки правового поля, а саме недосконалість і вади законодавчого регулювання державно-службових відносин. З іншого боку, він вказує на низку помилок у правозастосуванні, коли мова йде про визначення та розуміння факту конфлікту. Адже, як відомо, судами беруться до уваги насамперед помилки визначення конфлікту юридичного, у тому числі помилки в тлумаченні правових норм судами, зокрема й під час визначення правової природи відносин, що склались між сторонами конфлікту. Фактичними умовами В.Ю. Поплавський вважає активні дії майбутніх сторін такого спору в межах існуючого між ними юридичного конфлікту в державно-службових відносинах.

У свою чергу додамо, що повинна мати місце також експертиза щодо конфлікту. Що стосується науки державного управління, то їй потрібні експерти, розроблені алгоритми та модельні технології як попередження, так і вирішення конфліктів. Особливу роль у нашій країні мають відігравати інститути громадянського суспільства. Можливі конфлікти ланцюга «особа – суб'єкт владних повноважень – держава» потребують певних алгоритмів щодо їх недопущення.

В.Ю. Поплавський також здійснив узагальнення низки положень щодо особливостей процесуального порядку розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Вирішення спорів у сфері державно-службових відносин має здійснюватись з урахуванням специфіки адміністративної процесуальної правосуб'єктності фізичної особи та суб'єкта владних повноважень, тобто як позивача, так і відповідача.

У дисертації І.П. Сімонової «Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування» [9] доведено, що виникнення державно-службових відносин можливе за умови одночасної наявності двох підстав – фактичної та процесуальної. І це не залежить від сфери державної служби (служба в органах законодавчої, виконавчої й судової влади, цивільна та мілітаризована (воєнна) служба, цивільна (в органах законодавчої, виконавчої влади) і спеціалізована (військова, дипломатична, митна, в правоохоронних органах тощо) служба). Говорячи про фактичну підставу здобуття перемоги в конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, учений виділяє низку умов, які необхідні для цього. З іншого боку, мова йде про відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. З процесуальної позиції має місце акт про призначення на посаду.

Що стосується класифікаційного критерію щодо видів державно-службових відносин, то І.П. Сімонова пропонує здійснювати розподіл залежно від зв'язку учасників субординаційних, координаційних та реординаційних державно-службових відносин.

Деталізуючи адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин, автор сформулювала та представила до уваги комплексну характеристику приписів, заборон і дозволів як основних правових засобів, які разом дадуть змогу досягти мети адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин. На конкретних прикладах продемонстровано дію цих правових засобів. Також науковець запропонувала внести конкретні зміни до чинного законодавства щодо форм здійснення адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин та персоналізованих складів дисциплінарних комісій у контролюючих органах.

Зауважимо, що можна провести паралель з іншими органами влади щодо необхідності таких дисциплінарних комісій.

Ю.К. Кізілов у дослідженні «Правове регулювання проходження державної служ-

би в Україні в умовах адміністративної реформи» [10] аналізує основні акти законодавства, які регулюють проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. Особливу увагу вчений зосередив на інноваційній моделі розвитку інституту державної служби в Україні. До уваги брався весь досвід державного управління в Україні від часу здобуття незалежності й донині, аналізувалися здобутки та недоліки. Особливу увагу автор зосередив на такій важливій складовій частині державно-службових відносин, як проходження державної служби. Адже за роки незалежності в Україні створено розгалужену нормативно-правову базу, зокрема, для правового регулювання проходження державної служби було прийнято й наразі вдосконалено Закон України «Про державну службу» та низку указів Президента України і постанов уряду, які визначили головні шляхи практичної реалізації цього закону та заклали основи проходження державної служби. Ю.К. Кізілов підкреслює необхідність формування нової нормативно-правової бази з питань проходження державної служби відповідно до нового Закону України «Про державну службу» та розроблення механізмів забезпечення його впровадження.

Розглянуті наукові підходи до розуміння державно-службових відносин зводяться до таких положень:

- ці відносини є різновидом державно-управлінських відносин;
- державно-службові відносини реалізуються в межах інституту державної служби;
- такі відносини підпорядковані характерним для них правовим нормам (залежно від сфери);
- вони ґрунтуються на відповідних принципах (загальних – для державної служби, спеціальних – для державно-службових відносин);
- державно-службові відносини підлягають правовому регулюванню (норми конституційного, адміністративного, цивільного, трудового права).

З огляду на це можемо надати власне визначення державно-службових відносин у системі публічного управління.

Отже, це взаємодія органів державної влади відповідно до функцій, покладених на нею державою для вирішення поставлених завдань, з інституціями громадянського суспільства із чіткими зв'язками між компетенціями за принципами верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

Висновки і пропозиції. Загальні системні характеристики структури державно-службових відносин в Україні містять низку взаємопов'язаних елементів, серед яких – мета (реалізація завдань і функцій держави), учасники, умови виникнення, зміни й припинення (правосуб'єктність учасників, наявність правового регулювання та фактів, з якими норми права пов'язують настання державно-службових відносин), зміст (підстави й процедури їх здійснення).

Процедури припинення державно-службових відносин у будь-якому разі регулюються нормами публічного та приватного права незалежно від сфери відносин.

Загалом розглянуті наукові підходи щодо розуміння сутності державно-службових відносин, зокрема їх понятійного та змістового наповнення, класифікаційних характеристик, дають змогу говорити про трансформацію та модернізацію цього поняття за принципом «глибина й ширина». Вектор подальших наукових розвідок з обраної проблематики дослідження має бути спрямований у бік винайдення необхідних умов для вдосконалення державно-службових відносин у системі публічного управління.

Відповідно до системного підходу та з огляду на наведені положення пропонуємо державно-службові відносини в системі публічного управління визначати як взаємодію органів державної влади відповідно до функцій, покладених на нею державою для вирішення поставлених завдань, з інституціями громадянського суспільства із чіткими зв'язками між компетенціями за принципами верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, політичної неупередженості, прозорості та стабільності.

Список використаної літератури:

1. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / М.П. Грай ; Нац. академія держ. упр. при Президентіві України. – К., 2012. – 20 с.
2. Михайлов А.О. Оптимізація причинно-наслідкового зв'язку функцій держави та механізмів державного управління в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / А.О. Михайлов ; Академія муніципального упр. – К., 2015. – 200 с.
3. Мамчур Г.В. Види і моделі державної служби / Г.В. Мамчур // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Державне управління». – 2014. – Вип. 1. – С. 41–45.
4. Гончарук С.Т. Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи / С.Т. Гончарук // Юридичний вісник: повітряне і космічне право. – 2016. – № 1. – С. 60–65.
5. Потьомкіна Ю.С. Теоретико-організаційні засади розмежування компетенцій державних службовців у процесі реалізації державно-службових відносин : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / Ю.С. Потьомкіна ; Нац. академія держ. упр. при Президентіві України. – К., 2016. – 20 с.
6. Волик В.С. Управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / В.С. Волик ; Дніпропетровський регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. – Дніпропетровськ, 2015. – 20 с.
7. Поплавський В.Ю. Сучасні наукові підходи до класифікації державно-службових відносин / В.Ю. Поплавський // Право і суспільство. – 2015. – № 3(2). – С. 133–136.
8. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Ю. Поплавський ; Нац. авіаційний ун-т. – К., 2015. – 20 с.
9. Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.П. Сімонова ; Ун-т держ. фіскальної служби України. – Ірпінь, 2016. – 19 с.
10. Кізілов Ю.Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю.Ю. Кізілов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 2. – С. 137–142.

Молошна Е. Л. Обобщение результатов научных исследований и определение направления дальнейшего развития государственно-служебных отношений в системе публичного управления

Статья посвящена систематизации научных подходов к сущности государственно-служебных отношений, в частности, их понятийному и смысловому наполнению. Выяснено, в чем именно определяется «глубина и ширина» классификации государственно-служебных отношений с учетом норм права и возложенных на государственных служащих обязанностей. Определен вектор дальнейших научных поисков по выбранной проблематике исследования.

Ключевые слова: государственная служба, административная реформа, государственно-служебные отношения, государственный служащий, сфера публичной деятельности, государственное управление.

Moloshna O. The results summary of scientific researches and determination in the directorate for the future development of civil-service relations in public administration system

The article is devoted to the systematization of scientific approaches to the essence of state-service relations, in particular, to their conceptual and semantic content. It has been clarified what exactly determines the "depth and breadth" of the classification of state-service relations, taking into account the norms of law and the duties assigned to civil servants. A vector of further scientific research on the chosen research problems has been determined.

Key words: civil service, administrative reform, civil service relations, civil servant, sphere of public activity, public administration.

НОТАТКИ