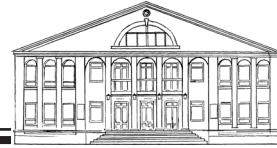


Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

В. В. Заблоцький, доктор наук з державного управління,
професор

О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління,
доцент

П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук,
доктор наук з державного управління, професор

О. М. Руденко, доктор наук з державного управління,
доцент

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

Влад Вернигора, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Естонія)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць
включено до Переліку наукових фахових
видань України (категорія «Б») з публічного
управління та юридичних наук (спеціаль-
ності: 081. Право, 281. Публічне управління
та адміністрування, 293. Міжнародне право)
відповідно до Наказу МОН України
від 17.03.2020 № 409

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

Засновники:

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



Видавництво та друк – Видавничий дім
«Гельветика»
69002, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська 84,
оф. 414
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
23 грудня 2020 р., протокол № 5

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2021. –
№ 1. – 340 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за
допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com
від польської компанії Plagiat.pl.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: С. Ю. Калабухова
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 15.12.2020.
Підписано до друку 24.12.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0521/198.

© Класичний приватний університет, 2021

ЗМІСТ

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

<i>І. Г. Карпова, О. І. Олійник, Л. П. Шумна</i> КНЯГИНЯ ОЛЬГА: РЕФОРМАТОР І ПРОСВІТИТЕЛЬ РУСИ (ДО 1075-РІЧЧЯ З ПОЧАТКУ ПРАВЛІННЯ).....	10
---	----

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>О. П. Бойко</i> СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	16
<i>В. Н. Патлачук</i> РЕЛІГІЙНІ ПИТАННЯ В КОНСТИТУЦІЇ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩІ 1997 Р.....	21

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

<i>Н. С. Бутрин-Бока</i> ШТУЧНЕ ПЕРЕРИВАННЯ ВАГІТНОСТІ: ПРАВОВИЙ ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	29
<i>Р. О. Гаврік</i> ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ПРЕДМЕТУ СПАДКОВОГО ПРАВА.....	33
<i>М. М. Мальський</i> ПРОБЛЕМИ ТЕРМІНОЛОГІЇ У ВИЗНАЧЕННІ МІЖНАРОДНОГО ВИКОНАВЧОГО ПРОЦЕСУ.....	40
<i>С. А. Чванкін</i> КОМП'ЮТЕРНО-ТЕХНІЧНА ЕКСПЕРТИЗА У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	45

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Т. І. Швидка</i> БОРОТЬБА З ВИЯВАМИ НЕДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ.....	52
---	----

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

<i>Л. Ф. Купіна</i> ЕФЕКТИВНІСТЬ НОРМ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ РЕАЛІЗАЦІЮ ПРИНЦИПУ СВОБОДИ ПРАЦІ ТА ЗАБОРОНИ ПРИМУСОВОЇ ПРАЦІ.....	59
<i>О. С. Погорєлова</i> ДО ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ КОНЦЕПЦІЇ ГІДНОЇ ПРАЦІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	65

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>Ю. В. Бурченко</i> ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ САНИТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ, ЯКІ НАДІЛЕНІ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ПРИТЯГУВАТИ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗА ПОРУШЕННЯ СТ. 44-3 КУПАП.....	71
---	----

<i>М. В. Джафарова</i> ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК СУБ'ЄКТА ВІДПРАВЛЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ.....	77
<i>Н. П. Капітаненко</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ІНСПЕКТОРА З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	83
<i>Г. Л. Карпушин</i> ЗБІР ЗА МІСЦЯ ДЛЯ ПАРКУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ: АНАЛІЗ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ.....	92
<i>Ю. Ф. Лавренюк</i> «АДМІНІСТРАТИВНА СПРАВА» ЯК ІНТЕГРАТИВНЕ ПОНЯТТЯ (НА ПРИКЛАДІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЩОДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ).....	98
<i>В. П. Лещинський</i> СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЙ «ЗАКОННІСТЬ» І «ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА» У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ.....	103

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>В. В. Карелін</i> ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ МАЙБУТНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ВІЙСЬКОВИМ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ.....	108
<i>С. С. Шум</i> СТАН НАСИЛЬНИЦЬКОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ.....	116

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

<i>В. Г. Севрук</i> РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ОРГАНІЗОВАНИМИ ГРУПАМИ І ЗЛОЧИННИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ, ЯКІ СФОРМОВАНІ НА ЕТНІЧНІЙ ОСНОВІ.....	125
<i>М. І. Смирнов</i> ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧОЇ (РОЗШУКОВОЇ) ДІЇ АБО СУДОВОГО ЗАСІДАННЯ ЗА ДОПОМОГОЮ ВІДЕОКОНФЕРЕНЦІЇ.....	133
<i>М. Б. Тавакалян</i> ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПРЕЗУМПЦІЇ НЕВИНУВАТОСТІ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ НА ПІДСТАВІ УГОД.....	140

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>А. О. Комісаренко</i> СОЦІАЛЬНЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО ЯК МЕХАНІЗМ СОЦІАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ І СТАЛОГО РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	146
<i>І. Ю. Чайка, Г. В. Дьомочка</i> ФЕНОМЕН КОРУПЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ МІЖДИСЦИПЛІНАРНОГО АНАЛІЗУ.....	154
<i>І. В. Чумак</i> ПАНДЕМІЯ COVID-19 ЯК КАТАЛІЗАТОР ІННОВАЦІЙ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ.....	161

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>С. І. Бугера</i> СКРИНІНГ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У СТРАТЕГІЧНІ ПІДПРИЄМСТВА ЯК ОДИН ЗІ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	170
<i>А. І. Васильєва</i> ПЕРСПЕКТИВНІ ІНСТРУМЕНТИ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ УКРАЇНИ.....	176
<i>О. В. Вишневський</i> ОСОБЛИВОСТІ КАТЕГОРІАЛЬНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	183
<i>І. В. Вошко</i> АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	188
<i>О. В. Гулак, В. І. Курило, Л. М. Дубчак</i> ДО ПИТАННЯ ПРО ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	196
<i>В. А. Дроздюк</i> ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ.....	202
<i>М. О. Дурман</i> ПРЯМІ ТА НЕПРЯМІ РЕГУЛЯТОРНІ ВПЛИВИ В МЕЖАХ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ.....	209
<i>І. І. Литвин</i> КОМУНІКАТИВНІ ПРІОРИТЕТИ КОМПАНІЇВСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАЦІЙ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ.....	217
<i>М. В. Макаренко</i> ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ.....	225
<i>В. В. Мареніченко, М. М. Хитько, Ю. О. Ліснєвська</i> НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ.....	231
<i>В. О. Мостовий</i> СВІТОВИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	237
<i>Я. В. Пилипенко</i> МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	243
<i>С. П. Потеряйко</i> ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ В ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	251
<i>Т. О. Слободенюк</i> ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ МОДЕЛІ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ.....	256
<i>О. І. Целуйко</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	262
<i>Я. Ю. Цимбаленко</i> ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	271
<i>А. О. Чечель, Р. А. Омельянович</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД.....	279
<i>О. В. Чорний</i> МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПЕРІОД ВИКЛИКІВ ПАНДЕМІЇ COVID-19.....	285

<i>Н. О. Шевченко, В. В. Мареніченко, Н. Ю. Волокітіна</i> МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСВІТНІЙ СФЕРІ.....	292
--	------------

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Л. П. Івашина</i> ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	299
<i>Т. Г. Пенцак, О. І. Капітан</i> СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	304

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Боков</i> МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА СТАНДАРТИ В СФЕРІ ПРАЦІ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ.....	310
<i>Т. Л. Шестаковська</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....	319
<i>В. О. Саламатов, М. І. Масляк</i> КОМПЕТЕНТІСНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ВЕКТОРІВ КУЛЬТУРНО-ОСВІТНЬОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	326
<i>В. В. Серветник</i> ОСНОВНА МОДЕЛЬ GR- КОМУНІКАЦІЇ.....	330
<i>В. А. Боклаг, А. В. Мерзляк, Д. С. Скрябіна</i> ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ З ЗАЛУЧЕННЯМ ТЕХНОЛОГІЙ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ.....	340

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES

Karpova I., Oliynyk O., Shumna L.
OLGA OF KIEV: REFORMER AND ENLIGHTENER OF RUSSIA
(TO THE 1075th ANNIVERSARY OF THE BEGINNING OF THE RULE).....10

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

Boyko O.
STATUS OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE.....16

Patlachuk V.
RELIGIOUS ISSUES IN THE CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF POLAND IN 1997.....21

CIVIL LAW AND PROCESS, FAMILY LAW

Butryn-Boka N.
ARTIFICIAL PREGNANCY: LEGAL EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES.....29

Havrik R.
THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS OF DEFINITION OF THE CONCEPT
AND SUBJECT OF INHERITANCE LAW.....33

Malskyy M.
PROBLEMS OF TERMINOLOGY IN DEFINING THE INTERNATIONAL
EXECUTIVE PROCESS.....40

Chvankin S.
COMPUTER-TECHNICAL EXAMINATION IN CIVIL JUDICIAL PROCEEDINGS.....45

COMMERCIAL LAW; ECONOMIC PROCEDURAL LAW

Shvydka T.
FIGHTING WITH AN UNFAIR COMPETITION:
ISSUES OF LEGISLATIVE REGULATION IN UKRAINE.....52

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Kupina L.
EFFICIENCY OF STANDARDS ENSURING THE IMPLEMENTATION
OF THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF LABOR AND PROHIBITION
OF FORCED LABOR.....59

Pohorielova O.
PROBLEM OF UNDERSTANDING THE CONCEPT OF DECENT WORK
WHEN THE LABOR LEGISLATION IS REFORMING.....65

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Burchenko Yu.
BODIES OF THE STATE SANITARY-EPIDEMIOLOGICAL SERVICE,
WHICH ARE EMPOWERED TO PROSECUTE ENTITIES FOR VIOLATIONS
OF THE ARTICLE 44-3 OF THE CODE OF UKRAINE
ON ADMINISTRATIVE OFFENSES.....71

<i>Dzhafarova M.</i> GENERAL CHARACTERISTICS OF THE POWERS OF ADMINISTRATIVE COURT AS A SUBJECT OF JUSTICE IN ADMINISTRATIVE CASES.....	77
<i>Kapitanenko N.</i> FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE INSPECTOR ON INTELLECTUAL PROPERTY ISSUES.....	83
<i>Karpushyn H.</i> VEHICLE PARKING FEE: ANALYSIS OF LEGAL NATURE.....	92
<i>Lavreniuk Yu.</i> "ADMINISTRATIVE CASE" AS AN INTEGRATIVE CONCEPT (ON THE EXAMPLE OF ADMINISTRATIVE CASES ON PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ECONOMICS).....	98
<i>Leshchynskiy V.</i> ESSENCE OF CATEGORIES "LEGALITY" AND "RULE OF LAW" IN THE FIELD OF PERMITTING ACTIVITY: COMPARATIVE ASPECT.....	103

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

<i>Karelin V.</i> ON THE ACTIVITIES OF THE FUTURE MILITARY POLICE AS A SUBJECT TO THE PREVENTION OF MILITARY CRIMINAL OFFENSES.....	108
<i>Shum S.</i> STATE OF VIOLENT CRIMINALITY IN UKRAINE.....	116

CRIMINAL PROCESS AND CRIMINALISTICS; FORENSIC EXAMINATION; OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY

<i>Sevruk V.</i> INVESTIGATION OF CRIMES COMMITTED BY ORGANIZED GROUPS AND CRIMINAL ORGANIZATIONS THAT ARE FORMED ON AN ETHNIC BASIS.....	125
<i>Smyrnov M.</i> CONDUCTING INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTION OR COURT SESSION USING VIDEO-CONFERENCING.....	133
<i>Tavakalyan M.</i> GUARANTEES OF THE PRINCIPLE OF PRESUMPTION OF INNOCENCE IMPLEMENTATION IN CRIMINAL PROCEEDINGS UNDER AGREEMENTS.....	140

METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Komisarenko A.</i> SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AS A MECHANISM FOR SOCIAL TRANSFORMATION AND SUSTAINABLE BUSINESS DEVELOPMENT.....	146
<i>Chaika I., Domochnka H.</i> THE CORRUPTION PHENOMENON: FEATURES OF INTERDISCIPLINARY ANALYSIS.....	154
<i>Chumak I.</i> COVID-19 PANDEMIC AS A CATALYST OF INNOVATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY POLICY.....	161

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Bugera S.</i> SCREENING OF FOREIGN INVESTMENT IN STRATEGIC ENTERPRISES AS ONE OF THE WAYS TO ENSURE THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE.....	170
--	------------

<i>Vasylieva A.</i> PROSPECTIVE TOOLS OF E-DEMOCRACY IN UKRAINE.....	176
<i>Vyshnevskiy O.</i> FEATURES OF THE CATEGORICAL-CONCEPTUAL APPARATUS OF THE STATE PERSONNEL POLICY.....	183
<i>Voshko I.</i> ANALYSIS OF STATE POLICY ON HEALTHCARE REFORM IN UKRAINE: CHALLENGES AND SOLUTIONS.....	188
<i>Gulac O., Kurylo V., Dubchak L.</i> ON ISSUES ON THE WAYS OF OVERCOMING CORRUPTION IN UKRAINE.....	196
<i>Drozdiuk V.</i> DEMOCRATIC CIVILIAN CONTROL FOR THE NATIONAL SECURITY AND DEFENCE SECTOR.....	202
<i>Durman M.</i> DIRECT AND INDIRECT REGULATORY INFLUENCES WITHIN THE STATE OF REGULATORY POLICY.....	209
<i>Lytvyn I.</i> COMMUNICATION PRIORITIES OF KOMPANIIVKA TERRITORIAL COMMUNITY AND WAYS TO IMPROVE COMMUNICATION WITH THE PUBLIC.....	217
<i>Makarenko M.</i> HISTORICAL FRAMEWORK FOR PUBLIC POLICY DEVELOPMENT ENSURING THE SANITARY AND EPIDEMIC WELL-BEING OF THE POPULATION.....	225
<i>Marenichenko V., Khytko M., Lisnievska Yu.</i> DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT THROUGH IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF SERVICE STATE IMPLEMENTATION.....	231
<i>Mostovyi V.</i> WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP.....	237
<i>Pylypenko Ya.</i> MECHANISM FOR ENSURING FINANCIAL INDEPENDENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT.....	243
<i>Poteriaiko S.</i> ISSUES RELATED TO THE FUNCTIONING OF THE LEGAL MECHANISM IN THE UNIFIED NATIONAL SYSTEM OF CIVIL PROTECTION.....	251
<i>Slobodeniuk T.</i> EUROPEAN EXPERIENCE IN IMPLEMENTING THE SERVICE STATE MODEL IN UKRAINE.....	256
<i>Tseluiko O.</i> PECULIARITIES OF STATE REGULATION OF THE BANKING SYSTEM IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION.....	262
<i>Tsybalenko Ya.</i> THE ORIGIN OF AUTHORIZED PERSON FOR CORRUPTION PREVENTION AND DETECTION INSTITUTE ESTABLISHING IN UKRAINE.....	271
<i>Chechel' A., Omelianovych R.</i> PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES: EUROPEAN EXPERIENCE.....	279
<i>Chornyi O.</i> MECHANISMS FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY ON RESPECT FOR HUMAN RIGHTS DURING THE CHALLENGES OF THE COVID-19 PANDEMIC.....	285
<i>Shevchenko N., Marenichenko V., Volokitina N.</i> MECHANISMS FOR IMPROVING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE EDUCATIONAL SPHERE.....	292

REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>Ivashyna L.</i> TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF RURAL GREEN TOURISM IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION.....	299
<i>Pentsak T., Kapitan O.</i> SOCIAL AND LEGAL FEATURES OF IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENT REFORM.....	304

TOPICAL ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Bokov A.</i> INTERNATIONAL LAW AND STANDARDS IN THE FIELD OF LABOR AS A FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF LEGAL MECHANISMS OF THE STATE EMPLOYMENT POLICY SYSTEM.....	310
<i>Shestakovska T.</i> IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF THE STATE HOUSING AND COMMUNAL POLICY.....	319
<i>Salamatov V., Masliak M.</i> COMPETENCY-BASED APPROACH TO IDENTIFYING STRATEGIC VECTORS OF CULTURAL AND EDUCATIONAL SUPPORT FOR INNOVATIVE TRANSFORMATIONS OF PUBLIC MANAGEMENT.....	326
<i>Servetnyk V.</i> BASIC MODEL OF GR-COMMUNICATION.....	330
<i>Boklag V., Merzlyak A., Skriiabina D.</i> FORMATION OF THE INFORMATION SYSTEM OF REAL ESTATE OBJECTS WITH INVOLVEMENT OF ELECTRONIC GOVERNANCE TECHNOLOGIES.....	340

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

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.1>

І. Г. Карпова

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри правоохоронної діяльності та загальноправових дисциплін
Національного університету «Чернігівська політехніка»

О. І. Олійник

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Академії Державної пенітенціарної служби

Л. П. Шумна

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Академії Державної пенітенціарної служби

КНЯГИНЯ ОЛЬГА: РЕФОРМАТОР І ПРОСВІТИТЕЛЬ РУСІ (ДО 1075-РІЧЧЯ З ПОЧАТКУ ПРАВЛІННЯ)

Стаття присвячена основним подіям із життя та політичної діяльності видатної княгині доби історії Київської Русі. Рік народження її точно невідомий. Княгиня мала за життя три імені – Прекраса, Ольга, Олена. Політична діяльність Ольги після смерті чоловіка князя Ігоря починається з придушення повстання древлян. Ольга проводить помсту тричі, згідно з особливостями скандинавської та слов'янської язичницьких релігій.

Ольга поділила власність, землі та доходи в Київській Русі на державні, що належали державі загалом, та приватні, що належали князю. Створюються органи, що виконують судові функції. Саме Ольга вперше означила географічні кордони держави присутністю озброєної варти. Окрім північного сходу і заходу, визначилися межі з Польщею.

Княгиня розуміла необхідність проведення реформ у податковій сфері. Вона створила спеціальні місця збирання данини – погости. При кожному погості було створене військове укріплення. Військові загони складались із найманих воїнів-скандинавів або торків і берендеїв. Ольга ввела систему уроків, тобто унормувала розмір податків.

Княгиня Ольга намагалася поширити християнство на Русі. При Ользі формуються засади дипломатії як способу регулювання зовнішньополітичних взаємин. Вона намагалася ввести Русь у коло європейських держав, які на той час уже були християнськими. З цією метою у 955 році прийняла хрещення.

Княгиня Ольга почала поширювати віру Христову серед населення Київської Русі, будувати храми, зокрема, в Києві побудувала церкву на честь святителя Миколая, у Вітебську – церкву Благовіщення Пресвятої Богородиці. Вона започаткувала встановлення придорожніх хрестів, які так і називалися – Ольжиними.

11 липня 969 року княгиня Ольга померла. В 1547 році була канонізована як свята православної церкви, а за свої заслуги у справі хрещення руських земель набула статусу рівноапостольної. За понад 20 років керівництва державою зміцнила Київську Русь,

значно піднесла її міжнародний авторитет, провела низку важливих адміністративно-судових реформ, заклала підвалини розвитку української держави й феодалного права.

Ключові слова: Київська Русь, літопис, полюддя, податкова система, реформи, джерело права, звичай, християнство.

Постановка проблеми. До знаменних дат, які згідно з Постановою Верховної Ради України від 3 грудня 2019 року відзначалися у 2020 році, належить і 1075-а річниця з початку князювання княгині Ольги – видатної східнослов'янської просвітительки та реформаторки, державної діячки Київської Русі. З огляду на це вважаємо за доцільне пригадати основні події з життя цієї визнаної людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові розвідки присвячені різним аспектам життя і діяльності княгині Ольги. Так, С. Стельникович [1] вивчав сторінки її біографії; особливості державотворення – А. Кормич [8]; особливості організації полюддя та інші аспекти податкової системи Русі в контексті реформ княгині Ольги – Н. Зубашевський [2], Р. Конта [3], А. Корольов [4]; урбаністично-адміністративні реформи княгині – Ю. Діба [7]; прохристиянську політику княгині – І. Гуржій, Т. Якубова [5].

Мета статті – розглянути основні події з життя та державної діяльності княгині Ольги.

Виклад основного матеріалу. Постать княгині Ольги належить до непересічних особистостей у східнослов'янській історії. Відомості про її життя і діяльність знаходимо в «Повісті минулих літ», праці візантійського імператора Костянтина VII Багрянородного «Про управління імперією», Лаврентіївському, Іпатіївському, першому Новгородському літописам і Літописцях Переяславля Суздальського й Архангелогородському (Устюзькому літописному зведенні).

Рік народження її точно невідомий, принаймні, є декілька версій: історик В. Татищев вважав роком народження княгині 887 рік, спираючись при цьому на твердження, що на момент її хрещення в 955 р. їй було 68 років. Інша дата – 893 рік – названа німецьким істориком А. Шлецером на основі повідомлення Устюзького літопису XVI ст., у якому вказувалося, що коли Ольгу в 903 р. привели до майбутнього чоловіка Ігоря, їй було 10 років. Нарешті, назива-

ється 894 рік на основі записів Проложного життя святої Ольги, в якому вказувалося, що княгиня померла в 969 р. у 75 років [1].

Про дитячі роки також відомостей небагато. Немає єдиної версії серед істориків і у питанні походження княгині Ольги. За поширеною легендою, вона була з простої селянської родини, і одного разу, перевозячи князя Ігоря через річку Велику в Псковській області, вразила його своєю красою і розумом [11, с. 194]. У науковій літературі найчастіше називається версія, згідно з якою Ольга була уродженкою с. Вибути Псковської землі; на думку В. Татищева, вона походила з Ізборська з роду новгородського князя Гостомисла; є думка (Л. Войтович), що вона була онукою Аскольда; нарешті, є і болгарська версія походження княгині Ольги, місцем її народження вважається столиця Болгарського царства Плесків [1].

Відомо, що княгиня мала за життя принаймні три імені: від народження – Прекраса; після одруження з князем Ігорем – Ольга («ватажкня», «правителька», «яка веде всіх» – С. Наливайко); у хрещенні – Олена [1]. Отже, княгиня була слов'янського походження, але, вірогідно, після одруження із сином норманського конунга (у Північній Європі це – «людина з роду богів», «син знатної особи» [9]) Рюрика Ігорем (Інгваром) взяла ім'я Ольга, що вважається слов'янізованою формою скандинавського жіночого імені Хельга (норв. Hailaga, Helgi).

На політичну арену Русі Ольга, як відомо, виходить у 945 році після смерті чоловіка князя Ігоря. Хрестоматійно відомим є літописне оповідання про помсту Ольги древлянам за жорстоку смерть чоловіка Ігоря внаслідок зловживання останнім під час збирання данини, причому акт помсти відбувався, за літописом «Повість минулих літ», неодноразово. Отже, політична діяльність княгині починається з явного політичного протистояння центральної влади і непокірного союзу древлян.

Оскільки одним із методологічних, сучасною мовою кажучи, історико-філо-

софських підходів у написанні найдавніших історичних праць був провіденціалізм, літописці виступали особами, які лише констатували певні історичні події, оскільки, згідно з ідеєю провіденціалізму, всі вони є Божим промислом. А отже, досліджування причин цих явищ було, з точки зору давньоруського літописця, абсолютно недоречним.

Разом із тим у сучасній історіографії традиційним підходом у вивченні історичних явищ є трискладова формула, згідно з якою вивчення певних подій відбувається у напрямі причини–суть–наслідки. З огляду на події, пов'язані зі смертю князя Ігоря, виникає логічне питання: що було причинами дуже сурового покарання древлян Ольгою? Невже лише прагнення помсти або жорстокість княгині?

На основі аналізу наукової літератури, історично-психологічної конструкції діяльності княгині можна припустити, що вона переслідувала декілька цілей: відновити добре ім'я князя Ігоря (який загинув не як воїн, на полі бою, а ганебною наглою смертю) шляхом виконання традиційних для язичницької релігії народів Скандинавії обрядів; через підкорення древлян укріпити центральну владу і продемонструвати всім народам Русі, іноземним державам її політичну державну спроможність.

Щодо першого, то, як уже зазначалося, скандинавський воїн після смерті міг потрапити до військового раю Вальгалли – прекрасного палацу верховного бога Одіна тільки внаслідок загибелі в бою від меча, тобто як хоробрий воїн, який здійснив подвиг. Вважалося, що після смерті героя його вдача переходила до новонародженого хлопчика – його нащадка. Але якщо ж смерть трапилася не на полі бою, вона вважалась ганебною, порушувала встановлені обряди, в життя входив безлад, а нащадки загиблого ставали вразливими від ворожих сил. Щоб відновити гармонію і порушену рівновагу між світами, треба умилювати богів, принести їм жертву.

Мабуть, Ольга добре знала скандинавські релігійні традиції (як, до речі, і слов'янські) і співвідносила з ними свої дії. Як повідомляє «Повість минулих літ», перших послів від древлян княгиня наказала нести в човні (начебто на честь поваги

до них), а потім вкинути у яму і закопати живцем. На думку дослідників [9], це було жертвоприношення для богині підземного царства Хель, яка опікувала померлих у мирний час.

Доля другого посольства була не краща першого – за наказом Ольги посланці були живцем спалені в лазні. Це була жертва на честь бога Тора, захисника світогляду, оскільки був порушений закон: піддані умертвили господаря. Третє жертвоприношення відбулось на могилі князя Ігоря під час тризни, коли, згідно з літописом, Ольга наказала вбити п'ять тисяч древлян. Це була жертва богу військової магії, охоронцю і захиснику героїв, володарю військового раю Одіну.

Три помсти Ольги цілком відповідали всім вимогам поховального обряду і у давніх слов'ян: покійника несли в човні (колоді) – саме так учинили з першими посланцями від Мала перед їх смертю; потім спалювали (така доля спіткала у лазні друге посольство); потім на місці поховання влаштувалась тризна і ритуальні танці, які були символом битви. Ольга ці танці перетворила на криваву розправу над п'ятьма тисячами древлян [11, с. 195].

Отже, після триразової жертви на честь богів, а також спалення Ольгою столиці древлян – Іскоростеня можна було говорити про відновлення доброго імені конунга Інговара, знищення внутрішньої опозиції, укріплення центральної влади княгині Ольги і створення передумов для подальшої реформаторської діяльності.

Найбільш відомими й значущими в історії Київської Русі були реформи княгині в податковій системі держави, оскільки у світлі трагічних подій, пов'язаних зі смертю її чоловіка, вона не могла не розуміти нагальність і необхідність змін у цій державній сфері.

Взагалі становлення податкової системи на Русі пройшло низку періодів. На ранніх етапах розвитку східнослов'янського суспільства не можна говорити про більш-менш налагоджену податкову систему: це були безсистемні натуральні збори, виконання певних робіт; збагачення знаті відбувалось і за рахунок здобичі у походах, отже, першою формою податків була данина. З розвитком держави поступово

податкова система виокремлюється у так зване полюддя – регулярний збір податків від вільного населення на користь князівської влади, що існував у вигляді «поклону» або «повозу».

Справа в тому, що першими князями Давньоруської держави були, як відомо, варяги Олег (опікун Ігоря Рюриковича), Ігор, а їхні військові дружини складались переважно із суворих скандинавських воїнів, які вирізнялись жорстоким нордичним характером, суворістю, безжалісністю, відповідно, данина збиралась у найпримітивнішій і насильницькій формі. Візантійський імператор Костянтин Багрянородний в главі 9 своєї праці «Про росів, які відправляються з моносилами із Русі в Константинополь» зазначав, що з листопада вони вирушали з архонтами (військовими начальниками окремих дружин) з Києва у полюддя і збирали данину до весни, коли на Дніпрі починав танути лід і можна було награбоване відвезти на продаж до Романії (Візантії) [10].

Полюддя, або, згідно з К. Багрянородним, «кружение» (від «кола», «кружляння»), відбувалось, за реконструкцією Б. Рибаківа (Б. Рибаків. Смерди. 1979), своєрідним географічним колом місцевостей. Спочатку данина збиралась у вервіан (древлян), потім у другувитів (дреговичів), далі – кривичів (севернее – К.Б.) (сіверян) і завершувалась у інших слов'ян (ймовірно, полян, хоча візантійський імператор не вказує цю назву) [10].

Полюддя, як зазначав К. Багрянородний, а також арабські автори Ібн Русте, Гардізі, Ібн Хардабек та ін., завжди супроводжувалось так званим годуванням («кормлением» – К.Б.), тобто примусовим утримуванням місцевими слов'янськими племенами загонів варягів, які збирали данину. Це були натуральні повинності (мед, хутро, віск, збіжжя), а також полонені-раби. Збирання податків завжди супроводжувалось примусом і насильством.

Отже, головними недоліками у податковій системі давньої Русі була невідповідність, відсутність чітких встановлених розмірів податків, жорстокі методи збирання, часті зловживання князів і князівської адміністрації під час проведення полюддя, коли в деяких місцевостях зби-

рання данини проводилось декілька разів, а деякі залишалися поза увагою.

Дореволюційні історики (Д. Мордовцев, Л. Кругліков-Гречаний) не досліджували ґрунтовно проблему податкової системи Русі, в основному подаючи загальну характеристику періоду правління Ольги; окремі зарубіжні (В. Соловйов, М. Щербатов) та вітчизняні історики (М. Грушевський) згадували цю проблему у загальному контексті її правління. Вченими радянського періоду (М. Свердлов, Б. Рибаків, А. Насонов, С. Юшков) реформи оподаткування розглядались, в основному, з класових позицій. Серед вітчизняних сучасних істориків слід назвати праці Р. Іванченко, В. Рички, О. Павленка, Ф. Ярошенка та ін. [3].

Отже, після придушення древлян можна говорити про початок перетворень у податковій системі Русі. «Повість минулих літ» подає нам досить стислу інформацію про цю реформу. «...І наклала на них (древлян – авт.) данину тяжку: платити для Києва і для Вишгорода, бо Вишгород був Ольжине місто. І пішла Ольга із своїм сином і дружиною по древлянській землі, встановлюючи скрізь устави і уроки, себто закони і порядок, як платити оброки і данину... В літо 947. Іде Ольга до Новгороду і на всій землі накладає данини і оброки. І збереглись її ловища там, ...А по Дніпру і Десні є місця її для перевісищ – для ловитви птиць...» [11, с. 44–45].

Таким чином, можна говорити про поділ Ольгою власності, земель та доходів у Київській Русі на державні, що належали державі загалом, та приватні, що належали князю. 2/3 податків відправлялись до державної скарбниці до Києва, 1/3 – до князівського міста Ольги Вишгорода. Ольга встановила княжі адміністрації на підконтрольних землях, шляхом переведення у статус княжих бояр місцевої знаті. Створюються органи, що виконують судові функції. Саме Ольга вперше означила географічні кордони держави присутністю озброєної варти. Окрім північного сходу і заходу, визначилися межі з Польщею.

Княгиня Ольга встановила систему погостів (місця збирання податків і здійснення судочинства) і уроків (унормованих повинностей). Можна говорити про те, що

княгиня Ольга поряд із погостами на річках Східноєвропейської рівнини створила систему довгочасних військових укріплень, яких нараховувалось близько 400 [9].

Ці укріплення були оздоблені ровами й валами. Військовими дружинниками, які допомагали збирати податки, захищати поселення від нападів загарбників, ставали насамперед іноземні вояки, скажімо, на східних кордонах – торки й берендеї (для захисту від Хазарського каганату), а в основному – скандинавські воїни. Цьому сприяла поширена тоді в Європі така норма звичаєвого права, як майорат, коли все нерухоме майно і землю успадковував старший син, а молодші сини могли розраховувати на збагачення тільки шляхом участі у походах або виконання функцій військових у найманих дружинах.

Саме з таких, позбавлених спадщини осіб, формувалися наймані військові дружини на Русі. Їх керівники були наділені владою, повноваженнями господарів у багатьох її поселеннях. Ці невеликі озброєні загони постійно перебували на службі, не порушуючи при цьому природний стан життя місцевого населення. У таборах біля погостів проходили вишкіл вітчизняні воїни, що створювало умови для взаємобміну і взаємозбагачення скандинавської та слов'янської культур [9]. Крім того, важливим був і той факт, що київським князям у разі організації військових походів, скажімо, до Візантії, набагато легше було шукати найманих вояків для своїх дружин.

Ну і, звичайно, слід підкреслити, що княгиня Ольга намагалася поширити християнство на Русі. Як відомо, першим князем, який прийняв християнство, був Аскольд. Чоловік Ольги князь Ігор зберігав вірність язичницькій релігії. При Ользі формуються засади дипломатії як способу регулювання зовнішньополітичних взаємин. Вона намагалася ввести Русь у коло європейських держав, які на той час уже були християнськими. З цією метою вона відвідала Константинополь, де у 955 році прийняла хрещення від Вселенського Патріарха Феофілакта, причому її хрещеним став сам візантійський імператор Костянтин Багрянородний. У хрещенні прийняла ім'я Олена.

Разом із Ольгою було охрещене все її посольство, але син Святослав залишався язичником, правда, як повідомляє «Повість минулих літ», не робив перепони тим, хто хотів прийняти нову віру. «І вчила сина свого Святослава прийняти хрещення... А він і далі жив за язичницькими звичаями, та коли хто хотів хреститися, не забороняв, а тільки насміхався з того» [11, с. 46].

Повернувшись додому, княгиня Ольга почала поширювати віру Христову серед населення Київської Русі. Почала будувати храми, зокрема, в Києві побудувала церкву на честь святителя Миколая, у Вітебську – церкву Благовіщення Пресвятої Богородиці. Вона започаткувала встановлення придорожніх хрестів, які так і називалися – Ольжиними [12]. У християнському дусі Ольга намагалась виховувати своїх онуків Ярополка, Олега та Володимира, але, побоюючись гніву сина, охрестити їх не наважилась.

11 липня 969 року княгиня Ольга померла. Після спорудження її онуком, князем Володимиром Десятинної церкви мощі княгині Ольги були урочисто перенесені до неї. Подальша їх доля невідома. В 1547 році княгиня Ольга була канонізована як свята православної церкви, а за свої заслуги у справі хрещення руських земель набула статусу рівноапостольної, тобто була прирівняна до апостолів, себто учнів Христа, які поширювали християнську віру серед народів світу.

Висновки. Отже, за понад 20 років керівництва державою Ольга зміцнила Київську Русь, значно піднесла її міжнародний авторитет. Завдяки дипломатії, а не війнам вона розширила кордони власної держави, провела низку важливих адміністративно-судових реформ, заклала підвалини розвитку української держави й феодального права.

Список використаної літератури:

1. Стельникович С. Княгиня Ольга. URL: file:///D:/Desktop/Стаття%20в%20ПА%2006.%202020/Княгиня.pdf.
2. Зубашевський Н. Еволюція ранньодержавного інституту руського полюддя в період реформ княгині Ольги: трактування літописних повідомлень. URL: file:///D:/Desktop/Стаття%20в%20ПА%2006.%202020/19-7.pdf.

3. Конта Р. Податкова реформа в Київській Русі періоду княжіння Ольги. URL: file:///D:/Desktop/Стаття%20в%20ПА%2006.%202020/eine_2008_24_8.pdf
4. Королев А. Административно-финансовая реформа княгини Ольги в отечественной историографии. URL: <file:///D:/Desktop/Стаття%20в%20ПА%2006.%202020/administrativno-finansovaya-reforma-knyagini-olgi-v-otechestvennoy-istoriografii.pdf>
5. Гуржій І., Якубова Т. Хрещення Київської Русі-України (за матеріалами відділу бібліотечних зібрань та історичних колекцій НБУВ. URL: <http://nbuv.gov.ua/node/3042>.
6. Повість минулих літ. URL: <https://www.ukrlib.com.ua/narod/printout.php?bookid=2&id=7>.
7. Диба Ю. Урбаністично-адміністративні реформи княгині Ольги (2: шлях на Лугу). URL: http://shron1.chtyvo.org.ua/Dyba_Yurii/Urbanistychno-administratyvni_reformy_kniahyni_Olhy_2_Shliakh_na_Luhu.pdf.
8. Кормич А. Правові державотворчі ідеї епохи Київської Русі. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/946/Kormich%20AI%20Pravovi%20derzhavotvorchi%20idei.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
9. Перунін В. Народження державності Київської Русі очима імператора Візантії – рік 947. URL: file:///D:/Desktop/Стаття%20в%20ПА%2006.%202020/vkr_2014_8_8.pdf.
10. Багрянородный Константин. Об управлени империей. URL: http://www.vostlit.info/Texts/rus11/Konst_Bagr_2/index.phtml?id=6412.
11. Повість минулих літ: Літопис / Переказ В.С. Близнеця. Київ : Веселка. 1982. 226 с.
12. 24 липня – 1050 р. з дня упокоєння святої рівноап. кн. Ольги. Дніпровська єпархія української православної церкви. URL: <http://cerkva.dp.ua/24-lipnya-svyatoyi-rivnoapostolnoyi-knyagini-olgi/>.

Karpova I., Oliynyk O., Shumna L. Olga of Kiev: reformer and enlightener of Russia (to the 1075th anniversary of the beginning of the rule)

The article is devoted to the main events in the life and political activity of the outstanding Olga of Kiev in the history of Kyiv Rus. The exact year of her birth is unknown. Olga of Kiev had three names in her entire life – Prekrasna (translation – Beautiful), Olga, Elena. Olga's political activity began with the suppression of the Drevlian uprising after the death of her husband Igor of Kiev. Olga takes the revenge with the specifics of Scandinavian and Slovene pagan religions three times.

Olga divided property, land and income in Kyiv Rus into state-owned, which belonged to the state as a whole, and private, which belonged to the Knyaz prince). Bodies performing judicial functions are created. It was Olga who first marked the geographical borders of the state with the presence of an armed guards. Not only the northeast and western borders were defined, but also the borders with Poland.

Olga of Kiev understood the need for tax reforms. She created special places for collecting tribute – pogost. A military fortification was created at each pogost. Military units consisted of mercenary Scandinavian soldiers or Turks and Berendeis. Olga introduced a system of lessons, thus normalized the amount of taxes.

Olga of Kiev tried to spread Christianity in Kyiv Rus. Under Olga's rule, the principles of diplomacy were formed as a way of regulating foreign policy relations. She tried to bring Kyiv Rus into the circle of European states, which at that time were already Christian. With this purpose she was baptized in 955.

Olga of Kiev began to spread the faith of Christ among the population of Kyiv Rus, to build temples, in particular, in Kiev she built a church in honor of St. Nicholas, in Vitebsk – the Church of the Annunciation of the Blessed Virgin. She initiated the installation of roadside crosses, which were called – Olgin (after Olga's name).

Olga of Kiev died on 11th July 969. In 1547 it was canonized as a saint of the Orthodox Church, and for her baptising activities of Slavic lands acquired the status of "equal to the apostles". For over 20 years of her governance she strengthened Kyiv Rus state, significantly raised its international prestige, conducted several important administrative and judicial reforms, and laid the foundations of the Ukrainian state and feudal law.

Key words: *Kyiv Rus, chronicle, people, tax system, reforms, source of law, custom, Christianity.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 352.342.25

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.2>

О. П. Бойко

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано доцільність впровадження статусу юридичних осіб для територіальних громад в Україні. Серед політико-правових питань законопроектів нових редакцій змін до Конституції України в частині децентралізації та нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є особливо резонансним і надзвичайно дискусійним саме правосуб'єктності територіальних громад. Проте питання доцільності визначення територіальних громад юридичними особами в Україні є недостатньо дослідженим. Авторка аналізує конституційно-правові засади статусу територіальних громад в Україні та аналізує наукову думку з питання. Акцентовано на рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у постанові КАС ВС від 7 жовтня 2020 року у справі № 362/2592/17, де є висновок, що «визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми Цивільного Кодексу виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію її як юридичної особи». Дискусія щодо впровадження визначення громад юридичними особами в Україні триває. Є також дискусійним ототожнення Магдебургського права у давні часи в історії України із сучасним трактування територіальної громади як юридичної особи в контексті нинішньої правової системи нашої країни. Проте доцільність глобальних змін правової системи та системи всього публічного управління не досліджено і є небезпечною. Авторка робить висновки, що є важливою сумісність законодавства України зі стандартами країн Європи. Проте визначення територіальної громади як юридичної особи не є вимогою у досягненні таких «стандартів». Специфіка місцевого самоврядування в Україні та специфіка правової системи не дозволять швидко і легко змінити всю правову систему. В умовах збройної зовнішньої агресії та нестабільності економіки, а також ще не завершеної реформи адміністративно-територіального устрою є серйозна загроза розбалансування всієї системи публічної влади. За таких умов країна стає вразливою для зовнішнього втручання та має ризики втрати балансу влади.

Ключові слова: правосуб'єктність, територіальна громада, статус, юридична особа, децентралізація, реформа місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Наразі напрацьовується нова редакція змін до Конституції України в частині децентралізації. Паралельно до цього відбувається процес підготовки проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Серед інших політико-правових питань обох законопроектів є особливо

резонансним і надзвичайно дискусійним питання правосуб'єктності територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням статусу територіальних громад приділяли увагу такі українські науковці, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, В.М. Кампо, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, І.П. Бутко, М.П. Воронов, Р.К. Дави-

дов, Н.К. Ісаєва, О.О. Карлов, А.А. Коваленко, М.І. Корнієнко, П.М. Любченко, Н.І. Руда, О.Ф. Фрицький та інші вчені. Проте питання саме доцільності визначення територіальних громад юридичними особами в Україні є недостатньо дослідженим.

Мета статті – проаналізувати доцільність впровадження статусу юридичних осіб для територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 80 Цивільного кодексу України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку [1, ст. 80]. При цьому відповідно до статті 81 цього Кодексу юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Організаційно-правова форма юридичної особи визначається відповідно до класифікації організаційно-правових форм господарювання, затвердженої наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 № 97. Частина 2 статті 81 Цивільного кодексу України визначає, що юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. А порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом [1, ст. 81].

Стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів 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 [2, ст. 140]. Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села,

селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Згідно із частиною другою статті 2 цього Закону місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону (частина перша статті 16 цього Закону) [3, ст. 1; 2; 16].

Таким чином, на сьогодні територіальні громади в Україні не є юридичними особами. Частина перша статті 143 Конституції України визначає, що «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [2, ст. 143]. Відповідно до частини першої статті 169 Цивільного кодексу України територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Відповідно до частини першої статті 172 цього кодексу територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом [1, ст. 169; 172]. Отже, на сьогодні на законодавчому рівні

в Україні не закріплено за територіальною громадою статусу юридичної особи.

У свою чергу, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у постанові КАС ВС від 7 жовтня 2020 року у справі № 362/2592/17 дійшов висновку, що «визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми Цивільного Кодексу виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію її як юридичної особи» [4].

Окремі вітчизняні науковці вбачають допустимим визначення територіальних громад юридичними особами в Україні. Так, О.В. Батанов запропонував визначити у статті 140 Конституції України, що «Держава гарантує усі права територіальних громад. Вони володіють усією повнотою прав юридичної особи» [5]. К.І. Ровинська погоджується з думкою деяких вчених (А. Довгерт, М. Сібільов, І. Спасибо-Фатєєва, Т. Слинко), які пропонують визнати територіальну громаду юридичною особою публічного права [6, с. 385]. При цьому за висновками К.В. Мануїлової Магдебурзьке право спрягло формуванню традицій децентралізації публічної влади на українських теренах [7].

Але є інша наукова думка. Так, Н.М. Альшина пропонує правосуб'єктність територіальної громади розглядати як сукупність правоздатності, дієздатності та деліктоздатності територіальної громади та виокремлює такі специфічні риси правосуб'єктності територіальних громад: виникає з моменту виникнення територіальної громади тієї чи іншої місцевості; наявність загальної правоздатності; реалізується як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування [8]. В.В. Манзюк у своїх висновках зазначає: «Територіальна громада села, селища, міста є рівним з іншими учасником відносин у сфері господарювання, не потребує набуття якоїсь особливої організаційно-правової форми для вступу в господарські правовідносини та може здійснювати в силу закону господарську правосуб'єктність як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [9]. І.В. Крикавська, В.В. Мусієнко визначають, що на законодавчому рівні в Укра-

їні не закріплено право територіальної громади мати статус юридичної особи, а отже, відсутні також підстави вважати її юридичною особою публічного права [10; 11, с. 123-127]. Суддя Конституційного Суду України О.О. Первомайський, досліджуючи поняття юридичної особи публічного права, не указує серед недоліків норм чинного законодавства відсутність статусу юридичної особи за громадами взагалі [10].

У змінах до статті 140 Конституції України у законопроекті № 2598 від 13.12.2019 року «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» пропонувався наступне визначення: «Громада є юридичною особою». Проте представники місцевого самоврядування та експерти звернулись до Президента України Володимира Зеленського із заявою, де серед іншого указано: «Громади визнаються юридичними особами, що суперечить засадам цивільного права» [13].

На жаль, мала місце спроба дестабілізації системи місцевого самоврядування України шляхом незаконного запровадження реєстрації територіальних громад як юридичних осіб в різних регіонах України, що безперечно, було загрозою державному устрою України. Найактивніша фаза була саме у 2015–2017 роках. Проте завдяки професійній роботі у тому числі Служби безпеки України інтереси національної безпеки тоді були захищені. Проте і на сьогодні є спроби «реєстраторів громад» внести хаос в систему публічного управління. Щодо цього є правова позиція, викладена у листі Міністерства юстиції України (від 15.08.2017 № 31322/Ж-1548/19), де ще у 2017 році надано роз'яснення щодо неможливості отримання територіальною громадою статусу юридичної особи [14].

Наразі напрацьовується нова редакція змін до Конституції України в частині децентралізації. Паралельно до цього відбувається процес підготовки проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Дискусія щодо впровадження визначення громад юридичними особами в Україні триває.

Є також дискусійним ототожнення Магдебурзького права у давні часи в історії

України із сучасним трактування територіальної громади як юридичної особи в контексті нинішньої правової системи нашої країни. Проте цікавий порівняльний аналіз Магдебурзького права та децентралізаційних процесів міститься у науковій роботі К.В. Мануїлової, яка робить такі висновки: «Аналіз функціонування в українських містах магдебурзького права засвідчив, що ці міста мали багато ознак децентралізації публічної влади. Не дивлячись на низьку недоліків магдебурзьке право спрягло формуванню традицій децентралізації публічної влади на українських теренах». Проте авторка висловлює певні застереження: «Негативні наслідки для розвитку міст мало також відсутність органів, що мали контролювати та координувати діяльність магістратів... Перспективним напрямком подальшого дослідження теми являється з'ясування наслідків для міста відсутності центральних органів влади, які виконують функції координації та контролю за магістратами» [7, с. 38].

Проте аргументація доцільності глобальних змін правової системи та системи всього публічного управління не досліджено і є небезпекою з наступних підстав:

1. Масштабна перебудова системи публічного управління та самої правової системи без аргументації, які ж проблеми і як вирішує така пропозиція, виглядає сумнівним. Окрім того, така глобальна реформа потребує ретельного наукового дослідження ризиків та зисків, розробки плану дій, особливо щодо забезпечення правового балансу.

2. Визначення громад як юридичних осіб потребуватиме масштабних змін законодавства України, достатнього часу та компетенції у зміні всієї правової системи країни.

3. Без масштабних змін правового поля, у разі прийняття лише концепції «територіальна-громада-юридична особа», таке сумнівне реформування створить правовий колапс та дуалізму влади на місцях.

4. Питання визнання громад юридичними особами без зміни концепції на державному рівні відносин «держава-громада» неодмінно спричинить ризики сепаратизму.

Висновки і пропозиції. Цілком зрозумілою є важливість сумісності законодавства України зі стандартами країн Європи. Проте визначення територіальної громади як юридичної особи не є вимогою у досягнення таких «стандартів».

Специфіка місцевого самоврядування в Україні та специфіка правової системи не дозволять швидко і легко змінити всю правову систему.

В умовах збройної зовнішньої агресії та нестабільності економіки, а також ще не завершеної реформи адміністративно-територіального устрою є серйозна загроза розбалансування всієї системи публічної влади. За таких умов країна стає вразливою для зовнішнього втручання та має ризики втрати балансу влади.

Список використаної літератури:

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України* 18.12.2016. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>.
2. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2016. 82 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 тр. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відом. Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Постанова КАС Верховного Суду від 7 жовтня 2020 року у справі № 362/2592/17. URL : <https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593>.
5. Батанов О.В. Концептуальні проблеми розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий журнал*. 2/2015. URL : http://lsej.org.ua/2_2015/9.pdf.
6. Ровинська К.І. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: *Управління*. 2013. Вип. 3. С. 380–388. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_3_48.
7. Мануїлова К.В. Магдебурзьке право в українських містах: модель децентралізації публічної влади. *ДонДУУ*. Менеджер. № 1 (70). 2016. URL : <http://ojs.dsum.edu.ua/index.php/manager/article/view/288>. С. 33-40.
8. Альошина Н.М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НДІ держ. буд-ва

- та місцевого самоврядування, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. URL : <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/7759>.
9. Манзюк В.В. Територіальна громада як учасник господарських відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 31(2). С. 46–49. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_31%282%29_13.
10. Крикавська І.В. Особливості правового статусу територіальних громад. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 3. С. 105–111. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2017_3_15.
11. Мусієнко В.В. Особливості правового статусу територіальних громад. Сучасні тенденції розвитку правової науки в Україні та світі. Державний університет інфраструктури та технологій. Матеріали міжкафедрального круглого столу 26 жовтня 2017 року. URL : <http://lawart.com.ua/wp-content/uploads/2018/12/Materialy-Kruhloho-stolu-10.2017-SOTSIAL%CA%B9NYY-OBOV%CA%BAYAZOK-DERZHAVY-V-KONTEKSTI-PENSIYNOYI-REFORMY.pdf#page=123>.
12. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 49–55. URL : <https://drive.google.com/file/d/1PMTxt3FUB6gwKUMbwhVQxislzIVJRj-R/view>.
13. Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12009>.
14. Лист Міністерства юстиції України (від 15.08.2017 № 31322/Ж-1548/19). URL : https://rada.info/upload/users_files/04412509/e59d34391699a3a7e9ffe2b276a86b5c.pdf.
-

Boyko O. Status of territorial communities in Ukraine

The article analyzes the feasibility of introducing the status of legal entities for territorial communities in Ukraine. Among the political and legal issues of the draft laws of new amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization and the new version of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» is particularly resonant and extremely controversial is the legal personality of territorial communities. However, the question of the expediency of defining territorial communities by legal entities in Ukraine is insufficiently studied. The author analyzes the constitutional and legal principles of the status of territorial communities in Ukraine and analyzes scientific opinion on the issue. Emphasis is placed on the decision of the Supreme Court as a panel of judges of the Administrative Court of Cassation in the decision of the CAS of the Supreme Court of October 7, 2020 in case № 362/2592/17 where it is concluded that «recognition status through its state registration as a legal entity». The discussion on the implementation of the definition of communities by legal entities in Ukraine continues. It is also debatable to identify Magdeburg law in ancient times in the history of Ukraine with the modern interpretation of the territorial community as a legal entity in the context of the current legal system of our country. However, the feasibility of global changes in the legal system and the system of all public administration has not been studied and is a danger. The author concludes that the compatibility of Ukrainian legislation with the standards of European countries and many other countries is important. However, the definition of a territorial community as a legal entity is not a requirement for achieving such «standards». The specifics of local self-government in Ukraine and the specifics of the legal system will not allow you to change the entire legal system quickly and easily. In the conditions of armed external aggression and instability of the economy, as well as the not yet completed reform of the administrative-territorial system, there is a serious threat of imbalance of the entire system of public power. Under such conditions, the country becomes vulnerable to external interference and risks losing the balance of power.

Key words: legal personality, territorial community, status, legal entity, decentralization, local self-government reform.

УДК 340.15:342.565(438)«1997»
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.3>

В. Н. Патlachук

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права
Національного університету державної фіскальної служби України

РЕЛІГІЙНІ ПИТАННЯ В КОНСТИТУЦІЇ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩІ 1997 Р.

У статті проведено дослідження правового регулювання державно-церковних відносин в Конституції РП 1997 р. Показано, що Конституція РП 1997 р. приймалася у зв'язку з необхідністю правового закріплення переходу Польщі від комуністичної до демократичної держави, тому включала значний перелік прав і свобод, обов'язків людини та громадянина. Доведено, що повалення комуністичного режиму дало змогу встановити нову модель взаємовідносин між державою та церквою на основі трьох законів: «Про відносини держави та римо-католицької церкви», «Про гарантії свободи совісті та віросповідання», «Про соціальне забезпечення духовенства».

Показано, що робота з підготовки нової Конституції почалася на підставі рішення Сейму країни у 1989 р. і тривала 8 років, при цьому релігійна проблематика стала предметом численних дискусій під час обговорення та прийняття 1997 р. Конституції Польщі. Доведено, що Конституція РП 1997 р. регламентує модель правового регулювання державно-церковних відносин на основі свободи совісті, віросповідання та рівності релігійних організацій.

Дослідження змісту Конституції РП 1997 р. показало наявність у ній двох видів доктринальних підходів до викладення положень, пов'язаних із релігійними питаннями: 1) побудований за принципом прямого викладення релігійних норм; 2) положення конституційного акту, що мають розширене тлумачення і торкаються релігійних питань.

Положення Закону «Про гарантії свободи совісті та релігії» конкретизують норми Конституції стосовно здійснення свободи совісті та релігії, правового та майнового становища церков і релігійних організацій, питання оподаткування та порядок реєстрації таких об'єднань.

Досліджено, що в польському конституційному законодавстві був реалізований досить оригінальний підхід до розв'язання проблеми релігійної освіти шляхом надання батькам права забезпечувати дітям релігійне виховання та навчання згідно зі своїми переконаннями. До змісту Конституції увійшли положення стосовно обмеження свободи релігії лише на підставі Закону та тільки в тих випадках, коли це необхідно для захисту держави, охорони її безпеки, збереження публічного порядку, здоров'я моралі або свобод та прав інших осіб.

Ключові слова: Конституція, закон, релігія, конституційні акти, державно-церковні відносини, релігійні об'єднання.

Актуальність теми дослідження пов'язана з тим, що в кризових ситуаціях різко зростає роль конституцій, які є своєрідною константою та гарантують збереження демократичних засад, правопорядку та суверенітету держави. Конституційні питання набули в нинішній Україні особливого значення через загострення політичної боротьби правлячих кіл і пошуки шляхів реформування

правової системи з метою недопущення політико-правового хаосу. На ці процеси накладається необхідність закріплення в Конституції нових моделей врегулювання релігійних питань, оскільки в країні посилюється протистояння між УПЦ Московського патріархату, Греко-Католицькою церквою, Православною церквою України та Українською Автокефальною церквою. В таких умовах доцільно звернутися до досвіду конституційного регулювання, накопиченого в інших країнах. Інтерес

до Конституції Республіки Польщі (далі – РП) 1997 р. є не випадковим тому, що в ній була реалізована досить ефективна модель правового регулювання релігійних питань, яка може бути використана в українських умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що питання польського конституціоналізму знайшли відображення у працях О.В. Батнова, О.М. Бориславської, Ю.О. Волошина, А.Р. Крусян, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілко, В. Шаповала, П.Б. Стецюка, Ю.М. Тодици, Б.Й. Тищика, І.Й. Бойко. Також їх досліджували польські вчені А. Роговська, Я. Дьобек-Романський, К. Криштофек. Попри наявність цих публікацій, питання правового закріплення релігійних положень в Конституції РП 1997 р. не були предметом комплексних досліджень, тому потребують своєї подальшої розробки.

Метою роботи є дослідження правового регулювання релігійних питань у Конституції РП 1997 р.

Виклад основного матеріалу дослідження необхідно розпочати з того, що серед природних, невід’ємних прав людини особливо виокремлюється свобода віросповідання релігії, яка є складником процесу формування, розвитку та самовизначення людини. При розгляді цього питання необхідно вказати, що в республіці Польща існує традиція стосовного того, що релігійні питання завжди займали важливе місце в текстах конституційних актів. Так, до змісту першої польської Конституції – Артикулів Генріха Валуа, Конституції 1791 р., Консти-

туції Великого Герцогства Варшавського 1807 р., Конституції Царства Польського 1815 р., Конституції РП 1921 р., Конституції Польської Республіки 1935 р., Конституції ПНР 1952 р., Конституції РП 1997 р. увійшли норми, пов’язані з врегулюванням державно-церковних відносин. Кількість статей, присвячених цим питанням, та обсяг актового матеріалу змінювався в досить широкому діапазоні від 0,4% у Конституції 1815 р. до 5,1% у Конституції РП 1921 р. (табл. 1). У зв’язку з цим зміст Конституції 1997 р. є доказом такої традиції, тому що до її змісту увійшли статті, присвячені релігійним питанням.

Конституція РП 1997 р. приймалася у зв’язку з необхідністю правового закріплення переходу Польщі від комуністичної до демократичної держави, тому включала значний перелік прав і свобод, обов’язків людини та громадянина. Як зазначає А. Роговська, конституційні положення 1997 р. з релігійних питань представляють генезу та розвиток цієї свободи, починаючи від найдавніших європейських і польських актів, присвячених їй, і закінчуючи чинними нині [1].

З метою дослідження правового регулювання свободи совісті та віросповідання, які увійшли до змісту Конституції РП 1997 р., необхідно розглянути історичний процес становлення цієї категорії. Як вказує М.М. Палінчак та О.А. Шуба, християнство у формі католицизму існувало на території Польщі впродовж багатьох століть. Воно глибоко вкоренилося у свідомості, побуті, традиціях і звичаях польського народу [2, с. 269].

Таблиця 1

Порівняльний аналіз кількісних показників актового матеріалу, присвяченого релігійним питанням, у польських конституціях першої половини ХХ ст.

Назва документу	Загальна кількість знаків	Релігійні питання, зн.	%
Артикули Генріха Валуа	14 640	280	1,9
Конституція 1791 р.	27 816	620	2,2
Конституції Великого Герцогства Варшавського 1807 р.	17 419	212	1,2
Конституція Царства Польського 1815 р.	27 281	115	0,4
Конституція Республіки Польща 1921 р.	31 905	1 636	5,1
Конституція Польської Республіки 1935 р.	32 326	355	1,1
Конституція Польської Народної Республіки 1952 р.	25 099	728	2,9
Конституція Республіки Польща 1997 р.	89 524	1842	2,1

Особливістю польського духовного життя була та обставина, що належність до римо-католицької церкви у свідомості поляків ототожнювалася з польською нацією. В часи іноземної інтервенції церква була духовною опорою польського народу у боротьбі за незалежність, свободу та національне самозбереження. У період до Другої Світової війни римо-католицька церква у Польщі мала належний статус, виконувала певні суспільні та державні функції, а суспільно-політичне життя мало чітко виражену конфесійну спрямованість.

Після Другої Світової війни, в часи комуністичного правління, проводилася політика наступу на релігійне життя країни шляхом створення значних перешкод у цій сфері. Повалення комуністичного режиму дало змогу встановити нову модель взаємовідносин між державою та церквою, на основі трьох законів: «Про відносини держави та римо-католицької церкви», «Про гарантії свободи совісті та віросповідання», «Про соціальне забезпечення духовенства». На думку О. Копеля та О. Пархомчука, релігійний фактор завжди був характерний для будь-якої епохи, держави, міжнародної системи, різниця проявлялася лише в тій мірі, в якій він впливав на суспільне і політичне життя [3, с. 27]. При розгляді Конституції РП 1997 р. необхідно вказати, що свобода віросповідання у період її підготовки та прийняття була характерною рисою конституцій більшості демократичних європейських країн.

Робота з підготовки нової Конституції почалася на підставі рішення Сейму країни у 1989 р. і тривала 8 років. Релігійна проблематика стала предметом численних дискусій під час обговорення та прийняття 1997 р. Конституції Польщі [4]. Так, деякі парламентарі вказували на недопустимість посилань у Преамбулі Конституції на Бога як вищого морального авторитету для держави та суспільства, але ці пропозиції не були враховані на практиці.

Склади Конституційної комісії формувалися Національними зборами після кожних виборів. Загалом різними політичними силами було підготовлено 7 конституційних проектів. Нова Конституція була при-

йнята Національними зборами 2 квітня 1997 р., а 25 травня 1997 р. була затверджена референдумом, на якому 56,8% підтримали цей проект, 43,2% проголосувало проти нього, при цьому результати такого волевиявлення Верховний суд визнав дійсними. Наступним кроком стало підписання Конституції Президентом РП, після чого акт набрав чинності. Особливістю Конституції Польщі 1997 р. є значний обсяг релігійного матеріалу, який викладений частково у Преамбулі та 2 статтях – ст.ст. 25 і 53.

Дослідження змісту Конституції РП 1997 р. показує наявність у ній двох видів доктринальних підходів до викладення положень, пов'язаних із релігійними питаннями. Перший з них побудований за принципом прямого викладення таким норм, до яких відносяться ст.ст. 25, 53, а також зміст Преамбули, в якій вказується, що віра в Бога є джерелом правди, справедливості, добра та краси, при цьому зазначається про відповідальність польського народу перед Богом за збереження країни. Друга група статей – положення конституційного акту, які мають розширене тлумачення, тобто в них викладаються загальні засади, які безпосередньо торкаються релігійних питань.

До статей, які відносяться до першої групи, входить ст. 25, яка складається із 5 пунктів. Перший з них встановлює, що церкви та інші релігійні організації є рівноправними, тобто відносини між державою та церквами та іншими релігійними об'єднаннями формуються на основі гарантування їхньої автономії, незалежності та співпраці на благо людини. Згідно п. 2 державна влада не втручається в релігійні питання, забезпечує свободу їх вираження у громадському житті. В п. 3 вказувалося, що стосунки між державою і церквами, іншими релігійними організаціями будуються на принципах взаємної поваги та їх автономії. Згідно п. 4 відносини між державою і католицькою церквою визначається міжнародною угодою (конкордатом), укладеним між Святим Престолом та Польською державою.

У тексті Конкордату вказується, що держава і католицька церква у Польщі – незалежні та автономні. Церкві гаранту-

ється «вільне та публічне виконання своєї місії», ведення своїх справ на основі норм канонічного права. Угода з Ватиканом підтверджує конституційні принципи, на яких базуються державно-церковні відносини, і водночас вводить низку нових положень, серед яких визнання юридично законними укладених у костелах шлюбів, а також передача до відання католицької церкви цвинтарів, які раніше перебували у відомстві муніципальних служб. Своєю чергою п. 5 вказує, що стосунки між Польською республікою та іншими церквами регламентуються угодами, укладеними їхніми представниками з Радою Міністрів Республіки Польща.

Дослідження змісту ст. 25 дозволяє виділити 5 принципів, на яких будується процес державно-церковних відносин: 1) принцип рівності релігійних конфесій; 2) неупередженість державних органів влади у питаннях індивідуальних переконань; 3) взаємна повага та незалежність держави і церкви та інших релігійних об'єднань; 4) співпраця держави з церквою та іншими релігійними об'єднаннями; 5) правове регулювання відносин між державою та церквами та іншими релігійними об'єднаннями у формах, які враховують їх специфіку і доктринальні погляди.

Наступна ст. 53 повністю присвячена релігійним питанням і складалася із семи пунктів, в першому з яких викладено основне положення державно-церковних відносин у вигляді гарантії свободи совісті та релігії. У п. 2 вказувалося, що свобода релігії включає свободу сповідувати релігію за власним вибором, а також індивідуально чи разом з іншими публічно чи приватно проводити богослужіння, а також здійснювати релігійну освіту. Поняття релігійної свободи, як вказувалося у цьому пункті, включає в себе можливість використовувати храми та інші культові споруди, які можуть будуватися відповідно до потреб віруючих, а також право людей надавати та отримувати допомогу від церкви.

Інтерес викликає наявність п. 3, згідно якого батьки мають право забезпечувати дітям релігійне виховання та навчання згідно зі своїми переконаннями. При цьому п. 4 встановлює можливість викладення у

школі релігійних предметів без порушення свободи совісті та релігійних переконань інших осіб. До змісту статті увійшов п. 5, який встановлює можливість обмеження свободи релігії на підставі закону, якщо це необхідно для охорони безпеки держави, її захисту, забезпечення публічного порядку, здоров'я, моралі або свобод та прав інших осіб.

Одночасно з цим у п. 6 ст. 53 вказується, що ніхто не може бути примушений брати участь або не брати участь у релігійних обрядах, а згідно п. 7 державні органи влади не мають права зобов'язувати громадян пояснювати свої світогляди, релігійні вірування чи переконання. Розгляд ст. 53 показує, що правовий статус релігійних об'єднань у Конституції Польщі регулюється двояко. З одного боку, такі об'єднання є суб'єктами релігійної свободи поряд із громадянами, іноземцями, репатріантами та дітьми. З іншого боку, релігійні об'єднання створюються з метою забезпечення права віруючих сповідувати свою релігію згідно вірувань, а також надавати чи отримувати допомогу від церкви.

Друга група статей Конституції РП 1997 р. є положенням розширеного тлумачення, на основі якого можуть бути вирішені релігійні питання. До них відноситься ст. 32, яка передбачає рівність усіх людей перед законом, заборону дискримінації «за будь-якими ознаками», тому під дію цієї статті підпадають питання релігійного характеру. Згідно ст. 48 батьки мають право на виховання дітей за власним віросповіданням, а також власним переконанням. Конституція ж надає вихователям повну свободу у виборі шляхів отримання релігійних знань. При цьому законодавець зазначив, що виховання має враховувати рівень зрілості дитини та релігійну свободу неповнолітнього.

Розгляд цих положень показує, що на практиці ця норма не відіграє характеру обмежень через те, що не накладає конкретних зобов'язань на батьків. З іншої сторони, положення цієї статті повторюють зміст п. 3 ст. 53, що свідчить про значну увагу законодавців до процесу виховання дітей і забезпечення свободи релігійних поглядів. До цієї групи відно-

ситься ст. 57, в якій гарантується свобода організації мирних зборів та участі в них, під дію якої потрапляє проведення релігійних обрядів, Хресних ходів, процесій, здійснення паломництва. Наступною у цій групі є ст. 58, згідно якої кожному громадянину Польщі гарантується право на свободу об'єднань, яку можна трактувати як можливість створення різного роду релігійних об'єднань.

Важливою особливістю Основного закону є наявність у Розділі II ст. 85, яка регламентує альтернативний варіант реалізації військового обов'язку польських громадян, яка передбачає заміну військової служби на альтернативну. Громадяни Польщі мають право за наявності релігійних переконань або моральних принципів, що перешкоджають проходженню військової служби, здійснювати її шляхом виконання обов'язків у соціальній сфері, охороні здоров'я, захисту довкілля, будівництві, житлово-комунальному та сільському господарстві, а також у патронажній службі.

Цілком зрозуміло, що Конституція не може бути статичною, тому що повинна відповідати новим тенденціям суспільно-політичного життя. У зв'язку з цим у її змісті необхідно закріпити механізм, який включає в себе можливість врегулювання таких відносин. Прикладом такого закону, завданням якого є конкретизація та деталізація конституційних норм, присвячених релігійним питанням, є прийнятий 17 травня 1989 р. Закон «Про гарантії свободи совісті та релігії». Попри ту обставину, що закон був прийнятий у 1989 р., коли існувала Польська Народна Республіка, документ залишився чинним після повалення комуністичного режиму та продовжує діяти в РП.

Як зазначає Каміл Сорка, причиною прийняття закону стало ослаблення комуністичної влади, яка після масових страйків, проведених за ініціативою «Солідарності», розпочала переговори з католицькою церквою, що стала посередником між владою та опозицією [5]. Ця обставина сприяла підготовці закону, який змінював державну політику стосовно релігійних питань і впроваджував систему взаємовідносин, побудованих на

встановленні релігійної свободи, можливості проповідувати свої релігійні погляди представниками різних конфесій. Закон складався з 4 розділів і містив 45 статей, мав дуже складну побудову, оскільки розділ 2 складався з двох глав, а розділ 3 включав у себе три поділи.

Розгляд змісту цього закону показує, що його положення доцільно розділити на три групи: а) загальні норми (ст. 1-18); б) норми, присвячені діяльності церкви та інших релігійних об'єднань (ст. 19-29); в) норми, в яких регламентується правовий статус церков та інших релігійних об'єднань (ст. 30-38).

У ст. 1 викладається ключове положення стосовно того, що Республіка Польща гарантує свободу совісті та релігії кожному громадянину без вказівок на іноземців та репатріантів, які проживають на її території. У змісті ст. 2 міститься перелік форм реалізації релігійної свободи, яка складається із 12 пунктів. До них належить створення релігійних громад; участь у релігійних заходах та обрядах; належність до релігійних громад; виховання дітей відповідно до їхніх переконань; право не вказувати про свої релігійні погляди; підтримування контактів з одновірцями; використання джерел інформації про релігію; виготовлення, купування та використання предметів, необхідних для богослужіння та релігійних обрядів; вироблення, придбання предметів, необхідних для дотримання релігійних правил; об'єднання у світські організації з метою виконання релігійних завдань; можливість проведення обряду поховання відповідно до релігійних принципів.

Питанням форми виявлення релігійних переконань присвячена ст. 3, яка вказує, що здійснення релігійної свободи не може призвести до ухилення від виконання державних зобов'язань, накладених законом. Наступні ст.ст. 8-18 Закону регламентують питання відносин держави і церкви та інших релігійних об'єднань, які знайшли відображення у ст. 25 Конституції 1997 р. Стаття 9 наголошує на відокремленні церков та інших релігійних об'єднань від держави, а також рівності усіх конфесій на свободу виконувати свої релігійні обряди. Своєю чергою ст. 10 наголошує на світ-

ському характеру Польської держави та вказує, що державні установи не субсидують діяльність церкви та інших релігійних об'єднань.

Однією з важливіших проблем у сфері державно-релігійних відносин є вирішення майнових питань. Історія цієї проблеми пов'язана із Вестфальським миром, який узаконив секуляризацію церковних земель, націоналізацію церковного майна, тобто перехід церковної та монастирської власності до держави. Продовженням процесу секуляризації та націоналізації стали часи комуністичної влади у Польщі, яка активно проводила таку політику. Згідно ст. 13 майно та доходи, до яких входять надходження від сільськогосподарських земель, підлягають оподаткуванню за винятками, що регламентуються окремими нормативно-правовими актах. При цьому юридичні особи, тобто церква, та інші релігійні об'єднання звільняються від оподаткування доходів від їх негосподарської діяльності.

З метою встановлення гармонійних відносин у суспільстві ст. 16 встановлює принцип співпраці церков та інших релігійних об'єднань з державою. Форми такої співпраці викладені у ст. 17, яка відносить до них охорону, збереження, спільне використання та розповсюдження пам'яток архітектури, мистецтва та релігійної літератури, що є невід'ємною частиною культурної спадщини.

Наступна група ст.ст. 19-29 присвячена положенням регулювання діяльності церков та інших релігійних об'єднань. Так, ст. 19 перераховує форми діяльності, якою можуть займатися релігійні громади: організація богослужінь; надання релігійних послуг; вирішення господарських питань; навчання та працевлаштування священнослужителів; здійснення інвестицій; придбання, володіння, управління рухомим та нерухомим майном; збір внесків та отримання пожертви, спадщини; виготовлення, купівля та використання предметів, необхідних для культів і релігійних обрядів; просвітницька та благодійна діяльність.

Важливим елементом державно-церковних відносин у Польщі є можливість викладення в учбових закладах основ

релігії та здійснення релігійної освіти. Вирішенню цих питань присвячені ст.ст. 20, 21, 21а, 22, які дозволяють церкві та іншим релігійним об'єднанням створювати та керувати школами, дитячими садками, освітніми та піклувальними установами. Порядок створення та функціонування таких закладів, правила надання їм фінансової допомоги регламентуються державою. Одночасно з цим ст. 25 дає право церкві та іншим релігійним об'єднанням видавати пресу, книги, іншу літературу, для чого законодавчий акт дозволяє таким організаціям створювати та володіти друкарнями, видавництвами та іншими подібними закладами.

Стаття 27 накладає на церкви та релігійні об'єднання обов'язок дотримуватися положень, що охороняють громадську безпеку, порядок, здоров'я та мораль, батьківський авторитет та основні права і свободи інших осіб. Питанням реєстрації прав церков та інших релігійних об'єднань присвячений розділ 3 Закону, до якого входять ст.ст. 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36. У цих положеннях регламентуються питання щодо внесення до реєстру церков та інших релігійних об'єднань; внесення змін до статуту церкви і релігійних об'єднань; питання вилучення їх із реєстру.

Розгляд змісту положень польської Конституції РП та Закону «Про гарантії свободи совісті та релігії» показує, що цими документами регламентується створення у Польщі моделі світської держави, в якій встановлено паритетні відносини держави та церкви, рівності релігійних організацій перед законом. На думку А. Саїдова, в діючій Конституції Польщі проголошений світський характер держави (ст.ст. 25-53) [6, с. 36]. Загалом необхідно зазначити, що Конституція закріпила свободу віросповідання, прийняття релігії за особистим вибором, вільне проведення релігійних обрядів та виконання релігійних правил. При цьому деякі науковці вказують на наявність у них положень, які можуть бути витлумачені як привілеї римо-католицької церкви, але це питання потребує проведення детальних досліджень.

Висновки і висновки. Підбиваючи підсумки цього дослідження, необхідно вказати таке:

1. Конституція Польщі регламентує модель правового регулювання державно-церковних відносин на основі свободи совісті, віросповідання та рівності релігійних організацій.

2. Положення Закону «Про гарантії свободи совісті та релігії» конкретизують норми Конституції стосовно здійснення свободи совісті та релігії, правового та майнового становища церков і релігійних організацій, питання оподаткування та порядок реєстрації таких об'єднань.

3. у польському конституційному законодавстві був реалізований досить оригінальний підхід до розв'язання проблеми релігійної освіти шляхом надання батькам права забезпечувати дітям релігійне виховання та навчання згідно зі своїми переконаннями.

4. До змісту Конституції увійшли положення щодо обмеження свободи релігії лише на підставі Закону та тільки в тих випадках, коли це необхідно для захисту держави, охорони її безпеки, збереження публічного порядку, здоров'я моралі або свобод та прав інших осіб.

Список використаної літератури:

1. Rogowska A. Wolność sumienia i wyznania. URL: https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52925/PDF/14_Alina_Rogowska.pdf (дата звернення: 31.03.2021).

2. Палінчак М.М., Шуба О.В. Політико-правові засади державно-церковних відносин у Польщі. *Суспільно-політичні процеси*. 2017. № 2-3(6-7). С. 268–281.
3. Коппель О., Пархомчук О. Релігійний фактор у світовій політиці. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини*. 2017. 1(46). С. 26–30.
4. Cebula Sławomir. Miejsce religii w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. URL: https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/35287/CebulaS_Miejsce%20religii_Pantheon_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 25.04.2021).
5. Kamil Sorka. Analiza aktualnego polskiego orzecznictwa w zakresie wolności religijnej / Wykonano na zlecenie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Warszawa 2019. 24 p. URL: <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/K.-Sorka-Analiza-aktualnego-polskiegoorzecznictwa-w-zakresie-wolno%C5%9Bci-religijnej.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).
6. Саидов А. Конституции Республики Польши глазами узбекского юриста. *Новая Политика Восточная*. 2014, № 1(6). С. 15–42.

Patlachuk V. Religious issues in the Constitution of the Republic of Poland in 1997

The article examines the legal regulation of state-church relations in the Constitution of the Republic of Poland in 1997. It is shown that the Constitution of the Republic of Poland in 1997 was adopted due to the need to enshrine Poland's transition from communist to democratic state. and a citizen. It is proved that the overthrow of the communist regime made it possible to establish a new model of relations between the state and the church, based on three laws: "On relations between the state and the Roman Catholic Church", "On guarantees of freedom of conscience and religion".

It is shown that the work on the new Constitution began on the basis of the decision of the Sejm in 1989 and lasted eight years, while religious issues were the subject of numerous discussions during the discussion and adoption of the 1997 Constitution of Poland. It is proved that the Constitution of the Republic of Poland of 1997 regulates the model of legal regulation of state-church relations on the basis of freedom of conscience, religion and equality of religious organizations.

A study of the content of the Constitution of the Republic of Poland in 1997 showed the existence of two types of doctrinal approaches to the presentation of provisions related to religious issues: 1) built on the principle of direct presentation of religious norms; 2) provisions of the constitutional act, which have an expanded interpretation, which concern religious issues.

The provisions of the Law "On Guarantees of Freedom of Conscience and Religion" specify the provisions of the Constitution regarding the exercise of freedom of conscience and religion, the legal and property status of churches and religious organizations, taxation and registration of such associations.

It is investigated that the Polish constitutional legislation has implemented a rather original approach to solving the problem of religious education, by giving parents the right to provide children with religious education and training in accordance with their beliefs. The Constitution includes provisions on the restriction of religion only on the basis of the Law and only in cases where it is necessary to protect the state, protect its security, maintain public order, health, morals, or the freedoms and rights of others.

Key words: constitution, law, religion, constitutional acts, state-church relations, religious associations.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.61/.64

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.4>

Н. С. Бутрин-Бока

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Західноукраїнського національного університету

ШТУЧНЕ ПЕРЕРИВАННЯ ВАГІТНОСТІ: ПРАВОВИЙ ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Здоров'я майбутніх поколінь залежить від здоров'я жінки, майбутньої матері, здоров'я якої починає формуватися ще з її народження, дитячого віку. Несприятливі показники стану репродуктивного здоров'я населення, особливо дівчат і підлітків, ставлять проблему небажаної вагітності на одне з перших місць, яка має не тільки медичне, а й соціальне значення.

Питання статевого виховання підлітків завжди були пов'язані з труднощами у своїй реалізації. У кожній країні вони вирішуються по-різному, відповідно до економічних та соціальних передумов, впливу релігії. Однак, очевидно, якщо підлітки приймають рішення про початок ранніх статевих стосунків, необхідно надати їм консультування і допомогу, щоб зменшити ризик небажаних наслідків цього рішення. Не дивлячись на велику кількість сучасних засобів контрацепції і доступність послуг з питань планування сім'ї, кількість абортів у дівчат та підлітків за останні роки суттєво не зменшується. Сучасним методом переривання вагітності є медикаментозний аборт. Аборт не є методом планування сім'ї, але в разі прийняття жінкою рішення щодо переривання вагітності у термін, дозволений законодавством, послуги мають бути надані з використанням безпечних методик та дотриманням репродуктивних прав жінки. Право жінки на безпечний аборт закріплено в матеріалах Міжнародної конференції з питань народонаселення і розвитку (Каїр, 1994 р.) та Четвертої Всесвітньої конференції зі становища жінок (Пекін, 1995 р.), що схвалені Україною та лягли в основу нормативно-правової бази з питань збереження репродуктивного здоров'я. Для порівняння – у Польщі за останні 17 років зробили 82 329 абортів. Це в 365 разів менше, ніж в Україні. Нині у нас щодня роблять по 700 абортів. За офіційною статистикою, 1990 року в Україні було зроблено 1 млн 19 тис. абортів, 2000-го – 434 тис., 2006-го – 230 тис., 2018-го – 46552 тис. Як бачимо, динаміка падає, втім неусвідомлення подальших наслідків та безпечність до свого здоров'я не зупиняє дівчат та жінок відмовитися від цієї процедури.

Ключові слова: аборт, зачата дитина, ненароджена дитина, право на життя, вагітність, злочин, право жінки.

Постановка проблеми. Право людини на життя – це чи не найголовніше особисте право людини. Воно закріплене в конституціях усіх без винятку держав світу і складає фундамент інших особистих прав. Але, як не парадоксально, момент виникнення цього права залиша-

ється чітко не визначеним. Кожна з країн самостійно на власному законодавчому рівні вирішує питання щодо життя ненародженої дитини, а також проведення абортів. У першу чергу це пов'язано з тим, що питання захисту зачатої дитини не є однозначно врегульованим і на сьогодні не існує офіційного документа, який би декларував юридичні підходи щодо

визначення, з якого моменту виникає право на життя [2].

Тому, на нашу думку, доцільним є здійснення аналізу законодавчої бази нормативно-правового регулювання штучного переривання вагітності у різних країнах світу, що дозволить в подальшому об'єднати національні наукові підходи щодо визначення моменту, з якого виникає життя в єдину інтернаціональну концепцію.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі проблеми даної тематики досліджували такі вчені-юристи, як М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В. І. Борисов, С.В. Бородин, В.О. Глушков, Ю.В. Гоголь, І.І. Горелик, В.К. Грищук, П.С. Дагель, М.І. Загородніков, А.А. Жижиленко, А.М. Красіков, Н.Є. Крилова, В.М. Куц, Г.К. Лапко, Л.М. Лебідь, Л.А. Лозанович, Є.М. Моїсеєв, В.А. Мисливий, Л.А. Остапенко, А.М. Орлеан, О.М. Попов, Р.О. Стефанчук, Х.І. Романюк, А.А. Піонтковський, М.В. Радченко та інші.

Мета статті – здійснення аналізу законодавства іноземних держав щодо питання про штучне переривання вагітності, а також розроблення певних висновків та пропозицій.

Виклад основного матеріалу. Штучні аборти – одна із сучасних глобальних проблем світового масштабу. Це пояснюється тим, що більше 40% населення планети проживає в державах, де законодавством дозволяється здійснення абортів на ранній стадії вагітності лише за бажанням і волевиявленням жінки [3].

Однак існує і позитивна тенденція – у високорозвинених державах таким методом регулювання народжуваності, як штучне переривання вагітності, користуються все менше, надаючи перевагу надійним та менш шкідливим засобам контрацепції.

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, щороку у світі нараховується близько п'ятдесяти мільйонів абортів, половина з яких проводиться нелегально, в обхід закону. Це дає підстави вважати, що понад 20% від усіх вагітностей приречені на загибель. Кожен п'ятий людський ембріон помирає невдовзі після його зачаття [4].

Зрозуміло, що кількість абортів, в першу чергу, залежить від рівня еконо-

мічного життя населення, забезпечення медичними препаратами та препаратами контрацепції, а також наявності законодавчо закріпленого права жінки на здійснення абортів чи відсутності такого права.

Аналізуючи нормативно-правові акти різних держав щодо питання допустимості здійснення штучного переривання вагітності, їх можна класифікувати на чотири категорії:

– Держави, в яких проведення абортів забороняється на законодавчому рівні. У державах, які належать до цієї категорії, аборт визначається як злочин проти внутрішньоутробного життя і прирівнюється до вбивства. У цих країнах за проведення абортів можна реально отримати тюремний строк, причому досить великий. Єдиним винятком, коли здійснення штучного переривання вагітності допускається, є випадок порятунку життя жінки, яка носить дитину.

До цієї категорії країн належать: Афганістан, Іран, Ірак, Індонезія, Колумбія, Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ), Єгипет та ін. африканські та латиноамериканські країни. Єдиною європейською країною, яка входить у даний перелік є Ірландія [1].

– Держави, в яких аборт допускається лише за медичними показниками. Так, наприклад, в Іспанії з 1985 року легалізовані аборти у випадках згвалтування, серйозних аномалій плоду і ризику серйозної небезпеки, створюваної вагітністю для фізичного або психічного здоров'я жінки.

Окрім Іспанії, до цієї низки країн належать: Польща, Ізраїль, Аргентина, Бразилія, Мексика, Алжир, Нігерія, Коста-Ріка, Пакистан, Перу, Болівія, Гана, Кенія, Марокко та Уругвай [1].

– Держави, в яких аборт допускається тільки з медичних та соціально-економічних причин. У Люксембурзі, Великобританії, Фінляндії, Індії, Ісландії та Японії штучне переривання вагітності дозволене лише за медичними висновками (аномалія плоду, загроза життю породіллі) та соціально-економічними показниками (низький рівень життя, доходів), а також у випадках згвалтування.

У Великобританії відповідно до закону «Про аборти» для медичного абортів потрібні висновки двох лікарів, в яких

зазначаються причини необхідності його здійснення [1].

– Держави, в яких законодавчо закріплена свобода абортів. Це найбільш ліберальна категорія держав, в яких визнається право жінки самостійно вирішувати питання про вагітність і її продовження. У цих державах кримінальний закон спрямований на охорону здоров'я жінки, тому покаранню підлягають лише позалікарняні та аборти на пізніх термінах вагітності.

Штучне переривання вагітності на ранніх термінах дозволені в країнах СНД і Балтії, у колишніх югославських республіках, Австралії, Австрії, Албанії, Бельгії, Болгарії, Угорщині, В'єтнамі, Німеччині, Греції, Данії, Італії, Камбоджі, Канаді, КНР, на Кубі, в Монголії, Нідерландах, Норвегії, Румунії, Сінгапурі, Словаччині, США, Тунісі, Туреччині, Франції, Чехії, Швеції, ПАР. Наприклад, у Франції переривання вагітності допускається лише до закінчення дванадцятого тижня вагітності з моменту запліднення, а в подальшому – лише за наявності медичних показань. Також аборт у перші дванадцять тижнів після зачаття дозволений у Німеччині, Данії, Бельгії та Норвегії. А от переривання вагітності на більших термінах дозволяється тільки за наявності вагомих причин. У невеликій латиноамериканській країні Гайана аборт можна здійснити тільки у перші 8 тижнів вагітності, у Туреччині – у 10, при цьому для проведення абортів необхідна згода чоловіка, якщо жінка заміжня, або потенційного батька дитини – якщо дитина зачата поза шлюбом [5].

У США протягом довгого періоду часу було заборонено проведення будь-яких абортів, однак у 1967–1973 рр. сімнадцять штатів змінили місцеве законодавство і термін вагітності, на якому дозволені аборти визначаються кожним штатом самостійно. Аналогічна ситуація склалася й у сусідній Канаді, де найбільший термін вагітності, при якій дозволено аборт складає 18 місяців і 6 днів.

Аборт з соціально-економічних причин на пізніх термінах, тобто до 24 тижнів, дозволений в Англії але заборонений у Шотландії. У Фінляндії аборти за соціальними показниками дозволені тільки до 12 тижнів, а на більш пізніх термінах – тільки у

випадку загрози життю і здоров'ю матері, або при серйозних аномаліях плоду [5].

Продовжуючи аналіз законодавчої бази правового регулювання штучного переривання вагітності в іноземних державах, на нашу думку, варто звернути увагу також на відповідальність осіб за проведення незаконних абортів.

Ми хочемо звернути увагу на відповідальність за штучне переривання вагітності у двох європейських державах – Польщі, яка належить до категорії країн, аборт допускається лише за медичними показниками та Німеччині, де діє свобода здійснення абортів.

У Кримінальному кодексі республіки Польща злочини проти нормального розвитку плоду віднесені до злочинів проти життя і здоров'я. До них належать: припинення вагітності за згодою жінки з порушенням приписів закону або схиланні її до цього, переривання вагітності без згоди жінки із застосуванням до неї насильства, погроз чи обману. До обставин, що обтяжують покарання, належать настання внаслідок абортів смерті вагітної жінки, а також вчинення абортів, коли плід досяг здатності до самостійного життя поза утробою матері [5].

У кримінальному кодексі Німеччини передбачено, що жінка повинна усвідомлювати те, що ненароджена дитина має право на життя на будь-якій стадії вагітності. Тільки в тому випадку, коли буде доведено, що жінка усвідомлювала вищевказане, коли здійснювала аборт, вона підлягатиме кримінальній відповідальності відповідно до статей розділу КК ФРН «Карані діяння проти життя». Цікавим є той факт, що кримінальне законодавство Німеччини закріпило такий склад злочину, як «агітація за переривання вагітності», даний злочин виражається у публічній рекламі здійснення абортів. Також КК ФРН закріплює кримінальну відповідальність за збут засобів для переривання вагітності [5].

У зарубіжному законодавстві не має чіткого і єдиного підходу до правового регулювання штучного переривання вагітності, що яскраво підтверджує своєрідну спрямованість політики держав у цій сфері: в одних країнах аборти допускаються, в

інших – допускаються за наявності певних підстав, в третіх – взагалі заборонені.

Висновки та пропозиції. Але ми вважаємо, що вирішення проблеми проведення абортів ґрунтується, в першу чергу, на моральності кожної матері, яка наважилася на аборт і кожного лікаря, який його проведе. Але варто запам'ятати, що із загальної кількості абортів (а це 50 мільйонів) 5 мільйонів випадків ведуть до інвалідності, 70 тисяч – до смерті жінки, 45% жінок стикаються з ускладненнями, 10% ніколи не зможуть народити здорову дитину, 28% жінок назавжди позбавляються можливості народити дитину [4].

Крім того, з огляду на правовий досвід іноземних держав та прагнення держави узгодити положення чинного законодавства зі Стамбульською конвенцією вважаємо за необхідне трансформувати норми цивільного, сімейного та кримінального права.

Список використаної літератури:

1. Білоусов В.М. Штучне переривання вагітності: прогалини в цивільному законодавстві. *Юридичний вісник*. 2016. № 1(38). С. 99–104.
2. Волошина В. Незаконне проведення абортів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. 14 с.
3. Гоголь Ю.В. Правове регулювання штучного переривання вагітності : проблемні питання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 3.
4. Офіційна статистика за кількістю абортів в світі по країнах. URL : <http://medicin.in.ua/ofitsijna-statystyka-za-kilkisty-abortiv-v-sviti-po-krayinah.html>.
5. Черевко К.О. Кримінально-правовий аналіз міжнародного законодавства щодо норми про кримінальну відповідальність за незаконне проведення абортів. *Форум права*. 2013. № 3. С. 733–738.

Butryn-Boka N. Artificial pregnancy: legal experience of foreign countries

The health of future generations depends on the health of the woman, the future mother, whose health begins to take shape from birth, childhood.

Adverse indicators of the state of reproductive health of the population, especially girls and adolescents, put the problem of unwanted pregnancy in one of the first places, which has not only medical but also social significance.

Issues of sexual education of adolescents have always been associated with difficulties in their implementation. In each country they are decided differently, according to economic and social preconditions, the influence of religion. However, obviously, if adolescents decide to start having sex early, they need to be counseled and helped to reduce the risk of unwanted consequences.

Despite the large number of modern contraceptives and the availability of family planning services, the number of abortions for girls and adolescents has not decreased significantly in recent years. The modern method of abortion is medical abortion. Abortion is not a method of family planning, but if a woman decides to terminate a pregnancy within the time allowed by law, the services must be provided using safe techniques and respect for the woman's reproductive rights. The right of women to safe abortion is enshrined in the International Conference on Population and Development (Cairo, 1994) and the Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995), which were approved by Ukraine and formed the basis of the legal framework for preservation of reproductive health. For comparison, 82,329 abortions have been performed in Poland in the last 17 years. This is 365 times less than in Ukraine. Today we have 700 abortions every day. According to official statistics, in 1990 in Ukraine 1 million 19 thousand abortions were performed, in 2000 – 434 thousand, in 2006 – 230 thousand, in 2018 – 46552 thousand. As we can see, the dynamics is falling, but the lack of awareness of further consequences and safety for their health do not stop girls and women from giving up this procedure.

Key words: *abortion, conceived child, unborn child, right to life, pregnancy, crime, women's right.*

УДК 347.65

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.5>**Р. О. Гаврік**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ПРЕДМЕТУ СПАДКОВОГО ПРАВА

У науковій статті автором розглянуто основні теоретико-правові підходи до визначення поняття спадкового права як підгалузі цивільного права та його предмету. На підставі проведеного дослідження в науковій статті встановлено, що визначення поняття спадкового права можна звести до трьох підходів: його визначення як права у об'єктивному та суб'єктивному розумінні; його розуміння спадкового права лише у об'єктивному сенсі; його визначення лише як правовідносин, які виникають між спадкоємцями без віднесення до його складу правовідносин за участю нотаріальних, муніципальних та державних органів, які покликані сприяти реалізації спадкових прав (які є окремою складовою цивільного права). Автор зазначає, що спадкове право – це підгалузь права, сукупність цивільно-правових норм, які врегульовують спадкові та пов'язані із ними правовідносини (спадкове право в об'єктивному розумінні), сукупність тих прав та обов'язків, які має спадкоємець у зв'язку із відкриттям спадщини і подальшим прийняттям ним спадщини або відмови від такого прийняття (спадкове право у суб'єктивному розумінні). Автор приходить до висновків, що усі вищенаведені визначення спадкового права пов'язують виникнення спадкового правовідношення з таким юридичним фактом, як смерть спадкодавця і до спадкових слід відносити усі правовідносини, пов'язані із спадкуванням, тобто як правовідносини щодо визначення волі спадкодавця щодо розпорядження власним майном на випадок своєї смерті, так і подальшого врахування цієї волі в процесі спадкування за законом, власне правовідносини щодо реалізації спадкоємцями своїх спадкових прав, а також спадково-процесуальні правовідносини. На думку автора, фактична реалізація цих правовідносин відбудеться лише після смерті спадкодавця, а правовідносини щодо складання і посвідчення заповіту є спадковими умовно, оскільки спадкодавець живий і немає спадкового правонаступництва, однак при складанні заповіту потенційний спадкодавець створює безпосередню основу змісту майбутніх спадкових відносин, які виникнуть після його смерті

Ключові слова: спадкове право, спадкові правовідносини, спадкування, спадкові права, спадковий процес.

Постановка проблеми. В системі сучасного цивільного права України спадкове право відіграє надзвичайно важливе значення, виступаючи одним із найважливіших розділів (складових) цивільного права, поряд із речовим, зобов'язальним правом та правом інтелектуальної власності, оскільки саме його нормами відбувається врегулювання як правовідносин майнового характеру, пов'язаних із розпорядженням особою своїм майном на випадок своєї смерті через складання заповіту або врахування дійсної волі особи спад-

кодавця на випадок, якщо вона не знайшла свого втілення у складеному особою заповіті (фактично ці правовідносини складають предмет регулювання речового права). Як зазначає Є.О. Суханов, спадкове право є похідним щодо загального масиву правових норм цивільного права, які регламентують питання права власності [1, с. 534]. Також спадкове право врегульовує питання, пов'язані із договірним встановленням прав учасників спадкових правовідносин, зокрема: договірна зміна черговості спадкоємців за законом або розміру спадкових часток, розпорядження майном шляхом укладення спадкового

договору, тощо (тобто правовідносини, які по суті складають основу зобов'язального права). Водночас спадкувати можна не лише майно, а й майнові права, в тому числі права інтелектуальної власності. Вище викладене підтверджує свого роду комплексність даної складової частини цивільного права та необхідність виділення її в окрему складову.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Якщо проаналізувати досягнення цивільно-правової доктрини, то можна зробити висновок, що правова природа спадкового права вченими-цивілістами визначається по-різному: спадкове право може розглядатися як складова (галузь, підгалузь, інститут) частина права, законодавства, як наука та як навчальна дисципліна. В першому випадку спадкове право розглядається як сукупність правових норм, які врегульовують правовідносини, які складають предмет регулювання спадкового права, в другому – як сукупність нормативно-правових актів, які складаються із вище зазначених норм права, в останньому – як сукупність теоретичних концепцій, ідей, уявлень, поглядів про спадковому праві як галузі права і законодавства (при цьому навчальна дисципліна прищеплює професійні знання, необхідні для кваліфікованого юриста, а наука формує знання доктринального порядку, що дозволяють глибоко аналізувати проблеми спадкового права, виявляти його недоліки і пропонувати шляхи їх концептуального усунення) [2, с. 24].

Мета наукової статті – провести наукове дослідження поняття спадкового права як складової частини цивільного права, виділення основних підходів до визначення поняття спадкового права та його предмету.

Виклад основного матеріалу. Частина науковців вважає, що спадкове право є підгалуззю цивільного права (поруч із зобов'язальним, речовим правом та правом інтелектуальної власності, зокрема, даної думки притримуються Б.А. Булаєвський [3, с. 32], В.В. Васильченко [4, с. 118], В.В. Гушнін [5, с. 574], Ю.О. Заїка [6, с. 22], І.Л. Корнеєва [7, с. 12], О.Є. Кухарев [8], О.В. Мананніков [9, с. 15], Н.М. Оксанюк [10, с. 60], О.П. Попова

[11, с. 6], А.А. Потапова [12], Є.О. Рябонь [13, с. 6, 12], Є.О. Суханов [1, с. 12], Ю.К. Толстой [13, с. 8], Я.М. Шевченко [14, с. 17], а також в останніх наукових джерелах – О.В. Дзера та Н.С. Кузнєцова [15, с. 1020].

Водночас ряд науковців-цивілістів розглядає спадкове право як один із цивільно-правових інститутів, зокрема, це здійснюється такими науковцями, як В.К. Дроніков, О.С. Іоффе [6, с. 21; 16, с. 21], С.Я. Фурса, Є.І. Фурса [17, с. 7–9], на ранньому етапі цієї точки зору притримувалися О.В. Дзера та Н.С. Кузнєцова [18, с. 568]. Серед авторів останніх наукових доробок, які притримуються даного підходу, можна назвати Р.Ю. Половинкіну [19, с. 15], Т.С. Хороша [20, с. 12].

Таким чином, як бачимо, переважаючою у цивільно-правовій доктрині є визначення спадкового права як підгалузі цивільного права, а не правового інституту. Дійсно, зважаючи на наявність у спадкових правовідносинах рис речових, зобов'язальних правовідносин та правовідносин із розпорядження об'єктами інтелектуальної власності (із переважанням перших), можна дійти висновку про те, що спадкове право – це лише цивільно-правовий інститут. Однак в такому випадку виникає питання, до якої підгалузі можна віднести інститут спадкового права – до речового, зобов'язального, чи цей інститут є комплексним. Дійсно, переважаючими у спадкових правовідносинах є питання саме речового права, оскільки основою спадкового права є спадкування, тобто перехід прав на майно від однієї особи до іншої на підставі заповіту або закону у зв'язку із смертю власника (володільця) речі. Як уже зазначалося, спадкові правовідносини можуть бути врегульовані і в договірному порядку (а не тільки в порядку заповіту як одностороннього правочину), а також стосуватися об'єктів права інтелектуальної власності. З іншого боку, спадковим правовідносинам частково притаманні і риси таких галузей права, як адміністративне право та процес (в частині нотаріального посвідчення заповітів, а також спадкового процесу як процесу, який починається із відкриття спадщини і завершується прийняттям спадщини спадкоємцями, а також

питаннями вжиття заходів щодо охорони спадкового майна і деталізацією порядку спадкування за законом і наявністю ряду соціальних гарантій для неповнолітніх та утриманців на отримання обов'язкової частки у спадщині). Якщо розглядати спадкове право лише як цивільно-правовий інститут, то поза межами його правового регулювання залишаються вище викладені питання (нотаріального та спадкового процесу, державно-соціальних гарантій спадкування та охорони спадкового майна), які слід тоді розглядати як окремі цивільно-правові інститути, які мають той самий предмет регулювання, що й спадкове право і спадкування, тобто фактично є складовими однієї підгалузі права.

Вищевикладене, а також наявність особливого (спеціального) предмету правового регулювання (яким є правовідносини, пов'язані із переходом майна від однієї особи до іншої у зв'язку із смертю першої особи та спадковим правонаступництвом на її майно останньої особи) дозволяє сказати про те, що спадкове право не можна вважати простим цивільно-правовим інститутом, а є підгалуззю цивільного права, зважаючи на те, що підгалузь права – це сукупність однорідних цивільно-правових інститутів, пов'язаних між собою єдиним спеціальним предметом правового регулювання і побудованих на єдиних також специфічних засадах [6, с. 21], які диференційовані за принципом їх сутності і змісту [14, с. 17].

Аналіз цивільно-правової доктрини дозволяє сказати про те, що поняття спадкового права також є неоднозначним і дискусійним. Узагальнивши існуючі визначення спадкового права, можна звести їх до трьох підходів:

1) визначення спадкового права як права у об'єктивному та суб'єктивному розумінні (сенсі, значенні) – у вузькому чи широкому розумінні;

2) розуміння спадкового права фактично у об'єктивному сенсі – у вузькому чи широкому;

3) вузьке визначення спадкового права лише як правовідносин, які виникають між спадкоємцями без віднесення до його складу правовідносин за участю нотаріальних, муніципальних та державних

органів, які покликані сприяти реалізації спадкових прав (які є окремою складовою цивільного права).

Так, під спадковим правом в об'єктивному сенсі в юридичній літературі розуміється: сукупність правових норм, що регулюють спадкування [7, с. 12]; сукупність цивільно-правових норм, які регулюють відносини посмертного переходу прав та обов'язків (спадщини) від фізичної особи, яка померла (спадкодавця), до інших осіб (спадкоємців) в порядку універсального правонаступництва [8]; сукупність встановлених державою правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо переходу майна померлого (спадкодавця) до інших осіб (спадкоємців) в порядку спадкування [11, с. 6]; сукупність встановлених державою правових норм, що регулюють умови та порядок переходу після смерті громадянина майнових і деяких особистих немайнових прав та обов'язків [18, с. 569; 21, с. 363]; сукупність правових норм, що регулюють процес переходу прав і обов'язків померлого громадянина до інших осіб у порядку універсального і безпосереднього правонаступництва, а також правовідносини, які виникають у зв'язку з відкриттям спадщини, захистом, здійсненням та оформленням спадкових прав [22]; сукупність правових норм та інститутів, що регулюють однорідні суспільні відносини щодо переходу прав і обов'язків померлого до його спадкоємців і деяким іншим особам (відказоодержувачам, кредиторам померлого), а також інші тісно пов'язані з ними суспільні відносини [23, с. 17]; сукупність норм права, які регулюють перехід цивільних прав та обов'язків померлої особи (спадкодавця) до її спадкоємців в порядку універсального правонаступництва [24, с. 51]; сукупність цивільно-правових норм, що регулюють правовідносини наступництва спадкоємців у правах та обов'язках (майні) померлої фізичної особи (спадкодавця), а також інші, пов'язані із спадкуванням відносини [15, с. 1030].

З іншого боку, спадкове право у суб'єктивному сенсі – це право спадкоємця на прийняття спадщини [5, с. 135]; право особи бути закликаним до спадкування, а також його правомочності після при-

йняття спадщини [22]; право спадкоємця, на користь якого відкрилася спадщина, прийняти її або відмовитися від її прийняття [15, с. 1031]; юридично забезпечена можливість спадкоємця набути майно померлої особи, суб'єктивне цивільне право особи бути закликаним до спадкування, а також інші правомочності спадкоємця після прийняття спадщини [24, с. 5]; права особи, яка кликається до спадкоємства, та права особи, яка вже прийняла спадщину [18, с. 569; 21, с. 363]; право особи бути закликаною до спадкування, а також її повноваження після прийняття спадщини [6, с. 19]; можливість конкретного суб'єкта цивільних правовідносин успадковувати, тобто приймати від померлого конкретної особи права і обов'язки [7, с. 15].

Як бачимо, спадкове право у об'єктивному розумінні – це спадкове право як підгалузь права, а у суб'єктивному розумінні – це сукупність тих прав та обов'язків, які має спадкоємець у зв'язку із відкриттям спадщини і подальшим прийняттям ним спадщини або відмови від такого прийняття. У зв'язку із цим, можемо приєднатися до думки В. С. Серебровського, який розрізняв поняття «спадкове право» (як підгалузь права) і «право спадкування» (як суб'єктивне право спадкоємця) [25, с. 66], що дозволить не змішувати відповідні правові поняття. Виходячи із предмету нашого дослідження, можемо приєднатися до цієї думки, хоча в цілому заперечувати не будемо щодо розуміння спадкового права як прав спадкоємців, хоча в цьому випадку було б доцільно використовувати поняття «спадкові права», а не «спадкове право», оскільки спадкоємець володіє цілою сукупністю відповідних прав: прийняти спадщину або відмовитися від неї, бути учасником договорів у сфері спадкування, мати право відкликати подану заяву про прийняття спадщини, право на виділ своєї частки у спадщині в натурі, укласти договір про зміну розміру спадкових часток або про зміну черговості одержання права на спадкування, тощо.

В даному випадку особливим є підхід, запропонований Є.І. Фурсою і С.Я. Фурсою, які розглядають спадкове право як

один із інститутів цивільного права, в якому мають визначатися межі дозволеної поведінки суб'єктів спадкових правовідносин, що закріплені законодавством України. Водночас, додаткове регламентування спадкових прав відбувається у межах спадкового процесу, під яким розуміють регламентовані законодавством юридично вагомі дії повноважних осіб, які зумовлені переходом прав померлої особи до інших осіб [17, с. 7–9]. Якщо ж проаналізувати сутність даного підходу до розуміння спадкового права, то побачимо, що фактично – це розуміння спадкового права у об'єктивному сенсі, але у вузькому значенні.

Ряд учених розглядають спадкове право без прив'язки до об'єктивного або суб'єктивного його розуміння, але фактично розглядають його саме в об'єктивному розумінні. Зокрема, у літературі зустрічаються наступні визначення спадкового права: сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі смертю фізичної особи та переходом її прав і обов'язків до інших осіб у порядку правонаступництва [26, с. 742]; сукупність встановлених державою норм, які регулюють відносини з приводу переходу визначених законом цивільних прав і обов'язків фізичної особи, яка померла (спадкодавця), до інших осіб (спадкоємців) у порядку універсального та сингулярного правонаступництва [4, с. 118]; підгалузь цивільного права, що регулює суспільні відносини, які виникають у зв'язку із реалізацією суб'єктами спадкового права своїх прав та обов'язків в процесі спадкування [12]; підгалузь права, яка регулює перехід майна випадку смерті громадян до інших громадян [1, с. 12]; сукупність цивільно-правових норм, що закріплюють умови, порядок та межі переходу майна померлої особи до інших осіб [3, с. 32]; сукупність цивільно-правових норм, які регулюють відносини, що виникають внаслідок переходу майна, а також майнових прав та обов'язків померлого до інших осіб [27, с. 156]; сукупність норм, що регулюють викликані смертю громадянина відносини щодо безпосереднього й універсального наступництва в належних йому майнових і необхідних для їх здійс-

нення особистих немайнових правах та обов'язках [16, с. 19].

Можемо зробити висновок, що усі вищевведені визначення спадкового права пов'язують виникнення спадкового правовідношення з таким юридичним фактом, як смерть спадкодавця. Питання виникає лише щодо обсягу правового регулювання відповідних спадкових відносин – ряд визначень обмежує їх лише правовідносинами, пов'язаними саме із реалізацією спадкоємцем своїх спадкових прав (спадкове право у вузькому розумінні), інші – включають до предмета правового регулювання правовідносини, пов'язані із спадкуванням, пов'язані із діяльністю відповідних нотаріальних, муніципальних та державних органів щодо реалізації спадкового процесу, а також охорони спадкового майна та захисту спадкових прав (спадкове право у широкому розумінні).

Водночас окремі науковці, зокрема Р.Р. Ленковська, відносить до категорії спадкових правовідносин також правовідносини, які виникають до відкриття спадщини в зв'язку з складанням заповіту будь-якого виду, оскільки складання заповіту є юридичним фактом, який згодом впливає на зміст, об'єкт і на суб'єктів спадкового правовідношення після відкриття спадщини, яке реалізується вже після смерті спадкодавця [28, с. 47]. Як зазначає Г.Г. Черемних, основним критерієм для віднесення відповідних правовідносин до предмета спадкового права є їх зв'язок із відносинами з безпосереднього переходу прав і обов'язків померлої фізичної особи в порядку спадкування (такими відносинами є відносини щодо складання та зміни заповіту та розподілу спадкового майна) [23, с. 18]. Можемо погодитися із даною думкою, оскільки звуження спадкових правовідносин тільки до відносин щодо прийняття спадщини не відповідає навіть назві Книги шостої Цивільного кодексу України «Спадкове право», в якій містяться не тільки правові норми, які регламентують порядок прийняття спадщини, але й інші норми, які називалися вище.

Інше питання – термінологічне. Деякі науковці зазначають, що спадкове право регулює спадкові правовідносини та ті відносини, які самі по собі спадковими не є,

тобто виникають або до моменту відкриття спадщини, за життя спадкодавця, або після спадкових правовідносин [6, с. 20]. На нашу думку, віднесення до спадкових правовідносин лише правовідносин щодо прийняття спадщини спадкоємцями доволі спірно. До спадкових слід відносити усі правовідносини, пов'язані із спадкуванням, тобто як правовідносини щодо визначення волі спадкодавця щодо розпорядження власним майном на випадок своєї смерті, так і подальшого врахування цієї волі в процесі спадкування за законом, власне правовідносини щодо реалізації спадкоємцями своїх спадкових прав, а також спадково-процесуальні правовідносини. Питання в тому, що фактична реалізація цих правовідносин відбудеться лише після смерті спадкодавця, а правовідносини щодо складання і посвідчення заповіту є спадковими умовно, оскільки спадкодавець живий і немає спадкового правонаступництва, однак при складанні заповіту потенційний спадкодавець створює безпосередню основу змісту майбутніх спадкових відносин, які виникнуть після його смерті: визначає коло спадкоємців, закріплює зміст їх прав і обов'язків, формує склад спадкового майна, зумовлює саму підставу майбутнього спадкування за заповітом [23, с. 20].

Висновки і пропозиції. Визначення поняття спадкового права можна звести до трьох підходів: його визначення як права у об'єктивному та суб'єктивному розумінні (сенсі, значенні); його розуміння спадкового права лише у об'єктивному сенсі; його визначення лише як правовідносин, які виникають між спадкоємцями без віднесення до його складу правовідносин за участю нотаріальних, муніципальних та державних органів, які покликані сприяти реалізації спадкових прав (які є окремою складовою цивільного права). На нашу думку, спадкове право – це підгалузь права, сукупність цивільно-правових норм, які врегульовують спадкові та пов'язані із ними правовідносини (спадкове право в об'єктивному розумінні), сукупність тих прав та обов'язків, які має спадкоємець у зв'язку із відкриттям спадщини і подальшим прийняттям ним спадщини або відмови від такого прийняття (спадкове право у суб'єктивному розумінні).

Список використаної літератури:

1. Гражданское право: В 2 т. Том 1 : Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2004. 720 с.
2. Желонкин С.С., Ивашин Д.И. Наследственное право : учебное пособие. Москва : Юстицинформ, 2014. 134 с.
3. Наследственное право : учебник / отв. ред. К.Б. Ярошенко. Москва : Волтерс Клувер, 2005. 448 с.
4. Васильченко В.В. Визначення поняття спадкового права в об'єктивному значенні. *Юридичний вісник*. 2003. № 3. С. 118.
5. Гуцин В.В., Дмитриев Ю.А. Наследственное право и процесс : учебник. Москва : Изд-во Эксмо, 2004. 672 с.
6. Заїка Ю.О. Становлення і розвиток спадкового права в Україні : дис. ... докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Київ, 2007.
7. Корнеева И.Л. Наследственное право Российской Федерации : учеб. пособие. Москва : Юристъ, 2005. 301 с.
8. Кухарев О.Є. Спадкове право України : навч. посібник. Київ : Алерта, 2013. 328 с.
9. Мананников О.В. Наследственное право России : учебное пособие. Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2004. 356 с.
10. Оксанюк Н.М. Принципи спадкування в цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Хмельницький, 2016.
11. Попова О.П. Наследственное право : учебное пособие. Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2012. 85 с.
12. Потапова А.А. Наследственное право. Краткий курс : учебное пособие. Москва : Проспект, 2017.
13. Рябоконт Є.О. Спадкове правовідношення в цивільному праві : дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка; Рябоконт Євген Олександрович. Київ, 2002.
14. Толстой Ю.К. Наследственное право : учебник. Москва : Проспект, 1999. 218 с.
15. Цивільне право України: Академічний курс : підруч.: У 2-х т. / За заг. ред. Я.М. Шевченко. Київ : Концерн Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. Т. 1: Загальна частина.
16. Цивільне право України. Особлива частина : підручник / за редакцією О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової, Р.А. Майданика. 3-е видання, перероблене і доповнене. Київ : Юрінком Інтер, 2010.
17. Грін О.О. Спадкове право України : навчальний посібник: Альб. схем. Ужгород : Видавництво ФОП Бреза А.Е., 2012. 208 с.
18. Фурса С.Я., Фурса Є.І. Спадкове право. Теорія і практика : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 496 с.
19. Цивільне право України : підручник у двох книгах. Книга друга / за редакцією О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. 2-е видання, доповнене і перероблене. Київ : Юрінком Інтер, 2005.
20. Половинкіна Р.Ю. Становлення та розвиток радянського спадкового права : дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Класичний приватний університет; Руслана Юрїївна Половинкіна. Запоріжжя, 2015.
21. Хороша Т.С. Реалізація спадкових прав у міжнародному приватному праві : дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право / Івано-Франківський університет права імені короля Данила Галицького; Тетяна Сергіївна Хороша. Івано-Франківськ, 2016.
22. Мазур О.С. Цивільне право України : навч. пос. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 384 с.
23. Гришаев С.П. Наследственное право : учебно-практическое пособие. Москва : Проспект, 2011.
24. Черемных Г.Г. Наследственное право : учебник для СПО. Москва : Издательство Юрайт, 2017. 516 с.
25. Лисица В.Н. Наследственное право : монография. Новосибирск : Новосибирский гос. ун-т, 2011. 351 с.
26. Серебровский В.И. Избранные труды. Москва : Статут, 1997. 558 с.
27. Цивільне право України : підручник / Є.О. Харитонов, Н.О. Саніахметова. Київ : Істина, 2005.
28. Понікаров В.Д., Попова С.М., Назаренко Д.В. Цивільне право : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 196 с.
29. Ленковская Р.Р. Наследственные правоотношения: понятие и содержание. *Социально-политические науки*. 2017. № 4. С. 47.

Havrik R. Theoretical and legal problems of definition of the concept and subject of inheritance law

In the scientific article the author considers the main theoretical and legal approaches to defining the concept of inheritance law as a sub-branch of civil law and its subject. Based on the research conducted in the scientific article, it is established that the definition of the concept of inheritance law can be reduced to three approaches: its definition as a right in the objective and subjective sense; his understanding of inheritance law only in the objective sense; its definition only as a legal relationship that arises between the heirs without including in its composition of legal relations with the participation of notarial, municipal and state bodies, which are designed to promote the implementation of inheritance rights (which are a separate component of civil law). The author notes that inheritance law is a sub-branch of law, a set of civil law rules that regulate inheritance and related legal relations (inheritance law in the objective sense), a set of rights and obligations that the heir has in common. connection with the discovery of the inheritance and its subsequent acceptance of the inheritance or refusal of such acceptance (inheritance law in the subjective sense). The author concludes that all the above definitions of inheritance law link the emergence of inheritance with such a legal fact as the death of the testator and the inheritance should include all legal relations related to inheritance, ie as a legal relationship to determine the will of the testator to dispose of their own property. in case of his death, and further consideration of this will in the process of inheritance by law, the actual legal relationship for the implementation of the heirs of their inheritance rights, as well as hereditary procedural legal relations. According to the author, the actual implementation of these legal relations will take place only after the death of the testator, and the legal relationship to make and certify the will is hereditary, because the testator is alive and there is no hereditary succession, but when making a will the potential testator creates a direct basis his death.

Key words: *inheritance law, inheritance legal relations, inheritance, inheritance rights, hereditary process.*

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.6>

М. М. Мальський

доктор юридичних наук,
керівник
Західноукраїнського відділення
Адвокатського об'єднання «Arzinger»,
почесний консул Республіки Австрія у Львові

ПРОБЛЕМИ ТЕРМІНОЛОГІЇ У ВИЗНАЧЕННІ МІЖНАРОДНОГО ВИКОНАВЧОГО ПРОЦЕСУ

У статті досліджено поняття виконавчого процесу, ускладненого іноземним елементом, і підходи до його визначення. Розмежовано поняття, які використовують для характеристики виконавчого процесу, ускладненого іноземним елементом. Зокрема, проаналізовано терміни «транскордонний виконавчий процес», «транснаціональний виконавчий процес» і «міжнародний виконавчий процес». У цілях дослідження проаналізовано праці вітчизняних та іноземних учених. Термін «транскордонний» проаналізовано в його відношенні до транскордонного банкрутства, виявлено, що він використовується щодо понять, які означають рух через простір держав і його перетинання. Транскордонний виконавчий процес – це сукупність правил і процедур, що регулюють виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) на території двох або кількох держав. Норми, які визначають загальний (світовий, глобальний) порядок приведення до виконання рішень та інших актів, становлять собою транснаціональний (глобальний) виконавчий процес. Зокрема, висловлено позицію, що транснаціональний виконавчий процес містить Глобальний кодекс примусового виконання, який є джерелом «м'якого права». Проаналізовано значення Глобального кодексу примусового виконання та діяльності Міжнародного союзу судових виконавців для розвитку міжнародного виконавчого процесу, що полягає в гармонізації законодавства у сфері виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб). Утім, наголошено, що Глобальний кодекс примусового виконання не є обов'язковим джерелом міжнародного виконавчого процесу, що зумовлює його віднесення до джерел транснаціонального виконавчого процесу. Доведено, що поняття «міжнародний виконавчий процес» найкраще відбиває зміст правовідносин, які виникають у процесі примусового виконання рішень та інших органів (посадових осіб), що ускладнено іноземним елементом, та об'єднує норми національного, іноземного та міжнародного права.

Ключові слова: міжнародний, виконавчий процес, транскордонний, транснаціональний, іноземний елемент, примусове визнання.

Постановка проблеми. У юридичній літературі та в законодавстві України немає визначення поняття виконавчих правовідносин, ускладнених іноземним елементом, хоча українські вчені досліджують це питання на рівні теорії та національного законодавства. Сукупність правил і процедур, що виражені в джерелах національного, іноземного та міжнародного права, які регулюють виконання рішень та інших актів, ускладнене іноземним елементом, можна назвати «міжнародним виконавчим процесом», « вико-

навчим процесом з іноземним елементом», «транскордонним виконавчим процесом», «транснаціональним виконавчим процесом», втім, однозначності у використанні цих термінів немає.

Мета статті полягає в розмежуванні понять, які використовуються щодо виконавчого процесу, ускладненого іноземним елементом, і визначенні найбільш доцільного терміна для характеристики цих правовідносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У дослідженні використовувалися праці вітчизняних та іноземних учених, зокрема Л.П. Ануфрієвої, М.В. Вербі-

цької, О.М. Бірюкова, Ю.Н. Малєєва, В.В. Яркова, Корнеліса Хендріка Ван Рее та інших. У дослідженні використовувалися методи аналізу та синтезу, дедукції, індукції, порівняння та протиставлення в систематизації емпіричного матеріалу й отримання теоретичних результатів і практичних висновків.

У юридичній літературі, особливо іноземній, термін «транскордонний» (cross-border) використовується щодо понять, які означають рух через простір держав і його перетинання, наприклад: cross-border insolvency – транскордонна неплатоспроможність; cross-border bankruptcy – транскордонне банкрутство.

Щодо цього Л.П. Ануфрієва зазначає, що в літературі з міжнародного приватного права під транскордонним банкрутством розуміється самостійний правовий інститут, який володіє як матеріально-правовими, так і процесуальними характеристиками. Характерно, що в цьому визначенні вчений звертає увагу на матеріальні та процесуальні аспекти транскордонного банкрутства. Якщо ж враховуються процесуальні аспекти, то вони мають врегулюватися певною процедурою, на що звертають увагу інші вчені та зазначають, що транскордонне банкрутство є процедурою банкрутства з іноземним елементом.

На думку М.В. Вербіцької, транскордонне банкрутство – це інститут міжнародного приватного права, який складається із сукупності норм, що регулюють відносини щодо сплати боргових зобов'язань, які виникають через неплатоспроможність боржника, що перебуває в іншій правовій системі, ніж його активи або кредитори. З цієї позиції впливає приватноправовий характер відносин, пов'язаних із банкрутством, з чим важко однозначно погодитися, оскільки участь у цих відносинах беруть і публічні органи та особи. Однак погоджуємося з тими вченими, які визнають межу між публічним і приватним міжнародним правом занадто неконкретною, щоб концентрувати увагу й докладати зусилля до її впровадження в усі дослідження.

Питанню транскордонного банкрутства присвячено дисертацію О.М. Бірюкова, у якому обґрунтовано визначення поняття транскордонного банкрутства як комп-

лексу приватноправових відносин з іноземним елементом, пов'язаних із неспроможністю приватної особи виконати свої майнові зобов'язання коштом наявного майна та з визнанням її неспроможною чи банкрутом; причому іноземний елемент у цих правовідносинах виступає в одній із таких форм: а) стороною в цих правовідносинах виступає іноземна особа чи особи; б) майно боржника міститься на території щонайменше двох країн; в) порушено кілька судових проваджень у справі про банкрутство особи на території кількох країн. З цією позицією важко не погодитися, але її можна доповнити положенням про необхідність врахування вимог відповідного законодавства.

Узагальнюючи наведені думки вчених, доходимо висновку про те, що поняття «транскордонний» визначає відносини, які склалися між двома або кількома державами. Отже, транскордонний виконавчий процес – це сукупність правил і процедур, що регулюють виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) на території двох або кількох держав і які аналізують учені на предмет їх оптимізації.

Ю.Н. Малєєв пише про це так: «Транснаціональне право – це умовне позначення якогось інституційно-правового явища в міжнародній системі, суть якого полягає в тому, що приватні особи (переважно це багатонаціональні підприємства, банки, біржі) різних країн створюють на двосторонньому та багатосторонньому рівнях свої власні норми взаємин». Така позиція, на нашу думку, спрощує перехід від транскордонного права до транснаціонального. Сутність цієї концепції можна звести до того, що бізнес і потоки капіталів зрушують процес відкриття кордонів, сприяють налагоджуванню відносин між країнами тощо. Така тенденція є очевидним явищем, але сутність міжнародних відносин значно глибша, її не можна зводити до створення умов, сприятливих для розміщення капіталів.

Виклад основного матеріалу. У міжнародній правовій думці транснаціональне право відмежовують від міжнародного права й визначають транснаціональне право (transnational law) як національне, міжнародне або змішане право, що поши-

рюється на всіх осіб, підприємства та уряди. Транснаціональний закон регулює дії або події, які виходять за межі національних кордонів, і передбачає не тільки міждержавні правовідносини, а й правовідносини, що виникають із залученням фізичних осіб, корпорацій, держав або інших груп. У такій концепції фактично змішуються категорії «правова думка» і «закон», які не можна ототожнювати. Справді, сучасні концепції міжнародного, транскордонного і транснаціонального права обмежуються порівнянням правових моделей у кожній країні, поясненням процесів або міжнародних договорів, саме через це помилково ототожнюються «транснаціональне право» і «транснаціональний закон», хоча перший термін мав би позначати наукову інформацію, а другий – нормативну.

На відміну від внутрішніх правових норм, транснаціональне право охоплює широке коло правовідносин, що одночасно існують у різних юрисдикціях і не підпорядковуються праву однієї держави чи не є однаково врегульованими. Транснаціональне право може бути визначене як система принципів і правил, що застосовується замість або як додаток до внутрішнього закону держави чи спільноти держав, відносин між особами та організаціями – публічними та приватними, фізичними та юридичними. Така позиція так само може спростити сприйняття транснаціонального права, оскільки згадані «принципи і правила» стають частиною національного законодавства України й лише матимуть пріоритет над іншими законодавчими актами, крім Конституції України.

Термін «транснаціональність» використовують також у торговельному праві. Зокрема, предметом *lex mercatoria*, або «транснаціонального торговельного права», вважаються транснаціональні торговельні відносини, які виходять за межі національних правових систем.

У межах дослідження транснаціонального виконавчого процесу доцільно згадати Глобальний кодекс примусового виконання, ухвалений у липні 2015 р. на 22-му Всесвітньому конгресі Міжнародного союзу судових виконавців. В.В. Ярков

називає цей акт прикладом «м'якого права», який поєднує найбільш загальні та принципові положення у сфері виконавчого провадження, характерні для національних систем примусового виконання окремих країн. Така позиція цікава для дослідження, оскільки варто взяти до уваги, що перед підготовкою Кодексу вчені та практики провели узагальнювальний аналіз виконавчого провадження в багатьох країнах світу, які мають власну правову систему. Отже, доцільно вважати науково-практичну роботу зі створення Глобального кодексу примусового виконання транснаціональним виконавчим процесом, оскільки така діяльність була орієнтована не на реформування судочинства в окремій країні, а на вироблення загальноприйнятних правил виконання рішень в усьому світі. У створенні Кодексу брали участь об'єднані єдиною метою провідні фахівці з багатьох країн та їхній професійний досвід, який базувався на знаннях специфіки виконавчого провадження у власній або декількох країн, що дало змогу узагальнити відповідний досвід переважної більшості країн.

Розмірковуючи про гармонізацію законодавства в глобальному масштабі, Корнеліс Гендрік Ван Рее виокремив три її типи: 1) гармонізація в результаті реформи національного законодавства; 2) гармонізація в результаті конкуренції між процесуальними системами; 3) гармонізація в результаті міжнародних проєктів гармонізації. Наприклад, гармонізація в глобальному (світовому) масштабі відбувається, на думку Корнеліса Гендріка Ван Рее, завдяки застосуванню принципів транснаціонального права.

Але вважаємо за доцільне надати оцінку не стільки змісту Глобального кодексу примусового виконання, скільки правовому значенню проведеної роботи. Міжнародний союз судових виконавців – це неурядова міжнародна громадська організація, тому запропонований нею Глобальний кодекс примусового виконання має рекомендаційний характер, тобто є актом «м'якого права» (*soft law*) і, на нашу думку, може слугувати тільки орієнтиром для вдосконалення законодавства окремих країн, урахування його положень під

час укладання дво- або багатосторонніх міждержавних договорів про виконання рішень на їхніх територіях.

З метою приєднання України до Міжнародного союзу судових виконавців і започаткування співпраці у сфері виконання судових рішень заступник міністра з питань виконавчого провадження Міністерства юстиції України підписав Меморандум про співпрацю між Міністерством юстиції та Міжнародним союзом судових виконавців в особі його президентки Франсуази Андріус. Ця угода спрямована на тісну співпрацю в науковому, професійному, комунікаційному аспектах, а також участь у міжнародних заходах та обмінах. Наголосимо, що обмін інформацією завжди має бути вигідний обом сторонам, але характер обміну і зміст інформації визначають подальші кроки з реалізації досягнутих домовленостей. Наприклад, щодо співпраці в науковому аспекті, то вона була б більш корисною для вчених, які після вивчення досвіду примусового виконання рішень у державах-членах Союзу можуть його узагальнити та сформулювати науково обґрунтовану концепцію розвитку органів примусового виконання та виконавчого провадження з урахуванням іноземного досвіду. Тому Міністерство юстиції України має залучати до спільних проектів учених, які є фахівцями в галузі виконавчого процесу. Комунікація між Міністерством юстиції та неурядовою організацією, здається нам, була б ефективнішою, якби Меморандум був підписаний із Асоціацією приватних виконавців на кшталт того, як Нотаріальна палата України 8 жовтня 2013 року стала членом Міжнародного союзу нотаріату. Тому нескладно прогнозувати, що положення цього Меморандуму не просто буде втілювати в практичну діяльність. Хоча за правильної організації співпраці така неурядова організація мала б сприяти Міністерству юстиції в отриманні інформації про особливості виконавчого провадження в багатьох країнах світу, щоб таку інформацію можна було використовувати для обґрунтованого вдосконалення законодавства України, підписання міжнародних договорів, а також розв'язання питань співпраці з відповідними органами зару-

біжних країн у питаннях транскордонного виконання рішень.

Отож, немає загальнообов'язкових норм, які визначають загальний (світовий, глобальний) порядок приведення до виконання й виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), але існують напрацьовані вченими, фахівцями відповідні концепції, доктринальні підходи до трактування природи виконавчого провадження, його принципів, процедур і правил, що становлять собою транснаціональний (глобальний) виконавчий процес.

З огляду на комплексність відповідного поняття виконавчого процесу, ускладненого іноземним елементом, а також на зв'язок таких правовідносин одночасно з кількома правопорядками, як і поєднання приватноправової та публічно-правової особливостей, неможливість класифікації таких відносин як таких, що є суто національними, вважаємо найбільш доцільним використання терміна «міжнародний виконавчий процес» для характеристики відносин щодо виконання рішень судів чи інших органів (посадових осіб), що ускладнено іноземним елементом.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, потрібно зазначити, що, попри розбіжність у поняттях щодо виконавчого процесу, ускладненого іноземним елементом, потрібно розуміти значення використовуваного терміна для визначення доцільності його вживання. Оскільки, на відміну від понять транскордонного виконавчого процесу, яке регулює такі правовідносини тільки на території двох або кількох держав, та транснаціонального виконавчого процесу, яке охоплює загальний порядок виконавчого процесу на глобальному рівні, міжнародний виконавчий процес зображає саме правовідносини, ускладнені іноземним елементом.

Список використаної літератури:

1. Ануфриева Л.П. Международное частное право : в 3 т. Т. 3 : учебник. Москва : БЕК, 2001. 768 с.
2. Ніколаєв І.С. Транскордонне банкрутство: запровадження в українському законодавстві механізмів реалізації процедур банкрутства з іноземним елементом. *Українське комерційне право*. 2013. № 13. С. 27–35.

3. Вербіцька М.В. Транскордонне банкрутство за законодавством України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 46–49.
4. Бірюков О.М. Транскордонні банкрутства і міжнародне приватне право : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Київ, 2010. 36 с.
5. Мальський М.М. Співвідношення транснаціонального виконавчого процесу і виконавчого процесу. *British Journal of Science, Education and Culture*. 2014. Vol. 2. № 1. P. 294–302.
6. Малеев Ю.Н. Транснаціональне право: быть или не быть. *Международное право = International Law*. 2010. № 1. С. 5–25.
7. Transnational Law. *The free dictionary*. URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Transnational+Law> (дата перегляду: 28.05.2018).
8. Backer L.C. Principles of Transnational Law: The Foundations of an Emerging Field. URL: <http://lcbackerblog.blogspot.com/2007/03/principles-of-transnational-law.html> (дата перегляду: 18.01.2019).
9. Панькевич В.М., Дорошук А.І. Підходи до розуміння існування *lex mercatoria* як правового явища. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=64596> (дата перегляду: 25.12.2018).
10. Ярков В.В. Глобальний кодекс принудительного исполнення як основа гармонізації исполнительного производства. *Закон*. 2017. № 7. С. 43–50.
11. Ван Рее К.Х. Гармонізація гражданского процесса в глобальном масштабе. *Европейский гражданский процесс и исполнительное производство*. Москва : Статут, 2012. С. 8–25.
12. Мальський М.М. Про проект глобального кодексу виконавчого провадження та його роль у транснаціональному виконавчому процесі. *Цивілістична процесуальна думка*. 2016. № 3. С. 59–64.
13. Шкляр С.В. Підписано Меморандум про співпрацю між Міністерством юстиції та Міжнародним союзом судових виконавців. URL: <http://politinfo.com.ua/raznoe/14556-sergij-shklyar-pidpysano-memorandum-pro-spivpratsyu-mizh-ministerstvom-yustytseyi-ta-mizhnarodnym-soyuzom-sudoviy-vykonavtsiv.html> (дата перегляду: 10.12.2018).
14. Міжнародне співробітництво. *Нотаріальна палата України*. URL: <http://npu.org.ua/palata/mizhnarodne-spivrobotnictvo/> (дата перегляду: 07.12.2018).

Malsky M. Problems of terminology in defining the international executive process

The article explores the concept of the executive process complicated by a foreign element and approaches to its definition. The concepts used to characterize the executive process complicated by a foreign element are distinguished. In particular, the terms "cross-border enforcement process", "transnational enforcement process" and "international enforcement process" are analyzed. For the purposes of the research the works of domestic and foreign scientists are analyzed. The term "cross-border" is analyzed in relation to cross-border bankruptcy, it is determined that it is used in relation to the concepts that mean movement through the space of states and its intersection. Cross-border enforcement process is a set of rules and procedures governing the implementation of decisions of courts and other bodies (officials) in the territory of two or more states. Norms that determine the general (global, global) procedure for enforcement of decisions and other acts are a transnational (global) enforcement process. In particular, it is suggested that the transnational enforcement process includes the Global Code of Enforcement, which is a source of "soft law". The significance of the Global Code of Enforcement and the activities of the International Union of Enforcers for the development of the international enforcement process, which is to harmonize legislation in the field of enforcement of court decisions and other bodies (officials), is analyzed. However, it is emphasized that the Global Code of Enforcement is not a mandatory source of international enforcement, which makes it a source of transnational enforcement. It is proved that the concept of "international enforcement process" best reflects the content of legal relations arising in the process of enforcement of decisions and other bodies (officials), which is complicated by a foreign element, and combines the rules of national, foreign and international law.

Key words: international, enforcement process, cross-border, transnational, foreign element, coercive enforcement.

УДК 347.941

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.7>**С. А. Чванкін**

ORCID ID: 0000-0002-9800-854X

кандидат юридичних наук, доцент,

голова

Київського районного суду міста Одеси,

голова

Асоціації слідчих суддів України

КОМП'ЮТЕРНО-ТЕХНІЧНА ЕКСПЕРТИЗА У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У науковій статті на основі аналізу наявних у юридичній науці підходів до визначення предмету судової експертизи встановлено предмет судової комп'ютерно-технічної експертизи, окреслено об'єкти експертного дослідження цього виду експертизи та зазначено завдання комп'ютерно-технічної експертизи. Охарактеризовано предмет судової комп'ютерно-технічної експертизи, до якого належать фактичні дані, які підлягають встановленню внаслідок експертного дослідження технічних пристроїв – носіїв електронної інформації та/або програмних продуктів у межах питань, винесених на розгляд експерта.

У результаті вивчення сутнісних характеристик судової комп'ютерно-технічної експертизи, таких як предмет, об'єкти та завдання, а також орієнтовного переліку питань, які зазвичай ставляться перед експертами, сформульовано визначення судової комп'ютерно-технічної експертизи та встановлено особливості використання її результатів у процесі розгляду та вирішення цивільних справ. Проаналізовано наявну судову практику в цивільних справах щодо використання висновків експертів, наданих за результатами проведення комп'ютерно-технічних експертних досліджень у процесі судового доказування.

На основі аналізу положень чинного законодавства, що регулюють судово-експертну діяльність в Україні, та судової практики встановлено підстави проведення судової комп'ютерно-технічної експертизи у цивільній справі такі як ухвала суду про її призначення та договір, укладений між стороною судового процесу та експертом чи експертною установою. Сформульовано рекомендації щодо вирішення питання про те, в яких випадках стороні доцільно самостійно укладати договір з експертом, а в яких звертатися з відповідним клопотанням до суду.

Названо відмінності між висновками експерта, отриманими в результаті проведення судової комп'ютерно-технічної експертизи та експертними висновками, наданими департаментом «Центр компетенції» Консорціуму «Український центр підтримки номерів і адрес» за результатами проведеної фіксації і дослідження змісту веб-сторінок у мережі Інтернет. Обґрунтовано, що сама лише наявність експертного висновку Українського центру підтримки номерів і адрес не може бути підставою для відмови у задоволенні клопотання сторони про призначення судової експертизи з відповідних питань.

Ключові слова: правосуддя, цивільний процес, цифрова криміналістика, експертна діяльність, судові докази, електронні докази, судова експертиза.

Постановка проблеми. Експертна діяльність у сфері комп'ютерних технологій перебуває у стані стрімкого розвитку. Все частіше спеціальні знання фахівців-комп'ютерників, програмістів стають затребувані не лише в процесі розслідування кіберзлочинів, а й при вирішенні судами цивільних

справ у спорах, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності на програмні продукти, використанням чужих торговельних марок чи інших об'єктів права інтелектуальної власності або поширенням недостовірної інформації у мережі Інтернет та багатьох інших цивільних справах, де відбувається використання доказової інформації в електронній формі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процесуально-правовим аспектам судово-експертної діяльності та порядку використання висновків експертів у процесі судового доказування були присвячені наукові праці таких вчених як С.С. Бичкова, А.Г. Давтян, Ф.Д. Дадашева, Ю.М. Жуков, О.П. Клейнман, С.В. Курильов, В.В. Молчанов, О.А. Мохов, І.В. Решетнікова, Т.В. Сахнова, В.Г. Тихіня, М.К. Треушніков, В.Б. Федосєєв, Т.М. Федоренко, К.С. Юдельсон.

Питання судової комп'ютерно-технічної експертизи здебільшого досліджувалися науковцями, які працюють у галузі кримінального права та процесу, а проблематика використання висновків судової комп'ютерно-технічної експертизи у цивільних справах залишається поза увагою вчених, що й зумовлює актуальність теми даного дослідження.

Мета статті – визначити поняття, предмет та об'єктів судової комп'ютерно-технічної експертизи, а також встановити особливості використання її результатів у процесі розгляду та вирішення цивільних справ.

Виклад основного матеріалу.

Комп'ютерно-технічна експертиза є різновидом інженерно-технічної експертизи та може здійснюватися як фахівцями державних науково-дослідних установ судових експертиз, так і фахівцями, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, однак мають свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта та можуть здійснювати судово-експертну діяльність по відповідній експертній спеціальності.

Характеризуючи певний вид судової експертизи науковці насамперед аналізують її предмет, об'єкт (об'єкти) і завдання. О.М. Полупанов зазначає, що предметом судової експертизи є фактичні дані, які необхідно встановити у конкретній справі із застосуванням спеціальних знань у формі судової експертизи. Предмет конкретної судової експертизи визначається питаннями, що виносять на вирішення експерта [1, с. 74].

На думку О.М. Шрамко, предметом конкретної судової експертизи є факти і дані, пов'язані з досліджуваним питанням і які

вимагають оцінки експерта [2, с. 176]. З точки зору авторського колективу навчального посібника «Основи судової експертизи» предмет судової експертизи – це фактичні дані та обставини справи (провадження), встановлювані судовим експертом на підставі використання спеціальних знань шляхом застосування відповідних засобів (методів) при дослідженні матеріальних та матеріалізованих носіїв інформації з метою вирішення завдань судової експертизи [3, с. 24]. Отже, під предметом судової експертизи фахівці розуміють або лише фактичні дані, або як фактичні дані так і факти (обставини), які необхідно встановити у конкретній справі за допомогою експертного дослідження.

Не суперечить такому підходу й точка зору авторів, які під предметом судової експертизи розуміють інформацію, відображену у матеріальних носіях, які представлені у вигляді об'єктів дослідження, здійснюваного на основі відповідних спеціальних знань для вирішення діагностичних, кваліфікаційних, ідентифікаційних експертних завдань, конкретизованих питаннями, що поставлені перед експертом, а також застосовувані для цього методи й експертні методики [4, с. 71; 5, с. 159]. Адже фактичні дані – це ніщо інше як інформація про обставини судової справи.

Аналізуючи предмет судової комп'ютерно-технічної експертизи, деякі науковці називають як такий предмет факти і обставини, що встановлюються на основі дослідження закономірностей роботи й експлуатації комп'ютерних засобів, які забезпечують реалізацію інформаційних процесів, що зафіксовані в матеріалах кримінального провадження [6, с. 141; 7, с. 118–119]. Тобто вчені відносять до предмета судової комп'ютерно-технічної експертизи лише факти (обставини) справи.

Загалом з погляду експертної практики предмет судової експертизи визначається з огляду на мету експертного дослідження. Можна цілковито погодитись із О.М. Полупановим у тому, що в понятті предмета судової експертизи як практичної діяльності відображається єдність процесуального і гносеологічного аспектів [1, с. 73]. Тобто

судова експертиза – це дослідження, яке здійснюється фахівцями у певній галузі науки, техніки, мистецтва чи ремесла для отримання нового знання про обставини судової справи. Кожне окреме експертне дослідження здійснюється в рамках тих питань, які поставлені перед експертом. Результат такого дослідження має відповідне процесуальне оформлення та в подальшому використовується в суді у встановленому процесуальному порядку.

У зв'язку з цим предмет кожної окремої судової експертизи має наступні характеристики:

1. Предметом судової експертизи є фактичні дані, які мають бути встановлені внаслідок проведення експертного дослідження об'єктів судової експертизи.

2. Межі предмета кожного окремого експертного дослідження окреслюється колом питань, поставлених перед експертом.

Таким чином предметом судової комп'ютерно-технічної експертизи є фактичні дані, які підлягають встановленню внаслідок експертного дослідження технічних пристроїв – носіїв електронної інформації та/або програмних продуктів у межах питань, винесених на розгляд експерта.

Орієнтовний перелік питань, які можуть бути поставлені перед експертом при призначенні судової комп'ютерно-технічної експертизи, зазначений у п. 13.2 Розділу II Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертів та експертних досліджень, затверджених Наказом Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5 у редакції наказу Міністерства юстиції України від 26.12.2012 № 1950/5. У кожній конкретній справі коло питань, що мають бути поставлені перед експертом, залежить від предмета доказування.

Об'єкт судової експертизи це матеріальний носій інформації, який піддається експертному дослідженню. Особливістю такого об'єкта є те, що отримати необхідну інформацію можна лише із застосуванням спеціальних знань. Об'єктами судової експертизи можуть бути будь-які матеріальні об'єкти, біологічні організми, матеріали, речовини, які піддаються експертному дослідженню для встановлення обставин справи. Об'єктами судової комп'ю-

терно-технічної експертизи можуть бути технічні пристрої (комп'ютери та системні блоки, периферійні пристрої, портативні електронні пристрої, інші носії електронної інформації) та/або програмні продукти.

Існування двох досить різних об'єктів експертизи призвело до поступового формування двох напрямів експертних досліджень в межах судової комп'ютерно-технічної експертизи: «Експертиза комп'ютерної техніки» та «Експертиза програмних засобів», які мають окремі предмети та об'єкти досліджень, різні завдання. Оскільки комп'ютерна техніка та програмні продукти сьогодні використовуються в усіх сферах діяльності людини, експерти в галузі комп'ютерно-технічної експертизи часто беруть участь у комплексних експертних дослідженнях за участю спеціалістів інших експертних спеціальностей [8, с. 126–127].

Необхідно зауважити, що нині експертиза комп'ютерної техніки і програмних продуктів належить до однієї експертної спеціальності, а тому існування цих двох різних напрямів не призводить до необхідності призначення комплексної експертизи у випадках, якщо для встановлення обставин справи необхідно дослідити одночасно і технічний пристрій, і програмний продукт. Тому якщо є необхідність залучення для проведення експертизи кількох вузькоспеціалізованих фахівців (наприклад, один фахівець по комп'ютерній техніці, інший – по програмних продуктах) проводиться комісійна експертиза. Однак час від часу в судовій практиці все ж виникає необхідність проведення комплексних експертів із залученням, крім фахівців у сфері експертних досліджень комп'ютерної техніки і програмних продуктів, також експертів у сфері телекомунікаційних систем (обладнання) та засобів (для встановлення обставин справи, пов'язаних із поширенням інформації в мережі Інтернет) [9]; фахівців для проведення експертизи об'єктів інтелектуальної власності (для встановлення обставин справи, пов'язаних із порушенням прав інтелектуальної власності у зв'язку з використанням програмної продукції чи поширенням даних у мережі Інтернет) [10; 11]; фахівців у сфері проведення трасологіч-

них експертних досліджень (для встановлення характеру пошкодження електронних пристроїв) [12].

Поняття предмета і об'єктів судової експертизи є основою для визначення відповідних експертних завдань [13, с. 130]. До основних завдань експертизи комп'ютерної техніки і програмних продуктів належать:

1) встановлення робочого стану комп'ютерно-технічних засобів;

2) встановлення обставин, пов'язаних із використанням комп'ютерно-технічних засобів, інформації та програмного забезпечення;

3) виявлення інформації та програмного забезпечення, що містяться на комп'ютерних носіях;

4) встановлення відповідності програмних продуктів певним версіям чи вимогам на його розробку (п. 13.1 Розділу II Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертів і експертних досліджень, затверджених Наказом Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5 у редакції наказу Міністерства юстиції України від 26.12.2012 № 1950/5) [14].

Підставою для проведення судової комп'ютерно-технічної експертизи в цивільній справі може бути як ухвала суду про її призначення, так і договір, укладений з експертом чи експертною установою (ст. 7-1 Закону України «Про судову експертизу») [15]. Суд призначає експертизу у справі за сукупності таких умов:

1) для з'ясування обставин, що мають значення для справи, необхідні спеціальні знання у сфері іншій, ніж право, без яких встановити відповідні обставини неможливо;

2) сторонами (стороною) не надані відповідні висновки експертів із цих самих питань або висновки експертів викликають сумніви щодо їх правильності [16].

Вирішуючи питання про те, чи самостійно укласти договір з експертом, чи звертатися з відповідним клопотанням до суду, необхідно враховувати, що основним принципом при проведенні судової комп'ютерно-технічної експертизи, як зазначається у науковій літературі, є принцип незмінності речових доказів, тобто інфор-

мація на наданому на дослідженні носіїві не повинна бути змінена [6, с. 142]. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про судову експертизу» під час проведення судових експертиз (обстежень і досліджень) об'єкти дослідження можуть бути пошкоджені або витрачені лише у тій мірі, в якій це необхідно для дослідження [15].

Варто пам'ятати, що відповідно до ч. 4 ст. 108 ЦПК якщо експертне дослідження пов'язане з повним або частковим знищенням об'єкта експертизи або зміною його властивостей:

1) призначений судом експерт має одержати на його проведення відповідний дозвіл суду, який оформляється ухвалою;

2) залучений учасником справи експерт має повідомити відповідного учасника справи про наслідки проведення експертного дослідження, передбачені цим Кодексом, та одержати письмовий дозвіл на його проведення [16].

При цьому відповідно до ч. 4 ст. 106 ЦПК висновок експерта, складений за результатами експертизи, під час якої був повністю або частково знищений об'єкт експертизи або змінено його властивості, до розгляду судом не приймається, крім випадків, коли особа, яка його подає, доведе можливість проведення додаткової та повторної експертизи з питань, досліджених у висновку експерта [16]. У зв'язку з цим, якщо комп'ютерно-технічна експертиза проводиться на замовлення учасника справи (наприклад, на замовлення позивача перед зверненням до суду), такий учасник справи повинен переконатися, що внаслідок проведення експертного дослідження електронні дані не зазнають змін. У протилежному випадку краще відмовитись від самостійного замовлення експертизи та звернутися до суду з клопотанням про призначення цієї експертизи.

Окремо варто зупинитися на відмінностях між висновками судової комп'ютерно-технічної експертизи та так званими експертними висновками, наданими департаментом «Центр компетенції» Консорціуму «Український центр підтримки номерів і адрес». Для цього необхідно звернути увагу на низку законодавчих положень, що регламентують судово-експертну діяльність в Україні.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про судову експертизу» судово-експертну діяльність здійснюють державні спеціалізовані установи, їх територіальні філії, експертні установи комунальної форми власності, а також судові експерти, які не є працівниками зазначених установ, та інші фахівці (експерти) з відповідних галузей знань у порядку та на умовах, визначених цим Законом [15].

Відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону України «Про судову експертизу» до проведення судових експертиз (обстежень і досліджень), крім тих, що проводяться виключно державними спеціалізованими установами, можуть залучатися також судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому цим Законом [15].

Як свідчить інформаційне повідомлення, розміщене на офіційному сайті Дочірнього підприємства «Центр компетенції адресного простору мережі Інтернет» Консорціуму «Український центр підтримки номерів і адрес», повноваження Центру компетенції адресного простору мережі Інтернет щодо видачі Експертних висновків підтверджуються Свідоцтвом про акредитацію, виданим Об'єднанням підприємств «Український мережевий інформаційний центр». Жодних даних про діяльність атестованих експертів немає.

Відповідно до ч. 7 ст. 102 ЦПК у висновку експерта має бути зазначено, що він попереджений (обізнаний) про відповідальність за завідомо неправдивий висновок, а у випадку призначення експертизи судом – також про відповідальність за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків [16].

Вказаним вище ознакам експертні висновки Українського центру підтримки номерів і адрес не відповідають, тому їх не можна віднести до такого виду засобів доказування, як висновок експерта. Це не означає, що дані експертні висновки не

можуть бути використані в процесі судового доказування. За своєю процесуально-правовою природою вони є письмовими доказами, що випливає з положень п. 20 Порядку надання послуг з проведення фіксації і дослідження змісту веб-сторінок у мережі Інтернет з видачею Експертних висновків, а також видачі довідок з відомостями про власників веб-сайтів / реєстрантів доменних імен або інформацією про їх встановлення, затвердженого 08 травня 2019 року Директором Об'єднання підприємств «Український мережевий інформаційний центр». Тому вони повинні досліджуватися та оцінюватися судом за правилами, встановленими для письмових доказів.

У судовій практиці трапляються випадки фіксування змісту веб-сторінок у мережі Інтернет як за допомогою висновків експерта (судової комп'ютерно-технічної експертизи) [17], так і з використанням експертних висновків Українського центру підтримки номерів і адрес [18]. При цьому з огляду на положення п. 18 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах» від 30.05.1997 № 8 сама лише наявність експертного висновку Українського центру підтримки номерів і адрес не може бути підставою для відмови у задоволенні клопотання сторони про призначення судової експертизи з відповідних питань.

Висновки і пропозиції. Судова комп'ютерно-технічна експертиза (експертиза комп'ютерної техніки і програмних продуктів) – це здійснене на основі спеціальних знань дослідження технічних властивостей цифрового обладнання та/або програмного забезпечення з метою встановлення фактичних даних, що належать до обставин предмета доказування у судовій справі.

Предметом судової комп'ютерно-технічної експертизи є фактичні дані, які підлягають встановленню внаслідок експертного дослідження технічних пристроїв – носіїв електронної інформації та/або програмних продуктів, у межах питань, винесених на розгляд експерта. Об'єктами судової комп'ютерно-технічної експертизи можуть бути технічні пристрої (комп'ютери та системні блоки, периферійні пристрої,

портативні електронні пристрої, інші носії електронної інформації) та/або програмні продукти.

Експертні висновки Українського центру підтримки номерів і адрес, оформлені за результатами проведеної фіксації і дослідження змісту веб-сторінок у мережі Інтернет, за своєю процесуально-правовою природою є письмовими доказами, а не висновками експерта.

Список використаної літератури:

1. Полупанов О.М. Предмет і завдання судової експертизи. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 72–75.
2. Шрамко О.М. Сутність та особливості проведення судової оціночної експертизи. *Інноваційна економіка*. 2019. № 5-6. С. 175–180.
3. Основи судової експертизи : навчальний посібник для фахівців, які мають намір отримати або підтвердити кваліфікацію судового експерта / авт.-уклад.: Л.М. Головченко, А.І. Лозовий, Е.Б. Сімакова-Єфремян та ін. Х. : Право, 2016. 928 с.
4. Корухов Ю.Г. Словарь основных терминов судебных экспертиз. М. : Издательский центр ИПК РФЦСЭ, 2007. 120 с.
5. Корнійко С.М. Зміст та система експертної діяльності у сфері комп'ютерних технологій: проблеми визначення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 158–162.
6. Карпінська Н., Крикунов О. Окремі питання проведення судової комп'ютерно-технічної експертизи у кримінальному судочинстві. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 1 (9). С. 140–144.
7. Експертизи у судочинстві України : науково-практичний посібник / За заг. ред. В.Г. Гончаренка, І.В. Гори. К. : Юрінком Інтер, 2014. 504 с.
8. Інноваційні засади техніко-криміналістичного забезпечення діяльності органів кримінальної юстиції : монографія / кол. авт. В.Ю. Шепітько, В.А. Журавель, Г.К. Авдєєва та ін.; за ред. В.Ю. Шепітька, В.А. Журавля. Х. : Вид. агенція «Апостіль», 2017. 260 с.
9. Заочне рішення Дарницького районного суду м. Києва від 02 червня 2017 року у справі № 753/23903/15-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67993468>.
10. Постанова Львівського апеляційного суду від 12 жовтня 2020 року у справі № 1309/3808/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92606658>.
11. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 27 лютого 2017 року у справі № 757/27103/15-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/65206827>.
12. Рішення Балаклійського районного суду Харківської області від 01.10.2018 у справі № 610/2056/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76978547>.
13. Кузнецов О.Г. Предмет, объект и задача судебной экспертизы. *Вестник КПКУ*. 2008. Том 8. № 3. С. 126–133.
14. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5. *Офіційний вісник України*. 1998. № 46. Ст. 1715.
15. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232.
16. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.
17. Рішення Кузнецовського міського суду Рівненської області від 07 лютого 2018 року у справі № 556/1591/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72134043>.
18. Рішення Приморського районного суду м. Одеси від 27 травня 2020 року у справі № 522/10530/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89689899>.

Chvankin S. Computer-technical examination in civil judicial proceedings

In this scientific article, based on the analysis of the approaches available in legal science to determine the subject of forensic examination, the subject of forensic computer examination is established, the objects of expert research of this type of examination are outlined and the tasks of computer examination are indicated. The subject of forensic computer-technical examination is characterized, which includes factual data to be established as a result of expert examination of technical devices – electronic media and/or software products, within the issues submitted to the expert.

As a result of studying the essential characteristics of forensic computer-technical examination, such as subject, objects and tasks, as well as an indicative list of questions that are usually asked to experts, the definition of forensic computer-technical examination and formulated features of its results in the process of consideration and resolution of civil cases. The existing judicial practice in civil cases on the use of expert opinions provided by the results of computer-technical expert research in the process of judicial evidence is analyzed.

Based on the analysis of the provisions of the current legislation governing forensic activity in Ukraine and judicial practice, the grounds for conducting a forensic computer examination in a civil case such as a court decision on its appointment and a contract concluded between a party to the trial and the expert or expert institution. Recommendations are formulated to address the issue of in which cases it is advisable for the party to enter into a contract with an expert, and in which to apply to the court.

The differences between the expert's conclusions obtained as a result of forensic computer technical examination and the expert opinions provided by the Competence Center Department of the Ukrainian Number and Address Support Consortium based on the results of recording and researching the content of web pages on the Internet are named. It is substantiated that the mere presence of an expert opinion of the Ukrainian Center for Support of Numbers and Addresses cannot be a ground for refusing to satisfy a party's request for a forensic examination on relevant issues.

Key words: *justice, civil proceedings, digital forensic, expert activity, court evidence, electronic evidence, forensic examination.*

.....

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

.....

УДК 346.546

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.8>

Т. І. Швидка

ORCID ID: 0000-0002-6152-2705

доктор юридичних наук, доцент,
асистент кафедри господарського права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
адвокат

БОРОТЬБА З ВИЯВАМИ НЕДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розгляду поняття «конкуренції» з точки зору характеристики добросовісності і недобросовісності. Конкуренція визначається у законодавстві України як «змагання між суб'єктами господарювання, що здійснюється з метою здобуття переваг над іншими суб'єктами господарювання, використовуючи власні переваги, завдяки чому виникає можливість для покупців та інших суб'єктів господарювання обирати». Ключовим у цьому визначенні є «здобуття переваг завдяки власним досягненням». Коли переваги здобуваються завдяки чужим позначенням, використанню чужого імені, шляхом дискредитації інших суб'єктів, введення в оману споживачів, то йдеться вже про недобросовісну конкуренцію або боротьбу, яка, на жаль, має дуже розповсюжене застосування. Враховуючи важливість цього аспекту та кількість виявів недобросовісної конкуренції, постає нагальне питання щодо введення дієвого механізму боротьби із виявами недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності та реформування існуючого законодавства.

Варто додати, що для вітчизняної науки й економіки аналіз основних питань теорії конкуренції набуває особливої актуальності насамперед через те, що наша держава проводить економічну політику, маючи за мету забезпечити розвиток ринкових відносин при збереженні провідної ролі держави в функціонуванні певних галузей національної економіки, а після підписання Угоди про асоціацію – ще й успішну інтеграцію України у світовий економічний простір, що потребує детального аналізу сутності конкурентоспроможності в нових умовах господарювання. Сприяти досягненню цілей, прискореному розвитку ринкової економіки і посиленню конкурентних переваг нашої країни може накопичення теоретичних знань і їх практичне застосування.

Наразі у світовій економічній і діловій практиці категорія недобросовісної конкуренції має досить широке тлумачення, під якою розуміються будь-які цілеспрямовані дії суб'єкта ринку проти конкурента, здійснювані недозволеними методами. Серед загальних ознак виявів недобросовісної конкуренції можна вказати те, що за її наявності дії суперечать торговим та іншим звичаям у господарській діяльності; посягають на ділову репутацію суб'єкта господарювання; призводять або можуть призвести до змішування.

З огляду на вказане вище, постає питання стосовно реального закріплення правил і принципів конкуренції, адже в жодному нормативно-правовому акті вони не наведені, як і немає єдиного підходу до бачення того, що саме є принципами і правилами конкуренції (а отже, їх уніфікованого й загальноприйнятого трактування). Крім того,

законодавство побудоване казуїстичним шляхом, тобто існує перелік правопорушень і передбачена відповідальність за них, але склади цих правопорушень не визначені.

Ключові слова: недобросовісна конкуренція, конкурентна політика, добросовісність, господарська діяльність, економічна політика держави.

Вступ. Формування принципів добросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності є важливим завданням конкурентної політики держави. Розвиток добросовісної конкуренції прямо залежить від ефективності регулювання, застосування організаційно-правових та економічних заходів розвитку і стимулювання конкуренції чесними й добросовісними методами, сформованими в суспільстві завдяки правилам етики, звичаям ділового обороту, а також рівню правової культури і свідомості громадян. Контроль за регулюванням добросовісності залежить від застосування і впровадження у життя дієвих та ефективних механізмів захисту від недобросовісної конкуренції.

Постановка проблеми. Нині існує велика кількість виявів недобросовісних практик у конкурентній боротьбі, проте реального дієвого механізму захисту від недобросовісної конкуренції немає. До того ж ця проблема стає складнішою через застарілість законодавчих норм. Основним законом щодо регулювання виявів недобросовісної конкуренції є Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції», прийнятий у 1996 році. Він має певний перелік дій, що кваліфікуються як «недобросовісна конкуренція».

Проте варто нагадати, що сучасна недобросовісна конкуренція набуває нових форм, для боротьби з якими наразі не створено ефективних методів. Крім того, вияви недобросовісної конкуренції посягають не лише на нормальне ведення господарської діяльності. Часто такі дії торкаються сфери інтелектуальної власності суб'єкта господарювання. Отже, застарілість норм, розгалуженість законодавства, проблеми притягнення до відповідальності є українськими актуальними питаннями, які потребують дослідження як у теоретичному, так і у практичному аспектах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового забезпечення добросовісної конкуренції та регулювання недобросовісної конкуренції розглядали у своїх працях вчені О. Бакалінська,

О. Безух, О. Благоразумова, О. Джуринський, І. Коваль, Ю. Слободчикова, С. Шкляр, Р. Щокін та інші.

Попри те, що окреслене питання стало предметом вивчення великої кількості фахівців – представників різних галузей знань, а також беручи до уваги особливості сучасної ринкової економіки, існує потреба в уточненні і конкретизації багатьох фундаментальних проблем, зокрема, щодо впровадження дієвих норм регулювання виявів недобросовісної конкуренції.

Мета статті – на основі аналізу наукових праць і нормативно-правових актів, що регулюють питання забезпечення захисту від недобросовісної конкуренції, виявити існуючі проблеми в цій сфері, визначити, що саме є добросовісною конкуренцією, які ознаки вказують на вияви недобросовісної конкуренції та якими шляхами необхідно з ними боротися.

Виклад основного матеріалу. Ключовим елементом системи ринкових відносин є саме конкуренція. Вона сприяє більш повному використанню потенціалу суспільства та узгодженості поведінки суб'єктів господарювання. Теорія ринкової конкуренції швидко розвивається і набуває широкого практичного застосування. Перелічені причини дають змогу зрозуміти, що її вивчення має бути одним із найважливіших складників досліджень ринку, ринкових відносин і економіки, за результатами яких має бути створено підґрунтя для вироблення стратегії і тактики діяльності.

Вивчення наявних дефініцій і думок науковців дозволяє стверджувати, що конкуренції притаманні як негативні, так і позитивні риси. В Україні протягом тривалого часу увага акцентувалася здебільшого на негативних наслідках конкуренції, до яких відноситься витіснення дрібних виробників великим капіталом, збіднення одних і збагачення інших, різке зростання майнової диференціації населення і посилення соціальної несправедливості, збільшення рівня безробіття, інфляції.

Це пояснюється тим, що в нашій державі панувала командно-адміністративна система, за якої у практиці господарювання була відсутня конкуренція, яка є рушійною силою ринкової економіки (що було неодноразово доведено), оскільки в умовах, які формує конкуренція, перемагає той, хто створює дійсно високоякісну продукцію, використовуючи науково-технічні досягнення, перевірені методи організації праці, звертаючись до найменших затрат виробництва. Користь для суспільства від конкуренції є очевидною через стимулювання економії ресурсів, необхідність частого оновлення асортименту й моніторингу ринку науково-технічних новинок для активного їх впровадження у виробництво [7].

У контексті сказаного не можна не згадати того, що конкуренція має бути добросовісною. Це дуже важливо. Пояснимо. Як відомо, добросовісність визначається саме як морально-етична категорія, яка характеризує інтелектуальні й моральні якості особистості [8], як презумпції суб'єктів конкурентного права, адже при реалізації права на добросовісну конкуренцію мають бути встановлені певні обмеження, порушення яких визнається зловживанням правом. Одночасно з цим О.В. Благораумова переконана, що вихід за межі добросовісної конкуренції відбувається здебільшого через наявність необхідності оцінки конкурентної поведінки як суперечливої насамперед вимогам добрих звичаїв, добросовісності, розумності та справедливості [4, с. 93].

Додамо, що поняття «добросовісна конкуренція» є оцінним. Його визначення, на жаль, на національному рівні не закріплено в жодному нормативно-правовому акті. В нашій державі для закріплення й забезпечення дієвості принципу добросовісної конкуренції слід передбачити норми, спираючись на приписи яких регулювалося б питання формування й розвитку ринкових відносин, організації здорового суперництва суб'єктів господарювання, що означає свободу як доступу до ринку, так і економічної діяльності на ньому [1, с. 18].

За ринкової економіки дотримання принципів добросовісної конкуренції,

обмеження монополізації ринку і здійснення за цим державного контролю – одні з ключових умов нормального функціонування економіки. Світова практика захисту від несумлінної конкуренції розпочинається з прийняття у 1883 році Паризької конвенції про охорону промислової власності (далі – Конвенція) [4]. Здійснивши невеличкий історичний екскурс, хотілося б зазначити, що Україна приєдналася до згаданої Конвенції 25 грудня 1991 року, а уже в 1996 році було введено в дію Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції», який нині вважається основою для регулювання відносин недобросовісної конкуренції [10] поряд із Законом України «Про захист економічної конкуренції» [9].

Вперше термін «недобросовісна конкуренція» був вжитий у Франції на початку ХІХ ст., хоча як явище вона виникла набагато раніше, безпосередньо в період формування ринкових відносин. Пізніше він був конкретизований і з'явився в інших країнах на позначення тіньової, нелегальної, тотальної конкуренції. Визнаючи перевагу серед інших сфер промислової власності, французький юрист П. Руб'є запропонував таку класифікацію дій, що становлять недобросовісну конкуренцію: «Дії, що призводять до змішання, плутанини, дискредитації, внутрішньої дезорганізації підприємств, суперників і загальної дезорганізації ринку» [11, с. 24].

Звертаючись до історії формування законодавчого регулювання недобросовісної конкуренції, варто згадати згадану вище *Паризьку конвенцію про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року* [8], яка є основоположною в регулюванні недобросовісної конкуренції.

Конвенція не містить єдиних правових норм стосовно регулювання промислової власності у країнах-учасниках, а керується тим, що основні питання охорони об'єктів промислової власності регулюються на рівні внутрішнього законодавства. Згідно з приписами документа держави мають можливість приєднатися до неї, обов'язковою умовою при цьому є дотримання як універсальних правил, визначених Конвенцією, так і норм внутрішнього законодавства. Універсальність

цього акта полягає у створенні пільгових умов для отримання охорони об'єктів промислової власності іноземцями.

Крім того, Конвенція врегульовує питання промислової власності щодо патентів, товарних знаків, промислових зразків, корисних моделей, фірмових найменувань, географічних знаків і всіх виявів недобросовісної конкуренції. Конвенція встановлює низку загальних правил, яких повинні дотримуватися всі договірні держави. Вона передбачає обов'язок кожної з них забезпечувати ефективний захист від недобросовісної конкуренції. З огляду на форми та зміст цього положення, вбачається, що захист від недобросовісної конкуренції є певним принципом, якого має неухильно дотримуватися кожна держава. У цьому випадку не можливо застосувати такий підхід до регулювання правовідносин як «національний режим».

Загалом питання добросовісної конкуренції – ключова вимога часу, оскільки від її дотримання залежить формування ефективної ринкової економіки на міжнародному, наднаціональному рівнях. Доцільно зазначити, що саме тому економічний складник критеріїв вступу до Європейського Союзу є ледь не найважливішим елементом, оскільки ЄС прагне до співпраці з конкурентоспроможним ринком держави. Отже, забезпечення повноцінного захисту від недобросовісної конкуренції наразі є украй важливим питанням для України.

Згадуючи, окрім Конвенції, зарубіжне законодавство, варто зазначити, що під недобросовісною конкуренцією законодавці й практики розуміють конкуренцію, яка суперечить чесним звичаям в області промисловості й торгівлі. Таке визначення конкретизується в законодавчих актах за допомогою відомих, широко застосовуваних загальних критеріїв цивільного права – права «добрих вдач», «доброї совісті». Так, закон Німеччини «Про недобросовісну конкуренцію» (1909 рік) визначає недобросовісну конкуренцію як таку, що суперечить добрим правам, а ст. 2 аналогічного швейцарського закону (1986 рік) визнає «недобросовісною і незаконною всяку поведінку або комерційну практику, що суперечить добрій торговельній прак-

тиці». Однак, на відміну від німецького й швейцарського законів, нормативні акти країн Центральної й Східної Європи вводять у це визначення критерій заподіяння шкоди недобросовісними конкурентними діями або компанії конкурентові, або споживачам.

Закони Швейцарії й Франції, Угорщини й Болгарії, Чехії й Словаччини, а також спеціальні нормативні акти Німеччини прямо забороняють недобросовісні конкурентні заходи, поведінку або практику, які вводять в оману споживача щодо характеру товарів, їхньої якості й безпеки, регулюють розроблені заходи захисту споживачів, що здобувають товари поза місцями звичайного ведення торгівлі: «на порозі будинку», «на ходу», тобто в умовах, фактично нав'язаних споживачеві, що й позбавляють його можливості обміркувати покупку [2, с. 89].

Щодо Європейського Союзу, то нормативні положення, які стосуються недобросовісної конкуренції, розглядаються в рамках статей 85 і 86 Римського договору ЄС. До них відносяться угоди та узгоджені дії, які можуть вплинути на торгівлю між країнами-членами ЄС і які забороняють дії, що призводять до обмеження або припинення конкуренції всередині Співтовариства. Стаття 86 розглядає таку антиконкурентну поведінку як зловживання домінуючим положенням на ринку одним або кількома учасниками. Стаття 91 передбачає неприпустимість демпінгу, здійснюваного всередині загального ринку.

Підсумовуючи законодавчий досвід зарубіжних країн, варто зазначити, що нині у світовій економічній і діловій практиці категорія недобросовісної конкуренції має досить широке тлумачення. Під нею розуміються будь-які цілеспрямовані дії суб'єкта ринку проти конкурента, здійснювані недозволеними методами.

Найважливішим принципом забезпечення свободи підприємницької діяльності, закріпленим у Основному Законі України, є державний захист конкуренції всіма можливими методами й способами, які не заборонені національним законодавством. Цей принцип дозволяє, серед іншого, не допустити зловживання монопольним становищем на ринку, а також

попереджати і стримувати неправомірне обмеження конкуренції як такої.

Варто зазначити, що механізм, за допомогою якого з'являється можливість боротися із недобросовісною конкуренцією, багатоскладовий, а основним елементом цієї структури є законодавство про захист від недобросовісної конкуренції, яке є безпосереднім регулятором у контексті впливу держави на будь-які економічні процеси, що відбуваються в країнах із ринковою економікою. Понад те, його можна визнати провідним інструментарієм, завдяки використанню якого відкривається можливість захищати економічну конкуренцію на будь-якому ринку. Це твердження є абсолютно правомірним щодо сфери промислової власності, пов'язаної з різними ринками товарів, робіт і послуг.

Наразі у світовій економічній і діловій практиці категорія «недобросовісна конкуренція» має досить широке тлумачення. Під нею розуміються будь-які цілеспрямовані дії суб'єкта ринку проти конкурента, вчинені недозволеними методами. Розібравши дії суб'єктів господарювання, які мають ознаки недобросовісності, можна зробити такі узагальнення і висновки:

по-перше, недобросовісну конкуренцію розглядають як проведення цілеспрямованої політики, спрямованої на усунення конкурентів із ринку. Ціла група методів недобросовісної конкуренції заснована на психологічному впливі. Для цього існують такі способи:

- 1) встановлення контрастної ціни;
- 2) формування продавцем іміджу «простака» – малограмотної й недалекої людини;
- 3) обман покупця при покупці, обваження, обмірювання, обрахування;
- 4) ухиляння від сплати податків, що сприяє встановленню більш низької ціни за рахунок зниження витрат;
- 5) продаж низькоякісного товару за цінами високоякісного;
- 6) використання демпінгу при продажі товару за цінами, нижчими за собівартість, для максимізації прибутку;

по-друге, недобросовісну конкуренцію розуміють як дії, поєднані з прямою або непрямою дезінформацією конкурентів або споживачів, введення їх в оману, напри-

клад, ведення справ під чужим іменем, використання фірмового найменування найбільш відомої фірми, використання чужої торговельної марки, невідповідність реклами дійсним властивостям і якості товару. При цьому може застосовуватися силовий вплив карного характеру на конкурентів, наприклад шантаж, кіднепінг, підпал. Відбувається дискредитація конкурентів, поширення неправдивих відомостей, які ганьблять. Цей метод називається "mud slinging" («обляпати брудом»); по-третє, недобросовісну конкуренцію можна розглядати як будь-які дії, що полягають у використанні обманних засобів в економічному суперництві.

Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» передбачає такі групи виявів недобросовісної конкуренції: I – правопорушення, скоєні за допомогою неправомірного використання ділової репутації суб'єктів господарювання; II – правопорушення, вчинені шляхом створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції і досягнення переваг у конкуренції; III – діяння, пов'язані з неправомірним збиранням, розголошенням і використанням комерційної таємниці.

Висновки і пропозиції. Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції», прийнятий ще у 1996 році, нині потребує модернізації та удосконалення як щодо переліку видів і виявів недобросовісної конкуренції, розширення дефініцій статей, так і стосовно впровадження дієвих механізмів і застосування ефективних методів боротьби із виявами недобросовісних конкурентних дій суб'єктів господарювання на ринку. Закон має бути доповнений як складами правопорушень, так і засобами притягнення до відповідальності з точки зору процедурних моментів. Не можна оминати увагою й необхідність запозичення європейського, американського та азіатського досвіду.

Спробуємо дати власне визначення недобросовісній конкуренції. На наш погляд, її можна розглядати як дії, спрямовані на набуття переваг у підприємницькій діяльності, які суперечать вимогам закону, звичаям ділового обороту, ustalеній практиці, правилам етики й доброчес-

ності, завдають або можуть завдати шкоди конкурентам, іншим суб'єктам господарювання чи споживачам. Такі дії можуть полягати у створенні перешкод діяльності інших суб'єктів на ринку, запламуванні ділової репутації суб'єктів господарювання, втручанні в діяльність конкурентів шляхом підкупу або шантажу, поширенні брудної, нечесної, хибної інформації про діяльність конкурентів, «переманюванні» покупців. Також ці дії можуть стосуватися використання у своїй діяльності чужого імені, товарного знаку, імітування етикеток, брендів, повному або частковому копіюванні моделей, тобто таких діяч, коли суб'єкт господарювання займає своє становище на ринку не завдяки власним досягненням і методам чесної конкурентної боротьби. Поширеним видом недобросовісної конкуренції є недобросовісна реклама, яка може містити неправдиві відомості, не відповідати дійсності або мати ознаки порівняння з конкурентами.

Серед загальних ознак виявів недобросовісної конкуренції можна вказати те, що за її наявності дії:

- 1) суперечать торговим та іншим звичаям у господарській діяльності;
- 2) посягають на ділову репутація суб'єкта господарювання;
- 3) призводять або можуть призвести до змішування.

З огляду на все вказане, постає питання стосовно реального закріплення правил і принципів конкуренції, адже в жодному нормативно-правовому акті вони не наведені, як і немає єдиного підходу до бачення того, що саме є принципами і правилами конкуренції (а отже, їх уніфікованого й загальноприйнятого трактування). Крім того, законодавство побудоване казуїстичним шляхом, тобто існує перелік правопорушень і передбачена відповідальність за них, але склади цих правопорушень не визначені.

Список використаної літератури:

1. Бакалінська О.О. Правове забезпечення добросовісної конкуренції в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва ім. акад. Ф.Г. Бурчака. Київ, 2015. 32 с.
2. Бакалінська О.О. Адаптація конкурентного законодавства України відповідно до Угоди про асоціацію Україна – ЄС. *Публічне право. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. №5. С. 96–106. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2017/05\(94\)/10.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2017/05(94)/10.pdf).
3. Безух О.В. Захист від недобросовісної конкуренції у сфері промислової власності : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2001, 18 с.
4. Благоразумова О.В. Вияв недобросовісної конкуренції в сфері торгівлі. *Ефективна економіка*. 2016. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_6_19.
5. Джуринський О.О. Поняття та основні ознаки недобросовісної конкуренції. *Університетські наукові записки*. 2009. №3(31). С. 155–161.
6. Коваль И.Ф. Неправомерное использование знаков для товаров, услуг и недобросовестная конкуренция. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. №4. С. 7–11.
7. Павлюк Т.І. Сутність і роль конкуренції у ринковій економіці. *Економіка і суспільство*. 2016. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/6_ukr/2.pdf.
8. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року. *Верховна Рада України* : офіц. веб-портал. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_123.
9. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 7 червня 1996 року №236/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №36. Ст. 164.
10. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №12. Ст. 64.
11. Roubeer P. Theorie generale du droit (Histoire des doctrines juri) diques et philosophie des valeurs sociales. 2e edition. Paris : Ed. Librairie du Recueil Sirey, 1951.
12. Слободчикова Ю.В. Форми недобросовісної конкуренції і методи її регулювання. *Економіка та держава*. 2010. №2. С. 92–94.
13. Щокін Р.Г. Сутність недобросовісної конкуренції за господарським законодавством України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11, т. 2. С. 18–21. URL: http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc11/part_2/7.pdf.

Shvydka T. Fighting with an unfair competition: issues of legislative regulation in Ukraine

The article is devoted to the consideration of the concept of competition from the point of view of the characteristics of good faith and bad faith. The competition is defined in the legislation of Ukraine as "the competition between business entities, the purpose of which is to gain advantages over other business entities, using their own advantages, which makes it possible for buyers and other business entities to choose". The main in this definition is "gaining benefits through your own achievement". When advantages are acquired thanks to someone else's designation, the use of someone else's name, by discrediting other subjects, misleading consumers, etc., then we are already talking about unfair competition, or struggle, which, unfortunately, has a very widespread application. Considering the importance of this aspect and the number of manifestations of unfair competition, an important question arises about the introduction of an effective mechanism for combating manifestations of unfair competition in business and reforming the existing legislation.

It should be added that for domestic science and economics, the analysis of the main issues of the theory of competition is of particular relevance primarily because our state pursues an economic policy, with the aim of ensuring the development of market relations while maintaining the leading role of the state in the functioning of certain sectors of the national economy, and after the signing of the Association Agreement and the successful integration of Ukraine into the world economic space requires a detailed analysis of the essence of competitiveness in the new economic environment. The accumulation of theoretical knowledge and its practical application can contribute to the achievement of goals and the accelerated development of the market economy and the strengthening of the competitive advantages of our country.

Today, in the world economic and business practice, the category of unfair competition has a fairly broad interpretation, which means any purposeful actions of a market entity against a competitor, carried out by illegal methods. Among the common signs of manifestations of unfair competition, one can indicate that, if it exists, the actions contradict trade and other customs in economic activity; encroach on the business reputation of the enterprise; lead or may lead to mixing.

Based on all of the above, the question arises regarding the real consolidation of the rules and principles of the competition, because in one regulatory legal act they are not given, as well as there is no single approach to the vision of what exactly are the principles and rules of the competition (and therefore their unified and generally accepted interpretation). In addition, the legislation is constructed in a casuistic way, that is, there is a list of offenses and liability for them is provided, but the components of these offenses are not defined.

Key words: *unfair competition, competition policy, honesty, economic activity, economic policy of the state.*

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.9>

Л. Ф. Купіна

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

ЕФЕКТИВНІСТЬ НОРМ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ РЕАЛІЗАЦІЮ ПРИНЦИПУ СВОБОДИ ПРАЦІ ТА ЗАБОРОНИ ПРИМУСОВОЇ ПРАЦІ

У статті визначається проблематика забезпечення ефективності норм, що сприяють реалізації принципу свободи праці та заборони примусової праці. Автором встановлено, що нормативні витоки закріплення свободи праці серед прав людини починаються у статті 43 Конституції України, де закріплено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Обґрунтовано, що механізм реалізації норм трудового права обмежується лише їх власною дією (вказане стосується декларативних норм, основна функція яких – ідеологічна, виховна), можна говорити про те, що їх ефективність визначається прямим зв'язком результату дії такої норми та метою, ціллю, яка була закладена під час прийняття такої норми. Визначено, що першим фактором ефективності закону виступає його зміст та повна відповідність такого закону реальній соціально-політичній і правовій ситуації в державі. Другим фактором ефективності закону виділено загальний рівень правової культури громадян та їхньої правосвідомості (визначено, що будь-яка правова норма є більш ефективною в тому суспільстві, де переважна більшість населення звикла поважати закон і керуватися ним у своїй повсякденній діяльності, знає і правильно розуміє власні права та їх співвідношення з обов'язками). Третім фактором ефективності закону виділено якість діяльності правоохоронних і правозастосовних органів. Встановлено, що принципи прав і свобод громадян у тому числі у сфері праці є відносно декларативними та «псевдodemократичними», оскільки їх реалізація не повною мірою гарантується як конституційними нормами, так і галузевими, що не сприяє формуванню основоположних засад врегулювання трудових відносин під час розробки проекту Трудового кодексу України, норми якого мають бути розроблені так, щоб не лише відповідати міжнародним стандартам у сфері праці, а й мати високий рівень ефективності у своїй реалізації. Обґрунтовано, що свободу праці необхідно визначити як визнане демократичною державою соціальне право громадянина на створення, розвиток та вдосконалення власного трудового потенціалу, за допомогою якого особа задовольняє не лише свої базові потреби, а й забезпечує особистий професійний розвиток.

Ключові слова: ефективність, правові відносини, принципи трудового права, реалізація норм трудового права, свобода праці, цілі правового регулювання, якість законодавства.

Постановка проблеми. Свобода праці є невід'ємною складовою частиною конституційних прав та свобод кожного громадянина, яка гарантується йому міжнародними та національними нормами права. Досліджуючи питання ефективності норм, які забезпечують реалізацію свободи праці як принципу трудового права, варто розмежовувати категорії «свобода праці» та «принцип свободи праці» та «право на працю», що, на нашу думку, дозволить виокремити окремі проблеми застосування норм трудового права під час врегулювання відносин у сфері праці та запропонувати шляхи зміцнення їх дії для отримання максимально сприятливого результату для суб'єктів їх впливу.

Стан наукової розробки проблеми. Питання дослідження ефективності реалізації норм права в цілому присвячуються дослідження представників загальної теорії держави та права, соціології права, філософії права. Окремі питання забезпечення реалізації норм трудового права визначаються в дослідженнях Н.Б. Болотіної, В.В. Жернакова, П.І. Жигалкіна, І.В. Зуба, М.І. Іншина, М.М. Клемпарського, Р.І. Кондратьєва, А.Р. Мацюка, О.М. Обушенка, В.Г. Петрова, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, В.І. Щербини, О.М. Ярошенко та ін. Однак при цьому врахування сучасних потреб забезпечення ефективності норм трудового права в зазначених дослідженнях не вирішуються, що визначило **мету** цієї наукової роботи.

Виклад основного матеріалу. Професорка Т.А. Занфірова у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому свободі праці в трудовому праві України, розглядаючи свободу праці у філософському вимірі, зазначає, що правова сутність принципу свободи праці розкривається у змісті й атрибутивних ознаках свободи праці та свободи праці як міжгалузевого принципу. Що стосується змісту принципу свободи праці, то він відображає зміст свободи праці та відповідні зобов'язання, тобто систему можливостей людини щодо трудових правовідносин та їх характеру, з одного боку, а також сукупність зобов'язань інших людей і держави щодо непорушності ними зазначеної свободи,

й сукупність зобов'язань держави щодо забезпечення цієї свободи, з іншого боку [1, с. 114]. Вчена обґрунтовує свою позицію щодо змісту принципу свободи праці, яка в певних аспектах її наукових висновків йде в розріз із думками деяких вчених, та підкреслює, що юриспруденція, яка була збудована на фундаменті філософії, намагається конкретизувати зміст цього принципу, але вчені досить часто розглядають цей принцип або як синонім права на працю, або як конституційний принцип, віддзеркаленням якого у трудовому праві є право на працю, тим самим вони доходять помилкових висновків про зміст свободи праці [1, с. 110].

В.І. Прокопенко до поняття свободи праці відносив добровільне та свідоме обрання конкретних форм застосування праці із урахуванням особистих якостей людини: покликання, здатності, професійної підготовки, освіти, а також суспільної потреби [2, с. 224]. О.Я. Лаврів свободу праці розглядає з позиції природнього, невід'ємного права, яке існувало до держави та законів і походить від природнього стану людини, яка народжується вільною та залишається вільною все життя. Вчена зазначає, що про істину свободи праці можна говорити лише стосовно вільного суспільства [3, с. 55–61].

Подібні висновки щодо природнього походження свободи праці робить вчена Н.Д. Гетьманцева, яка розглядає свободу праці, досліджуючи її антропологічні джерела походження – потреби, інтереси, сенс існування та розвитку безпосередньо самої людини, висловлює думку, що вони служать критерієм оцінки рівня свободи. Із цієї точки зору свобода праці наповнена соціальним загальногуманітарним змістом. Цим визначається первинність свободи праці по відношенню до держави, обов'язку держави щодо її забезпечення. Водночас дослідниця зазначає, що свобода праці не означає самостійності суб'єктів у самих трудових правовідносинах. Вибір суб'єкта є добровільним, проте сам процес праці підпорядкований багатьом технологічним, юридичним та іншим вимогам і умовам [4, с. 185].

На нашу думку, під час розвитку мислення щодо свободи праці не варто

сприймати це природне явище, яке в майбутньому наділиться ознаками правового змісту (формується у правовий принцип), як певну закономірність у розвитку суспільства, яка зумовлена вибором його суб'єктів напряму чи сфери своєї діяльності. Свобода праці – це природне право людини, гарантія та реалізація якого напряму залежить від політичного режиму, що панує в державі, та рівня розвитку демократичних засад його функціонування. Складно говорити про свободу праці як категорію вільного вибору індивідуального розвитку громадянином, який внаслідок свого професійного чи особистісного розвитку створює тенденції для загального використання результату своїх знань, вмінь чи навичок, якщо ця свобода праці прямо чи опосередковано обмежується. Ми не аналізуємо обмеження свободи праці на прикладах класичного тоталітарного режиму державного управління, а більше торкаємося сучасних проблем свободи праці в умовах тоталітарної демократії. Тоталітарна демократія (імітаційна демократія, керована демократія, англ. *guided democracy*, маніпульована демократія, декоративна демократія, квазі-демократія, псевдодемократія) – форма політичного режиму, за якої формально наявне демократичне законодавство та дотримання всіх виборчих правил та процедур, у той час як участь громадянського суспільства в управлінні державою і вплив суспільства на владу реально відсутній або мінімальний [5, с. 282]. Фактично вільна свобода праці в державах, де панує тоталітарна демократія, неможлива, оскільки принципи демократії є лише декларованими ідеями, реалізація яких не забезпечується державою.

Із цього приводу Д.Є. Фурман, характеризуючи режими імітаційних демократій у країнах пострадянського простору, зазначає, що «вихідна точка в усіх країнах СНД, включаючи навіть Туркменію, була одна і та ж, було проголошено однакові принципи: демократії, ринку, права людини, руху вперед, до Європи, до прогресу та ін. При цьому у всіх цих державах не було практично ніякого психологічного та культурного ґрунту для здійснення поставлених завдань» [6].

Для стабільного демократичного режиму держава має не лише декларативно фіксувати принципи дотримання прав та свобод громадян, а й здійснювати конкретні заходи з метою його захисту. Європейський суд з прав людини наголосив на прийнятності концепції «демократії, здатної захистити себе» (§ 51, § 59 рішення у справі «Фогт проти Німеччини» (*Vogt v. Germany*) від 26 вересня 1995 року) та зазначив, що плюралізм і демократія ґрунтуються на компромісі, що вимагає певних поступок з боку осіб, які мають у деяких випадках сприймати обмеження певних наявних у них свобод для того, щоб забезпечити більшу стабільність країни в цілому (§ 99 рішення у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини» (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*) від 13 лютого 2003 року). Потрібна певна рівновага між вимогами захисту демократичного суспільства і вимогами охорони прав особи (§ 32 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*) від 30 січня 1998 року). Саме тому кожного разу, коли держава вважає за потрібне посилатися на принцип «демократії, здатної захистити себе», щоб виправдати втручання в права особи, вона має зважено оцінювати межі й наслідки передбачених заходів задля дотримання зазначеної рівноваги [7].

Убачається, що право людини на свободу праці не є певним привілеєм індивіда, який живе в демократичному суспільстві, воно є правом, яке складає основу природних прав людини та є складовою частиною інституту розвитку демократичного державного устрою. У демократичному режимі управління державою неможливо нехтувати свободою праці, яка базується не лише на реалізації права на працю, а й на вільному та природньому розвитку людини як особистості. Окрім того, свобода праці в режимі імітаційної демократії не сприяє ефективному розвитку та функціонуванню соціального життя суспільства, яке перебуває у тісному зв'язку з механізмами забезпечення реалізації інших конституційних прав громадян.

Ураховуючи те, що свобода праці проявляється в реалізації права на працю, то її забезпечення має мати пряме, систематичне, стабільне правове підґрунтя, що буде сприяти ефективному регулюванню відносин у сфері праці, а не бути декларативними гаслами, які не несуть практичного результату під час їх застосування.

Україна зі здобуттям незалежності обрала курс на демократичний розвиток правової та соціальної держави, де права людини є найвищою соціальною цінністю, що і закріплено в ст.3 Конституції України [8]. Очевидно, що розбудова демократичної держави має базуватися на створенні дієвого механізму реалізації, охорони та захисту прав її громадян, і в даному випадку неможливо не визнати факт про те, що у виборі такої форми державного устрою абсолютно закономірною є тенденція суспільного розвитку, де одним із домінуючих принципів функціонування соціального життя є свобода праці.

Таким чином, можна дійти висновку, що свобода праці є тим правом людини, соціальний зміст якого напряму залежить від політичної складової частини в розвитку держави, рівня економіки країни, особистих якостей носія цього права.

Якщо говорити про політичну складову частину, що формує зміст свободи праці, то варто згадати відомого мислителя Нового часу Шарль-Луї Монтеск'є, який у своїх ученнях щодо становлення держави та права приходив до думки, що суть політичної свободи полягає в тому, щоб робити не те, що хочеш, а те, що дозволяють закони. «У державі, тобто в суспільстві, де є закони, свобода може полягати лише в тому, щоб мати можливість робити те, що бажається, і не бути змушеним робити те, чого не повинно хотітися... Свобода є право робити все, що дозволено законами. Якби громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то у нього не було б свободи, тому що те саме могли б робити й інші громадяни. Політична свобода людини полягає у не в тому, щоб робити, що заманеться. Свобода є право робити все, що дозволено законами. Якби громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то в нього не було б свободи, тому що те саме могли б робити

й інші громадяни» [9]. Філософ сьогодення – відомий німецький соціолог та демократ Юрген Хабермас – вважає, що політична свобода це завжди є свобода суб'єкта, який сам себе ідентифікує та сам себе реалізує, це завжди свобода людей в умовах певної системи правління [10]. Іншими словами, цей вчений, який також став послідовником вищевказаної думки Шарля-Луї Монтеск'є, також трактує, що політика і свобода – це наслідування своїм бажанням, коли це не заборонено законом.

Якщо застосувати дані думки до впливу політики на зміст свободи праці, то, на нашу думку, він характеризується можливістю вираження своїх поглядів щодо праці через призму відсутності будь-яких обмежень щодо реалізації власних здібностей, вмінь та навичок, які не завжди пов'язані із трудовою функцією, а також наявністю інструментів правового чи соціального характеру для реалізації своєї праці індивідуально чи шляхом об'єднання в колективи з метою захисту своїх прав.

Аналізуючи вплив політичної ситуації в Україні на зміст свободи праці, варто зазначити, що деякі принципи прав і свобод громадян у тому числі у сфері праці є досить декларативними, «псевдodemократичними», оскільки їх реалізація не гарантується як конституційними нормами, так і галузевими, що не сприяє формуванню основоположних засад врегулювання трудових відносин у розробці проекту Трудового кодексу України, норми якого мають бути розроблені так, щоб не лише відповідати міжнародним стандартам у сфері праці, а й мати високий рівень ефективності у своїй реалізації.

Про цей факт йдеться в поданні Конфедерації вільних профспілок України до Міжнародної організації праці щодо проекту Трудового кодексу України (законопроект № 1658) як такого, що порушує стандарти праці, встановленні МОП. У своєму зверненні Конфедерація, наводячи перелік встановлених Додатком до Статуту МОП, Декларації щодо цілей і завдань Міжнародної Організації Праці», основоположних принципів, на яких ґрунтується Організація, зокрема: праця не є товаром, свобода слова і профспілкова

діяльність є необхідною умовою постійного прогресу, а також норми статті 22 Конституції України, якими визначено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними – зазначає, що конституційні права і свободи гарантуються та не можуть бути скасовані, а при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу прав і свобод. Водночас, на думку Конфедерації, вищевказані високі принципи так і залишаються в Україні деклараціями, які мають мало спільного з реаліями життя. Українське громадянське суспільство все більше стикається із законодавчими обмеженнями конституційних прав і свобод з боку представників влади, які декларували у своїх передвиборчих гаслах вірність європейським цінностям та обрання цивілізованого і правового вектору розвитку України [11].

Варто зазначити, що чинний КЗпП України не містить прямого положення щодо визначення свободи праці.

У своїх дослідженнях щодо свободи праці В.В. Жернаков зазначав, що свобода праці ґрунтується на свободі кожного індивіда у своєму розвитку, а не лише у відносинах з використання праці [12]. Нормативні витоки закріплення свободи праці серед прав людини починаються із статтею 43 Конституції України, де закріплено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується [8].

Висновок. Отже, свободу праці необхідно визначити як визнане демократичною державою соціальне право громадянина на створення, розвиток та вдосконалення власного трудового потенціалу, за допомогою якого особа задовольняє не лише свої базові потреби, а й забезпечує особистий професійний розвиток.

Список використаних джерел:

1. Занфірова Т.А. Свобода праці в трудовому праві України : дис. ... д-ра. юрид. наук. Київ, 2017. 499 с.

2. Прокопенко В.І. Трудове право: Курс лекцій: для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ : Вентурі, 1996. 224 с.

3. Лаврів О.Я. Принцип свободи праці в трудовому законодавстві України. *Актуальні проблеми держави та права*. 2009. Вип. 46. С. 55–61.

4. Гетьманцева Н.Д. Правове регулювання трудових відносин в сучасних умовах господарювання. : дис. ... д-ра. юрид. наук. Чернівці, 2015. 459 с.

5. Калиніна А.О. Від класичного тоталітаризму до тотальної демократії. *Актуальні проблеми політики*. 2014. Вип. 52. С. 281–288.

6. Фурман Д.Е. Проблема 2008: общее и особенное в процессах перехода постсоветских государств : Полная стенограмма лекции от 27 сентября 2007 г. URL : <http://www.polit.ru/article/2007/10/19/furman/>.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки від 16.07.2019 р. № 9-р/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 62. Ст. 2163.

8. Конституція України. Харків : Право, 2020. 85 с.

9. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки). Навчальний посібник. Київ. 2005. URL : <http://politics.ellib.org.ua/pages-1912.html>.

10. Хабермас Ю. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Москва : Наука, 1992. 176 с.

11. КВПУ звернулася до МОП щодо проекту Трудового кодексу (законопроект № 1658). URL : <https://kvpu.org.ua/uk/news/5/2384-kvpuzvernulasiamopshchodoproektutrudovohokodeksuzakonoproekt1658>.

12. Жернаков В.В. Свобода праці як принцип сучасного трудового права. *Право України*. 1999. № 3. С. 34–36.

Kupina L. Efficiency of standards ensuring the implementation of the principle of freedom of labor and prohibition of forced labor

The article identifies the issues of ensuring the effectiveness of norms that promote the implementation of the principle of freedom of labor and the prohibition of forced labor. The author finds that the normative origins of enshrining freedom of labor among human rights begin with Article 43 of the Constitution of Ukraine stipulates that everyone has the right to work, which includes the opportunity to earn a living by work that he freely chooses or agrees to. It is substantiated that the mechanism of realization of norms of labor law is limited only by their own action (the specified concerns declarative norms which main function – ideological, educational), it is possible to speak that their efficiency is defined by direct communication of result of action of such norm and the purpose, the purpose, which was laid down when adopting such a rule. It is determined that the first factor in the effectiveness of a law is its content and full compliance of such a law with the real socio-political and legal situation in the country. The second factor in the effectiveness of the law is the general level of legal culture of citizens and their legal awareness (it is determined that any legal norm is more effective in a society where the vast majority of the population is accustomed to respect the law and be guided by it in their daily activities. and their relationship to responsibilities). The third factor in the effectiveness of the law is the quality of law enforcement and law enforcement agencies. It is established that the principles of rights and freedoms of citizens, including in the field of labor are relatively declarative and pseudo-democratic, as their implementation is not fully guaranteed by both constitutional and sectoral norms, which in turn does not contribute to the formation of fundamental principles of labor regulation. relations in the development of the draft Labor Code of Ukraine, the rules of which should be developed so as not only to meet international standards in the field of labor, but also to have a high level of efficiency in its implementation. It is substantiated that freedom of labor should be defined as a recognized by a democratic state social right of a citizen to create, develop and improve their own labor potential, through which a person not only meets their basic needs, but also provides personal professional development.

Key words: efficiency, legal relations, principles of labor law, implementation of labor law norms, freedom of labor, goals of legal regulation, quality of legislation.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.10>**О. С. Погорелова**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права і права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДО ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ КОНЦЕПЦІЇ ГІДНОЇ ПРАЦІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячено дослідженню впливу концепції гідної праці на розвиток міжнародного публічного трудового права в контексті сучасної доктрини трудового права.

Метою статті є уточнення значення поняття «міжнародне публічне трудове право» у контексті сучасної доктрини трудового права, а також висвітлення позитивного світового досвіду відстоювання і практичного застосування концепції гідної праці в умовах неолібералізму через різноманітні міжнародно-правові механізми реалізації і захисту права на гідну працю за участю ООН, МОП, ЄС, які прямо стосуються галузі міжнародного публічного трудового права, адже саме ця проблематика в науці трудового права наразі залишається малодослідженою.

У статті проведено аналіз світової практики впровадження концепції гідної праці за допомогою різних суб'єктів міжнародного публічного трудового права, досліджено вплив цієї концепції на їхню правотворчу діяльність. Автором встановлено, що найбільш впливовими щодо втілення в життя цієї концепції є світові правозахисні наднаціональні інституції – ООН і МОП, діяльність яких базується на ключових міжнародних приписах у сфері праці і прав людини. Однак міжнародні стандарти праці МОП, особливо ті Конвенції МОП, які є фундаментальними і пов'язані з компонентами гідної праці, ще не досить авторитетними, наприклад, у трудових практиках США.

У статті аргументовано, що не завжди наглядові і контролюючі механізми ООН і МОП є досить ефективними у процесі втілення концепції гідної праці, тому цим видатним правозахисним інституціям потрібно налагоджувати більш плідну співпрацю з міжнародними профспілками, Національними контактними центрами ОЕСР. Значним упущенням для іміджу України як соціальної і правової держави на міжнародній арені є те, що вона ще й досі не приєдналася до Глобального договору ООН. Необхідно змінити ставлення Уряду нашої держави до цієї проблеми і найближчим часом її позитивно вирішити.

Ключові слова: Програма гідної праці МОП, міжнародне публічне трудове право, міжнародне приватне трудове право, доктрина трудового права, концепція гідної праці.

Постановка проблеми. Концепція гідної праці, що активно розвивається під егідою МОП з 90-х років ХХ століття, почала суттєво впливати на розвиток міжнародного регулювання праці у світі. Механізми міжнародного регулювання праці під її впливом стали поступово більш дієвими і ефективними в сфері забезпечення і захисту права кожного на гідну працю в епоху неолібералізму і глобалізації. Для дослідження впливу концепції гідної праці на міжнародне регулювання праці, для вивчення світового досвіду забезпечення і захисту гідних умов праці

працівників через механізми зазначеного рівня регулювання праці необхідно насамперед з'ясувати значення самого поняття «міжнародне регулювання праці» у контексті доктрини трудового права.

О.С. Волохов, спираючись на сучасну доктрину трудового права у широкому сенсі, пропонує розглядати процес міжнародного регулювання праці, розділяючи його на дві галузі: міжнародне публічне трудове право та міжнародне приватне трудове право. Якщо міжнародне публічне трудове право регулює міждержавні відносини між суб'єктами міжнародного права і може застосовуватися в процесі регулювання трудових і пов'язаних із ними від-

носин лише тією мірою, у якій це допускає сама держава з урахуванням пріоритету державного суверенітету, то міжнародне приватне трудове право містить колізійні норми, що регулюють питання трудової міграції та інші відносини з іноземним елементом, учасниками яких виступають не лише держави, але й юридичні та фізичні особи [1, с. 348], багатонаціональні підприємства (далі – ТНК).

У цій статті насамперед необхідно дослідити вплив концепції гідної праці на розвиток міжнародного публічного трудового права, адже саме ця проблематика в науці трудового права залишається малодослідженою. Сучасна доктрина трудового права потребує розробки нових теоретичних положень за вказаним напрямом, особливо в нашій державі, в якій безвізовий режим із Європейським Союзом (далі – ЄС) дозволяє громадянам України як країни, що розвивається, вільно перетинати міждержавні кордони країн ЄС без попереднього звернення до посольства для отримання дозволу й швидко набувати статусу трудового мігранта, який нерідко не співставний за переліком трудових гарантій зі статусом працівника-громадянина країни-члена ЄС, що відноситься до категорії розвинених країн. До того ж наразі стрімко розвивається і законодавство в сфері праці, що регулює трудові відносини в Україні між працівниками і роботодавцями – багатонаціональними підприємствами, особливо в ІТ-сфері. Усе це й зумовлює актуальність теми цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження концепції гідної праці в Україні і світі, проблематику міжнародного регулювання праці в контексті сучасної доктрини трудового права досліджували науковці-юристи Л. Амелічева [2], Д. Беллес [3], Н. Бруун [4], О. Волохов [1], Д. Гхаї [5], Л. Компа [6], А. Леньшин [7], І. Мачерніте-Паномаріовене [8], С. Прилипко, О. Ярошенко [9], М. Панченко [10], К. Томашевський [11], Ф. Хендрікс [12]. Однак попри ґрунтовні наукові дослідження цих та інших авторів, назріла гостра потреба здійснення комплексного науково-теоретичного дослідження впливу концепції гідної праці насамперед на міжнародно-публічне тру-

дове право в контексті сучасної доктрини трудового права в умовах неолібералізму у глобальній економіці.

Мета дослідження – уточнення значення поняття «міжнародне публічне трудове право» у контексті сучасної доктрини трудового права, а також висвітлення позитивного світового досвіду відстоювання і практичного застосування концепції гідної праці в умовах неолібералізму через різні міжнародно-правові механізми реалізації і захисту права на гідну працю за участю ООН, МОП, ЄС, які мають пряме відношення до галузі міжнародного публічного трудового права, адже саме ця проблематика в науці трудового права залишається наразі малодослідженою.

Виклад основного матеріалу. Отже, міжнародне публічне трудове право регулює міждержавні відносини в сфері праці між суб'єктами міжнародного права, серед яких значне місце займають ООН і МОП як глобальні правозахисні інституції, що мають вплив на забезпечення і захист гідної праці у країнах-членах ООН і МОП завдяки своїм міжнародним стандартам у сфері праці і прав людини, наглядовим і контролюючим механізмам за додержанням вказаних приписів урядами цих країн. Необхідно розглянути у контексті цього дослідження основні такі міжнародні приписи ООН і МОП, на появу яких суттєво вплинула концепція гідної праці.

Так, світові лідери 193 держав-членів ООН на 70-й сесії Генеральної Асамблеї ООН на Саміті ООН зі сталого розвитку у вересні 2015 року у Нью-Йорку підписали важливий з погляду впровадження в життя концепції гідної праці підсумковий документ «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» (далі – Цілі Сталого Розвитку або ЦСР) [13]. Вказаний припис включає план дій щодо досягнення сталого розвитку у світовому масштабі до 2030 року, в якому серед 17 Цілей – цільових показників майбутнього міжнародного розвитку зазначається Ціль 8 «гідна праця й економічне зростання», якої уряди держав-членів ООН зобов'язуються досягти. На базі цього припису уряди держав-членів ООН розроблюють свої національні ЦСР із поетапним планом дій впровадження у життя

всіх прогресивних ідей, передбачених зазначеними документами, включно з ідеєю гідної праці.

Не менш важливою в контексті цього дослідження є ініціатива ООН щодо заснування у 1990 році Глобального договору ООН. Глобальний договір ООН надає як державам, так і компаніям можливість публічно взяти на себе зобов'язання по 10 принципам корпоративної соціальної відповідальності, включаючи один із них – впровадження в життя трудових стандартів МОП, в тому числі тих, які пов'язані із компонентами гідної праці (посилення зайнятості; повага до трудових прав і протидія дискримінації; поліпшення стану соціального захисту; підвищення ефективності соціального діалогу) [14].

Феномен корпоративної соціальної відповідальності (далі – КСВ) почався з відносно невеликої кількості компаній. Викриття в засобах масової інформації у 1990-х роках дитячої праці та інших зловживань на кількох фабриках роздрібною торгівлі з торговою маркою "Nike" було яскравим прикладом, який сприяв розвитку руху щодо корпоративної соціальної відповідальності. Наразі до Глобального договору приєдналися вже 160 країн і 12 тисяч підприємств [14] у світі. Проте Україна як держава, на жаль, ще не зробила такий важливий крок – приєднання до Глобального договору ООН.

У світлі концепції гідної праці у 2011 році ООН прийняла нові керівні принципи в області бізнесу і прав людини. Керівні принципи ООН закликають уряди захищати права людини, а підприємства – поважати права людини і проявляти «належну обачність», щоб уникнути соціальних ризиків, а також надавати ефективні засоби правового захисту жертвам порушень трудових прав. Положення про права трудящих у Керівних принципах відображають основні трудові стандарти МОП (або основні Конвенції МОП). Курс ООН «захист – повага – засоби правового захисту», ініційований цією інституцією, набув широкого поширення у сфері бізнесу та прав людини. Під головуванням Нідерландів ці рамкові положення були включені в керівні принципи ОЕСР [15], яким ще буде приділятися увага у цьому дослідженні.

Також лідери 185 країн-членів МОП 18 червня 1998 року на 86-й сесії Міжнародної конференції праці підписали Декларацію основних принципів та прав у світі праці, цінність якої полягає у тому, що вона зобов'язує всіх членів Організації добросовісно дотримуватися, зміцнювати та реалізовувати принципи гідної праці, передбачені Статутом МОП. Серед них такі принципи: 1) свобода асоціації та реальне визнання права на ведення колективних переговорів; 2) скасування усіх форм примусової чи обов'язкової праці; 3) реальна заборона дитячої праці; 4) недопущення дискримінації у сфері праці та занять [16].

10 червня 2008 року на 97-й сесії Міжнародної конференції праці лідерами держав-членів МОП одноголосно прийнято Декларацію МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації [17]. Саме з прийняттям цієї Декларації завершується офіційне закріплення концепції гідної праці на рівні міжнародно-правового регулювання праці, про що неодноразово вже зауважувалося у спеціальній юридичній літературі [18; 19; 20].

МОП, міжнародні профспілки, правозахисні організації впевнені у тому, що соціальна справедливість для трудящих не повинна бути другорядним фактором економічного зростання. Вони вимагали у 80-х – 90-х рр. ХХ століття від урядів країн-членів Світової організації торгівлі (далі – СОТ) зробити принцип соціальної справедливості базовим, вбудувати його в архітектуру торгових і інвестиційних систем. До 1996 року СОТ вважала не потрібним включення розділу про трудові права і трудові гарантії у міжнародні угоди про вільну торгівлю. Тому у відповідь на відмову СОТ включити права трудящих і трудові гарантії у правила торгівлі МОП і прийняла у 1998 році Декларацію про основоположні принципи і права у сфері праці, де закріплені ключові компоненти гідної праці. Цим кроком МОП досягла обов'язковості закріплення основних трудових стандартів не тільки у торговельних угодах, що укладаються під егідою СОТ, але й у Керівних принципах ОЕСР для багатонаціональних підприємств [15], стандартах діяльності Світового банку, корпоративних кодексах поведінки, глобальних рамкових угодах.

Першою такою торговою угодою став Торговий пакт про вільну торгівлю між США і Йорданією 2001 року, який включав у себе основні трудові права і трудові гарантії як невід'ємну частину Угоди [21, с. 20]. Однак США тоді безпосередньо не посилався у зазначеному Пакті на основоположні конвенції МОП, який є стовпом гідної праці. Таку практику продовжує ця велика, розвинута країна, на жаль, і зараз, адже Сполучені Штати наполягають на тому, що дотримання основних трудових принципів не вимагає дотримання конвенцій МОП, пов'язаних із цими принципами.

На початку 90-х рр. ХХ ст. Європейський Союз як один із основних світових суб'єктів міжнародно-правового регулювання праці розпочав передбачати стандарти МОП в угодах про вільну торгівлю з країнами, які розвиваються. ЄС та його торгові партнери з тих пір завжди ефективно застосовують в своїх законах і практиках основоположні конвенції МОП, а не просто основні трудові принципи, як у пактах США про вільну торгівлю [14, с. 17].

Важливою міжнародною економічною організацією, на діяльність якої суттєво вплинула концепція гідної праці, є Організація економічного співробітництва та розвитку, членами якої на сьогодні є 34 країни. 70 країн мають статус партнерів ОЕСР, беручи участь у багатьох сферах її діяльності. За впливом ОЕСР належить до трійки провідних світових економічних установ, поряд з МВФ та Світовим банком.

Як вже вище зауважувалося, у 2011 році ОЕСР прийняла Керівні положення для багатонаціональних підприємств, які заохочують глобальні структури впроваджувати основні трудові стандарти в свою діяльність у всьому світі. Громадські правозахисні організації можуть подавати скарги на транснаціональні корпорації, які стверджують, що вони порушують керівні принципи ОЕСР за трудовими стандартами [15]. У кожній державі – члені Організації створені Національні контактні центри (далі – НКЦ), які отримують і розглядають скарги, пропонують свої послуги з посередництва у спорах. Одним із найуспішніших НКЦ є Голландський НКЦ як найбільш передовий, незалежний і ефективний із багатьма успішно вирішеними справами.

Світовий банк також впроваджує концепцію гідної праці. У 2004 році відділ фінансування приватного сектора Світового банку встановив «стандарти ефективності», що вимагають від фірм забезпечувати належну трудову практику у проектах, які підтримує банк [22].

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз світової практики впровадження концепції гідної праці за допомогою різних суб'єктів міжнародного публічного трудового права, висвітлення впливу цієї концепції на їхню правотворчу діяльність дозволяє зробити певні висновки.

Найбільш впливовими щодо втілення в життя цієї концепції є світові правозахисні наднаціональні інституції – ООН і МОП, діяльність яких базується на ключових міжнародних приписах у сфері праці і прав людини. Однак міжнародні стандарти праці МОП, особливо ті Конвенції МОП, які є фундаментальними і пов'язаними з компонентами гідної праці, ще не є досить авторитетними, наприклад, у трудових практиках США. Не завжди наглядові і контролюючі механізми ООН і МОП є досить ефективними у процесі втілення концепції гідної праці, тому цим видатним правозахисним інституціям потрібно налагоджувати більш плідну співпрацю з міжнародними профспілками, Національними контактними центрами ОЕСР.

Значним упущенням для іміджу України як соціальної і правової держави на міжнародній арені є те, що вона не приєдналася до Глобального договору ООН. Необхідно змінити ставлення Уряду нашої держави до цієї проблеми і найближчим часом її позитивно вирішити.

Вказані результати цього дослідження можуть бути покладені в основу упорядкування вже наявних знань про вплив концепції гідної праці на міжнародне публічне трудове право в контексті сучасної доктрини трудового права.

Список використаної літератури:

1. Волохов О.С. Міжнародно-правове регулювання праці: поняття та принципи. Держава і право. Випуск 56. С. 346–351.
2. Амелічева Л.П. Парадигма правового регулювання гідної праці в сучасних умовах розвитку трудового законодав-

- ства : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ. 2020. 486 с.
3. Bellace J. R. Labour Rights as the Means for Recognizing Human Rights at Work: Lecture, Leiden University, 2018. Website ILO. URL: <https://cutt.ly/hzh4ike>.
 4. Bruun N. Understanding Fundamental Labor Rights: Achieving Social Justice through Interpretation. Hanken School of Economics. *Ensuring coherence in fundamental labor rights case law: challenges and opportunities*. First Global Conference for International Labor Law Judges and Other Adjudicators Leiden, the Netherlands, 22 April 2016. P. 41–50. Website ILO. URL: <https://cutt.ly/9zh4xkT>.
 5. Ghai. D. Decent work: Concepts, models and indicators. Discussion paper. International Labour Organization (International Institute for Labour Studies) 2002. Geneva. 48 p. URL: <https://goo-gl.su/4nCk>.
 6. Compa L. Re-Planting a Field: International Labour Law for the Twenty-First Century. Lecture. Social Justice Leiden Law School, 2014. 29 p. Website ILO. URL: <https://cutt.ly/Uzh4wuX>.
 7. Леньшин А.А. Влияние концепции достойного труда Международной организации труда на развитие трудового законодательства стран Евразийского экономического союза : автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.05. М., 2017. 28 с.
 8. Mačernytė Panomariovienė I. Decent work and its purpose. *Intellectual Economics*. 2012, Vol. 6, № 3 (15). P. 377–392.
 9. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Право на працю в системі прав людини. *Правова доктрина України: у 5-ти т. Т. 3: Доктрина приватного права України*. за заг. ред. Н.С. Кузнецової. Харків : Право, 2013. 760 с.
 10. Панченко М.В. Правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців України : дис. д-ра юрид. наук, 12.00.05. Київ, 2019. 469 с.
 11. Томашевський К.Л. Право на достойний труд: міжнародно-правова концепція и опыт реализации в Беларуси. *За права трудящихся! Эффективная защита трудовых прав: проблемы теории и практики* : материалы третьей Международной научно-практической конференции. 7-8 декабря 2017 года). Уральский гос. юр. ун-т; Профсоюз работников СЮИ-УрГЮА-УрГЮУ. Екатеринбург, 2017. 273 с.
 12. Hendrickx F. Social justice and labour rights: EU and ILO face palms in the governance web. University of Leuven 2017. Website ILO. URL: <https://cutt.ly/Gzh4fwF>.
 13. Доклад о Целях в области устойчивого развития, 2017 год, ООН, Нью-Йорк. 60 с.
 14. Мережа Глобального договору в Україні. Офіційним представник глобальної мережі UN Global Compact – ініціативи ООН. URL: <https://globalcompact.org.ua/>.
 15. Про керівні принципи багатонаціональних підприємств від 1976 року зі змінами. Офіційний сайт Національного контактного пункту в Україні при Міністерстві розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства. URL: <https://ncp.gov.ua/>.
 16. Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці від 18.06.1998. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://cutt.ly/Saqbot9>.
 17. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации от 10.06.2008. *Труд за рубежом*. 2008. № 4. С. 142–156.
 18. Сімутіна Я.В. Програма гідної праці. *Велика Українська юридична енциклопедія: у 20-ти т. Харків : Право, 2018. Т. 11: Трудове право / ред. С.М. Прилипко (голова), М.І. Іншин (заст. голови), О.М. Ярошенко та ін. С. 540.*
 19. Чанишева Г.І. Декларація МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації: зміст і значення. *Актуальні проблеми держави і права* : збір. наук. праць. Одеса. 2010. Вип. 52. С. 9.
 20. Амелічева Л.П. Теоретичні та аксіологічні засади правового регулювання гідної праці в сучасних умовах державотворення : монографія. Вінниця : ТОВ «Твори», 2020. С. 53.
 21. Резнікова Н.В., Іващенко О.А. Розвиток торговельної лібералізації в країнах периферії: перспективи економічної інтеграції Йорданії. *Економіка та держава*. 2016. № 11. С. 19–24.
 22. Эффективные оценки: оценки, которые улучшили результативность и эффект программ развития. Всемирный банк. 2004. США. Вашингтон. 36 с. URL: <https://www.oecd.org/countries/uganda/36483470.pdf>.

Pohorielova O. Problem of understanding the concept of decent work when the labor legislation is reforming

The article is devoted to the examination of decent work concept influence on the development of public international labor law within context of modern labor law doctrine.

The aim of the article is to clarify the definition of "international public labor law" within the concept of the modern doctrine of labor law, as well as to highlight the positive world experience of defending and practical implementation of the concept of decent work in the conditions of neoliberalism via different international legal mechanisms of realization and protection the right to decent work with the participation of the UN, ILO, EU, etc., which are directly related to the field of international public labor law because this problem in the science of labor law remains not enough studied.

The world practice of implementation the concept of decent work with the help of various subjects of international public labor law was analyzed. Also, the impact of this concept on law-making activities of subjects of international public labor law was examined. The author specified that the most influential in implementation of this concept are the world's supranational human rights organizations – the UN and the ILO, whose activities are based on key international regulations in the field of labor and human rights. However, international ILO's labor standards, especially those ILO's Conventions which are fundamental and related to the components of decent work, are not yet sufficiently powerful, e.g., in the USA's labor practices.

The author grounded that the UN's and ILO's supervisory and regulatory mechanisms are not always sufficiently effective within the process of implementation the decent work concept. That is why these outstanding human rights organizations should establish more effective cooperation with international labor unions, National contact centers of the OECD, etc. A significant omission for Ukraine's prestige as social and legal state in the international arena is that Ukraine has not yet joined the UN Global Compact. It is necessary to change the attitude of our country's Government to this issue and solve it positively within the nearest future.

Key words: *ILO Decent Work Program, Public International Labor Law, private international labor law, doctrine of labor law, concept of decent work.*

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.11>

Ю. В. Бурченко

аспірантка кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Національного університету водного господарства та природокористування

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ, ЯКІ НАДІЛЕНІ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ПРИТЯГУВАТИ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗА ПОРУШЕННЯ СТ. 44-3 КУПАП

Дослідження присвячене питанню загальної характеристики органів державної санітарно-епідеміологічної служби, які мають повноваження притягати до адміністративної відповідальності суб'єктів за порушення ст. 44-3 КУПАП. У статті наводяться думки щодо відновлення чи ліквідації Державної санітарно-епідеміологічної служби. Наведені спроби політичних сил на відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби. З'ясовано, що у Міністерстві охорони здоров'я не мають наміру відновлювати СЕС, але створять систему готовності до реагування, в тому числі на епідеміологічні небезпеки, радіологічні небезпеки, небезпеки, пов'язані з токсикологічним характером. У статті зазначено, що повноваження Державної санітарно-епідеміологічної служби були розділені між Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та Центром громадського здоров'я. Висвітлено основні функції головного державного санітарного лікаря України. Відмічено, що сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, в якому було б закріплено повноваження та до якого органу влади відносяться головний державний санітарний лікар України та санітарні лікарі областей. Зазначено, що головний державний санітарний лікар знаходиться у відомстві Державної санітарно-епідеміологічної служби, яка ліквідована. Окрему увагу приділено Центру громадського здоров'я. Наголошено на тому, що Міністерство охорони здоров'я, враховуючи міжнародний досвід, намагалось за аналогом Європейського центру з профілактики та контролю захворювань (ECDC) створити Центр громадського здоров'я, який має такі ж завдання. Відмічено, що на сьогодні деякі повноваження, які виконувала Державна санітарно-епідеміологічна служба, не передані ніякому органу, а ті, які передані, не врегульовані через законодавчі прогалини та провальні реформи. Зроблено висновок, що законодавець повинен внести зміни до нормативно-правових актів щодо переліку суб'єктів, які мають право складати протоколи за порушення ст.44-3 КУПАП, виключити з них Державну санітарно-епідеміологічну службу та внести до переліку Центр громадського здоров'я.

Ключові слова: карантин, адміністративна відповідальність, Центр громадського здоров'я, санітарно-протиепідемічні правила, система громадського здоров'я.

Постановка проблеми. Коли Україна зіштовхнулася з пандемією на COVID – 19, з'ясувалося, що після ліквідації Держав-

ної санітарно-епідеміологічної служби відсутній орган влади, який міг би швидко реагувати на поширення небезпечних інфекційних хвороб. Такі кроки з боку держави призвели до того, що спричи-

нили хвилю дискусій серед політиків та громадян.

Тому на сьогодні ця проблема мало вивчена і є актуальною як для адміністративного права, так і для суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто відмітити, що це питання не вивчалось, а досліджувалося на базі електронних статей юристів та коментарів державних діячів.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі дослідження українського законодавства, наукових праць вивчити органи державної санітарно-епідеміологічної служби, які мають повноваження притягати до адміністративної відповідальності суб'єктів за порушення ст. 44-3 КУпАП.

Виклад основного матеріалу. Законом України № 530-IX від 17.03.2020 Кодекс України про адміністративні правопорушення було доповнено статтею 44-3, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Тому згідно зі ст. 255 КУпАП за порушення правил карантину протоколи мають право складати «уповноважені на те посадові особи: органів державної санітарно-епідеміологічної служби» [1].

Із цього питання слід відмітити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348 було прийнято рішення про ліквідацію Державної санітарно-епідеміологічної служби та покладено на Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів завдання і функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійс-

нення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства [2].

Коли Україна зіштовхнулася з пандемією на COVID – 19, з'ясувалося, що після ліквідації Державної санітарно-епідеміологічної служби відсутній орган влади, який міг би швидко реагувати на поширення небезпечних інфекційних хвороб. Адже повноваження Державної санітарно-епідеміологічної служби були поділені між Державною службою України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та Центром громадського здоров'я. Однак на практиці ці дві структури не працюють. Тому після спалаху COVID – 19 в Україні розпочалися дискусії з приводу відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби чи розширення повноважень Центру громадського здоров'я. У зв'язку з цим 23 лютого 2020 року Рада національної безпеки і оборони України звернулася до Кабінету Міністрів України з пропозицією відновити діяльність санітарно-епідеміологічної служби. Про це заявив секретар РНБО Данілов О.М. [3].

Ще одна спроба відновити діяльність санітарно-епідеміологічної служби полягала у зареєстрованій електронній петиції «Щодо відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби України, ліквідованої внаслідок грубого порушення Конституції та законів України Кабінетом міністрів та усунення викликаних цим загроз національній безпеці України», яка набрала лише 3912 голосів і не була розглянута Верховною Радою України [4].

Однак, як пояснили у Міністерстві охорони здоров'я, що не мають наміру відновлювати СЕС, але створять систему

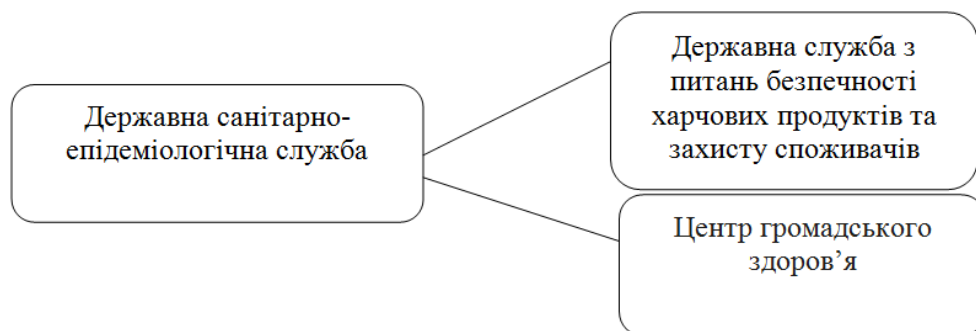


Рис. 1. Розподіл функцій щодо виконання санітарно-епідеміологічного контролю

готовності до реагування, в тому числі на епідеміологічні небезпеки, радіологічні небезпеки, небезпеки, пов'язані з токсикологічним характером [3].

Всі кроки з боку держави призвели до того, що спричинили хвилю дискусій стосовно доцільності відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби. Народний депутат ВРУ VIII скликання, член комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я І. Шурма вважає, що санепідслужба була ліквідована дуже несвоєчасно і необдуманно. Замість того, щоб трансформувати, її просто ліквідували і сьогодні практично немає фахівців, які б допомогли владі вибудувати правильний алгоритм дій при прийнятті рішення про оголошення епідемії» [3].

Цю думку підтримує Н. Южаніна, член депутатської фракції «Європейська солідарність», яка висловила думку, що «санітарна служба й інші інспекції мають бути обов'язково в країні. Але з невеликим переліком функцій. Вони мають бути прозорими і функції однозначними та дуже чітко виписані» [3].

Іншої думки дотримується П. Ковтонюк: «Ми відмовилися від санепідслужби, яка була не просто радянським, а корупційним спадком, і замість того, щоб мобілізувати сили й проінвестувати створений за європейським взірцем Центр громадського здоров'я і зосередитися на його посиленні, хочемо скасувати європейську систему забезпечення громадського здоров'я і повернутися в «совок» [5].

Ми дотримуємося думки, що потрібно на законодавчому рівні закріпити і розширити повноваження Центру громадського здоров'я та забезпечити належне його фінансування. На даний момент деякі повноваження, які виконувала Державна санітарно-епідеміологічна служба не передані ніякому органу, а ті які передані не врегульовані через законодавчі прогалини та провальні реформи.

Слід відмітити, що України у період пандемії на COVID – 19 зіштовхнулася з тим, що немає органу, який би займався санітарно-епідеміологічним наглядом. Тому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 року № 229 Ляшка В.К.

було призначено головним державним санітарним лікарем України [6].

Із цього розпорядження слідує, що відновили не Державну санітарно-епідеміологічну службу, а лише посаду. Адже згідно з ч. 2 ст. 31 Закону України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення від 24.02.1994 № 4004-XII «посадовими особами державної санітарно-епідеміологічної служби України є головні державні санітарні лікарі та їх заступники, інші працівники державної санітарно-епідеміологічної служби України, уповноважені здійснювати державний санітарно-епідеміологічний нагляд згідно з цим Законом» [7].

Проаналізувавши цю норму виникає питання, а на основі яких нормативно-правових актів було відновлено цю посаду та до якого органу вона відноситься. Виходить наступне, що Державну санітарно-епідеміологічну службу ліквідували, а зміни до Закону України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення від 24.02.1994 № 4004-XII не внесли. Тоді виходить, що ця служба де-юре існує.

У зв'язку із цим постає інше питання: до якого органу влади відносяться посади санітарних лікарів областей, які були призначені розпорядженнями головного державного санітарного лікаря. Варто відмітити, що на офіційному сайті головного державного санітарного лікаря та Міністерства охорони здоров'я відсутні нормативно-правові акти, які регулюють повноваження та хто призначає головних санітарних лікарів областей.

Ми вважаємо, що законодавець повинен внести зміни до нормативно-правових актів щодо переліку суб'єктів, які мають право складати протоколи за порушення ст. 44-3 КУпАП, виключити з них Державну санітарно-епідеміологічну службу та внести до переліку Центр громадського здоров'я.

Що стосується повноважень головного державного санітарного лікаря, то вони прописані в ч. 3-4 ст. 32 Закону України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення від 24.02.1994 № 4004-XII: «Головний державний санітарний лікар України у межах

своїх повноважень видає накази з питань діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби України, обов'язкові до виконання усіма юридичними та фізичними особами постанови, розпорядження, висновки, приписи тощо щодо дотримання вимог санітарного законодавства, проведення санітарних заходів, вносить пропозиції центральним і місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, іншим державним органам щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення в Україні. Головний державний санітарний лікар України представляє державну санітарно-епідеміологічну службу в центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, інших державних органах, у тому числі судах» [7].

Отже, з аналізу цієї норми можна зробити висновок, що головний державний санітарний лікар знаходиться у відомстві Державної санітарно-епідеміологічної служби, яка ліквідована. Це значить, що на папері служба є а на практиці немає.

На нашу думку, Міністерство охорони здоров'я, по-перше, повинно чітко окреслити, який державний орган влади в Україні здійснює санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль; по-друге, до якого відомства належать посади головний державний санітарний лікар та санітарних лікарів областей; по-третє, чітко прописати їх повноваження. А вже потім звернутися до Верховної Ради з пропозицією внести зміни до Закону України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У цій статті також хочеться звернути увагу на Центр громадського здоров'я, як суб'єкт, який здійснює комплексні заходи епідеміологічного нагляду в державі.

Кабінет Міністрів України Розпорядження від 30 листопада 2016 р. № 1002-р схвалив Концепцію розвитку системи громадського здоров'я, яка передбачає проведення комплексної реформи системи охорони здоров'я, включаючи сферу громадського здоров'я [8]. На виконання цієї Концепції Міністерство охорони здоров'я видає наказ від 18.09.2015 № 604 Про

утворення державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» [9].

Згідно з п. 3.3 Статуту Центр громадського здоров'я має такі повноваження:

1) реалізація комплексних заходів епідеміологічного нагляду за інфекційними хворобами і неінфекційними захворюваннями, виявлення ризиків для здоров'я населення, інформування суспільства та Уповноваженого органу управління;

2) забезпечення готовності і своєчасного реагування на епідемії та спалахи інфекційних хвороб та інші надзвичайні події у сфері громадського здоров'я;

3) створення та забезпечення функціонування ефективної національної системи моніторингу та оцінки у сфері громадського здоров'я як частини міжнародної (європейської) системи оцінки та прогнозування ризиків щодо поширення інфекційних та неінфекційних захворювань, якості та тривалості життя населення;

4) розробка обґрунтованих пропозицій щодо політик і стратегій у сфері профілактики інфекційних хвороб та неінфекційних захворювань, проведення аналізу санітарно-епідемічної ситуації та підготовка пропозицій Міністерству охорони здоров'я України для прийняття управлінських рішень у сфері громадського здоров'я;

5) розробка пропозицій щодо впровадження на основі кращих світових практик механізмів міжрегіональної координації та співпраці в частині реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я, у т.ч. санітарного та епідемічного благополуччя населення [9].

Проаналізувавши цю норму, можна прийти до висновку, що Міністерство охорони здоров'я враховуючи міжнародний досвід намагалося за аналогом Європейського центру з профілактики та контролю захворювань (ECDC) створити Центр громадського здоров'я, який має такі ж завдання.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зробити висновок, що реформа по розбудові системи громадського здоров'я себе не виправдала, а країна у період спалаху COVID – 19 залишилася без ефективного державного органу. Систему епідеміологічного нагляду та контролю

потрібно упорядковувати, а саме розшити повноваження та фінансування Центру громадського здоров'я. Внести зміни до нормативно-правових актів щодо переліку суб'єктів, які мають право складати протоколи за порушення ст.44-3 КУпАП, виключити з них Державну санітарно-епідеміологічну службу та внести до переліку Центр громадського здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 01.01.2021/ Верховна Рада України від 07.12.84 № 8074-10. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 19.02.2021).
2. Кабінет Міністрів України Постанова Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби від 29 березня 2017 р. № 348. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/250003281> (дата звернення: 19.02.2021).
3. Тупальська О. Реанімація СЕС – відновлення нагляду чи новий розплідник корупції. Оцінки експертів і парламентарів. URL : <https://agropolit.com/spetsproekty/704-reanimatsiyases--vidnovlennya-naglyadu-chi-noviy-rozplidnik-koruptsiyi-otsinki-ekspertivta-parlamentariv> (дата звернення: 19.02.2021).
4. Електронна петиція «Щодо відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби України, ліквідованої внаслідок грубого порушення Конституції та законів України Кабінетом міністрів та усунення викликаних цим загроз національній безпеці України» / Верховна Рада України від 19.07.2019. URL : <https://petition.president.gov.ua/petition/66440> (дата звернення: 19.02.2021).
5. Обух В. СЕС по-українськи. 2017-ий – позбулися. 2020-ий – і знову “здрастуйте”?. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-health/2883221-sec-poukrainski-2017ij-rozbulisa-2020ij-i-znovu-zdrastujte.html> (дата звернення: 19.02.2021).
6. Кабінет Міністрів України Розпорядження від 11.03.2020 року № 229. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/propriznachennya-lyashka-v-k-zastupnikomministra-ohoroni-zdorovya-ukrayini-golovnim-derzhavnim-sanitarnim-likarem-ukrayini-229110320> (дата звернення: 19.02.2021).
7. Закон України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення станом на 14.01.2021 / Верховна Рада України від 24.02.94 № 27. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 12.02.2022).
8. Кабінет Міністрів України Розпорядження Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я від 30 листопада 2016 р. № 1002-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/249618799> (дата звернення: 19.02.2021).
9. Міністерство охорони здоров'я України Наказ Про утворення державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» від 18.09.2015 № 604. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0604282-15#Text> (дата звернення: 19.02.2021).

Burchenko Yu. Bodies of the state sanitary-epidemiological service, which are empowered to prosecute entities for violations of the article 44-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses

The study is devoted to the question of the general characteristics of the bodies of the state sanitary-epidemiological service, which have the authority to bring to administrative responsibility of the subjects for violation of Art. 44-3 the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The article presents opinions on the restoration or liquidation of the State Sanitary and Epidemiological Service. Attempts of political forces to restore the State Sanitary and Epidemiological Service are given. It was found that the Ministry of Health does not intend to restore the SES, but will create a system of preparedness to respond, including to epidemiological hazards, radiological hazards, toxicological hazards. The article states that the powers of the State Sanitary -epidemiological services were divided between the State Service for Food Safety and Consumer Protection and the Center for Public Health. The main functions of the Chief State Sanitary Physician of Ukraine are highlighted. It is noted that today there is no normative legal act in which the powers would be fixed and to which authority the chief state sanitary doctor of Ukraine and sanitary doctors of regions belong. It is noted that the chief state sanitary doctor is in the department of the State Sanitary and Epidemiological Service, which has been liquidated. Special attention is paid

to the Center for Public Health. It is emphasized that the Ministry of Health, taking into account international experience, tried to create a Public Health Center with similar tasks, similar to the European Center for Disease Prevention and Control (ECDC). It is noted that to date, some powers exercised by the State Sanitary and Epidemiological Service have not been transferred to any body, and those transferred have not been resolved due to legislative gaps and failed reforms. It is concluded that the legislator must amend the regulations on the list of entities that have the right to draw up protocols for violations of Article 44-3 of the Code of Administrative Offenses, to exclude from them the State Sanitary and Epidemiological Service and to include the Center for Public Health.

Key words: *quarantine, administrative responsibility, Center for Public Health, sanitary and anti-epidemic rules, public health system.*

УДК 342.95(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.12>**М. В. Джафарова**

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
факультету № 1
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК СУБ'ЄКТА ВІДПРАВЛЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

У статті на підставі комплексного використання низки теоретико-методологічних підходів здійснено характеристику суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин в адміністративному судочинстві в Україні. Виокремлено ознаки і особливості, якими характеризуються адміністративно-процесуальні правовідносини, як наслідок, запропоновано під адміністративно-процесуальними правовідносинами розуміти врегульовані нормами адміністративно-процесуального законодавства систему процесуальних взаємозв'язків стадійного та динамічного характеру, що виникають між суддею адміністративного суду (у визначених КАС України – колегіального складу суду) та учасниками судового процесу (один з яких завжди є суб'єктом владних повноважень), у процесі розгляду і вирішення адміністративних справ, на основі взаємних процесуальних прав і обов'язків через адміністративно-процесуальну діяльність, що здійснюється в межах передбаченою процесуальним законом процедурою, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Проаналізовано поняття правосуб'єктності як передумови участі особи в адміністративному процесі. Досліджено низку наукових підходів щодо визначення поняття адміністративної процесуальної правосуб'єктності та її правової природи.

Подано характеристику адміністративного суду як суб'єкта відправлення правосуддя в адміністративному судочинстві. З'ясовано зміст, межі та особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин. Встановлено, що однаковості у змісті та обсязі адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасників адміністративно-процесуальних правовідносин не простежується, що обумовлюється метою їх участі та функціональним призначенням у судовому процесі. Обґрунтовано положення про те, що правосуб'єктність адміністративного суду як невід'ємна передумова виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, є складною і багатоаспектною конструкцією, яка складається з можливості конкретного спеціалізованого органу судової системи, до юрисдикції якого віднесена адміністративна справа, розглядати її (загальна правосуб'єктність), із здатності певного складу суду вирішувати конкретну адміністративну справу (конкретна правосуб'єктність) та здатності окремих суддів складу суду брати участь у розгляді адміністративної справи (індивідуальна правосуб'єктність).

Ключові слова: адміністративна процесуальна правосуб'єктність, учасники адміністративного процесу, адміністративні процесуальні правовідносини, права та обов'язки, повноваження.

Постановка проблеми. Адміністративний суд, як і будь-який інший учасник адміністративної справи, активний у процесі настільки, наскільки це дозволено нормами Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України, і

відповідає реалізації його процесуальних функцій. Наявність активної позиції суду у процесі розгляду та вирішення справи окремі дослідники обґрунтовують тим, що судові органи наділяються керуючою, організаційною та спрямовуючою функціями, а в передбачених законом випадках, довершують ініціативу зацікавле-

них осіб у результатах вирішення справи [1, с. 45]. Дійсно, адміністративний суд у силу свого процесуального положення і в межах наданої законом компетенції забезпечує дотримання і виконання адміністративно-процесуальних норм усіма іншими учасниками адміністративної справи. Діяльність адміністративного суду є необхідною і обов'язковою умовою функціонування механізму адміністративного процесуального регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання дослідження складових елементів процесуального статусу суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин в адміністративному судочинстві України неодноразово розглядалися в наукових працях ученими-адміністративістами. Значний науковий доробок у цій сфері складають роботи Н.В. Александрової, А.М. Апарова, В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, Н.В. Ільчишин, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, В.К. Матвійчука, Р.В. Миронюка, О.В. Музи, Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, Н.А. Литвин, Ю.С. Педька, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та інших.

Не применшуючи наукові здобутки провідних учених, вважаємо за необхідне продовжувати дослідження цієї проблематики з огляду на її важливість та фрагментарну вивченість. Адже окремі питання, які стосуються визначення обсягу процесуальних повноважень адміністративного суду, як суб'єкта відправлення адміністративного судочинства, залишаються недостатньо вивченими, незважаючи на його керівну та провідну роль в судовому процесі.

Мета статті. У межах цієї наукової статті визначимо та проаналізуємо обсяг та межі адміністративної процесуальної правосуб'єктності адміністративного суду як провідного суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне правосуддя як юридична (правозастосовна) діяльність реалізує функцію правового захисту у трьох основних формах: процесуальна діяльність, тобто дії адміністративного суду; діяльність адміністративного суду проце-

дурного характеру, тобто спосіб, порядок, послідовність здійснення дій, а також форму закріплення результатів цих дій; діяльність адміністративного суду у процесі пізнання в кожній конкретній справі. Особливе положення суду як суб'єкта процесуальних правовідносин визначається конституційними принципами правосуддя і правовим статусом суддів [2, с. 103].

При цьому адміністративно-процесуальна діяльність суду характеризується низкою ознак, серед яких варто виділити наступні: законність, правомірність і справедливність такої діяльності забезпечується державою; здійснюється відповідно до принципів, закріплених у КАС України; реалізовується за допомогою сукупності методів адміністративного процесуального регулювання (зокрема, у відносинах суд – суб'єкти, що беруть участь у справі, переважає диспозитивний характер методу; у відносинах суд – інші учасники адміністративної справи – імперативний метод); така діяльність обмежена процесуальними діями учасників судового процесу. Названі напрямки діяльності обумовлені, у першу чергу, його конституційною функцією адміністративного суду щодо здійснення правосуддя, і здійснюються ним під час реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Одразу нагадаємо, що зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності зараховує до себе сукупність адміністративної процесуальної правоздатності, адміністративної процесуальної дієздатності та визначених законом процесуальних прав та обов'язків, повноважень суб'єктів процесуальної діяльності [3, с. 16].

Адміністративний суд, будучи провідним суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, характеризується адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, яка необхідна йому для реалізації процесуальних функцій. Виконуючи керівну роль в судовому процесі (проте не вирішальну), суд наділений владними повноваженнями, не перетворюючи при цьому адміністративно-процесуальні правовідносини на відносини влади та підпорядкування.

І.І. Діткевич у своєму дисертаційному дослідженні довела, що особливість пра-

восуб'єктності адміністративних судів проявляється в тому, що її зміст відрізняється від змісту правосуб'єктності сторін, третіх осіб, інших учасників адміністративного процесу і складається з юрисдикції, процесуальних прав, процесуальних обов'язків, підвідомчості, підсудності, якими зазначені органи наділені законом [3, с. 10].

Аналіз адміністративно-процесуального законодавства надає підстави стверджувати, що юрисдикція адміністративних судів являє собою розмежування компетенції між окремими ланками системи адміністративних судів і між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду адміністративних справ. Очевидно, що повноваження адміністративних судів здійснювати правосуддя щодо тих чи інших публічно-правових спорів встановлюється за допомогою юрисдикції. Чинні нормативні положення КАС України визначають предметну, територіальну та інстанційну юрисдикцію адміністративних справ (ст. ст. 19-30 КАС України).

Питання про предметну юрисдикцію вирішується на підставі з'ясування предмета публічно-правового спору, що підлягає розгляду, і суб'єктів публічно-правового спору відповідно до норм адміністративного процесуального права. У цьому сенсі не втрачає актуальності по цей час теза І.Г. Побірченка про те, що юридичні норми, сукупність яких утворюють інститут юрисдикції, визначають не лише компетенцію певних судових органів, а також властивості юридичних справ (характер спірних правовідносин), у силу яких їх вирішення віднесено до компетенції того чи іншого органу [4, с. 61]. Практичне значення предметної юрисдикції в тому, що вона не лише окреслює перелік публічно-правових спорів, розгляд яких належить до компетенції адміністративних судів, а також надає можливість розмежовувати компетенцію між місцевими загальними судами як адміністративними судами і окружними адміністративними судами щодо вирішення таких публічно-правових спорів.

Зміст положень ст. ст. 19-21 КАС України вичерпно окреслює публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначає особли-

вості розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів, а також правові підстави розгляду кількох пов'язаних між собою вимог.

Окремими трьома статтями законодавець визначив загальні правила інстанційної юрисдикції – судів першої, апеляційної та касаційної інстанції (ст. ст. 22-24 КАС України). Залежно від інстанційної ланки (першої, апеляційної чи касаційної) межі та обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності адміністративного суду на кожному окремому етапі провадження будуть неоднаковими. Адже кожен із видів проваджень, які здійснюються в межах судового адміністративного процесу (провадження у суді першої інстанції (загального або спрощеного), апеляційного провадження, касаційного провадження, провадження за нововиявленими виключними провадженнями) характеризується власною, чітко визначеною метою та завданнями, які реалізуються заради досягнення загальної мети адміністративного судочинства. Сказане також підтверджується тезою В.І. Бутенка про те, що компетенція адміністративних судів зазнає змін, залежно від судової інстанції – першої, апеляційної чи касаційної [5, с. 38].

Правосуб'єктність адміністративного суду має структурований характер і складається із предметних та функціональних повноважень. Предметні повноваження – це такі повноваження адміністративного суду, які визначають межі компетенції певного судового органу; функціональні повноваження пов'язані з вирішальними діями адміністративного суду щодо керування ходом адміністративного процесу в межах тих чи інших проваджень як структурних компонентів даного виду судочинства [3, с. 10].

Вищенаведене судження не викликає будь-яких зауважень. Адже наукою процесуального права вироблено загальне правило, за яким процесуальні повноваження прийнято поділяти на предметні та функціональні. Якщо перші окреслюють межі юрисдикції уповноваженого суб'єкта [6, с. 52], то другі визначають процесуальні дії судового органу у процесі здійснення правосуддя, які пов'язані з вирішальними діями суду щодо керу-

вання процесом [7, с. 118]. Наприклад, вирішення процесуальних питань щодо: забезпечення участі у процесі зацікавлених осіб; збирання, дослідження та оцінки доказів для встановлення об'єктивної істини у справі; ухвалення судового рішення; виправлення допущених судом помилок при ухваленні рішення; виконання рішення суду [6, с. 127]. Функціональні повноваження залежно від обов'язковості нормативних приписів і ступеню активності суду можна також поділити на обов'язкові та ініціативні.

Комплексний аналіз Розділу 2 «Позовне провадження» КАС України дозволяє констатувати, що функціональні повноваження адміністративного суду першої інстанції окреслюються такими етапами, як: відкриття провадження у справі (ст. ст. 168-172 КАС України); підготовка справи до судового розгляду (ст. ст. 173-183 КАС України); проведення врегулювання спору за участю судді (ст. ст. 184-188 КАС України); судового розгляду справи (ст. ст. 192-228 КАС України) [8].

Повноваження суду у разі примирення сторін, відмови позивача від позову визначено у ст. ст. 189-191 КАС України, а у випадку виникнення юридичних фактів, які спричиняють зупинення і закриття провадження у справі, а також залишення позову без розгляду, адміністративний суд буде здійснювати розпорядчі процесуальні дії, керуючись ст. ст. 236-240 КАС України. Саме такі функціональні повноваження здійснює адміністративний суд першої інстанції у процесі відправлення правосуддя, які пов'язані з його процесуальною діяльністю щодо керування судовим процесом, і, багато в чому, зумовлюють якісний результат судового розгляду справи. При цьому особливо нескладно відстежити інструктивно-інформаційний або вказуючий характер процесуальних дій суду, що супроводжують і сприяють реалізації повноважень іншими учасниками судового процесу, вже на цьому етапі – до початку судового розгляду справи.

Наприклад, на початку проведення першої спільної наради з врегулювання спору суддя роз'яснює сторонам його мету і порядок проведення, їх процесуальні

права та обов'язки. Безпосередньо під час проведення спільних нарад суддя – інформує сторін про предмет доказування по категорії спору, що розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя також має право запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору (ч. ч. 3, 4 ст. 186 КАС України).

Достатньо широкий комплекс розпорядчих процесуальних дій реалізовує суддя адміністративного суду під час підготовчого провадження (ч. 2 ст. 180 КАС України), серед яких: з'ясування наявності підстав для відводів; вирішення питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше; роз'яснення учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи; вирішення питання про проведення огляду доказів або їх забезпечення доказів, вирішення питання про призначення експертизи, виклику у судові засідання інших учасників справи, встановлення строків для здійснення окремих процесуальних дій учасниками справи, що необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті тощо.

В умовах активного реформування судової системи України питання діяльності адміністративного суду як суб'єкта відправлення правосуддя в адміністративному судочинстві набуває особливого значення, адже дозволяє не лише окреслити його роль у суспільних відносинах зі здійснення правосуддя, але й виявити слабкі та сильні сторони у нормативному врегулюванні його правового статусу та діяльності, що, у свою чергу, дозволить покращити ефективність захисту прав та охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері вирішення публічно-правових спорів [9, с. 9]. Отже, процесуальну діяльність адміністративного суду варто розглядати як особливий

вид юридичної діяльності, що має лише притаманні для неї цілі, завдання, об'єкт, форму, а також залежить від категорій справ, що віднесені до компетенції адміністративного суду, від підстав відкриття провадження, суб'єктного складу, окремих процедур тощо. Залежно від ступеня узагальненості цілей на кожному зі стадій судового процесу можна розрізнити інтегруючі, проміжні, допоміжні та завершальні повноваження адміністративного суду. При цьому комплексний аналіз КАС України дозволив констатувати факт того, що обсяг та межі правосуб'єктності адміністративного суду зазнали суттєвих видозмін за рахунок розширення переліку його функціональних повноважень у частині реалізації контрольної, превентивної, правозахисної та компенсаторної функцій, з якими норми чинного законодавства пов'язують якісно новий рівень процесуальних повноважень усіх учасників судового процесу.

Висновки та пропозиції. Підсумовуючи все вищевикладене, відмітимо, що специфічне правове становище адміністративного суду як суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин обумовлюється, передусім, конституційними положеннями, які наділяють його компетенцією на здійснення правосуддя в адміністративних справах, а саме правом на: встановлення наявності або відсутності підстав для відкриття провадження в конкретній адміністративній справі, створення оптимальних умов для її розгляду та вирішення, ухвалення судового рішення іменем держави, яким усувається спір між сторонами або вирішується питання про захист прав та/або охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних інтересів, державних та суспільних інтересів.

Правосуб'єктність адміністративного суду крізь призму його здатності бути лідируючим суб'єктом адміністративно-процесуальних правовідносин, що знаходить свій прояв у відповідності даного судового органу вимогам предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції і повноважності складу суду та окремих його суддів здійснювати правосуддя в адміністративних справах. Структурними складовими правосуб'єктності адміністра-

тивного суду є предметні повноваження (предметна, інстанційна та територіальна юрисдикція), що визначають його сферу впливу як органу судової влади на певні суспільні відносини, а також комплекс функціональних повноважень – процесуальних прав та обов'язків, як складових елементів його компетенції, визначених адміністративно-процесуальним законодавством.

З'ясовано, що залежно від ступеню узагальненості завдань та цілей на кожній із стадій судового процесу функціональні повноваження адміністративного суду варто поділяти на: а) інформаційно-інструктивні; б) допоміжні; в) компенсаторні; г) наглядові. Залежно від обов'язковості нормативних положень та ступеню активності суду на: а) обов'язкові; б) ініціативні.

Список використаної літератури:

1. Боннер А.Т. Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права : учебник / отв. ред. М.С. Шакарян. Москва : Изд-во ВЮЗИ, 1987. 78 с.
2. Гражданское процессуальное право России : учебник для вузов / под ред. М.С. Шакарян. Москва : Юристъ, 2002. 634 с.
3. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків : ХНУВС, 2011. 21 с.
4. Побирченко І.Г. Советский арбитражный процесс : учебник. Киев : Высшая школа, 1988. 272 с.
5. Бутенко В.І. Про співвідношення понять «юрисдикція», «компетенція», «повноваження», «підсудність», «підвідомчість» у адміністративному судочинстві. *Наше право*. 2009. № 1. Ч. 1. С. 36–40.
6. Козлов А.Ф. Суд первой инстанции как субъект советского процессуального права : монографія. Томск : Издательство Томского университета, 1983. 165 с.
7. Проблемы науки гражданского процессуального права : учебное пособие / В.В. Комаров, В.А. Бигун, В.В. Баранкова / под ред. проф. В.В. Комарова. Харьков : Право, 2002. 358 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс, редакція від 15.08.2020.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

9. Ильчишин Н.В. Характеристика субъектов у правовідносинах адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове права; інформаційне право». Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. 18 с.

Dzhafarova M. General characteristics of the powers of administrative court as a subject of justice in administrative cases

In the article on the basis of the complex use of a number of theoretical and methodological approaches, the description of subjects in the legal relations of administrative legal proceedings in Ukraine was carried out. The signs and peculiarities characterizing the administrative-procedural legal relations are distinguished, as a result, are proposed to be understood under the administrative procedural legal relations regulated by norms of administrative procedural legislation, the system of procedural interrelations of a stage and dynamic nature that arise between the judge of the administrative court (in cases determined by the Code of Administrative Justice of Ukraine – collegium of judges) and participants in the trial (one of which is always the subject of authority), in the process of consideration and resolution of administrative cases, on the basis of mutual procedural rights and obligations through administrative and procedural activities carried out within the framework of the procedural law procedure, in order to effectively protect the rights, freedoms and interests of individuals, the rights and interests of legal entities from violations of subjects of power authorities.

The concept of legal personality as a precondition for the participation of a person in the administrative process is analyzed. A number of scientific approaches to define the concept of administrative procedural legal subjectivity notion is analyzed.

A description of the administrative court as the subject of the administration of justice in administrative proceedings is filed. The content, boundaries and peculiarities of administrative procedural legal personality of subjects of administrative-procedural legal relations are revealed. It was established that the uniformity in the content and scope of administrative procedural legal personality of participants in administrative-procedural legal relations is not traceable, which is stipulated for the purpose of their participation and functional appointment in the court process. It was provisioned that the legal personality of the administrative court as an inherent precondition for the emergence of administrative-procedural legal relations is substantiated is a complex and multifaceted structure consisting of the possibility of a specific specialized body of the judicial system, whose jurisdiction is assigned to an administrative case, to consider it (general legal personality), from the ability of a particular court to decide on a particular administrative case (specific legal personality) and the ability of individual judges to take the court participation in the consideration of an administrative case (individual legal personality).

Key words: *administrative procedural legal subjectivity, subjects of the administrative procedural law, administrative procedural legal relations, rights and duties, powers.*

УДК 342.9:347.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.13>**Н. П. Капітаненко**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами
Інженерного навчально-наукового інституту
Запорізького національного університету

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ІНСПЕКТОРА З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті проаналізовано адміністративно-правовий статус державних інспекторів з питань інтелектуальної власності. Визначено, що впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі передбачає проведення реформи захисту інтелектуальної власності, насамперед у сфері реалізації права інтелектуальної власності. В умовах реформаційних процесів важливо звернути увагу на суб'єктів правовідносин та їх статус, зокрема, адміністративно-правовий статус державних інспекторів з питань інтелектуальної власності.

Розглянуто причини створення та процес становлення інституції державних інспекторів з питань інтелектуальної власності. Встановлено, інститут державних інспекторів з питань інтелектуальної власності пройшов усі етапи розвитку одночасно з процесом пошуку та розбудови оптимальної моделі державного управління сферою інтелектуальної власності.

Аргументовано, що здійснення якісного державного контролю за дотриманням законодавства у сфері інтелектуальної власності, вдосконалення механізму складання та подання протоколів і матеріалів про адміністративні правопорушення органам, уповноваженим розглядати справи про такі правопорушення, необхідність взаємодії правоохоронних та контролюючих органів для припинення правопорушень, застосування стягнень чи покарань, передбачених законодавством, передбачає поновлення та активізацію діяльності державних інспекторів з питань інтелектуальної власності.

Доведено, що адміністративно-правовий статус державного інспектора з питань інтелектуальної власності потребує подальшого вдосконалення завдяки здійсненню певних організаційно-правових заходів, а саме: внесенню змін до нормативно-правових актів, які встановлюють сферу контролю державних інспекторів; усуненню розбіжностей і приведенню у відповідність чинного законодавства щодо прав, обов'язків, функцій інспекторів з питань інтелектуальної власності; формуванню штату державних інспекторів та фінансуванню їх діяльності. Важливим є те, що зміни в законодавстві, удосконалення системи державного управління мають бути спрямовані на забезпечення реалізації прав у сфері інтелектуальної власності.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, інтелектуальна власність, право інтелектуальної власності, реалізація права, державний інспектор, контроль.

Постановка проблеми. Перехід людства до інформаційного суспільства супроводжується активними зрушеннями та ускладненнями різних суспільних процесів, що починають взаємодіяти між собою і вливатися в глобальний інформаційний простір як елементи глобальної мережевої структури цивілізації. Постають нові парадигми культури, економіки, дер-

жавного управління, що актуалізує проблему концептуального переосмислення місця й ролі знань, інформації, інформаційних технологій, інтелектуальної власності у системі державного управління, в тому числі й управління у сфері реалізації права інтелектуальної власності.

Впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі передбачає проведення реформи захисту інтелектуальної власності.

сті [1], насамперед у сфері реалізації права інтелектуальної власності. В процесі імплементації норм Угоди між Україною і ЄС [2] та гармонізації українського законодавства з відповідними європейськими стандартами важливо звернути увагу на суб'єктів правовідносин та їх статус, зокрема, адміністративно-правовий статус державних інспекторів з питань інтелектуальної власності. В умовах реформаційних процесів чітко визначення становища учасників правовідносин у суспільстві дає їм можливість встановити свої права, обов'язки та законні інтереси, юридичні гарантії та відповідальність, а також попередити правопорушення та усунути причини, що їх зумовлюють. Вказані обставини і зумовлюють актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначенням поняття адміністративно-правового статусу різних суб'єктів адміністративного права займалися науковці В. Авер'янов, А. Авторгов, О. Андрійко, Н. Армаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Т. Гуржій, Я. Журавель, В. Зуй, Д. Каблов, Т. Коломоєць, С. Константінов, Л. Крупнова, О. Литвин, У. Ляхович, Ю. Старілов, Н. Янюк та інші.

Значний внесок у дослідження сфери права інтелектуальної власності зробили вітчизняні та зарубіжні вчені Г. Андрущук, Ю. Бошицький, О. Бутнік-Сіверський, Е. Гаврилов, В. Дозорцев, В. Дроб'язко, Р. Еннан, В. Жаров, А. Кодинець, Л. Комзюк, Н. Мироненко, Л. Новоселова, О. Орлюк, О. Підпригора, О. Світличний, О. Святоцький, О. Харитонова, Р. Шишка, О. Штефан та інші. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів права інтелектуальної власності розглянуто у працях Є. Булата, Г. Довгань, О. Головкової, В. Дмитришина, О. Кадетової, О. Кашинцевої, О. Коротун, А. Майданевич, О. Михальського, М. Паладій, А. Пишної, А. Хрідочкіна, А. Шамраєва.

Однак необхідно зазначити відсутність комплексних досліджень питання адміністративно-правового статусу суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Проте в умовах оновлення національного законодавства вважаємо за доцільне проаналізувати адміністративно-правовий статус державних інспекторів з питань інтелектуальної власності.

Метою статті є встановлення особливостей адміністративно-правового статусу державних інспекторів з питань інтелектуальної власності та надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, яке визначає статус вказаної інституції. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: 1) проаналізувати причини виникнення інституту державних інспекторів з питань інтелектуальної власності; 2) встановити історію функціонування інституції державних інспекторів з питань інтелектуальної власності в період реформування системи управління інтелектуальною власністю; 3) з'ясувати особливості адміністративно-правового статусу державних інспекторів з питань інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Історія державотворення незалежної України тісно пов'язана з процесом становлення правового та організаційного забезпечення регулювання відносин у галузі реалізації права інтелектуальної власності. Початок ХХІ ст. визначається посиленням міжнародного співробітництва країни з питань інтелектуальної власності. Україна приєдналася до Міжнародної конвенції про охорону прав виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення, підписаної в м. Римі 26 жовтня 1961 року, Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право, підписаного в м. Женеві 20 грудня 1996 року, Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності про виконання і фонограми, підписаного в м. Женеві 20 грудня 1996 року. Відповідно продовжилося вдосконалення законодавства України у сфері інтелектуальної власності з урахуванням положень міжнародних договорів, а також Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (далі – Угода TRIPs).

Крім того, прийняті закони, які регулюють нові види підприємницької діяльності, пов'язані з використанням об'єктів права інтелектуальної власності, з урахуванням міжнародних правових норм. Набув чинності Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом

дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 року, який передбачав, що державний контроль за додержанням суб'єктами господарської діяльності законодавства у сфері інтелектуальної власності, в тому числі у сфері виробництва, експорту/імпорту дисків для лазерних систем зчитування, матриць, здійснюють державні інспектори з питань інтелектуальної власності (ч. 1 ст. 6) [3]. Однак на термін набуття чинності Закону інституції державних інспекторів не існувало, що нівелювало державний контроль у сфері інтелектуальної власності та не посилювало вказаний закон.

У подальшому з метою забезпечення конституційних прав громадян на захист інтелектуальної власності та сприятливих умов для створення об'єктів інтелектуальної власності, розвитку українського ринку цих об'єктів відповідно до Законів України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 року, «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року, Указу Президента України «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні» від 27 квітня 2001 року № 285 Кабінет Міністрів України затвердив Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі (далі – Положення) [4].

Розгляд проблеми в історичному ракурсі сприяє більш глибокому розумінню особливостей статусу державного інспектора з питань інтелектуальної власності. Слід вважати, що інститут державних інспекторів з питань інтелектуальної власності пройшов усі етапи становлення одночасно з процесом пошуку та розбудови оптимальної моделі державного управління сферою інтелектуальної власності. Так, Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент інтелектуальної власності» від 20 червня 2000 року № 997 було створено Державний департамент інтелектуальної власності як урядовий орган, який брав участь у межах своєї компетенції в забезпеченні

реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності у складі Міністерства освіти і науки України.

У грудні 2002 року були створені та почали функціонувати підрозділи державних інспекторів з питань інтелектуальної власності в регіонах, а в серпні 2003 року було розглянуто першу справу в суді за протоколом державного інспектора з питань інтелектуальної власності Державного департаменту інтелектуальної власності [5]. Вказана структура управління існувала до 2010 року, коли Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 було створено Державну службу інтелектуальної власності України і підпорядковано її Міністерству економічного розвитку і торгівлі України.

У процесі подальших зрушень щодо інтелектуальної власності запропоновано запровадження прозорої дворівневої структури державної системи правової охорони інтелектуальної власності замість складної трирівневої, за якої Міністерство економічного розвитку і торгівлі забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності, а національний орган інтелектуальної власності виконує окремі публічні функції (владні повноваження) з реалізації державної політики у зазначеній сфері [6]. Зміни передбачалося реалізувати протягом 2016 – I кварталу 2017 року.

Новий пласт суспільних відносин, які необхідно було опанувати Департаменту розвитку сфери інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі, та здійснювати належне управління ними, відсутність нормативних напрацювань і тісної взаємодії з парламентом України для розроблення і прийняття законів з метою забезпечення реалізації права інтелектуальної власності відповідно до міжнародних правових актів – саме ці риси характеризували сферу інтелектуальної власності з часу, коли Державна служба інтелектуальної власності припинила виконувати функції з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності (19.05.2017) до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодав-

чих актів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності» від 16.06.2020 і набуття ним чинності у жовтні 2020 року [7]. Безумовно, створення нової законодавчої бази для перетворень затягнулося. Важливо, що в процесі реформування досліджуваної галузі суспільних відносин діяльність державних інспекторів з питань інтелектуальної власності фактично не здійснювалася, оскільки не відбулося їх призначення.

Актуальність питання поновлення діяльності вказаної інституції зумовлена певними чинниками. По-перше, державні інспектори з питань інтелектуальної власності наділені повноваженнями здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог Законів України «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року [8], «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» від 23 березня 2000 року [9], «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 року [10], «Про державну підтримку кінематографії в Україні» від 23 березня 2017 року [11] та інших актів законодавства у сфері інтелектуальної власності у порядку, встановленому законодавством, та вживати превентивні заходи до припинення незаконного обігу товарів, вироблених з порушенням прав інтелектуальної власності, зокрема вилучення з обігу контрафактних примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, вироблених чи імпортованих з порушенням вимог законодавства, а також обладнання і сировини для вироблення дисків і матриць.

По-друге, відповідно до статей 221, 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) державні інспектори з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України складають і подають органам, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, протоколи та матеріали про адміністративні правопорушення, передбачені

статтями 51-2, 164-9, 164-13, 164-17, 164-18 та 186-7 КУпАП [12]. Важливо, що у випадках порушення законодавства, яке регулює виробництво, експорт, імпорту дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорту обладнання чи сировини, для їх виробництва та припинення порушень у мережі Інтернет лише державні інспектори з питань інтелектуальної власності уповноважені оформляти адміністративні матеріали.

По-третє, здійснення повноважень державними інспекторами передбачає співпрацю з контролюючими та правоохоронними органами влади (МВС, СБУ, ДПС) для припинення правопорушень, застосування стягнень чи покарань, передбачених законодавством.

Не варто забувати, що функціонування інституції державних інспекторів з питань інтелектуальної власності тісно пов'язане з діяльністю регіональних Координаційних рад по боротьбі з порушеннями прав інтелектуальної власності, оскільки інспектори мали діяти насамперед у регіонах. За дорученням Кабінету Міністрів України (від 19.11.2012 № 38220/7/1-12) обласні (міські) державні адміністрації повинні були забезпечити утворення та діяльність регіональних Координаційних рад по боротьбі з порушеннями прав інтелектуальної власності, які мали стати потужним механізмом боротьби з правопорушеннями в галузі інтелектуальної власності [13]. Однак за відсутності посад державних інспекторів з питань інтелектуальної власності, спроможних надати фахову підтримку очільникам обласних державних адміністрацій і правоохоронних органів, робота регіональних Координаційних рад стала неефективною [14].

З метою поновити діяльність державних інспекторів з питань інтелектуальної власності були видані такі накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: «Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності, та форми припису щодо усунення порушень, виявлених під

час проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності» від 29.01.2019 № 96, «Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України матеріалів про адміністративні правопорушення» від 13.02.2019 № 217.

Крім того, відповідно до підпункту 4715 пункту 4 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 674, Міністерство економічного розвитку і торгівлі видало наказ від 27.03.2019 № 518, за яким повноваження державних інспекторів з питань інтелектуальної власності виконуються посадовими особами Міністерства економічного розвитку і торгівлі [15]. В результаті повноваження були покладені на посадових осіб – співробітників Департаменту розвитку сфери інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі.

Прийняте державним секретарем Мінекономіки рішення породжує багато питань. Відповідно до Положення державні інспектори діють у м. Києві та Севастополі, областях, Автономній Республіці Крим, де представляють Мінекономіки. Чи зможуть сім посадових осіб Мінекономіки здійснювати якісний державний контроль за дотриманням суб'єктами правовідносин законодавства у сфері інтелектуальної власності? Крім того, як зазначають Р. Кірін, В. Коротаєв, В. Хоменко, «...чи доцільно (та чи реально) суміщення основної роботи топ-менеджменту ІР-департаменту з виконанням повноважень ІР-інспектора та чи не може це протирічити положенням статті 120 Конституції України з урахуванням рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 № 16-рп/2002 по справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади (справа № 1-4/2002)» [16, с. 57].

У будь-якому разі, вирішуючи питання, слід керуватися тим, що справжнє реформування передбачає реалізацію комплексу заходів для вирішення системних проблем з метою створення умов для якісних змін у певній сфері. В контексті вдосконалення сфери інтелектуальної власності важливим є питання добору фахівців на посаду державного інспектора, працівників контролюючих органів, від яких залежить застосування норм законодавства. Рівень підготовки зазначених фахівців щодо володіння теоретичними знаннями та практичними навичками зі сфери інтелектуальної власності, на думку правників, потребує подальшого вдосконалення [17, с. 385].

Розглядаючи адміністративно-правовий статус державного інспектора з питань інтелектуальної власності, варто зазначити, що його положення регулюється Конституцією України, Законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Положенням про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, наказами Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та іншими нормативно-правовими актами.

Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 674: 1) регламентує діяльність державних інспекторів з питань інтелектуальної власності; 2) визначає їх права та функціональні обов'язки стосовно державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності у процесі використання об'єктів права інтелектуальної власності, зокрема щодо розповсюдження, прокату, зберігання, переміщення примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, а також виробництва, експорту та імпорту дисків для лазерних систем зчитування і матриць.

Державний інспектор з питань інтелектуальної власності (далі – державний інспектор) є посадовою особою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі – Мінекономіки). Мінекономіки контролює виконання

державним інспектором його завдань і посадових обов'язків, вирішує питання про його забезпечення робочими приміщеннями, необхідним обладнанням та створює умови для роботи. Державному інспектору видається посвідчення встановленого зразка. Державний інспектор має право на використання індивідуальної печатки та бланків, форма яких затверджується Мінекономіки.

З метою виконання покладених на нього завдань державний інспектор має право перевіряти у суб'єктів господарювання наявність дозволу на використання об'єктів права інтелектуальної власності та вимагати від них надання для ознайомлення реєстраційних, фінансових та інших документів, які підтверджують право на використання зазначених об'єктів; проводити огляд та вилучати у суб'єктів господарювання з метою вивчення на необхідний строк, але не більш як 30 днів, об'єкти права інтелектуальної власності у разі, коли є обґрунтована підстава підозрювати вчинення порушення вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності; проводити перевірку та вилучати в разі потреби у суб'єктів господарювання на період до вирішення питання в судовому порядку носії, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, а також процес виробництва носіїв; перевіряти наявність контрольних марок на введених в обіг примірниках аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, баз даних, комп'ютерних програм і вилучати їх за наявності невідповідної контрольної марки, а для аудіовізуальних творів кінематографії – перевіряти наявність у суб'єкта господарювання документів, передбачених статтею 15 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» від 23.03.2017 [11] та Положенням про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 № 1315 [18]; перевіряти будь-які документи, що підтверджують дотримання законодавства з питань інтелектуальної власності, зокрема у процесі виробництва, експорту дисків і матриць, використання, експорту та імпорту обладнання і сировини для їх вироблення, а

також отримувати копії документів, що підлягають перевірці; вимагати припинення порушення або вчинення дій, що можуть призвести до порушення законодавства з питань інтелектуальної власності, зокрема у процесі виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання та переміщення дисків і матриць; залучати в установленому порядку до проведення перевірок представників контролюючих і правоохоронних органів, представників суб'єктів авторського права і/або суміжних прав або уповноважених ними осіб, а також експертів з питань інтелектуальної власності; порушувати перед уповноваженими органами питання про притягнення юридичних та/або фізичних осіб до відповідальності за порушення законодавства з питань інтелектуальної власності; вживати в установленому законом порядку спеціальних заходів (опечатувати і/або вилучати диски і матриці, обладнання і сировину для їх виробництва, що не відповідають вимогам законодавства) на період до вирішення питання у судовому порядку; надавати в установленому порядку висновки щодо правомірності використання об'єктів права інтелектуальної власності (п. 8 Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності).

Державний інспектор зобов'язаний: у разі виявлення порушень законодавства з питань інтелектуальної власності, що містять ознаки кримінального правопорушення, негайно повідомляти про це відповідний орган досудового розслідування; у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення за статтями 51-2, 164-9, 164-13, 164-17, 164-18 та 186-7 (у частині недоставляння або порушення строку доставляння обов'язкового безоплатного примірника патентних документів) КУпАП складати протокол про адміністративне правопорушення та передавати його на розгляд до суду; у разі проведення огляду та вилучення продукції, до складу якої входять об'єкти права інтелектуальної власності, складати протокол або робити відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, а у разі закупівлі (у тому числі контрафактної продукції) – акт закупівлі; забезпечувати

дотримання порядку збереження комерційної та іншої інформації з обмеженим доступом під час виконання встановлених функцій; проводити перевірки в установленому порядку, оформлювати матеріали перевірки, вести їх облік та передавати на розгляд до суду; контролювати (перевіряти) стан виконання виданих в установленому порядку Мінекономіки і державним інспектором розпоряджень (приписів) щодо усунення виявлених порушень і рішень Мінекономіки стосовно виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання, використання та переміщення об'єктів права інтелектуальної власності; взаємодіяти з іншими контролюючими та правоохоронними органами, зокрема органами МВС, ДПС, а також з центральними та місцевими органами виконавчої влади, державними, громадськими та іншими організаціями чи фізичними особами, уповноваженими представляти інтереси суб'єкта права інтелектуальної власності з метою захисту прав суб'єкта права інтелектуальної власності (п. 9 Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності).

Аналізуючи права та обов'язки державного інспектора з питань інтелектуальної власності відповідно до Положення, варто звернути увагу на той факт, що сфера інтелектуальної власності, яка підлягає контролю, обмежується сферою дії лише декількох Законів України, а саме: «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року, «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» від 23 березня 2000 року, «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 року, «Про державну підтримку кінематографії в Україні» від 23 березня 2017 року. Отже, доцільно доповнити Положення зазначенням тих складників сфери інтелектуальної власності, здійснення державного контролю щодо яких державним інспектором з питань інтелектуальної власності не передбачено нормами чинного підзаконного нормативно-правового акту.

Крім того, існує потреба в усуненні розбіжностей між назвою Постанови Кабінету Міністрів України і Положення про державного інспектора щодо органу виконавчої влади. Уточнення потребує і перелік учасників процесу контролю у сфері інтелектуальної власності. Доцільно, на думку автора, внести до Положення вимоги до особи, яка бажає бути державним інспектором з питань інтелектуальної власності. Отже, можна цілком обґрунтовано вести мову про те, що Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності потребує значних доопрацювань з подальшим затвердженням у новій редакції.

Висновки. Таким чином, формування в Україні економіки інноваційного типу не можливе без розвитку і вдосконалення відносин у сфері інтелектуальної власності. Інтелектуальна власність – явище багатогранне комплексне, яке поєднує в собі економічні, політичні, правові, соціальні та культурні складники. З урахуванням сучасних тенденцій трансформаційних процесів розвитку сфери інтелектуальної власності актуалізується питання вдосконалення статусу учасників правовідносин, що сприяє визначенню місця суб'єкта в системі відносин у певному сегменті суспільства.

Адміністративно-правовий статус державного інспектора з питань інтелектуальної власності потребує модифікації завдяки здійсненню певних організаційно-правових заходів, а саме: внесенню змін до нормативно-правових актів, які встановлюють сферу контролю державних інспекторів; усуненню розбіжностей і приведенню у відповідність до чинного законодавства щодо прав, обов'язків, функцій інспекторів з питань інтелектуальної власності; формуванню штату державних інспекторів та фінансуванню їх діяльності. Важливим є те, що зміни в законодавстві та заходи з удосконалення системи державного управління мають бути спрямовані на забезпечення реалізації прав у сфері інтелектуальної власності. Реалізація запропонованого дозволить продовжити реформування сфери інтелектуальної власності в Україні на засадах гармонізації відносин між публічною адміністрацією й людиною.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 червня 2016 року № 402-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2016-%D1%80#n8>.
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
3. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування : Закон України від 17 січня 2002 року № 2953-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 17. Ст. 121.
4. Про затвердження Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 674. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2002-%D0%BF#Text>.
5. Основні етапи розвитку Державної системи правової охорони інтелектуальної власності. URL: <https://web.archive.org/web/20140830195928/http://sips.gov.ua/ua/2002.html>.
6. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 585. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/585-2016-%D0%BF#Text>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності : Закон України від 16 червня 2020 року № 703-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 45. Ст. 387.
8. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3792-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 13. Ст. 64.
9. Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних : Закон України від 23 березня 2000 року № 1587-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 24. Ст. 183.
10. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування : Закон України від 17 січня 2002 року № 2953-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 17. Ст. 121.
11. Про державну підтримку кінематографії в Україні : Закон України від 23.03.2017 № 1977-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 20. Ст. 240.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 07 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
13. Регіональні Координаційні ради сприятимуть боротьбі з порушеннями прав інтелектуальної власності. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246408893&cat_id=248446167.
14. Розпочала роботу Рада з питань інтелектуальної власності. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=bc7a1618-a630-4003-8ef7-c163c8223f79&title=RozpochalaRobotuRadaZPitanIntelktualnoiVlasnostiPid>.
15. Про встановлення повноважень державних інспекторів з питань інтелектуальної власності : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 27.03.2019 № 518. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c300a921-7775-47b3>.
16. Кірін Р.С., Коротаєв В.М., Хоменко В.Л. Державний ІР-інспектор як суб'єкт адміністративного процесу. *Порушення прав у сфері інтелектуальної власності як підстава адміністративної, кримінальної та цивільної відповідальності* : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, 10 грудня 2019 року; НДІ інтелектуальної власності НАПрН України. К. : Інтерсервіс. 2020. 178 с.
17. Мазуренко С.В. Проблеми адміністративно-правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності: національний та міжнародний досвід. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. С. 383–388.
18. Положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 року № 1315. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-98-%D0%BF#Text>.

Kapitanenko N. Features of the administrative and legal status of the state inspector on intellectual property issues

The article analyzes the administrative and legal status of state inspectors on intellectual property issues. It is determined that the introduction of European living standards and Ukraine's entry into the leading position in the world involves the implementation of reform of intellectual property protection, primarily in the field of intellectual property right implementation. In the context of reform processes, it is important to pay attention to the subjects of legal relations and their status, in particular, the administrative and legal status of state inspectors on intellectual property issues.

The reasons for the creation and the process of formation of the institution of state inspectors on intellectual property issues are considered. It is established that the institution of state inspectors on intellectual property issues has passed all stages of development simultaneously with the process of selecting and building the optimal model of state management of intellectual property field.

It is argued that the implementation of quality state control over compliance with legislation in the field of intellectual property, improving the mechanism of drawing up and submitting protocols and materials on administrative offenses to bodies authorized to consider cases of such offenses, the need for cooperation between law enforcement and regulatory authorities to stop offenses, application of disciplinary actions or penalties provided by law, provides for the resumption and intensification of activities of state inspectors on intellectual property issues.

It is proved that the administrative and legal status of the state inspector on intellectual property issues needs further improvement due to the implementation of certain organizational and legal measures, namely: amendments to regulations that establish the scope of control of state inspectors; elimination of discrepancies and harmonization of the current legislation on the rights, obligations and functions of inspectors on intellectual property issues; formation of the staff of state inspectors and financing of their activity. It is important that changes in legislation, improvement of the public administration system should be aimed at ensuring the implementation of rights in the intellectual property field.

Key words: *administrative and legal status, intellectual property, intellectual property right, implementation of rights, state inspector, control.*

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.14>

Г. Л. Карпушин

аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ЗБІР ЗА МІСЦЯ ДЛЯ ПАРКУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ: АНАЛІЗ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ

Нині з'ясування сутності збору за місця для паркування транспортних засобів не належить до пріоритетних напрямів наукового пошуку вітчизняних правознавців. Залишення зазначеного питання без належного доктринального супроводу, помилкове розуміння правової природи аналізованого фіскального інструментарію ускладнює його ефективне використання. Аргументовано, що до важливіших факторів, формуючих правову природу зазначеного збору, належать його місцевий та майновий характер, а також встановлення специфічного платника податкового платежу (юридичних осіб).

Віднесення збору за місця для паркування транспортних засобів до місцевих податкових платежів ґрунтується на: 1) позиції законотворця, адже його включено до цієї групи податкових платежів; 2) рівні органу, якому чинним законодавством надані повноваження щодо прийняття рішення про справляння податкового платежу на конкретній території. Саме місцеві ради вирішують питання про встановлення наведеного збору; 3) форматі території, на якій передбачено справляння збору (територіальна громада); 4) різновиді бюджету, в який надходить податковий платіж (він є закріпленим обов'язковим платежем, що зараховується виключно до відповідних бюджетів місцевого самоврядування); 5) рівні органу, який здійснює конкретизацію правового механізму збору (зокрема, ставка та порядок сплати збору до бюджету встановлюються відповідною сільською, селищною, міською радою або радою об'єднаних територіальних громад); 6) рівні органу, який приймає «допоміжні» та «дотичні» у контексті аналізованого податкового платежу рішення. Так, віднесенню особи до платника збору чи визначенню земельної ділянки як об'єкта збору передують рішення місцевої ради, відповідно, про уповноваження таких осіб організувати та провадити діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів, про затвердження переліку спеціальних земельних ділянок, відведених для організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів; 7) європейській традиції, згідно з якою оподаткування паркування транспортних засобів (за всього різноманіття) здійснюється за допомогою саме місцевих податків і зборів.

Інший аспект сутнісної характеристики збору за місця для паркування транспортних засобів стосується його належності до майнових податкових платежів. До такого висновку нас спонукають як законодавче визначення зони фіскального докладання зусиль (місця для паркування транспортних засобів), так і результати аналізу предмета та об'єкта оподаткування. Констатується, що у разі формування правового механізму збору законодавець реалізує підхід, притаманний для класичних майнових податків (виходить з передбачуваного середнього доходу, без прив'язки до розміру коштів, що надійшли від підприємницької діяльності).

Ключові слова: місцеві податкові платежі, майнові збори, податкові платежі з юридичних осіб, правова природа, збір за місця для паркування транспортних засобів.

Постановка проблеми. Останніми роками місцева податкова система України перебуває у стані перманентної трансформації, вітчизняний законотворець шукає оптимальних рішень у побудові сучасної моделі місцевого оподаткування, її законодавчого забезпечення.

Натомість реалізовані підходи не завжди є послідовними та виправданими. Наведене повною мірою стосується і правового регулювання справляння збору за місця для паркування транспортних засобів. Зазначений податковий платіж став уже звичним для органів місцевого самоврядування, платників і контролюючих органів. Проте його законодавчу регламентацію

та правозастосування супроводжує низка проблемних моментів. Невирішеним залишається навіть питання щодо правової природи такого обов'язкового платежу, визначення його місця в податковій системі України. Відповідно, вибрані варіанти використання фіскального інструментарію не завжди корелюють сутності зазначеного податкового платежу, ускладнюють досягнення потенційно можливих суспільно корисних результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження податково-правового механізму збору за місця для паркування транспортних засобів зазвичай мають поверховий характер. Таке ставлення до вивчення зазначеного сегменту вітчизняного оподаткування викликане його відносною новизною, адже справляння цього збору в нашій державі було запроваджене тільки з прийняттям Податкового кодексу України (з 1 січня 2011 року), його допоміжним характером у контексті дохідних джерел місцевого рівня. Ще меншою мірою вітчизняні науковці (як правознавці, економісти, так і фахівці з державного управління) концентрують увагу на з'ясуванні сутності збору за місця для паркування транспортних засобів, вивчення його правової природи не належить до пріоритетних напрямів наукового пошуку вітчизняних правознавців. Вчені, які тією чи іншою мірою аналізували наведене питання (І.І. Бабін, О.В. Костяна, А.М. Котенко, С.О. Магопець, В.І. Скоробагач, Л.В. Товкун, В.В. Шалімов, В.В. Ясько), зазвичай торкалися його побіжно, поряд із вирішенням основних завдань своїх досліджень. Відповідно, можна констатувати, що нате пер у фінансово-правовій доктрині України фактично відсутні ґрунтовні спеціалізовані дослідження сутності наведеного місцевого податкового платежу.

Метою статті є аналіз правової природи збору за місця для транспортних засобів та визначення на його основі перспектив вирішення наявних проблемних моментів у правовому регулюванні зазначеного збору.

Виклад основного матеріалу. Як будь-яка новація, впровадження збору за місця транспортних засобів насамперед потребує вирішення загальних, прин-

ципових, сутнісних завдань. До одного з таких завдань належить визначення правової природи зазначеного збору. У наведеному контексті спочатку звернемо увагу на його сутнісну характеристику як місцевого і реального податкового платежу.

Варто зауважити, що нині практично не викликає дискусії віднесення збору за місця для паркування транспортних засобів до місцевих податкових платежів. Зазначена позиція науковців і практиків виправдана кількома підставами. Пануючим фактором, що впливає на формування зазначеної точки зору, є підхід, що реалізований вітчизняним законодавцем. Так, згідно з підпунктом 10.2.1 пункту 10.2 статті 10 Податкового кодексу України [1], збір за місця для паркування транспортних засобів включено до групи місцевих податкових платежів. Водночас необхідно зазначити, що віднесення аналізованого збору до місцевої податкової системи можна вважати цілком виправданим, виходячи і з інших факторів.

По-перше, слід враховувати рівень органу, якому чинним законодавством надані повноваження щодо прийняття рішення про справляння податкового платежу на конкретній території. У нашому випадку варто звернутися до пункту 10.3 статті 10 ПК України [1]. Він закріплює, що саме місцеві ради вирішують питання про встановлення наведеного збору (про «надання йому життя»). Натомість, зважаючи на тотальну автомобілізацію сучасного життя та на тенденцію до укрупнення територіальних громад, із завершенням адміністративної реформи набуває актуалізації питання про відхід від такої практики. Вважаємо, що доцільно включити збір за місця для паркування транспортних засобів до переліку податкових платежів, наведеному у пункті 10.2¹ статті 10 ПК України [1], як таких, що обов'язково устанавлюються місцевими радами (знижуючи таким чином і рівень «довільності» місцевої влади у прийнятті рішень у сфері оподаткування).

По-друге, варто виходити із периметра (формату) території, на якій передбачено справляння податкового платежу. Стосовно збору за місця для паркування транспортних засобів – це конкретна територіальна громада.

По-третє, необхідно враховувати різновид бюджету, в який надходить податковий платіж. Збір за місця для паркування транспортних засобів є закріпленим обов'язковим платежем. Згідно з пунктом 20¹ частини 1 статті 64 Бюджетного кодексу України [2], він зараховується виключно до відповідних бюджетів місцевого самоврядування.

По-четверте, потрібно зважати на рівень органу, який здійснює конкретизацію правового механізму збору (наприклад, підпункт 268¹.4.1 пункту 268¹.4 статті 268¹ ПК України [1] визначає, що ставка та порядок сплати збору до бюджету встановлюються відповідною сільською, селищною, міською радою або радою об'єднаних територіальних громад).

По-п'яте, належить мати на увазі рівень органу, який приймає «допоміжні» та «дотичні» у контексті аналізованого податкового платежу рішення. Так, віднесенню конкретної особи до платника збору чи визначенню земельної ділянки як об'єкта збору передують рішення місцевої ради, відповідно, про уповноваження таких осіб організувати та провадити діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів, про затвердження переліку спеціальних земельних ділянок, відведених для організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів.

По-шосте, Україна повинна рухатись у руслі сталих європейських (та і світових) традицій, відповідно до яких оподаткування паркування транспортних засобів (за всього його різноманіття) здійснюється за допомогою саме місцевих податків і зборів.

Інший важливий аспект змістової характеристики аналізованого збору передбачає з'ясування його приналежності до майнових (реальних) податкових платежів. У наведеному контексті варто передусім зауважити, що така властивість збору за місця для паркування транспортних засобів залишається нерозкритою як у дослідженнях фахівців-економістів, так і в роботах правознавців. Зазвичай, окреслюючи периметр оподаткування майна, науковці стверджують, що нині воно представлено податком на землю, податком

на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та транспортним податком [3, с. 149; 4, с. 68; 5, с. 78]. Подібної позиції дотримуються й деякі інші вчені, натомість, вони базують своє бачення кола майнових податків на позиції законодавця, посилаючись у цьому контексті на ст. 265 ПК України [6, с. 159], а також, посилаючись на чинне податкове законодавство, визначають склад податку на майно, оперуючи категорією «плата за землю» замість «податку на землю» [7, с. 3; 8, с. 194]. Вочевидь, у цьому разі ми маємо справу з певним стереотипом, науковці рухаються за інерцією, не звертаючи увагу на зміни, що відбулися в податковому законодавстві з прийняттям Податкового кодексу України, і у характеристиці збору за місця для паркування транспортних засобів обмежуються віднесенням його тільки до місцевих платежів [9, с. 291–292; 10, с. 710–711; 11, с. 88], до місцевих зборів [11, с. 93; 12, с. 11; 13, с. 13; 14, с. 192], не поглиблюючи пошук за рахунок інших класифікаційних критеріїв. Про поверховий характер наукового аналізу свідчить плутанина, якої дослідники припускаються навіть у назві платежу [9, с. 291, 293] – поряд з його легальною назвою використовується така конструкція, як «збір на місце для паркування транспортних засобів».

Не згадується збір за місця для паркування транспортних засобів і у контексті оцінки кількісно-якісної структури майнових податків у національних податкових системах країн ЄС та України [15, с. 109], під час аналізу оподаткування майна в країнах ЄС та Україні [16, с. 111]. Проте якщо стосовно Європейського Союзу такий підхід є цілком виправданим, то стосовно нашої держави – хибним. Вітчизняні новації законодавчої регламентації справляння збору за місця для паркування транспортних засобів розходяться з традиційними підходами, реалізованими в оподаткуванні паркування автотранспорту в ЄС. Не поринаючи у дискусію щодо їх доцільності, зауважимо, що ці відмінності мають принциповий характер. На користь наведеної тези звернемося спочатку до назви розділу XII ПК України – «Податок на майно». Зрозуміло, що законотворець таким чином

суттєво звужує «кордони» забезпечувального впливу цього нормативного утворення. Але нас цікавить інший аспект. Можливо, не випадково в назві розділу міститься категорія «майно», зрештою два з чотирьох місцевих платежів вважаються майновими. Своєю чергою назва статті 268¹ ПК України вже визначає зону фіскального прикладання зусиль – місця для паркування транспортних засобів. Тобто предметом оподаткування є майно – земля, земельна ділянка (чи не старший з наявних предметів оподаткування). Відповідно, об'єктом збору є земельні ділянки державної або комунальної форми власності, які згідно з рішенням місцевої ради спеціально відведені для забезпечення паркування транспортних засобів [13, с. 13]. Водночас вітчизняний законотворець у формуванні правового механізму збору виходить з передбачуваного середнього доходу, без прив'язки до розміру коштів, що надійшли від підприємницької діяльності. Саме такий підхід притаманний для класичних майнових податків.

Деталізуючи визначення збору за місця для паркування транспортних засобів як майнового, варто звернутися до висновку І.Є. Криницького, який за наслідками аналізу структури майнових податків виокремлює «податки на майно» та «податки на зміну майнового стану», які являють собою окремі класифікаційні групи майнових податків [16, с. 15]. Податкові відносини у разі володіння й користування майном містять як динамічний складник («рух» речей від одного власника до іншого), так і статичний складник (що визначає сутність терміна «оподаткування майна») [17, с. 8]. Саме до останньої групи, до податкових платежів на майно, на нашу думку, належить збір за місця для паркування транспортних засобів, адже він пов'язаний виключно з володінням майном, а не з його передачею (відчуженням).

Розкриваючи правову природу збору на місця для паркування транспортних засобів як категорії, що має комплексний характер, як інтегративного утворення, не можна оминати увагою ще кілька аспектів. Так, слід зауважити, що у контексті платника збору він не є універсальним

платежем. Вітчизняний законодавець встановлює специфічного платника збору – суб'єкта, що здійснює підприємницьку діяльність, а саме: юридичних осіб (їх відділення, представництва), а також осіб, прирівняних до юридичних осіб у правовому статусі (фізичних осіб-підприємців). При цьому як фінансово-доктринальні напрацювання, так і категоричний припис Податкового кодексу України практично виключають спори стосовно зазначеного основного елементу податково-правового механізму. Водночас до ракурсу, що також не можна віднести до дискусійного, варто віднести визначення аналізованого збору як прямого податкового платежу. Збір за місця для паркування транспортних засобів належить до прибутково-майнових податкових платежів. Жодні підстави для іншого рішення, на наш погляд, відсутні. Напроти, використання законодавцем у назві зазначеного платежу терміна «збір» навряд чи є вдалим. Такий підхід суперечить законодавчому визначенню збору як обов'язкового платежу до відповідного бюджету або на єдиний рахунок, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій (пункт 6.2 статті 6 ПК України) [1]. Вважаємо, що збір за місця для паркування транспортних засобів варто характеризувати як обов'язковий, нецільовий, безоплатний, безповоротний грошовий платіж до відповідного бюджету, що справляється згідно з Податковим кодексом України та має безумовний характер. Відповідно, щодо нього більш справедливо вживати термін «податок».

Висновки і пропозиції. Правову природу збору за місця для паркування транспортних засобів доцільно розкривати через його характеристику як місцевого, реального (на майно), прямого податку із суб'єктів господарювання (юридичних осіб та осіб, прирівняних до них за правовим статусом), що організують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для

платного паркування та спеціально відведених автостоянках. Саме таке розуміння властивостей зазначеного податкового платежу дозволить забезпечити ефективну реалізацію його функцій, здійснити адекватну законодавчу регламентацію. Так, задля легального визначення зазначеного обов'язкового платежу як податку необхідно здійснити відповідну корекцію окремих статей Податкового кодексу України (зокрема, статей 10 та 268¹).

Список використаної літератури:

1. *Голос України* від 4 грудня 2010 р. № 229/229 – 230.
2. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
3. Нестеренко А.С. Майновий податок – транспортний податок як основа функціонування місцевих бюджетів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 149–151.
4. Раделицький Ю.О., Галамай Р.Я., Симанич Н.Б. Імплементация досвіду ефективного адміністрування майнових податків розвинених країн у вітчизняну практику. *Економіка та держава*. 2019. № 1. С. 68–72.
5. Нестеренко А.С. Майновий податок – податок на нерухомість як основа функціонування місцевих бюджетів в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 17. Том. 1. С. 78–82.
6. Діденко Л.В. Роль майнових податків з фізичних осіб у формуванні місцевих бюджетів. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України* : електронне наукове видання. № 2. С. 157–166. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Znprnudps/index.html>. 2017.
7. Кригіна Д.Г. Правове регулювання податків на майно в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2018. 183 с.
8. Сорока Р.С., Пилипенко С.М. Місце майнових податків у формуванні доходів місцевих бюджетів України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна*. 2018. № 2. С. 192–202.
9. Шалімов В.В., Магопець С.О. Збір за місце для паркування транспортних засобів у системі місцевих податків і зборів України. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2014. Вип. 26. С. 291–299.
10. Костяна О.В., Ясько В.В. Особливості справляння збору за місце для паркування транспортних засобів на прикладі міста Чугуєва. *Глобальні та національні проблеми економіки* : електронне наукове фахове видання. 2017. Вип. 16. С. 710–714.
11. Товкун Л.В. Місцеві податки та збори як складники податкової системи України: їх особливості та розвиток. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 85–96.
12. Скоробагач В.І. Правове регулювання місцевих податків та зборів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 20 с.
13. Бабін І.І. Правова природа збору за місце для паркування транспортних засобів. *Збірник тез III Міжнародної науково-практичної конференції «Наукові пошуки у III тисячолітті: соціальний, правовий, економічний та гуманітарний виміри»*. Кропивницький : ПВНЗ КІДМУ, 2018. С. 12–14.
14. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 6: Фінансове право. / Редкол.: М.П. Кучерявенко (голова) та ін. Харків : Право, 2020. 616 с.
15. Педь І.В., Лисенков Ю.М., Мельник О.Я. Оподаткування майна в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2012. № 4. С. 107–113.
16. Криницький І.Є. Правове регулювання оподаткування майна : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 173 с.
17. Рябуш Л.А. Правове регулювання оподаткування доходу, отриманого з продажу (обміну) об'єктів нерухомого та рухомого майна : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 19 с.

Karpushyn H. Vehicle parking fee: analysis of legal nature

Currently, clarifying the essence of the fee for parking spaces for vehicles is not one of the priority areas of scientific research of domestic jurists. Leaving the outlined issue without proper doctrinal support, misunderstanding the legal nature of the analyzed fiscal tools complicates its effective use. It is argued that the most important factors forming the threefold legal nature of the outlined fee include its local and property nature, as well as the establishment of a specific taxpayer (legal entities).

Attribution of the fee for parking spaces for vehicles to local tax payments is based on: 1) the position of the legislator, because it is included in this group of tax payments; 2) levels of the body to which the current legislation gives the authority to make a decision on making a tax payment in a particular area. It is the local councils that decide on the establishment of this fee; 3) the format of the territory on which the collection is provided (territorial community); 4) the type of budget in which the tax payment is received (it is a fixed mandatory payment, which is credited exclusively to the relevant local government budgets); 5) the levels of the body that specifies the legal mechanism of the fee (in particular, the rate and procedure for payment of the fee to the budget are set by the relevant village, town, city council or council of amalgamated territorial communities); 6) levels of the body that makes "auxiliary" and "relevant" decisions in the context of the analyzed tax payment. Thus, the assignment of a person as the taxpayer or the definition of land as the object of collection is preceded by the decision of the local council, respectively, on the authorization of such persons to organize and conduct parking activities to ensure parking of vehicles; 7) European tradition, according to which the taxation of parking of vehicles (for all its variety) is carried out with the help of local taxes and fees.

Another aspect of the essential characteristics of the fee for parking spaces for vehicles relates to its belonging to the property tax payments. This conclusion is prompted by both the legislative definition of the fiscal effort zone (parking space for vehicles) and the results of the analysis of the subject and object of taxation. It is stated that in forming the legal mechanism of collection, the legislator implements the approach inherent in the classic property taxes (based on the estimated average income, without reference to the amount of funds received from business activities).

Key words: local tax payments, property fees, tax payments from legal entities, legal nature, fee for parking spaces for vehicles.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.15>

Ю. Ф. Лавренюк

кандидат наук із державного управління,
докторант

Національного університету «Одеська юридична академія»

«АДМІНІСТРАТИВНА СПРАВА» ЯК ІНТЕГРАТИВНЕ ПОНЯТТЯ (НА ПРИКЛАДІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЩОДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ)

Статтю присвячено розкриттю інтегративного характеру поняття «адміністративна справа» (на прикладі адміністративних справ щодо публічного адміністрування у сфері економіки) як такого, що об'єднує в собі матеріально-правовий і процесуальний аспекти відповідних справ і відображає їхній зв'язок, визначення на цій основі актуальних напрямів подальшого розвитку науки адміністративного права.

Поняття «адміністративна справа» розглянуто як інтегративну категорію, що містить як матеріально-правові обставини публічно-правового спору, так і обставини розгляду відповідної адміністративної справи. Доведено, що виокремлення поняття «адміністративна справа» щодо публічного адміністрування у сфері економіки має гносеологічне та герменевтичне значення як для науки адміністративного права, так і для практики правозастосування в адміністративному судочинстві. Зокрема, наукове значення виокремлено в такому. По-перше, інтегративне поняття «адміністративна справа» зображає ключові смисли правосуддя, що виділяються в сучасній філософії права (форма здійснення судової влади; правозастосування; розв'язання конфлікту та інші). По-друге, його виділення створює підстави для уточнення термінології назв наукових досліджень: предметом судового розгляду постає не публічно-правовий спір, а адміністративна справа. Обґрунтовано практичне значення: поняття «адміністративна справа» зображає момент початку адміністративного процесу та всі процесуальні обставини розгляду конкретного спору в тісному взаємозв'язку з матеріально-правовими обставинами; є точкою логічного зв'язку особливостей матеріально-правових відносин конкретного спору та процесуальних особливостей його розгляду; характеризує адміністративну юрисдикцію відповідної адміністративної справи. Перспективним напрямом подальшого розвитку науки адміністративного права визначено опрацювання процесуального контенту цього поняття та його зв'язку з матеріально-правовим змістом поняття «публічно-правовий спір».

Ключові слова: адміністративна справа, публічно-правовий спір, адміністративна юрисдикція, системний підхід, публічне адміністрування у сфері економіки, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Дослідження процесуальних особливостей розгляду справ щодо публічного адміністрування у сфері економіки звертає увагу на тісний взаємозв'язок між специфікою матеріальних правовідносин, що становлять предмет спору, та особливостями процесуальної форми їх розгляду. У цьому контексті привертає увагу поняття «справа адміністративної юрисдикції», яке лише нещодавно почало отримувати увагу на сторінках юридичної літератури [1, с. 72].

Можна стверджувати про ширший характер вказаного поняття, ніж поняття публічно-правового спору, що отримало ширшу увагу в наукових дослідженнях, оскільки додається така ознака, як передача відповідного спору на розгляд адміністративного суду. З огляду на такий комплексний характер цього поняття вважаємо його опрацювання перспективним для подальшого дослідження адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 4 КАС України адміністративною справою вважається

публічно-правовий спір, переданий на розгляд і вирішення адміністративного суду. Особливості обставин справ, пов'язаних із публічним адмініструванням у сфері економіки, зумовили виділення вказаних справ в окрему категорію в Єдиному державному реєстрі судових рішень, а також у звітах щодо судової статистики [2]. Змістовно категорія публічно-правового спору охоплює тільки деякі обставини розгляду конкретної адміністративної справи, що отримали закріплення в законодавстві про адміністративне судочинство – сторони. Інші обставини (предмет, підстава) опосередковуються адміністративним матеріальним законодавством. Тому категорія «адміністративна справа» зображає конкретні обставини – як матеріальні, так і процедурні – комплексно та у взаємозв'язку. Відповідно, її опрацювання дасть змогу створити зв'язок між специфікою матеріальних обставин конкретного публічно-правового спору стосовно публічного адміністрування у сфері економіки та процесуальними особливостями його розгляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення поняття адміністративної справи загалом і в досліджуваній сфері зокрема не отримала широкої уваги в науковій літературі. Можна зазначити тільки поодинокі напрацювання: В.Г. Перепелюк [1, с. 72], К.С. Пашенко [3], А.Ю. Осадчий [4]. Утім, зазначений інтегративний характер досліджуваного поняття не отримав у цих дослідженнях належної уваги.

Мета статті. Тому актуальним є розкриття інтегративного характеру поняття «адміністративна справа» (на прикладі адміністративних справ щодо публічного адміністрування у сфері економіки) як такого, що об'єднує в собі матеріально-правовий і процесуальний аспекти відповідних справ і зображає їхній зв'язок, визначення на цій основі актуальних напрямів подальшого розвитку науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Основою законодавчо закріпленого поняття адміністративної справи є поняття публічно-правового спору (п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України). Публічно-правовий

спір розуміється як один із видів правових спорів, суб'єктами якого є учасники публічно-правових відносин, а предметом – об'єкт таких відносин. Публічно-правовий спір існує через неоднакове тлумачення або неналежне застосування норм публічного права [5, с. 771]. З наведеного випливає висновок про суто матеріально-правовий характер поняття публічно-правового спору.

У філософії правосуддя, використовуючи різні підходи, виділяють декілька смислів правосуддя: владний (форма здійснення влади); правореалізаційний (судове правозастосування); правозахисний (судовий захист); резолютивний (розв'язання конфлікту); балансуєчий (судове балансування). Зазначений перелік є відкритим. Водночас розмежовуються змістово-сутнісні та формальні ознаки правосуддя. Перші характеризуються мірою реалізації справедливості та ефективності поновлення суб'єктивних прав. Другі – визначеною процесуальною формою здійснення правосуддя [6, с. 990]. Отже, філософія права розглядає правосуддя як єдине явище, що має формальний і змістовий бік.

Юридична справа традиційно розглядається як предмет будь-якої правової форми діяльності, зокрема й судової, що ґрунтується на положеннях закону й тягне юридичні наслідки [7, с. 8]. Такий підхід має наступність й у сучасних наукових напрацюваннях. Наприклад, В.Г. Перепелюк, досліджуючи проблематику сутності судової справи, вказує про неї як про публічно-правовий спір, переданий на розгляд до адміністративного суду. Водночас учений зазначає про характерність збігу елементів публічно-правового спору й елементів адміністративної справи. Надалі вчений аналізує проблематику впливу специфіки судової справи на процесуальні особливості її розгляду, такі як: строки розгляду, наявність особливих передумов звернення до суду, правила підсудності та інші [1, с. 75, 86–87]. Підтримуючи В.Г. Перепелюка в частині розмежування змісту понять «публічно-правовий спір» і «судова справа», вважаємо за необхідне враховувати процесуальну частину (або зовнішню форму) здійснення правосуддя

як критерію формування поняття адміністративної справи. Така частина отримала своє закріплення у відповідних положеннях КАС України, що зображають рух адміністративної справи протягом її розгляду: власне звернення публічно-правового спору; справа як сукупність обставин, що є предметом перевірки та оцінки в контексті принципів змагальності та диспозитивності; час і місце розгляду справи як об'єкт повідомлення сторони; розв'язання питань, пов'язаних із відкриттям провадження у справі; підготовка справи до розгляду; розгляд справи по суті (п. 4 ч. 3 ст. 2, п. 1 ч. 1 ст. 4, ч. 5 ст. 5, ч. 1 ст. 169, ч. 1 ст. 173, ст. 192 КАС України).

Фактично на всіх стадіях адміністративного судочинства йдеться передусім про адміністративну справу, а не про публічно-правовий спір. Водночас, відповідно до ст. 192 КАС України, завданням розгляду адміністративної справи по суті визначається розв'язання публічно-правового спору. З викладеного випливає висновок про можливість виділення процесуального змісту поняття «адміністративна справа», що охоплює собою обставини розгляду адміністративної справи адміністративним судом із моменту її передання на розгляд. Такі обставини зазвичай не пов'язані з матеріально-правовими підставами й обставинами публічно-правового спору.

В.Г. Перепелюк вказує на тісну взаємодію між матеріальними обставинами публічно-правового спору та процесуальними особливостями його розгляду [1, с. 86]. Такий висновок підтверджується й наведеним положенням ст. 192 КАС України щодо тісного взаємозв'язку понять «публічно-правовий спір» та «адміністративна справа». З огляду на викладене є підстави виділяти комплексний зміст поняття «адміністративна справа».

У разі розгляду справи щодо оскарження нормативно-правового акта у сфері економіки можуть зачіпатись інтереси значного кола осіб, а отже – актуалізується проблематика участі громадськості в розгляді відповідної адміністративної справи. Водночас відповідні громадські організації можуть не бути суб'єктами спірних правовідносин (ч. 2 ст. 264 КАС України). Від-

повідно, факт їхньої участі матиме переважно процесуальне значення. Можна навести й інші приклади процесуальних особливостей розгляду адміністративних справ у сфері публічного адміністрування економікою: строки розгляду адміністративних справ (підвищене значення має оперативність), порядок оскарження рішення суду у справі, перспективність участі фахівця зі спеціальними знаннями у сфері економіки в таких справах.

Поняття адміністративної справи отримало розвиток у юридичній літературі і як засіб розмежування адміністративної та інших судових юрисдикцій, а також адміністративної форми захисту суб'єктивних прав. Зокрема, вказується на випадки зміни законодавчого врегулювання юрисдикції таких справ, як справи щодо: приватизації об'єктів державної власності; окремих справ, що виникають із правовідносин соціального забезпечення [1, с. 77, 84–86]. У цьому контексті варто навести справу. Хоча загалом справам щодо публічного адміністрування у сфері економіки не характерна зміна юрисдикції або наявність спірних питань щодо неї.

Висновки і пропозиції. Отже, поняття «адміністративна справа» є інтегративною категорією, що передбачає як матеріально-правові обставини публічно-правового спору, так і обставини розгляду відповідної адміністративної справи. Виокремлення поняття «адміністративна справа» щодо публічного адміністрування у сфері економіки має гносеологічне та герменевтичне значення як для науки адміністративного права, так і для практики правозастосування в адміністративному судочинстві. Зокрема, наукове значення полягає в такому. По-перше, інтегративне поняття «адміністративна справа» зображає ключові смисли правосуддя, що виділяються в сучасній філософії права (форма здійснення судової влади; правозастосування; розв'язання конфлікту та інші). По-друге, його виділення створює підстави для уточнення термінології назв наукових досліджень: предметом судового розгляду постає не публічно-правовий спір, а адміністративна справа. Практичне значення полягає в тому, що поняття «адміністративна справа» зобра-

жає момент початку адміністративного процесу (передання публічно-правового спору на розгляд адміністративного суду) та всі процесуальні обставини розгляду конкретного спору в тісному взаємозв'язку з матеріально-правовими обставинами; є точкою логічного зв'язку особливостей матеріально-правових відносин конкретного спору та процесуальних особливостей його розгляду (строки розгляду й оскарження рішення суду, необхідність залучення спеціаліста, участь громадськості та інші); характеризує адміністративну юрисдикцію відповідної адміністративної справи. Перспективним напрямом подальшого розвитку науки адміністративного права потрібно визначити подальше опрацювання процесуального контенту цього поняття та його зв'язку з матеріально-правовим змістом поняття «публічно-правовий спір». Крім того, зазначене поняття здатне стати основою для подальшого дослідження процесуальних особливостей розгляду адміністративних справ щодо публічного адміністрування у сфері економіки. Зокрема, сьогодні в контексті забезпечення ефективності правосуддя та з урахуванням специфічних вимог щодо публічного адміністрування у вказаній сфері ключового значення набуває проблематика оперативності здійснення правосуддя.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. 288 с.
2. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2019 рік. *Судова влада України. Судова статистика. 2019 рік.* URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019 (дата звернення: 23.02.2021).
3. Пашенко К.С. Термінові справи в адміністративному судочинстві України у контексті процесуальних зловживань. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 5. С. 190–193 http://www.lsej.org.ua/5_2019/47.pdf (дата звернення: 23.02.2021).
4. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 62. С. 36–43.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
6. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків : Право, 2017. Т. 2: Філософія права / редкол.: С.І. Максимов (голова) та ін. 1128 с.
7. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков : Вища школа, 1983. 192 с.

Lavreniuk Yu. "Administrative case" as an integrative concept (on the example of administrative cases on public administration in the field of economics)

The article is devoted to the disclosure of the integrative nature of the concept of "administrative case" (on the example of administrative cases on public administration in the field of economics) as one that combines substantive and procedural aspects of relevant cases and reflects their relationship, definition on this basis current areas of further development of the science of administrative law.

The concept of "administrative case" is considered as an integrative category, which includes both the substantive and legal circumstances of a public law dispute, and the circumstances of the relevant administrative case. It is proved that the separation of the concept of "administrative case" in relation to public administration in the field of economics is epistemological and hermeneutic significance, both for the science of administrative law and for the practice of law enforcement in administrative proceedings. Yes, the scientific significance is highlighted in the following. First, the integrative concept of "administrative case" reflects the key meanings of justice, which stand out in the modern philosophy of law (form of judicial power; law enforcement; conflict resolution and others). Secondly, its selection creates grounds for clarifying the terminology of the names of scientific research: the subject of litigation is not a public law dispute, but an administrative case. Reasonable practical significance: the concept of "administrative case" reflects the moment of the beginning of the administrative process and all the procedural circumstances of consideration of a particular dispute in close connection with the substantive legal circumstances; is a point of logical connection of features

of material and legal relations of concrete dispute and procedural features of its consideration; characterizes the administrative jurisdiction of the relevant administrative case. A promising direction for the further development of the science of administrative law is the further elaboration of the procedural content of this concept and its connection with the substantive content of the concept of "public law dispute".

Key words: *administrative case, public law dispute, administrative jurisdiction, system approach, public administration in the field of economics, administrative proceedings.*

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.16>**В. П. Лещинський**кандидат наук із державного управління
Київського національного університету будівництва та архітектури

СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЙ «ЗАКОННІСТЬ» І «ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА» У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено розкриттю співвідношення сутності категорій «законність» і «верховенство права» у сфері дозвільної діяльності, визначенню на підставі цього подальших напрямів розвитку категорії дозвільної діяльності, зокрема, щодо сфери містобудування.

Вказано, що стосовно співвідношення принципів верховенства права й законності в юридичній літературі немає єдиних позицій. Спроби виділити самостійний зміст законності наштовхуються на той факт, що всі «формальні» вимоги до чинного законодавства, які, на перший погляд, могли б охоплюватись нею (прозорість, демократичний характер процедури ухвалення законів, підзвітність, якість закону та інші), насправді мають свої корені в положеннях саме верховенства права, насамперед таких, як справедливність, що передбачає, зокрема, і прозорість закону та порядку його ухвалення, і доступність, й інші наведені «формальні» вимоги. Застосовуючи зазначене положення щодо дозвільної діяльності, враховано особливості цієї сфери суспільних відносин. На цій підставі обґрунтовується необхідність значного збереження позитивістських засад правового регулювання.

Доведено, що принцип верховенства права має вихідне значення для правотворчої та правозастосовної діяльності у сфері дозвільної системи. Законність у сфері дозвільної діяльності розглянуто не тільки як правовий принцип, але і як метод державного управління та правовий режим існування та розвитку відносин, що виникають через здійснення дозвільної діяльності. Таке широке тлумачення законності зумовило розгляд її у площині не тільки правозастосовної діяльності, але й правотворчої діяльності, про яком є діяльність уповноважених та інших суб'єктів щодо розвитку правового регулювання дозвільної діяльності. Перспективами подальшого розвитку сутності вказаних принципів, а також змісту категорії «дозвільна діяльність», зокрема, у сфері містобудування визначено уточнення критеріїв співвідношення зазначених принципів.

Ключові слова: законність, верховенство права, правовий вплив, дозвільна діяльність, містобудування, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Під час характеристики співвідношення принципів верховенства права й законності в юридичній літературі немає єдиних позицій. Спроби виділити самостійний зміст законності наштовхуються на той факт, що всі «формальні» вимоги до чинного законодавства, які, на перший погляд, могли б охоплюватись нею (прозорість, демократичний характер процедури ухвалення законів, підзвітність, якість закону та інші), насправді мають свої корені в положеннях саме верховенства права, насамперед таких, як справедливність, що передбачає, зокрема, прозорість закону та

порядку його ухвалення, і доступність та інші наведені «формальні» вимоги. Застосовуючи зазначене положення щодо дозвільної діяльності, потрібно враховувати особливості цієї сфери суспільних відносин, що зумовлюють необхідність значного збереження позитивістських засад правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окреслена проблематика не отримала належної уваги науковців. Дотичні публікації стосуються: критеріїв законності (Ю.М. Оборотов, 2008 р.), сутності дозвільної діяльності (О.В. Джафарова, 2015 р.), співвідношення принципу верховенства права та принципу законності в цивільному судовому процесі

(О.С. Ткачук, 2016 р.). Крім того, підлягають врахуванню напрацювання інших дослідників із дотичної проблематики, таких як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.В. Зайчук, А.Ф. Крижанівський, Н.М. Крестовська, Р.В. Ленівський, О.В. Петрішин, М.М. Романяк, І.В. Солошкіна, О.В. Харитонов та деяких інших.

Метою статті є розкриття співвідношення сутності категорій «законність» і «верховенство права» у сфері дозвільної діяльності, визначення на підставі цього подальших напрямів розвитку категорії дозвільної діяльності, зокрема, щодо сфери містобудування.

Виклад основного матеріалу. Визначення подальших перспектив співвідношення принципу верховенства права та принципу законності передбачає врахування наукових надбань стосовно сутності верховенства права як передусім принципу національної правової системи. Сьогодні поняття верховенства права отримало значну увагу в науковій юридичній літературі, а також в окремих позиціях Конституційного Суду України.

Категорія «верховенство права» є надзвичайно широкою та може використовуватись як модель чи спосіб організації влади держави в суспільстві. Зазначене відповідає «широкому» розумінню цієї категорії. У вузькому розумінні верховенство права розглядається як модель співвідношення права та закону. В обох випадках верховенство права розглядається насамперед як принцип [1, с. 335]. За визначенням С.В. Шевчука, сутність сучасного принципу верховенства права полягає в пануванні права (передусім з його природно-правових засад) над політичною волею держави [2, с. 27]. Схожу позицію займає й Конституційний Суд України у своєму відомому рішенні у справі, де вказується про пріоритет вимог моралі та справедливості й інших правових цінностей над суто позитивними приписами [3].

У сучасній теорії права підтримується висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) в доповіді про верховенство права (2011 рік), відповідно до якого законність розглядається як один з елементів вер-

ховенства права. Положення принципу верховенства права проявляються у змісті законності в таких вимогах, як прозорість, демократична процедура ухвалення законів, підзвітність та інші [1, с. 335]. Інші вчені наголошують не на формальних критеріях законності, а на змістовних, зокрема на заснуванні законності на визнанні людини та її потреб найвищою цінністю [4, с. 6]. Такі позиції узгоджуються з поглядами провідних фахівців у питаннях законності, що виділяють поняття «правозаконності» на фактично подібних засадах [5, с. 489–490].

О.С. Ткачук, досліджуючи питання принципу верховенства права як стандарту судового тлумачення та правозастосування, визначає співвідношення між принципами верховенства права та законності, враховуючи практику суб'єктів міжнародного права: Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) та Венеційської комісії. Зокрема, виділяється формальний і змістовий аспекти законності. Перший полягає в наявності правового регулювання конкретної ситуації (з позиції правотворення) та належного тлумачення й застосування наявного правового регулювання (з позиції правозастосування). Змістовий аспект законності полягає у «правовому» змісті наявних норм законодавства [6, с. 315]. Попри висловлення цієї позиції щодо передусім судового правозастосування, необхідно вказати на її перспективність. Тому варто приєднатися до викладеної вище позиції представників теорії права, що законність має розглядатись як елемент принципу верховенства права. До того ж його зміст перебуває в межах змісту принципу верховенства права.

О.В. Джафарова спирається на науковий підхід Д.М. Бахраха щодо виокремлення ступенів свободи з реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів: повна свобода, але з обов'язковим повідомленням суб'єкта публічної влади про намір щодо реалізації суб'єктивного права; обов'язок зареєструвати свої дії щодо реалізації прав; обов'язок отримати дозвіл на реалізацію свого права; можливість застосування суб'єктом публічної влади дискреційних повноважень під

час розв'язання питання щодо видачі дозволу; повна несвобода [7, с. 32–33; 8, с. 24]. Вчена виокремлює чотири перші ступені свободи, що реалізуються в результаті здійснення дозвільної діяльності. Крім того, не викликає заперечень твердження вченої про визнання дозвільної діяльності як основного державного інструмента для забезпечення балансу приватного та публічного інтересу [9, с. 11]. Схоже сутність дозвільної діяльності характеризує О.В. Харитонов. З положень, що наводяться дослідником, можна виокремити такі ознаки дозвільної діяльності. По-перше, призначення: забезпечення балансу та безпеки у правовідносинах між владою та приватною особою. По-друге: існування особливої суспільної небезпеки в певній сфері суспільних відносин [10, с. 173–174].

Отже, суто публічно-правовий характер відносин дозвільної діяльності, безпосередній вплив їхньої реалізації на виникнення суб'єктивних прав та обов'язків, а також інші їхні характерні риси визначають необхідність збереження примату позитивістських засад їхнього правового регулювання. Водночас особливістю співвідношення принципів верховенства права та законності на стадії правореалізації є неможливість суб'єкта публічної влади відступити на власний розсуд від положень закону, які в конкретному випадку видаються йому «неправовими», тобто такими, що за своїм змістом не відповідають принципу верховенства права. Це ставить відповідний акцент із позиції правотворення щодо приділення законодавцем значної уваги змісту нормативно-правових актів, які ухвалюються в цій сфері. У випадку ж наявності хиб правового регулювання (прогалин або колізій) значення положення принципу верховенства права зберігається як керівні засади для діяльності суб'єктів публічної влади.

У юридичній літературі з адміністративного права усталеним є сприйняття законності не тільки як правового принципу, що передбачає певні вимоги до правової дійсності, але і як методу державного управління, а також режиму існування та розвитку суспільних відно-

син [11, с. 270]. Така позиція дає змогу врахувати соціальний зміст цієї категорії у взаємозв'язку з її правовою формою, що відповідає вимогам справедливості як основного правового імперативу, а також ілюструє стабілізуючу функцію правового регулювання. Не викликає сумнівів позиція, що наводиться в юридичній літературі щодо вимоги врахування принципів і напрямів законодавчої політики держави під час ухвалення правових рішень, а також що в такий спосіб розв'язується проблема відповідності законодавства поточним суб'єктивним та об'єктивним запитам [12, с. 52].

Тому наведене вище твердження щодо можливості розглядати законність не тільки як правовий принцип, але і як метод державного управління та правовий режим, можна вважати справедливим стосовно майже всіх публічних правовідносин, зокрема правовідносин у сфері дозвільної діяльності. Це дає змогу доповнити наукові напрацювання (наприклад: О.В. Харитонов (2004 р.) [10], І.В. Солошкіна (2006 р.) [13], М.М. Романяк (2010 р.) [14] та інші), які традиційно розглядали дозвільну діяльність переважно на рівні правозастосування (розв'язання питань щодо видачі документів дозвільного характеру).

У цьому зв'язку слушною є позиція О.В. Джафарової щодо широкого розуміння поняття дозвільної діяльності, що передбачає не тільки власне правозастосування (зокрема, видачу дозволів), але й діяльність щодо формування політики держави у сфері дозвільної системи (регуляторна політика) [9, с. 22].

Висновки і пропозиції. Принцип верховенства права має вихідне значення для правотворчої та правозастосовної діяльності у сфері дозвільної системи. Законність у сфері дозвільної діяльності має розглядатися не тільки як правовий принцип, але і як метод державного управління та правовий режим існування та розвитку відносин, що виникають через здійснення дозвільної діяльності. Таке широке тлумачення законності передбачає розгляд її у площині не тільки правозастосовної діяльності, але й правотворчої діяльності, проявом якої є діяльність уповноважених

та інших суб'єктів щодо розвитку правового регулювання дозвільної діяльності. Перспективами подальшого розвитку сутності вказаних принципів, а також змісту категорії «дозвільна діяльність», зокрема, у сфері містобудування є уточнення критеріїв співвідношення зазначених принципів.

Список використаної літератури:

1. Теорія держави і права: підруч. / О.В. Петришин та ін.; за ред. О.В. Петришин. Харків : Право, 2015. 368 с.
2. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / голова редкол.: О.В. Петришин. 2017. 952 с.
3. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45 (26.11.2004). Ст. 2975.
4. Оборотов Ю.Н. Аксионормативные начала правопорядка. *Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри* : міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 червня 2008 р. Одеська національна юридична академія; уклад. А.Ф. Крижанівський, Н.М. Крестовська; за заг. ред. Ю.М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2008. 266 с.
5. Скаун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
6. Ткачук О.С. Проблеми реалізації судової влади у цивільному судочинстві : монографія. Харків : Право, 2016. 600 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Москва : Бек, 1996. 355 с.
8. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні : адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 625 с.
9. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні : адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 39 с.
10. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. Харків, 2004. 198 с.
11. Адміністративне право : підручник / за ред. Ю.П. Битяка та ін. Харків : Право, 2013. 656 с.
12. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упоряд: Андрійко О.Ф. (кер. кол.), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є. та ін.; за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
13. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2006. 176 с.
14. Романяк М.М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. 183 с.

Leshchynskiy V. Essence of categories "legality" and "rule of law" in the field of permitting activity: comparative aspect

The article is devoted to the disclosure of the relationship between the essence of the categories "legality" and "rule of law" in the field of licensing, determining on this basis the further development of the category of licensing, including in the field of urban planning.

It is stated that there are no common positions in the legal literature regarding the relationship between the principles of the rule of law and legality. Attempts to identify the independent content of legality are based on the fact that all the "formal" requirements for existing legislation that, at first glance, could be covered by it (transparency, democratic nature of the law-making process, accountability, quality of law, etc.) actually have their roots in the provisions of the rule of law, primarily such as justice, which provides, including the transparency of the law and the procedure for its adoption, and accessibility, and other "formal" requirements. Applying this provision on licensing, taking into account the peculiarities of this area of public relations. On this basis, the need to significantly preserve the positivist principles of legal regulation is substantiated.

It is proved that the principle of the rule of law is of primary importance for law-making and law enforcement activities in the field of the permit system. Legality in the field of licensing

is considered not only as a legal principle, but also as a method of public administration and the legal regime of existence and development of relations arising in connection with the implementation of licensing activities. Such a broad interpretation of legality has led to its consideration not only in terms of law enforcement activities, but also – law-making activities, a manifestation of which is the activities of commissioners and other entities for the development of legal regulation of licensing activities. Prospects for further development of the essence of these principles, as well as the content of the category "permitting activities", including in the field of urban planning, determined the specification of the criteria for the relationship of these principles.

Key words: *legality, rule of law, legal influence, permitting activity, town-planning, administrative-legal regulation.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.9,356/359:355.012

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.17>

В. В. Карелін

доктор юридичних наук,
професор кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології
Академії Державної пенітенціарної служби

ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ МАЙБУТНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ВІЙСЬКОВИМ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних проблем кримінології – діяльності військової поліції як суб'єкта запобігання військовим кримінальним правопорушенням. На всіх етапах розвитку України система запобігання вчиненню кримінальних правопорушень була одним з атрибутів правопорядку та законності в державі. Серед цього не є винятком і система запобігання військовим кримінальним правопорушенням. В умовах військової агресії Російської Федерації щодо України та інтеграції її в НАТО це питання набуває більш значимого характеру. Слід зазначити, що натеper є нагальною потреба у реформуванні такого основного військового правоохоронного органу, як Військова служба правопорядку Збройних сил України, яка не відповідає сучасним стандартам НАТО, членом якого Україна планує стати у найближчому майбутньому, у нову Військову поліцію. Виходячи із вищезазначеного, проведемо огляд Військової поліції, яка буде створена у найближчому майбутньому на базі вже наявної Військової служби правопорядку Збройних сил України.

Визначено, що Військова поліція існує в більшості європейських країн, у США і в Канаді, а також у нашого північно-східного сусіда-агресора. Навіть більше, ще з 2002 року в Збройних силах України (далі – ЗСУ) існує Військова служба правопорядку (ВСП), яка слідує за порядком в армії, дотриманням військовослужбовцями Статуту Збройних сил тощо.

Проаналізувавши Проєкт Закону України «Про Військову поліцію та працю О. Котляренко «Військова служба правопорядку – суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави», дійшли висновку, що перед Військовою службою правопорядку стоять такі основні завдання: попередження, виявлення, розкриття і припинення правопорушень; розслідування правопорушень; притягнення до юридичної відповідальності правопорушників; перевиховання правопорушників.

Дійшли висновку, що натеper в Україні є необхідність реформування Військової служби правопорядку Збройних сил України у Військову поліцію на основі міжнародних стандартів та позитивного зарубіжного досвіду, особливо з урахуванням стандартів країн-членів НАТО у цій сфері, оскільки її діяльність стане більш прозорою, ефективною та дозволить їй як здійснювати оперативно-розшукові заходи та проводити досудове розслідування військових кримінальних правопорушень, так і запобігати їм.

Ключові слова: Військова поліція, Військова служба правопорядку, Збройні сили України, НАТО, військові кримінальні правопорушення, правоохоронний орган.

Постановка проблеми. На всіх етапах розвитку України система запобігання вчиненню кримінальних правопорушень була одним з атрибутів правопорядку та законності в державі. Серед цього не є винятком і система запобігання військовим кримінальним правопорушенням. В умовах військової агресії Російської Федерації щодо України та інтеграції її в НАТО це питання набуває більш значимого характеру. Слід зазначити, що натеper є нагальною потреба у реформуванні такого основного військового правоохоронного органу, як Військова служба правопорядку Збройних сил України, яка не відповідає сучасним стандартам НАТО, членом якого Україна планує стати у найближчому майбутньому, у нову Військову поліцію. Виходячи із вищезазначеного, проведемо огляд Військової поліції, яка буде створена у найближчому майбутньому на базі вже наявної Військової служби правопорядку Збройних сил України. Про створення в Україні Військової поліції йдеться вже близько десяти років. Чергова хвиля піднялася в листопаді 2019 року, коли Президент України дав вказівку підготувати законопроект щодо утворення у системі Міністерства оборони України Військової поліції як правоохоронного органу [1]. На жаль, цей процес зупинився наприкінці 2020 року, але уже в лютому 2021 року знову з'явилась інформація про наміри створення військової поліції. На той час міністр оборони Андрій Таран заявив, що створення Військової поліції допоможе прискорити розслідування багатьох випадків у зоні проведення Операції Об'єднаних сил. Нині, за словами міністра, коли на Донбасі гине військовий, доводиться чекати на прибуття органів правопорядку, адже зараз тільки вони можуть проводити розслідування, і, як наслідок, втрачається багато часу [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правовою основою дослідження проблем діяльності Військової поліції як суб'єкта запобігання військовим кримінальним правопорушенням стали праці: П.П. Богуцького, Б.В. Бабіна, О.Ф. Волкова, С.І. Дячука, О.О. Зархіна, М.І. Карпенка, М.В. Кравчука, А.М. Куліш, В.А. Ліпкан, А.В. Матіоса, О.І. Медведька,

М.І. Мельника, В.І. Німченка, С.Ю. Полякова, Б.М. Ринажевського, С.Г. Стеценка, М.С. Туркота, М.І. Хавронюка, В.О. Шамрая, В.П. Шевченка, В.Ю. Щербатих та ін.

Мета статті – на основі аналізу результатів теоретичних та галузевих досліджень, що стосуються діяльності Військової поліції як суб'єкта запобігання військовим кримінальним правопорушенням, аргументувати створення такого органу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Військова поліція існує в більшості європейських країн, у США і в Канаді, а також у нашого північно-східного сусіда-агресора. Навіть більше, ще з 2002 року в Збройних силах України (далі – ЗСУ) існує Військова служба правопорядку (ВСП), яка слідує за порядком в армії, дотриманням військовослужбовцями Статуту Збройних сил тощо. У 2015 році законодавці замислились над реформуванням ВСП у Військову поліцію. З'явився тоді й відповідний законопроект № 1805 (за авторства депутатів від тодішньої фракції Блок Петра Порошенка – Віктора Короля і Миколи Паламарчука), в якому сформульовані повноваження Військової поліції. Документ, як наголошують правники, недосконалий, а тому потребує правок. Утім схоже, якраз він і стане основою для майбутнього закону про Військову поліцію [3].

Розглядаючи це питання, слід насамперед визначити, що ж це за вищевказаний орган. Військова поліція (також Воєнна поліція, воєнпол), ВП – створений у багатьох країнах світу спеціальний правоохоронний орган з підтримання правопорядку в Збройних силах та інших військових і воєнізованих формуваннях, утворених відповідно до законодавства. Як правило, військова поліція є самостійним органом військової юстиції, діяльність якого спрямовується і координується через Міністерство оборони [4].

Назва «військова поліція» значною мірою умовна, оскільки, наприклад, в Україні орган, що виконує військово-поліцейські функції, має назву військової служби правопорядку, а в Польщі – Військової Жандармерії Війська Польського [4].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Зброй-

них силах України» Військова служба правопорядку у ЗСУ – це спеціальне правоохоронне формування у складі ЗСУ, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців ЗСУ в місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у ЗСУ, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників ЗСУ, а також для захисту майна ЗМУ від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним виявам і терористичним актам на військових об'єктах [5].

Військова поліція – військове правоохоронне формування, призначене для забезпечення правопорядку серед громадян України, які є військовослужбовцями, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження ними зборів (далі – військовослужбовці), запобігання, виявлення кримінальних та інших правопорушень, вчинених військовослужбовцями, а також працівниками та державними службовцями Міністерства оборони України і Збройних сил України, їх розкриття і припинення, забезпечення безпеки дорожнього руху військових транспортних засобів, захисту прав і свобод військовослужбовців та військового майна від протиправних посягань, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам та припиненні протиправних дій військовослужбовців і цивільних осіб на військових об'єктах [6].

Проаналізувавши Проект Закону України «Про Військову поліцію та працю О. Котляренко «Військова служба правопорядку – суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави», дійшли висновку, що перед Військовою службою правопорядку стоять такі основні завдання: попередження, виявлення, розкриття і припинення правопорушень; розслідування правопорушень; притягнення до юридичної відповідальності правопорушників; перевиховання правопорушників

[7, с. 119]. Зважаючи на викладене, можна стверджувати, що згідно з вищезазначеним проектом Закону України, на Військову поліцію будуть покладені такі завдання: запобігання вчиненню, виявлення і припинення злочинів та інших правопорушень у Міністерстві оборони України, Збройних силах України, правоохоронних органах спеціального призначення (далі – правоохоронні органи) та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України (далі – інші військові формування) у межах наданих повноважень; досудове розслідування злочинів та кримінальних проступків, пов'язаних з проходженням військової служби, вчинених військовослужбовцями, а так само корупційних злочинів, вчинених працівниками та державними службовцями Міністерства оборони України і Збройних сил України (далі – працівники); виявлення причин, передумов та обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених військовослужбовцями, працівниками, а також інших злочинів, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах; проведення оперативно-розшукової діяльності у межах наданих повноважень; виконання у передбачених законом випадках рішень про тримання військовослужбовців на гауптвахті, у кімнатах тимчасово затриманих, спеціальних палатах закладів охорони здоров'я Міністерства оборони України; забезпечення виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які вироком суду засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні; участь у припиненні протиправних дій цивільних осіб на територіях військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій, Міністерства оборони України та Збройних сил України (далі – військові частини), військових містечок Міністерства оборони України та Збройних сил України (далі – військові містечка); забезпечення правопорядку серед військовослужбовців, а також працівників під час виконання ними посадових обов'язків на території військових частин, військових містечок, у громадських та інших місцях, припинення вчинення ними злочинів та інших правопорушень; проведення у межах компетен-

ції службових розслідувань; захист майна Збройних сил України від розкрадання та інших злочинних посягань; забезпечення безпеки дорожнього руху військових транспортних засобів Збройних сил України, правоохоронних органів та інших військових формувань (далі – військові транспортні засоби); участь у гарнізонних заходах; захист прав і свобод військовослужбовців від протиправних посягань; вжиття спеціальних заходів безпеки щодо захисту військовослужбовців і працівників Військової поліції у разі реальної загрози їхньому життю та здоров'ю, житлу та майну у зв'язку з їхньою службовою діяльністю та їхніх близьких родичів; участь у запобіганні диверсійним проявам та злочинам терористичної спрямованості на території військових частин; забезпечення контролю за дотриманням встановленого пропускового режиму на адміністративно-господарчій та технічній території арсеналів, баз і складів Збройних сил України та виконанням визначених вимог щодо утримання і зберігання озброєння, ракет, боєприпасів та вибухових речовин; здійснення заходів з охорони Міністра оборони України, начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних сил України, їх перших заступників під час виконання ними службових обов'язків, у тому числі під час їх перебування за межами України, членів іноземних делегацій під час їх візиту до Міністерства оборони України та Збройних сил України; розшук та затримання військовослужбовців, які самовільно залишили військові частини (місця служби), у тому числі тих, які протиправно заволоділи зброєю та становлять небезпеку для оточуючих; розшук вогнепальної зброї, бойових припасів до неї або вибухових речовин, викрадених або втрачених у військових частинах; забезпечення правопорядку та військової дисципліни у військових частинах (підрозділах) Збройних сил України, правоохоронних органів та інших військових формувань, що направлені до інших держав; взаємодія з органами внутрішніх справ, військовими командуваннями Збройних сил України, правоохоронними органами та іншими військовими форму-

ваннями з метою виконання завдань та функцій Військової поліції [6].

У разі настання особливого періоду, введення в Україні чи в окремих її місцевостях режиму воєнного або надзвичайного стану на Військову поліцію додатково покладаються завдання: участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними групами та незаконними військовими формуваннями на території України; організація діяльності військових комендатур; участь у забезпеченні дотримання комендантської години в гарнізонах; контроль за рухом транспортних засобів і перевезенням ними вантажів [6].

Рішенням Президента України на Військову поліцію може бути покладено виконання спільно з підрозділами міліції та Національної гвардії України окремих завдань щодо охорони та забезпечення громадського порядку, виявлення та припинення кримінальних правопорушень серед цивільного населення в місцевостях, в яких введено режим воєнного або надзвичайного стану [6].

Забороняється покладати на Військову поліцію будь-які завдання, не передбачені цим Законом. Жодні виняткові обставини, накази чи розпорядження не можуть бути підставою для протиправних дій або бездіяльності військовослужбовців та працівників Військової поліції [6].

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, військові посадові особи, фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на представників Військової поліції з метою перешкодження виконанню службових обов'язків або припинення ними незаконних рішень [6].

Звернення представників влади та інших осіб до посадових (службових) осіб Військової поліції з приводу правопорушень та інших матеріалів, що перебувають у провадженні Військової поліції, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення [6].

Виходячи із завдань, на Військову поліцію покладається здійснення таких функцій: попереджувати, виявляти та припиняти кримінальні та інші правопорушення, вчинені військовослужбовцями, а

так само працівниками під час виконання ними посадових обов'язків; здійснювати досудове розслідування злочинів та кримінальних проступків, віднесених законом до її підслідності; приймати та реєструвати заяви і повідомлення про кримінальні та інші правопорушення, вчинені особами, зазначеними в пункті 1 цієї статті, своєчасно приймати стосовно них обґрунтовані і законні рішення; проводити із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів гласні і негласні пошукові заходи для пошуку і фіксації фактичних даних про злочини, виявлення та розслідування яких віднесено до її підслідності, розшуку та затримання військовослужбовців, які самовільно залишили військові частини (місця служби), протиправно заволоділи зброєю та становлять небезпеку для оточуючих, а також викрадених та втрачених у військових частинах вогнепальної зброї, бойових припасів та вибухових речовин; відповідно до компетенції припиняти вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовцями та працівниками, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення; виявляти причини та умови, що сприяють вчиненню злочинів та інших правопорушень у Міністерстві оборони України, Збройних силах України, правоохоронних органах та інших військових формуваннях, вживати заходів щодо їх усунення; призначати та проводити службові розслідування з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушень та ступеня вини посадових осіб, у випадках та порядку, визначених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами; розшукувати і затримувати військовослужбовців, які самовільно залишили військові частини чи місця служби, або не з'явилися у строк без поважних причин на військову службу, а також тих, які переховуються від органів досудового розслідування або суду, чи засуджених, які ухиляються від відбування кримінального покарання; здійснювати у межах наданих повноважень розшук вогнепальної зброї, бойових припасів або вибухових речовин, викрадених або втрачених у військових частинах; брати участь у проведенні роботи серед військо-

вослужбовців та працівників щодо профілактики скоєння злочинів та інших правопорушень; вести облік кримінальних та інших правопорушень у Збройних силах України та проводити періодичні звірки з даними Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України та їх територіальних органів; забезпечувати правопорядок серед військовослужбовців, а також працівників під час виконання ними посадових обов'язків; брати участь у протидії диверсійним проявам та злочинам терористичної спрямованості у військових частинах та контролювати проведення в них цієї роботи; виконувати у передбачених законодавством випадках і в межах своєї компетенції постанови прокурора, слідчого, рішення слідчого судді, суду; здійснювати в межах своєї компетенції нагляд за дорожнім рухом військових транспортних засобів, контроль за виконанням у військових частинах вимог законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; вести облік та розподіл номерних знаків, реєстрацію транспортних засобів Збройних сил України; здійснювати контроль за дотриманням правил проїзду великогабаритних, великогазових військових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами, правил перевезення небезпечних вантажів військовими транспортними засобами, забезпечувати їх супроводження відповідно до правил дорожнього руху і умов, визначених у відповідному дозволі на їх рух (перевезення); забезпечувати у передбачених законом випадках виконання кримінальних покарань стосовно військовослужбовців, які за вироком суду засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні, рішень про тримання військовослужбовців на гауптвахті, у кімнатах тимчасово затриманих, спеціальних палатах закладів охорони здоров'я Міністерства оборони України, а також здійснювати їх конвоювання; забезпечувати у передбачених законом випадках виконання рішень про тримання військовослужбовців на гауптвахті у дисциплінарному порядку; здійснювати контроль за станом пропускнуго режиму та порядком допуску особового складу та техніки на адміністративно-господарчу та

технічну територію арсеналів, баз і складів Збройних сил України, виконанням вимог нормативно-правових актів щодо утримання та зберігання озброєння, ракет, боєприпасів і вибухових речовин; організувати у випадках, передбачених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, діяльність військових комендатур та здійснювати керівництво цією діяльністю; надавати у межах своїх повноважень допомогу органам державної влади, органам місцевого самоврядування, військовому командуванню та їх представникам, громадським організаціям у провадженні їхньої законної діяльності у разі протидії їм або заповідання небезпеки з боку військовослужбовців; здійснювати взаємодію з військовими командуваннями Збройних сил України, правоохоронними органами та іншими військовими формуваннями, підрозділами правоохоронних органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у тому числі обмінюватись з ними інформацією з метою швидкого і повного запобігання, виявлення, припинення та розслідування правопорушень; повідомляти командирів (начальників) у строки і в порядку, передбачені законом, про вчинення військовослужбовцями, а також працівниками під час виконання ними посадових обов'язків злочинів та інших правопорушень, а військового прокурора про вчинення злочинів – негайно; виконувати завдання Військової поліції стосовно військовослужбовців підрозділів Збройних сил України, правоохоронних органів та інших військових формувань, направлених до інших держав [6].

Також слід зазначити, що нині почала набирати обертів співпраця України із західними партнерами. Для її поглиблення створена група міжнародного співробітництва та миротворчих операцій у Головному управлінні Військової служби правопорядку. Співпрацюють із партнерами з Канади, Литви, Великої Британії, Данії, Італії, Центру досконалості Військової поліції НАТО, іншими колегами з військових поліцій західних країн. Крім того, наші військові правоохоронці безкоштовно навчаються на курсах у Данії, США, Канаді, Польщі, Італії, ФРН, Швеції й інших країнах [1].

Створювати Військову поліцію пропонується з урахуванням практики забезпечення правопорядку в арміях провідних держав Європи і світу. У більшості з них правоохоронні органи з військовим статусом (військова поліція, жандармерія) функціонують в оборонних відомствах і наділені широкими повноваженнями з підтримання правопорядку серед військовослужбовців. Фахівці Служби правопорядку у взаємодії з іншими структурами оборонного відомства підготували проєкт Закону України «Про військову поліцію». Документ направлено на погодження до органів державної влади. Мінекономрозвитку, СБУ, НАБУ і Мінінфраструктури погодили законопроект. Утім зауваження до законопроекту висловили Служба зовнішньої розвідки, Управління державної охорони, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, МВС, Нацгвардія, Нацполіція і ДБР. У процесі спільних узгоджувальних нарад більшість розбіжностей врегульовано. На всі узгодження був потрібен час, і виникла необхідність порушити питання на збільшення термінів виконання завдання [1].

Також наголосимо, що, запозичуючи міжнародний досвід за пропозицією Міністерства оборони України, штат майбутньої Військової поліції налічуватиме не менше 8,5 тис. особового складу, що співмірне штатному розпису правоохоронних органів з військовим статусом (військова поліція, карабінери, жандармерія) більшості провідних країн Європи та світу [8].

Діяльність Військової поліції сприятиме зменшенню кількості правопорушень (злочинів проти встановленого порядку несення військової служби, втрат військового майна, дорожньо-транспортних пригод за участю військових транспортних засобів та інших), позитивно вплине на бойову готовність Збройних сил України та Державної спеціальної служби транспорту, підвищить їхню спроможність виконувати визначені завдання, адже Військова поліція за стандартами НАТО повинна бути повноцінним правоохоронним органом, який матиме весь необхідний інструментарій для боротьби з військовими злочинами та забезпечення правопорядку у військовому відомстві [9].

Висновки. Із розглянутого випливає, що натеper в Україні є необхідність реформування Військової служби правопорядку Збройних сил України у Військову поліцію на основі міжнародних стандартів та позитивного зарубіжного досвіду, особливо з урахуванням стандартів країн-членів НАТО у цій сфері, оскільки її діяльність стане більш прозорою, ефективною та дозволить їй як здійснювати оперативно-розшукові заходи та проводити досудове розслідування військових кримінальних правопорушень, так і запобігати їм.

Список використаної літератури:

1. За крок до створення Військової поліції. URL: <https://armyinform.com.ua/2020/12/za-krok-do-stvorennya-vijskovoyi-policziyi/>.
2. Плануємо створити військову поліцію з повноваженнями досудового слідства, – Таран. URL: https://sensor.net/ua/news/3249437/planuyemo_stvoryty_viyiskovu_politsiyu_z_povnovajennyamy_dosudovogo_slidstva_taran.
3. Військова поліція: що це таке та навіщо Україні її створювати. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2814484-vijskova-policia-so-ce-take-ta-naviso-ukraini-ii-stvoruvati.html>.
4. Військова поліція. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%8F.
5. Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України : Закон України від 07.03.2002 р. № 3099- III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14> (дата звернення: 04.03.2021).
6. Про військову поліцію : проєкт Закону України від 21.01.2015 № 1805. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511%20=53648 (дата звернення: 04.03.2021).
7. Котляренко О. Військова служба правопорядку – суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 1. С. 116–121.
8. Якою має бути військова поліція: у парламенті повернулися до концепції майбутнього закону. URL: <https://armyinform.com.ua/2020/11/yakoyu-maye-buty-vijskova-policiya-u-parlament-i-povernulysya-do-konceptsiyi-majbutnogo-zakonu/>.
9. Військова поліція замість ВСП. В чому різниця? URL: <https://www.armyfm.com.ua/vijskova-policiya-zamist-vsp.-v-chomu-riznicya-/>.

Karelin V. On the activities of the future Military Police as a subject to the prevention of military criminal offenses

The article is devoted to the coverage of one of the current problems of criminology of the military police as a subject of prevention of military criminal offenses. At all stages of Ukraine's development, the system of preventing the commission of criminal offenses was one of the attributes of law and order in the state. Among this, the system of prevention of military criminal offenses is no exception. In the context of the Russian Federation's military aggression against Ukraine and its integration into NATO, this issue is becoming more significant. It should be noted that today there is an urgent need to reform such a major military law enforcement agency as the Military Law Enforcement Service of the Armed Forces of Ukraine, which does not meet modern NATO standards, of which Ukraine plans to join, the new Military Police in the near future. Based on the above, we will conduct a review of the Military Police, which will be established in the near future on the basis of the existing Military Law Enforcement Service of the Armed Forces of Ukraine.

It has been determined that the Military Police exists in most European countries, in the United States and Canada, as well as in our northeastern aggressor neighbor. Even more, since 2002 in the Armed Forces of Ukraine (hereinafter – the Armed Forces) there is a Military Law Enforcement Service (MSP), which monitors the order in the army, compliance with the Statute of the Armed Forces, and so on.

After analyzing the Draft Law of Ukraine "On Military Police" and labor of O. Kotlyarenko "Military Law Enforcement Service – the subject of law enforcement function of the state" concluded that the Military Law Enforcement Service has the following main tasks: prevention, detection, detection and cessation of offenses; investigation of offenses; bringing to justice of offenders; re-education of offenders.

It was concluded that today in Ukraine there is a need to reform the Military Law Enforcement Service of the Armed Forces of Ukraine into the Military Police on the basis of international standards and positive foreign experience, especially taking into account the standards of NATO member states in this area, and will allow it to carry out both operational and investigative measures and to conduct a pre-trial investigation of military criminal offenses, as well as to prevent them.

Key words: *Military Police, Military Law Enforcement Service, Armed Forces of Ukraine, NATO, military criminal offenses, law enforcement agency.*

УДК 343.3/.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.18>

С. С. Шум

кандидат медичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту психіатрії
Міністерства охорони здоров'я України

СТАН НАСИЛЬНИЦЬКОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

У роботі на підставі розгляду наукової літератури проведено аналіз понять «кримінальна агресія» та «насильницький злочин». З'ясовано, що в українському законодавстві відсутні визначення термінів «насильницький злочин» і «насильницька злочинність», однак ці поняття зустрічаються в нормативно-правових актах України неодноразово. Автором виокремлено характерні ознаки для категорії насильницьких злочинів, а також наведено визначення поняття «насильницька злочинність». Під поняттям «насильницька злочинність» запропоновано розуміти сукупність умисних злочинів, які вчиняються шляхом застосування фізичного чи психологічного насильства до потерпілих (жертв) чи погрози його застосування, результатом яких є заподіяння смерті, тілесних ушкоджень чи психічної шкоди особам.

Особливу увагу в дослідженні приділено порядку формування статистичних даних про стан злочинності. У багатьох країнах, наприклад у Франції та Швеції, не ведеться окрема статистична звітність про насильницькі злочини. Одночасно з цим у Сполучених Штатах Америки, Великій Британії, Федеративній Республіці Німеччина здійснюються окремі дослідження стану насильницької злочинності. Також встановлено, що в Україні відсутня офіційна статистична інформація про стан насильницької злочинності. Використовуючи наявні форми звітності, не можливо підготувати достовірну статистичну інформацію про зареєстровані в правоохоронних органах злочини, пов'язані з насильством.

У дослідженні ґрунтовно проаналізовано порядок збору інформації про стан насильницької злочинності в США, Великій Британії та Німеччині, а також запропоновано впровадити систему збору інформації про насильницьку злочинність з урахуванням існуючих систем збору інформації в зазначених країнах. У роботі розглянуто й існуючу класифікацію насильницьких злочинів, яку сформовано у урахуванням структури Кримінального Кодексу України. За результатами існуючих форм звітності сформовано інформацію про стан насильницької злочинності в Україні в період із 2016 по 2020 роки. Аналіз отриманої інформації продемонстрував зниження кількості насильницьких злочинів на фоні зниження рівня загальної злочинності у період з 2016 по 2020 роки. Одночасно з цим вага насильницьких злочинів у структурі загальної злочинності демонструє незначний приріст.

Ключові слова: насильство, насильницькі злочини, насильство, кримінальна агресія, стан злочинності, жертви насильства.

Постановка проблеми. Попри природність насильства у біологічному світі, людство систематично докладає зусиль для його зменшення серед представників *Homo sapiens* [1]. Одним із кроків на цьому шляху стало створення Організації Об'єднаних Націй та прийняття відповідною організацією Загальної декларації прав людини. Декларація стала основним документом для підготовки та прийняття інших

міжнародних та національних рішень направлених на обмеження насильства на індивідуальному та світовому рівні.

Попри зусилля світової спільноти, кількість злочинів, пов'язаних із насильством, не зменшується. Так, відповідно до звіту Управління з питань наркотиків і злочинності ООН, за чверть століття кількість людей, які загинули від рук вбивць, збільшилося від 395 542 у 1992 році до 464 000 у 2017 році. Також у дослідженні стверджується, що у 2017 році від рук злочин-

ців загинуло 464 тисячі осіб, а це в п'ять разів більше, ніж у військових конфліктах за цей рік (88 тисяч осіб) [2].

Держава Україна відповідно до положень Основного Закону взяла на себе обов'язок здійснювати захист найвищих соціальних цінностей: життя та здоров'я людини і громадянина [3]. Це передбачає прямий обов'язок держави забезпечити право на життя тих, хто перебуває під її юрисдикцією, зокрема, через схвалення ефективних норм кримінального права, спрямованих на запобігання вчиненню кримінальних правопорушень проти особи.

Можемо стверджувати, що питання захисту населення від виявів злочинності є одним із першочергових на цьому етапі розвитку держави. Особливо актуальним є захист громадян від виявів насильницької злочинності. Це пов'язано з тим, що злочини, пов'язані з насильством, створюють атмосферу страху як для конкретної особи, яка стала жертвою такого злочину, так і для всіх представників суспільства. Насильницькі злочини впливають на зростання тривоги, пов'язаної із забезпеченням особистої безпеки чи безпеки близьких осіб. Ці злочини руйнують особистість і повсякденне спілкування людей, часто роблячи життя нестерпним, розкладають моральні підвалини суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття «насильницький злочин» останнім часом викликає суттєвий інтерес серед науковців. Щодо питання «насильницької злочинності», то воно неодноразово ставало об'єктом дослідження вчених А. Бови, М. Валуйської, Є. Гладкової, В. Голіни, Б. Головкина, О. Григор'євої, П. Гришаєва, О. Гуміна, І. Даньшина, А. Долгової, В. Дрьоміна, В. Емінової, А. Закалюка, І. Карпеця, Д. Корецького, О. Костенка, В. Красикова, Н. Кузнецової, В. Кудрявцева, О. Кулика, І. Наумової, К. Плутицької, Е. Побегайла, В. Сташиса, В. Тація, В. Тимошенка, О. Храмцова, С. Якимової та інших. Однак серед науковців відсутнє єдине бачення щодо визначення поняття «насильницька злочинність».

Метою статті є визначення поняття «насильницька злочинність» і дослідження стану насильницької злочинно-

сті в Україні за період 2016-2020 років. Результати розвідки будуть використані в подальшому при дослідженні питання правового статусу жертв насильницьких злочинів.

Виклад основного матеріалу.

З поняттям «насильницька злочинність» тісно пов'язане поняття «кримінальна агресія». Щодо поняття «кримінальна агресія» серед представників юридичної науки ведуться численні дискусії. Одним із останніх досліджень цього поняття є дисертаційне дослідження О. Григор'євої. Кримінальну агресію О. Григор'єва визначає як суспільно небезпечну форму вияву десоціалізації особи, що пов'язана з протиправним, умисним заподіянням насильства з метою спричинення фізичних, психічних страждань, тілесних ушкоджень або позбавлення життя [4].

В. Тимошенко визначає кримінальну агресію як протиправну, навмисну поведінку, спрямовану на заподіяння прямої фізичної або психічної шкоди іншій живій істоті (істотам). В. Тимошенко зауважує, що кримінальна агресія може бути спрямована не тільки на живу істоту, а й на неживий об'єкт чи, наприклад, юридичну особу [5]. Є. Гладкова під кримінальною агресією розуміє форму поведінки (конкретну дію), яка реалізує будь-який намір або спонукання певної особи відносно потерпілого (вмотивована дія) і пов'язана з цим наміром (спонуканням) певним змістовним відношенням, об'єктивно спрямована на заподіяння шкоди життю чи здоров'ю потерпілого [6].

Узагальнивши зазначені вище визначення, можна назвати такі ознаки кримінальної агресії: 1) протиправна поведінка; 2) суспільно небезпечна поведінка; 3) умисна поведінка; 4) спрямована на завдання шкоди фізичній особі чи неживому об'єкту.

Наслідком кримінальної агресії є насильницький злочин. У кримінальній науці немає єдності думок стосовно того, які злочини слід визнавати насильницькими. Одні вчені вважають, що до насильницьких злочинів слід відносити тільки злочини, що мають безпосереднім об'єктом особу (О. Гумін, С. Якімова [7]). Інші наголошують, що до них відносяться і

злочини, основним безпосереднім об'єктом яких є не лише особа, а й інші об'єкти (розбій, вимагання) (В. Тимошенко [5]). Треті взагалі вважають, що термін «насильницький злочин» слід замінити на «агресивний злочин» як термін більш широкий і такий, що охоплює злочини, пов'язані з нанесенням різної шкоди не лише особі, а й іншим об'єктам (Є. Гладкова [6], М. Тацій [8]). Четверті вказаний вид злочинності об'єднують з агресивною поведінкою, називаючи її «агресивно-насильницькою» (О. Литвинова [9]).

Враховуючи різні погляди на поняття «насильницького злочину», ми можемо виокремити характерні ознаки для цієї категорії злочинів. До них відносяться:

1) спосіб вчинення полягає у застосуванні фізичного чи психологічного насильства до потерпілого (жертви) чи погрози його застосування;

2) результатом насильницького злочину є заповідання смерті, тілесних ушкоджень чи психічної шкоди;

3) діяння (дія або бездіяльність) передбачено Кримінальним кодексом України;

4) умисний характер діяння (прямий умисел).

На жаль, у національному законодавстві України не закріплено визначення поняття «насильницького злочину». Але спроби дати дефініцію цьому явищу на законодавчому рівні були неодноразово. Однією з останніх спроб став проєкт Закону України «Про відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких кримінальних правопорушень», поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України 17 липня 2020 року. Цей проєкт розроблено відповідно до Європейської конвенції про компенсацію збитків жертвам насильницьких злочинів від 24 листопада 1983 року, учасником якої є Україна. Метою цього проєкту Закону є підвищення гарантій прав потерпілих від насильницьких кримінальних правопорушень та їх близьких родичів і членів сім'ї шляхом надання їм державної соціальної допомоги у вигляді відшкодування шкоди. Подібне відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких злочинів передбачено законодавством європейських держав, таких як Чехія, Нідерланди, Данія, Фінляндія, Швейцарія,

Люксембург, Бельгія, Франція, Німеччина, Австрія, Іспанія, Естонія.

У проєкті Закону вказано, що насильницьким кримінальним правопорушенням є передбачене Кримінальним кодексом України умисне суспільно небезпечне діяння, внаслідок якого потерпілому заповідано тяжке тілесне ушкодження або смерть, а також суспільно небезпечне діяння проти статевої свободи та статевої недоторканості, або вчинене щодо дитини, яким потерпілому заповідано фізичне або психологічне насильство [10]. І хоча, на нашу думку, зазначене визначення насильницького кримінального правопорушення є вузьким і підходить тільки для цілей конкретного закону, на жаль, цей проєкт Закону після отримання висновків деяких парламентських комітетів і міністерств було знято з розгляду. Отже, насильницька злочинність – це сукупність умисних злочинів, які вчиняються шляхом застосування фізичного чи психологічного насильства до потерпілих (жертв) чи погрози його застосування, результатом яких є заповідання смерті, тілесних ушкоджень чи психічної шкоди особам.

Щодо питання класифікації насильницьких злочинів, то найбільш повною та такою, яка враховує сучасні потреби суспільства, ми вважаємо класифікацію О. Храмцова. Відповідно до неї насильницькі злочини можна поділити на:

1. Злочини проти життя та здоров'я, волі, честі та гідності навмисні вбивства: просте, при обтяжуючих, при пом'якшуючих обставинах; доведення до самогубства; умисне нанесення тілесних ушкоджень різного ступеня важкості, в тому числі й при пом'якшуючих обставинах, погроза вбивством, погроза знищення майна загально-небезпечним способом, побої і мордування, катування, незаконне позбавлення волі або викрадення людини, захоплення заручників, незаконне поміщення у психіатричний заклад.

2. Корисливо-насильницькі злочини: насильницький грабіж; розбій; вимагання; бандитизм.

3. Насильницькі злочини, які посягають на державу, громадську безпеку, громадський порядок і порядок управління: тероризм; диверсія; напад на об'єкти, на

яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для населення; погроза вчинити викрадення або використати радіоактивні матеріали; злісне хуліганство.

4. Насильницькі злочини проти представників влади, інших службових осіб та осіб, які виконують свої професійні обов'язки: примушування працівника транспорту до невиконання своїх службових обов'язків; посягання на життя державного чи громадського діяча; опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві; погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу; погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча; посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця; погроза або насильство щодо службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок; погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного; посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною зі здійсненням правосуддя; дії, що дезорганізують роботу виправних установ; погроза або насильство щодо захисника чи представника особи; посягання на життя захисника чи представника особи у зв'язку з діяльністю, пов'язаною з наданням правової допомоги; деякі військові злочини, які пов'язані із застосуванням фізичного або психічного насильства до військових службових осіб.

5. Насильницькі злочини представників влади або інших службових осіб: перевищення влади або службових повноважень, що супроводжується насильством; катування, що вчинене працівниками правоохоронних органів; примушування давати показання; перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень.

6. Насильницькі статеві злочини: зґвалтування; насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом; примушування до вступу в статевий зв'язок [11].

Досліджуючи питання стану насильницької злочинності в Україні, на жаль, можемо констатувати те, що нині в нашій державі не ведеться окрема статистична звітність, яка б могла дати чітку відповідь на питання про кількість насильницьких злочинів у державі за конкретний період. Якщо взяти Звітність «Єдиний звіт про кримінальні правопорушення», то можемо побачити, що у ньому статистична інформація подається відповідно до структури Кримінального кодексу України [12]. У зв'язку із зазначеним для досягнення цілей дослідження будемо виокремлювати статистичні дані, що стосуються насильницької злочинності, відповідно до структури Кримінального кодексу України.

Хотілось би зазначити, що дослідження питання статистичних даних про насильницьку злочинність в інших країнах також є досить складним завданням. Це зумовлюється тим, що у зарубіжних країнах здебільшого відсутня загальна статистика насильницької злочинності або до цієї статистичної звітності відносять вузьке коло злочинів. Але є і винятки. Наприклад, в США Міністерство юстиції веде дві бази даних для обліку злочинності: Національний огляд злочинності та віктимізації (NCFS ведеться Бюро юстиції) та Єдиний звіт про злочинність (UCR ведеться Федеральним бюро розслідувань).

NCFS відносить до насильницьких злочинів: вбивство; зґвалтування та сексуальне насильство; розбій і пограбування; напади (поділяють на: 1) напад з обтяжуючими обставинами, що призвели до травм, або напад зі зброєю; 2) простий напад без травм чи з травмами і госпіталізацією до 2-ох днів); погрози (залякування). Особливість звіту NCFS полягає у тому, що він містить соціологічну інформацію, отриману при опитуванні домогосподарств (наприклад, дані за 2019 рік сформовано на підставі опитування 151 076 домогосподарств). Ці дані можуть мати соціологічну похибку, а також містити інформацію як про зареєстровані, так і про незареєстровані поліцією злочини. За даними NCFS кількість жертв від насильницьких злочинів в США у 2019 році порівняно з 2016 роком виросла на 215 430 жертв (2019 – 2 013 220 жертв, 2016 – 1 797 790) [13].

На відміну від NCFS, дані UCR базуються на фактичній кількості злочинів, повідомлених правоохоронними органами. Також, UCR не містить інформації про прості напади (напади або спроби нападів без зброї, що призводять до легких травм) та сексуальні погрози. Звіт UCR включає інформацію про такі види злочинів: вбивства, зґвалтування, розбої та пограбування, напади з обтяжуючими обставинами. Що цікаво, так це те, що до нападів з обтяжуючими обставинами включаються всі злочини, способів вчинення яких був поєднаний із насильством і в результаті особам було завдано тілесні ушкодження (крім тих, що потребують госпіталізації до двох днів). Статистика злочинності у звіті UCR базується на даних, отриманих від 14 993 зі 18 671 правоохоронних органів країни. За даними UCR, рівень насильницької злочинності в США у 2019 році на 3,9% нижче рівня 2016 року (2019 рік – 1 203 808, 2016 рік – 1 250 162) [14]. Порівнюючи існуючі в США дві офіційні системи збору статистичної інформації про насильницькі злочини, можна зробити висновок про те, що оскільки NCFS та UCR використовують різні методології, дані є взаємодоповнюючими та не обов'язково співпадаючими.

У кримінальній статистиці Німеччини (Polizeiliche Kriminalstatistik) є спеціальний розділ, в якому відображається інформація про насильницькі злочини. До таких злочинів віднесено умисні вбивства, вбивства на замовлення, тяжкі тілесні ушкодження, що призвели до смерті; зґвалтування, сексуальний примус та сексуальне насильство, в тому числі те, що призвело до смерті; пограбування; нанесення тілесних пошкоджень і каліцтв; захоплення заручників; викрадення людей з метою вимагання. Відповідно до даних Polizeiliche Kriminalstatistik, у 2019 році було скоєно 181 054 насильницьких злочини, що на 6,9% менше, ніж у 2016 році (193 542 злочини) [15].

Порядок формування статистичних даних про насильницькі злочини, скоєні у Великій Британії, також досить цікавий. Він схожий на порядок формування статистичних даних про рівень злочинності в США. Формування інформації про рівень злочинності здійснюється насамперед на

основі двох наборів статистичних даних про злочинність: Огляду злочинності Англії та Уельсу (CSEW) та даних про злочини, зафіксовані поліцією. Кожне джерело має різні переваги та недоліки, але в сукупності вони дають більш повну картину злочинності, ніж можна було б отримати з кожного окремо.

Статистика насильницьких злочинів від CSEW представлена під загальною категорією «Насильство» і поділяється на насильство з травмами – тяжкі та легкі травми (47%); насильство без травм, коли жертву б'ють кулаками, ногами або поштовхами без травм (53%). CSEW охоплює як злочини, про які повідомляється в поліцію, так і ті, про які не повідомляється. Відповідно до наявної статистичної інформації у 2019 році (квітень 2019 – березень 2020) жертвами насильницьких злочинів стали 1,24 млн осіб, що на 15,6% менше відповідного періоду 2016-2017 років [16].

Іншим основним джерелом, який містить статистичну інформацію про кількість насильницьких злочинів, є Перелік злочинів, що підлягає повідомленню (NOL). Цей перелік формується 43 територіальними підрозділами поліції та Британською транспортною поліцією. Підхід щодо формування даних про насильницькі злочини досить складний. Відповідні дані містять широкий спектр правопорушень: вбивства (наприклад, умисні вбивства, з необережності, на замовлення); дії які спричинили смерть чи тяжке тілесне ушкодження (наприклад, отруєння, каліцтво, пов'язані з расою чи релігією, під час керування автомобілем); дії які спричинили інші травми (наприклад, аборт, жорстокість до дітей, викрадення); насильство без травм (домагання, сталкінг, релігійні переслідування, погрози). За квітень 2019 – березень 2020 років поліцією було зафіксовано 4 509 100 насильницьких злочинів, що на 16% більше відповідного періоду 2016-2017 років [16].

У Швеції та Франції кримінальна статистика не виокремлює групу насильницьких злочинів. Структура кримінальної статистики прив'язана до розділів і статей кримінальних кодексів, які діють у цих країнах.

Як вже було зазначено вище, в офіційній статистичній звітності України не

сформовано окремих даних, які б характеризували стан насильницької злочинності в нашій державі. У зв'язку з цим з метою дослідження стану та тенденцій насильницької злочинності вітчизняні вчені за власним розсудом відносять до цієї категорії ті чи інші злочини. Фундаментальне дослідження стану та тенденцій злочинності в Україні з 2002 по 2014 рік зроблене колективом авторів О. Куликом, І. Наумовою, А. Бовою. У відповідному дослідженні авторський колектив приділив особливу увагу та дослідив стан і тенденції розвитку окремих видів насильницьких злочинів у зазначений період [17].

Ґрунтовно до питання стану та тенденцій насильницької злочинності підійшла К. Плутницька. Автором було чітко визначено перелік злочинів, які відносяться до категорії насильницьких, проаналізовано стан насильницької злочинності у період з 2013 по 2016 роки. У зв'язку з тим, що диспозиція деяких статей Кримінального кодексу України може включати кілька різних діянь, способів вчинення злочину чи суб'єктів правопорушення, не завжди інформація про те, що такий конкретний злочин у структурі статистичних даних відноситься до категорії насильницьких злочинів, є правильною та відповідає дійсності [18].

З метою висвітлення стану насильницької злочинності в Україні за період 2016-2020 років використаємо перелік злочинів, які становлять структуру насильницької злочинності, запропонований К. Плутницькою:

1. Насильницькі злочини проти основ національної безпеки (статті 109, 112, 113 КК України).

2. Насильницькі злочини проти життя та здоров'я особи (статті 115-118, 120-127, 129, частина 2 статті 142, частини 2, 3 статті 143, стаття 144 КК України).

3. Насильницькі злочини проти волі честі та гідності особи (статті 146, 147, 149, частина 2 статті 150¹, стаття 151 КК України).

4. Насильницькі злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості (статті 152-154 КК України).

5. Насильницькі злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і

свобод людини і громадянина (стаття 157, частина 4 статті 159¹, частина 2 статті 161, частина 2 статті 162, частина 2 статті 171, статті 173, 174, частина 2 статті 180 КК України).

6. Насильницькі злочини проти власності (частина 2 статті 186, статті 197, 189, 195 КК України).

7. Насильницькі злочини у сфері господарської діяльності (стаття 206, частина 2 статті 206² КК України).

8. Насильницькі злочини проти громадської безпеки (статті 257-258², 258³, 261, 262, частина 2 статті 266 КК України).

9. Насильницькі злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту (частина 2 статті 278, стаття 280, частини 2, 3 статті 289 КК України).

10. Насильницькі злочини проти громадського порядку і моральності (статті 294, 296, 299, 303 КК України).

11. Насильницькі злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші кримінальні правопорушення проти здоров'я населення (статті 308, 312-314 КК України).

12. Насильницькі злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і проти журналістів (статті 340-346, 348-350, 355, 357 КК України).

13. Насильницькі злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (частина 2 статті 365, частина 3 статті 369², стаття 369³ КК України).

14. Насильницькі злочини проти правосуддя (статті 371, 373, 377, 379, 386, 392, частина 2 статті 393, статті 398, 400 КК України).

15. Насильницькі злочини проти встановленого порядку несення військової служби (статті 404-406, 410, частини 2, 3 статті 426¹, частини 2, 3 статті 431, статті 433, 434 КК України).

16. Насильницькі злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (статті 437-440, 442-444, 446, 447 КК України) [18].

Здійснивши дослідження статистичної інформації Офісу Генерального прокурора України [19], можемо побачити, що

загальний рівень злочинності в Україні значно знизився із 592 604 зареєстрованих злочинів у 2016 році до 360 622 злочинів у 2020 році. Ми також можемо спостерігати зниження рівня насильницької злочинності з 89 457 злочинів у 2016 році до 59 550 злочинів у 2020 році (рис. 1).



Рис. 1

Так, зниження насильницької злочинності у 2017 році порівняно з 2016 роком становило 15,9%, у 2018 році порівняно з 2017 роком – 6,4%, у 2019 році порівняно з 2018 роком спостерігався незначний ріст на 0,3%, у 2020 році порівняно з 2019 роком було зафіксовано зниження на 15,7%.

Варто зазначити, що зниження насильницької злочинності у 2016–2020 роках здебільшого відбулося за рахунок зниження кількості насильницьких злочинів проти життя та здоров'я особи (зі 43 975 злочинів у 2016 році до 35 304 злочинів у 2020 році) та проти власності (зі 31 730 злочинів у 2016 році до 9606 злочинів у 2020 році). Необхідно зауважити, що питома вага насильницьких злочинів у загальній структурі злочинності за період 2016–2020 років дещо зросла із 15% у 2016 році до 17% у 2020 році (рис. 2).

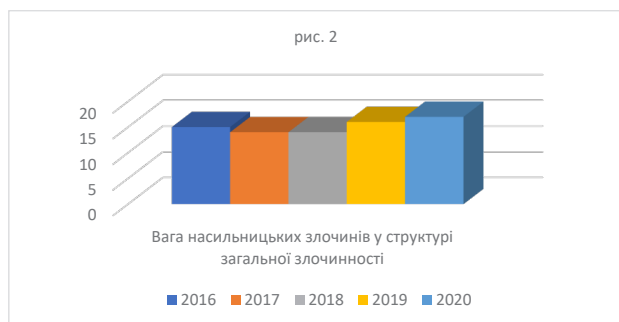


Рис. 2

Щодо структури насильницької злочинності, то результати дослідження демонструють таке. Серед злочинів насильницького характеру найбільший відсоток займають злочини проти життя та здоров'я особи – 59,3%, злочини проти власності – 16,1%, злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і проти журналістів – 6,7%, злочини проти громадського порядку і моральності – 5,2%, злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина – 4,6%, злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг – 2,5%, злочини проти громадської безпеки – 1,1%, злочини проти волі честі та гідності особи – 1,1%, інші злочини – 3,4%.

Висновки і пропозиції. Насильницькі злочини є найбільш небезпечними злочинами, які, окрім самої жертви, негативно впливають і на суспільство загалом. На жаль, в Україні не узагальнюється інформація про стан і тенденції саме насильницької злочинності. Це може сприяти тому, що статистичні показники боротьби зі злочинністю будуть демонструвати успішні результати протидії правопорушенням, а в реальності люди боятимуться виходити на вулиці, відчуваючи небезпеку для себе та своїх близьких.

Тому вважаємо за необхідне запропонувати зміни до Єдиного звіту про кримінальні правопорушення. У цьому звіті повинен бути відображений розділ з інформацією про стан насильницької злочинності в Україні. Під поняттям «насильницька злочинність» пропонуємо розуміти сукупність умисних злочинів, які вчиняються шляхом застосування фізичного чи психологічного насильства до потерпілих (жертв) чи погрози його застосування, результатом яких є заподіяння смерті, тілесних ушкоджень чи психічної шкоди особам. До відповідного звіту пропонуємо включати всі злочини, під час скоєння яких відбулося фізичне чи психічне насильство незалежно від предмету злочину.

Окрім офіційної звітності, яка формуватиметься правоохоронними органами, в Україні необхідно запровадити на державному рівні щорічну практику проведення

опитувань домогосподарств за прикладом США та Великої Британії. Збір подібної інформації, яка надходитиме від громадян – споживачів безпекового середовища, дасть змогу правоохоронним органам та суспільству тверезо оцінити ситуацію в державі та побачити вузькі місця, що існують у боротьбі зі злочинністю. Паралельна система збору інформації буде доповнювати існуючу і допоможе якісно здійснювати оцінку роботи правоохоронних органів.

Результати проведеного дослідження будуть використані автором у подальшому з метою дослідження та систематизації жертв насильницьких злочинів в Україні.

Список використаної літератури:

1. Красиков В.И. Насилие в эволюции, истории и современном обществе. Очерки. Москва : Водолей, 2010. 200 с.
2. UNODS, Global Study on Homicide 2019 (Vienna, 2019).
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.03.2021).
4. Григор'єва О.В. Кримінальна агресія: агресія та агресивність. *Юридична наука*. 2014. № 8. С. 123–130.
5. Тимошенко В.І. Агресивна поведінка: її сутність та причини. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 6. С. 55–63.
6. Гладкова Є.О. Феноменологічний аналіз кримінальної агресії. *Вісник Кримінологічної асоціації України № 1 : збірник наукових праць* [редкол. О.М. Бандурка (голов. ред.) та ін.]. Харків : ХНУВС, 2017. С. 75–82.
7. Гумін О., Якимова С. Зміст поняття «насильницька злочинність». *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 247–250.
8. Тацій М.С. Кримінологічний аналіз кримінальної агресії. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2013. № 3. С. 164–170.
9. Литвинова О.М. Кримінологія: питання та відповіді / Кол. авторів: Авдеев О.О., Васильєв А.А. та ін.; за заг. ред. О.М. Литвинова. Х. : Золота миля, 2015. 324 с.
10. Проект Закону України «Про відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких кримінальних правопорушень» від 17.07.2020 № 3892. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69541 (дата звернення: 02.03.2021).
11. Храмцов О.М. Щодо видів насильницьких злочинів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3(50). С. 86–93.
12. Звітність «Єдиний звіт про кримінальні правопорушення», форма № 1, затверджена наказом Генерального прокурора від 30.06.2020 № 299. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0299905-20#Text> (дата звернення: 02.03.2021).
13. Criminal Victimization, 2019 (Bureau of Justice Statistics, USA, 2020).
14. Violent Crime. Uniform Crime Report. Crime in the United States, 2019. (Federal Bureau of Investigation, USA, 2020).
15. Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2019. (Bundeskriminalamt, Wiesbaden, Juni 2020).
16. Crime in England and Wales: Appendix tables. URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/> (дата звернення: 02.03.2021).
17. Кулик О.Г. Злочинність в Україні: фактори, тенденції, протидія (2002-2014) : монографія / Кулик О.Г., Наумова І.В., Бова А.А. К. : ДНДІ МВС України. 2015. 362 с.
18. Плутицька К.М. Сучасний стан насильницької злочинності в Україні: рівень, структура, динаміка, географія. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 176–181.
19. Статистична інформація Офісу Генерального прокурора. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html> (дата звернення: 02.03.2021).

Shum S. State of violent criminality in Ukraine

The concepts of criminal aggression and violent crime are analyzed in this study on the base of scientific literature review. It was found that the Ukrainian legislation does not define the terms of violent crime and violent criminality. These concepts are found in the regulations of Ukraine repeatedly at the same time. The violent crimes category attributes are singled out, as well as violent criminality concept is defined. The term of violent criminality is proposed to interpret as a set of intentional crimes committed through the use of physical or psychological violence against victims or the threat of its use, which results in death, bodily injury or mental harm to persons.

The statistical data formation order of the state of criminality is highlighted in the study. There are no separate statistical reports on violent crimes in many countries, such as France and Sweden. The separate studies of the state of violent criminality are being conducted in the United States, Great Britain, and the Federal Republic of Germany. It is also established that there is no official statistical information on the state of violent criminality in Ukraine. It is not possible to produce reliable statistics on violent crimes registered by law-enforcement authorities because of using existing reporting forms.

The procedure for collecting information on the state of violent criminality in the United States, Great Britain and Germany is thoroughly analyzed in the study, and it is proposed to introduce a system of collecting information on the violent criminality, taking into account the existing information collection systems in these countries.

The study considers the existing classification of violent crimes, which is formed considering the structure of the Criminal Code of Ukraine. The information on the state of violent criminality in Ukraine in the period from 2016 to 2020 is generated according to the results of the existing reporting forms. The analysis of the received information showed a decrease in the number of violent crimes against the background of a decrease in the overall criminality rate in the period from 2016 to 2020. At the same time, the weight of violent crimes in the structure of total criminality shows a slight increase.

Key words: *violence, violent crimes, criminal aggression, state of criminality, victims of violence.*

.....

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

.....

УДК 343.985:343.341:343.237
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.19>

В. Г. Севрук

кандидат юридичних наук, старший дослідник, доцент,
провідний науковий співробітник відділу організації наукової діяльності
та захисту прав інтелектуальної власності
Національної академії внутрішніх справ

РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ОРГАНІЗОВАНИМИ ГРУПАМИ І ЗЛОЧИННИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ, ЯКІ СФОРМОВАНІ НА ЕТНІЧНІЙ ОСНОВІ

Аналіз досліджуваної наукової проблематики щодо розслідування злочинів, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі, наразі зумовлює необхідність подальшого дослідження етнічної злочинності в Україні та світі загалом. Формування українською державою багатовекторного механізму протидії організованим групам і злочинним організаціям, які сформовані на етнічній основі, не можливе без розуміння сутності цієї проблеми, відповідних законодавчо закріплених понять і класифікації та виокремлення рис організованої етнічної злочинності, що мають важливе практичне значення для роботи правоохоронних органів та держави, а головним ефективним фактором такої діяльності виступає гарантування безпеки громадянам і цілісності держави від злочинних посягань організованих груп і злочинних організацій, які сформовані на етнічній основі.

Констатовано, що нині серед вітчизняних вчених відсутні комплексні дослідження організованих груп і злочинних організацій, які сформовані на етнічній основі. Однак такі комплексні дослідження відсутні і у європейських та американських дослідників. Хоча в останніх є позитивні поодинокі зрушення у цій сфері. Основна увага і зусилля дослідників приділені саме широкомасштабним організованим етнічним групам. Значення нашої наукової розвідки насамперед полягає у тому, щоб на практиці правоохоронним органам, які займаються протидією організованим групам і злочинним організаціям, які сформовані на етнічній основі, була можливість мати уявлення про це негативне явище.

Наголошено, що кількість вчинених злочинів представниками етнічних меншин у нашій державі залишається стабільно значною. Визначено, що такі етнічні групи формуються на основі національної та кланової спорідненості, традицій і звичаїв, їм властива спеціалізація за окремими видами злочинів. Показано, що розслідування злочинів, які вчиняють організовані групи та злочинні організації, сформовані на етнічній основі, потребує специфічних підходів, що мають враховувати їхні національні (етнічні) психологічні особливості. Автор статті визначає конкретні напрями, які мають сприяти вирішенню проблеми підвищення ефективності розслідування злочинів, що вчиняються організованими групами й злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі.

Ключові слова: розслідування, етнічна злочинність, організовані групи, сформовані на етнічній основі, злочинні організації, сформовані на етнічній основі, слідчі (розшукові) дії.

Постановка проблеми. Одним із напрямів впливу на злочинну поведінку організованих груп і злочинних організацій, які сформовані на етнічній основі, є намагання створити ефективну систему протидії вчиненню ними злочинів, яка б охоплювала комплекс заходів соціального, організаційного, правового й фінансового характеру, спрямованих на зміцнення безпеки й порядку у суспільстві. Варто зауважити, що численні злочинні групи, які організаційно сформовані на етнічній основі, вимагають особливих організаційних і тактичних дій під час розслідування злочинів, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі. У зв'язку із вказаним це дослідження набуває актуальності як у теоретичному, так і в практичному плані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним і практичним проблемам, пов'язаним із питанням розслідування злочинів, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі, приділяли увагу відомі вітчизняні та зарубіжні вчені в різних галузях, зокрема О.О. Байов, В.В. Босенко, Д.Є. Завідонов, В.М. Матвійченко, А.В. Науменко, В.В. Ніжнов, М.В. Підбояччий, В.В. Проскурнін, В.В. Ремський, В.Г. Севрук, М.Т. Сінетар, Ю.О. Сидоренко, І. С. Стіхарна, М.О. Торохтін.

Мета статті – дослідити окремі проблемні питання, які виникають під час розслідування злочинів, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивно визначити й відобразити в межах будь-якої наукової роботи особливості представників окремого народу, ґрунтовно зупинитися на його національних традиціях та обрядах, а також сформулювати особливості поведінки в тих чи інших життєвих ситуаціях представників окремого етносу є не можливим завданням. Адже кожен народ являє собою сукупність різних і не схожих одна на одну особливостей зі своїми суто індивідуальними переконаннями, принципами,

забобонами й комплексами, які важко навіть перелічити.

Проте існують певні закономірності, що притаманні представникам певних етнічних груп, що сформовані на території України та на які необхідно зважати при протидії злочинам з їхнього боку [1, с. 38]. Деякі колишні іноземці вже обжилися і натуралізувалися, поступово створивши міцні етнічні діаспори, інші ж громади поки тільки формуються. І все було б добре, лише практично у кожному такому співтоваристві, крім чесних трудівників, є і свій «кримінальний» прошарок. У майже всіх сильних етнічних діаспорах згодом з'являються й власні організовані злочинні угруповання. Сучасна етнічна злочинність чітко структурована – кожна національність «патрує» свій регіон, має свою сферу впливу і власний шматок «кримінального пирога». Перетинаються етнічні угруповання рідко [2]. Про це також зазначають окремі дослідження, що, наприклад, використання відносин земляцтва створює додаткові труднощі при виявленні і розслідуванні злочинів [3, с. 13].

На чолі етнічних організованих злочинних груп здебільшого стоять лідери і їх найближче оточення однієї національності. При цьому кримінальні інтереси подібних формувань виявляються у досить віддалених територіях від місць їх споконвічного проживання. При цьому спосіб їх життя і поведінка зберігають і носять відтінки етнічних правил і традицій [4]. В умовах посилення економічних і політичних протиріч у низці регіонів відбувається посилення етнічних діаспор, деякі з яких практикують протиправну діяльність [5, с. 136].

Зрозуміло, що під час досудового розслідування неабияку роль відіграє питання планування ходу розслідування кримінального провадження. Враховуючи той факт, що йдеться про національні меншини, не можна не враховувати особливостей розслідування цієї категорії кримінальних проваджень.

Загальновідомо, що для повного, швидкого та неупередженого розслідування злочинів слідчий повинен у кожному кримінальному провадженні визначити, що саме необхідно з'ясувати, тобто які фактичні обставини розслідуваного явища

повинні бути встановлені та у яких межах, які заходи повинні бути вжиті для забезпечення здійснення правосуддя й попередження вчинення кримінальних правопорушень. Планування розслідування повинно вирішувати зазначені завдання.

Практика показує, що планування розслідування кримінальних правопорушень, які вчиняються представниками національних меншин, залежить від багатьох обставин, серед яких можна виокремити знання мови, якою здійснюється кримінальне провадження, взаємовідносини з іншими учасниками провадження (свідками, потерпілими, підозрюваними), національні особливості культури та побуту особи тощо.

У розслідуванні кримінальних правопорушень, які вчиняються представниками етнічних меншин, слід виходити з вимог ст. 29 КПК України «Мова, якою здійснюється кримінальне провадження». Практичний зміст цієї статті перебуває в концептуальній єдності з вимогою ст. 10 Конституції України про те, що державною мовою в Україні є українська мова. Відповідно до положень ст. 12 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [7] судочинство і діловодство в судах України проводиться державною мовою. Суди забезпечують рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою. У ч. 3 вказаної статті міститься вимога про те, що суди використовують державну мову в процесі судочинства та гарантують право громадян на використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють.

Відповідно до ч. 1 ст. 29 КПК України [8] кримінальне провадження здійснюється державною мовою. Сторона обвинувачення, слідчий суддя та суд зобов'язані складати процесуальні документи державною, тобто відповідно до конституційного положення – українською мовою. В ч. 2 ст. 29 КПК України [8] встановлено виняток із загального правила: особа повідомляється про підозру у вчиненні кримінального правопорушення державною мовою або будь-якою іншою мовою, якою вона достатньо володіє для розуміння суті підозри у вчиненні кримінального правопорушення.

Ступінь володіння мовою визначає особа, яка веде кримінальне провадження, відносно конкретних представників етнічних меншин. Щоб визначити, чи володіє мовою підозрюваний чи обвинувачений, який вважає себе представником національних меншин, необхідно насамперед з'ясувати його особисту думку. Якщо він робить заяву про те, що не володіє державною мовою, то це означає, що незалежно від внутрішнього переконання слідчого чи прокурора з цього питання такому учаснику провадження має бути надане право користуватися послугами перекладача [9]. Це передбачено ч. 3 ст. 29 КПК України, яка вимагає від слідчого судді, суду, прокурора чи слідчого забезпечити будь-якому учаснику кримінального провадження, який не володіє чи не достатньо володіє державною мовою, право давати показання, заявляти клопотання і подавати скарги, виступити в суді рідною або іншою мовою, якою він володіє, користуючись у разі необхідності послугами перекладача в порядку, передбаченому ст. 68 КПК.

Вважаємо, що особи, які виявили бажання користуватися рідною мовою і відносять себе до представників національних меншин під час досудового розслідування, не повинні позбавлятися цього права. Це впливає з відсутності обмежень у КПК України, а також зі ст. 10 Конституції України (ч. 3), відповідно до якої в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин України. В таких кримінальних провадженнях щодо осіб, які не володіють державною мовою, з моменту встановлення цього факту участь захисника є обов'язковою (п. 4 ч. 2 ст. 52 КПК України) [8].

Виходячи з першої обставини (знання мови, якою здійснюється кримінальне провадження), можливими є два варіанти планування ходу розслідування та застосування тактичних прийомів проведення слідчих (розшукових) дій. Перший – це коли особа не володіє мовою, якою здійснюється кримінальне провадження. У цьому випадку необхідно всі слідчі (розшукові) дії проводити за обов'язковою участю перекладача та захисника. Другий – коли

особа володіє мовою, якою здійснюється кримінальне провадження. У цій ситуації участь захисника не є обов'язковою, а в послугах перекладача немає необхідності.

Крім зазначених проблем, особливу увагу необхідно приділяти складанню процесуальних документів, оскільки копії необхідних документів у разі потреби перекладаються мовою, яку розуміє особа. Обов'язково слід відображати участь при проведенні слідчих (розшукових) дій осіб національних меншин та інших осіб; відомості про попередження за відмову виконати обов'язки перекладача та за свідомо неправдивий переклад протоколу. Протокол повинен бути підписаний усіма учасниками. Окрім мовного бар'єру, слід враховувати дії психологічних факторів, які ускладнюють розслідування.

Представник етнічних меншин може неадекватно розуміти обстановку, відчувати недовіру до правоохоронних органів, а іноді й просто не розуміти їх. Незнання кримінально-процесуального законодавства може призвести до протидії з його боку (доброякісна помилка про незаконність рішень й дій слідчого). Слідчому необхідно в таких випадках роз'яснити особі її неправильне розуміння стану кримінального провадження, застосовувати при цьому необхідний такт та терпіння. Йому може допомагати й захисник, який бере участь у провадженні. Усі слідчі (розшукові) дії, які не потребують участі представника етнічних меншин, проводяться за прийнятною процесуальною процедурою.

Особливе значення має допит представника національних меншин – потерпілого або свідка. Ці слідчі (розшукові) дії необхідно провести оперативно й правильно, виключити повторність їх проведення. Час та місце допиту визначаються з урахуванням місцезнаходження особи. Можливо надіслати терміново окреме доручення про її допит, де вказати необхідні питання, які треба з'ясувати. Для того, щоб об'єктивно оцінювати свідчення тієї або іншої особи в процесі розслідування, більш обґрунтовано прогнозувати ту або іншу лінію поведінки якої-небудь особи під час розслідування загалом і в процесі допитів зокрема, більш обґрунтовано обирати ту або іншу тактику допиту,

ті або інші тактичні прийоми ведення бесіди слідчому у будь-якому випадку необхідно мати в розпорядженні деякі дані про особу допитуваного.

Найбільш розповсюдженні проблеми як у плані процесуального закріплення, так і доведення винуватості, наприклад щодо проваджень, де учасниками виступають роми, стосується відсутності у них взагалі будь-яких ідентифікаційних документів (свідцтва про народження, паспорта), що ускладнює встановлення особи та проведення з нею слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій. Тому єдиним правильним і можливим кроком зі сторони слідчого повинно виступати діяльність у формі здійснення запитів до місць проживання таких осіб, отримання виписок із церковних книг, реєстрів охрещення тощо, адже саме такі відомості і дозволять ідентифікувати особу та документально їх закріпити в межах кримінального провадження. З огляду на це у разі відмови підозрюваного надавати показання щодо своїх анкетних даних слідчий, прокурор вимушені встановлювати особу допитуваного підозрюваного в інший спосіб, одним із яких є використання даних дактилоскопічного обліку [10].

Звичайно, за наявності можливості збір такої інформації, яка дозволяє уточнити відношення допитуваного до вчиненого злочину і до поведінки усіх учасників етнічного конфлікту чи іншого кримінального правопорушення, слід провести до початку допиту. Якщо ж йдеться про допит важливого свідка чи підозрюваного, то причина не проведення такої роботи має бути дуже серйозною, оскільки слідчому необхідно ретельно готуватися до допитів осіб цієї категорії. У будь-якому випадку ця інформація повинна знайти відображення в матеріалах кримінального провадження, зокрема в протоколі допиту. Якщо відповідні питання будуть досліджені в ході допиту, то попередня інформація буде перевірена і уточнена, а при її відсутності буде покладено початок її збору.

Підготовка до допиту включає в себе складання плану. Доцільно найбільш суттєві питання перекласти тією мовою, якою будуть даватися показання, впевнитися

у якості і відповідності перекладу. Якщо планується пред'являти при допиті документи, то необхідно зробити їх переклад завчасно. Такі ж вимоги стосуються й речових доказів: завчасно повинен бути зроблений переклад їх найменування і позначень на них, фрагментів протоколів огляду місця події та речей, протоколів обшуку, при якому вони були виявлені й вилучені. Такий завчасний переклад забезпечить необхідний тактичний ефект при пред'явленні цих фрагментів допитуваному. Насамперед необхідно з'ясувати: чи володіє він державною мовою і у якій мірі; яка його національність (за документами), яка його етнічна самоідентифікація (до якої національності вважає необхідним відносити себе, чому).

Варто пам'ятати, що вивчення та врахування усіх зазначених вище питань слід проводити з максимальною обережністю і делікатністю, оскільки вони зачіпають конституційне право людини на свободу совісті, а також можуть виявитися пов'язаними з важливими для допитуваного інтересами. Невміло поставлені питання можуть викликати яскраво виражену негативну реакцію, привести до втрати психологічного контакту зі слідчим. Надалі такий розвиток подій може призвести до того, що слідчий не зможе отримати криміналістично значущу інформацію, уявлення про подію, яка сталася, з достатньою мірою повноти і достовірності. Від того, що і як відповідь допитуваний на наведені вище питання, залежить оцінка слідчим об'єктивності і повноти таких свідчень, прогнозування поведінки допитуваної в процесі подальшого розслідування тощо.

Слідчий повинен мати на увазі, що на поставлені питання не завжди буде отримана правдива відповідь. Допитуваний з досить високим рівнем освіти має об'єктивне уявлення про ті етичні норми, які існують і схвалюються в середовищі до якого належить той чи інший представник меншин (їхні традиції, звичаї). Тому неминучі спроби зі сторони (підозрюваного, свідка тощо) трансформувати свою позицію залежно від настроїв і орієнтирів, переважаючих у тих колах, які для допитуваного є соціально значущими. Проте вміло сформульовані питання, викори-

стання таких тактичних прийомів, як дроблення питань, постановка уточнювальних питань, а також постановка одного і того ж за змістом питання неодноразово впродовж одного допиту або в процесі кількох слідчих дій в різних формулюваннях можуть дати позитивний ефект.

Отже, в частині 3 ст. 224 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) визначено, що перед тим, як провести допит того чи іншого учасника кримінального провадження, слідчий, прокурор зобов'язаний встановити особу допитуваного, роз'яснити її права, а також порядок проведення цієї слідчої (розшукової) дії. Одним із способів встановлення особи, яка допитується, є отримання відомостей про анкетні дані та відповідних документів безпосередньо від неї. Проте в практиці проведення досудового розслідування мають місце випадки, коли підозрювані, посилаючись на ст. 63 Конституції України та п. 4 ч. 3 ст. 42 КПК України, відмовляються давати показання, пов'язані не лише з фактичними обставинами кримінального правопорушення, а й щодо особистих даних. Крім того, підозрювані можуть повідомляти неправдиві відомості про себе [10].

Допит представника національних меншин доцільно, окрім протоколу, фіксувати за допомогою відео- або аудіозапису. Спектр слідчих (розшукових) дій за участю перекладача, за якими можливе застосування відеозапису, дуже великий: допити підозрюваних, свідків, потерпілих, слідчі експерименти, тощо. Вивчення технічних можливостей відео- та аудіозапису показує, що відеозапис має свої переваги, тому що об'єктивно фіксує не тільки звуковий зміст слідчої (розшукової) дії, але й ті аспекти, які сприймаються зором: міміка та жести особи, яка розмовляє, її загальний фізичний та психічний стани тощо. Використання відеозапису допоможе виявити факти свідомо неправдивого перекладу, корекції перекладачем показань допитуваної особи, а також використання перекладачем свого становища для здійснення тиску на допитуваного з метою надання останнім показань на користь зацікавлених осіб.

Відеозапис слідчих (розшукових) дій за участю представників етнічних мен-

шин потребує найретельнішої технічної підготовки із залученням спеціаліста. На підготовчому етапі необхідно врахувати наступні моменти:

1) учасники статичної слідчої дії (допиту, одночасного допиту) повинні бути згруповані у кадрі таким чином, щоб була можливість вести відеозапис із зображенням їх усіх одночасно. Для цього доцільно застосовувати ширококутні насадки на об'єктив камери. Суттєвим є той факт, щоб відстань від камери до кожного з учасників була однаковою, що потрібно для отримання чіткого зображення всіх учасників;

2) для запису звуку під час слідчої (розшукової) дії необхідно застосовувати виносний мікрофон із направленістю по колу або кілька направлених мікрофонів (за кількістю учасників) з можливістю регулювання рівня сигналу, який подається на мікрофон.

При провадженні слідчої (розшукової) дії необхідно дати можливість перекладачу робити синхронний переклад, що підвищує його точність і дозволяє забезпечити необхідний темп та порядок її проведення.

Після закінчення слідчої (розшукової) дії в ході перегляду відеозапису може виникнути необхідність в уточненні перекладу окремих фрагментів свідчень. Фіксувати на відео внесені зміни до перекладу доцільно після перегляду всього відеозапису – коли записуються заяви та клопотання учасників з приводу перегляду відеозапису. Паралельно ці зміни вносяться до протоколу слідчої (розшукової) дії.

Вирішуючи питання про участь перекладача, слідчий повинен враховувати, що особи, які проживають в країнах СНД, можуть не володіти мовою місця проживання, що характерно для російськомовного населення цих країн. подібних умовах вони висловлюють бажання давати показання російською мовою, це повинно бути зафіксовано в протоколі допиту з обов'язковою вказівкою, в якому обсязі вони володіють російською мовою [11].

Може виникнути ситуація, коли слідчий володіє мовою, якою бажає давати показання представник етнічних меншин. Якщо слідчий володіє нею вільно, це в значній мірі спрощує спілкування з допитуваною

особою, сприяє встановленню психологічного контакту, довірливих відносин. Але при цьому, на нашу думку, доцільно складати цією мовою і протокол допиту, а потім за допомогою запрошеного перекладача перекласти протокол мовою, якою ведеться кримінальне провадження, та приєднати незалежний переклад до матеріалів кримінального провадження. Бажання допитуваної особи давати показання через перекладача або без нього обов'язково повинно відобразити в протоколі допиту.

При допиті представника етнічних меншин – свідка або потерпілого, слідчий попереджує його про кримінальну відповідальність за відмову від давання показань і за надання свідомо неправдивих показань. Це попередження засвідчується його підписом у протоколі допиту. Постановка та зміст питань, які задаються представнику етнічних меншин після вільної розмови, не повинна допускати різних тлумачень. Необхідно використовувати терміни та речення, які будуть зрозумілі допитуваній особі, зміст яких буде зрозумілий при перекладі.

Ускладнення виникають при проведенні одночасного допиту двох або більше осіб. Його учасниками можуть бути особи, які розмовляють різними мовами. У таких випадках необхідною є присутність двох перекладачів і подвійний переклад. Якщо обидва учасники розмовляють однією мовою, то слідчий, який не знає цієї мови, повинен попередити можливий зговір. Про це необхідно сказати перекладачеві, роз'яснивши йому, що він повинен слідкувати й забороняти спілкування учасників слідчої дії один з одним без контролю слідчого.

При провадженні судових експертиз може виникнути ситуація, коли від учасників провадження необхідно взяти зразки для порівняльного аналізу. Перед тим, як це робити, необхідно вивчити традиції народу, представником якого є особа. Звичай та традиції деяких країн не дозволяють передавати стороннім особам які-небудь продукти життєдіяльності людини, в тому числі волосся, кров, сперму, зрізи нігтів. За розповсюдженими повір'ями усе це може бути використано безпосередньо або за допомогою магії на шкоду людині. Саме тому намагання та спроби отримати зразки можуть призвести до протидії, які

для слідчого можуть бути не мотивованими. Примусові заходи можуть призвести до загострення конфлікту, який може ускладнити весь процес розслідування.

Якщо слідчий зіткнувся з такими протидіями, то насамперед необхідно з'ясувати їх причину. Якщо вони полягають в обрядовій та культовій галузі, шляхом змістовних пояснень, намагаючись змінити займану суб'єктом позицію, слід роз'яснити, що це необхідно в інтересах слідства. У складних ситуаціях доцільно застосувати допомогу особи з кола земляків, які дотримуються сучасних поглядів, яка буде авторитетом для учасника цієї слідчої (розшукової) дії.

При призначенні експертиз представник етнічних меншин – підозрюваний – повинен мати можливість ознайомитися з перекладом постанови про призначення експертизи, йому обов'язково повинні бути роз'ясненні його права, а клопотання, які будуть ним заявлені – уважно розглянуті. У тому ж порядку його слід ознайомити з висновком експерта та роз'яснити йому його право клопотання про призначення додаткової або повторної експертизи.

Ми доходимо висновків, що проведення допиту підозрюваного можливе лише після встановлення його особи. Проте існує ймовірність виникнення ситуації, коли вказану законодавчу вимогу виконати не можливо. Відсутність у КПК України положень, які регламентували б діяльність слідчого, прокурора у разі виникнення означеної ситуації, свідчить про наявність значної прогалини у вітчизняному законодавстві. З огляду на це пропонуємо доповнити ст. 110 КПК України положеннями, що встановлюють алгоритм дій посадових осіб, які здійснюють кримінальне провадження, щодо надання вигаданих прізвищ, імен та по батькові таким підозрюваним. Закріплення зазначених змін дасть змогу проводити допит не ідентифікованих учасників кримінального провадження та забезпечити їхні права і законні інтереси під час проведення цієї слідчої (розшукової) дії та інших процесуальних дій [10].

Висновки і пропозиції. Правоохоронні органи України під час своєї діяльності постійно зіштовхуються з певними

труднощами при попередженні, своєчасному виявленні, припиненні та розслідуванні злочинів, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі. До певної міри ці труднощі пов'язані із незнанням культурних, історичних і мовних особливостей етнічних груп, що особливо відчувається при проведенні допитів, очних ставок, обшуків у приміщенні та при впізнанні.

Отже, аналіз досліджуваної наукової проблематики щодо розслідування злочинів, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі, наразі обумовлює необхідність подальшого дослідження етнічної злочинності в Україні та світі загалом. Формування українською державою багатовекторного механізму протидії організованим групам і злочинним організаціям, які сформовані на етнічній основі, не можливе без розуміння сутності цієї проблеми, відповідних законодавчо закріплених понять і класифікації, виокремлення рис організованої етнічної злочинності, що мають важливе практичне значення для роботи правоохоронних органів і держави, а головним ефективним фактором такої діяльності є гарантування безпеки громадянам і цілісності держави від злочинних посягань організованих груп та злочинних організацій, які сформовані на етнічній основі.

Список використаної літератури:

1. Босенко В.В. До питання протидії злочинам, учиненим представниками етнічних меншин. Організаційно-правові засади боротьби з правопорушеннями на транспорті: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Одеса, 23-24 грудня 2011 р.) / МВС України, Одеський держ. ун-т внутр. справ. Одеса : ОДУВС, 2011. С. 38–39.
2. Кримінал у стилі етно. URL: <http://prokuratura.org.ua/?p=2035>.
3. Анисимов Е.Б. Особенности методики предварительного и судебного следствия по преступлениям, совершаемым преступными сообществами (преступными организациями) в сфере незаконного оборота наркотиков : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд.

- юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность». Томск : Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2012. 22 с.
4. Геворгян Г.М. Криминологические проблемы борьбы с организованными этническими преступными формированиями в России : дис. кандидата юрид. наук: 12.00.08. М., 2003. 153 с.
 5. Севрук В.Г. Организовані групи та злочинні організації, що сформовані на етнічній основі: проблеми сьогодення. Протидія виявам тероризму, сепаратизму, екстремізму та нелегальній міграції в сучасних умовах: стан, проблеми та перспективи : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 жовт. 2016 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 135–136.
 6. Грибунов О.П., Басков Е.И. Этническая организованная преступность в транспортной сфере. Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 3-2. С. 120–124.
 7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
 8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
 9. Гетьман. А. Науково-практичний коментар нового Кримінального процесуального кодексу України. Харків : Право. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» Національна академія правових наук України, 2012. 681 с.
 10. Шингарьов Д.О. Особливості проведення допиту підозрюваного, особа якого не встановлена. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 117–124.
 11. Особливості провадження слідчих дій за участю іноземців. URL: <http://um.co.ua/1/1-5/1-57383.html>.

Sevruk V. Investigation of crimes committed by organized groups and criminal organizations that are formed on an ethnic basis

The analysis of the researched scientific problems concerning the investigation of crimes committed by organized groups and criminal organizations formed on an ethnic basis, now necessitates further research of ethnic crime in Ukraine and the world in general. Formation by the Ukrainian state of a multi-vector mechanism of counteraction to organized groups and criminal organizations formed on an ethnic basis is impossible without understanding the essence of this problem, relevant legally established concepts and classification and separation of features of organized ethnic crime that are important for law enforcement and the main effective factor in such activities is to guarantee the security of citizens and the integrity of the state from criminal encroachments of organized groups and criminal organizations that are formed on an ethnic basis. It is stated that today among domestic scientists there are no comprehensive studies of organized groups and criminal organizations, which are formed on an ethnic basis. At the same time, such comprehensive studies are absent in European and American researchers.

Although the latter have positive isolated changes in this area. The main attention and efforts of researchers are attracted to large-scale organized ethnic groups. It is noted that the importance of our scientific intelligence, first of all, is that in practice, law enforcement agencies engaged in combating organized groups and criminal organizations that are formed on an ethnic basis, had the opportunity to have an idea of this negative phenomenon. It is emphasized that the number of crimes committed by ethnic minorities in our country remains consistently significant.

It is determined that such ethnic groups are formed on the basis of national and clan kinship, traditions and customs, they are characterized by specialization in certain types of crimes. It is shown that the investigation of crimes committed by organized groups and criminal organizations formed on an ethnic basis requires specific approaches that should take into account their national (ethnic) psychological characteristics. The author of the article identifies specific areas that should help solve the problem of improving the effectiveness of the investigation of crimes committed by organized groups and criminal organizations that are formed on an ethnic basis.

Key words: *investigation, ethnic crime, organized groups that are formed on an ethnic basis, criminal organizations that are formed on an ethnic basis, investigative (search) actions.*

УДК 343.137

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.20>**М. І. Смирнов**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу, детективної
та оперативно-розшукової діяльності
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧОЇ (РОЗШУКОВОЇ) ДІЇ АБО СУДОВОГО ЗАСІДАННЯ ЗА ДОПОМОГОЮ ВІДЕОКОНФЕРЕНЦІЇ

У статті розглядаються окремі дискусійні питання, пов'язані з особливостями використання відеоконференції у кримінальному провадженні загалом і на окремих його стадіях, а також обґрунтовуються власні висновки та пропозиції, спрямовані на подальше вдосконалення кримінального процесуального законодавства України в частині розглянутих питань. Досліджено сутність, значення, переваги, сучасний стан, перспективи, а також особливості проведення слідчих (розшукових) дій і судового засідання за допомогою ВК.

Проаналізовано стан правового регулювання використання відеоконференції у кримінальному провадженні. Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає використання відеоконференції як у кримінальному провадженні України, так і у кримінальних провадженнях, ускладнених іноземним елементом. Досліджено підстави, процесуальний порядок і сформульовано особливості використання відеоконференції у кримінальному провадженні України та сфері міжнародного співробітництва держав у кримінальному судочинстві.

Відеоконференція може застосовуватися за рішенням слідчого, прокурора, слідчого судді або суду у кожному конкретному випадку з урахуванням обставин кримінального провадження та за наявності підстав, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України.

Перед початком проведення слідчої (розшукової) дії або судового засідання за допомогою відеоконференції необхідно переконатися, що ніщо не перешкоджає особі вільно давати показання, заявляти клопотання, надавати докази. Ця обставина має суттєве значення для допустимого використання у кримінальному провадженні доказів, отриманих за допомогою відеоконференції.

Розглянуто питання про співвідношення відеоконференції із засадами кримінального провадження. Доведено, що застосування відеоконференції цілком узгоджується із засадами кримінального провадження. Відеоконференція є однією з процесуальних форм використання інформаційних технологій у кримінальному провадженні та використовується для позначення заходу, учасники якого територіально віддалені один від одного, а тому спілкування між ними відбувається з використанням технічних засобів зв'язку, що забезпечують передачу зображення і звуку в режимі реального часу.

Ключові слова: відеоконференція у кримінальному провадженні, допит шляхом проведення відеоконференції, процесуальний порядок та особливості використання відеоконференції.

Постановка проблеми. Використання відеоконференції (далі – ВК) під час проведення слідчих (розшукових) дій і судового засідання належить до розряду майже недосліджених наукових тем. Проблема полягає в недостатності досвіду

застосування ВК у кримінальному провадженні загалом і на окремих його стадіях, а іноді – в запереченні такого використання з боку практичних працівників, що негативно позначається на ефективності її застосування на практиці. Ще однією з причин такого стану є відсутність фундаментальних теоретичних розробок щодо

використання інформаційних технологій у кримінальному провадженні, зокрема таких як ВК. Внаслідок цього багато практично актуальних питань використання ВК залишаються невирішеними на законодавчому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з особливостями проведення слідчих (розшукових) дій і судового засідання за допомогою ВК, перебували у центрі уваги науковців і практиків. З цього питання свою фахову позицію висловлювали Ю.П. Аленін, Т.С. Гавриш, І.В. Гловюк, В.Т. Маляренко, М.І. Пашковський та інші.

Метою статті є розгляд окремих дискусійних питань, пов'язаних з особливостями проведення слідчих (розшукових) дій і судового засідання за допомогою ВК у кримінальному провадженні, а також обґрунтування власних висновків і пропозицій, спрямованих на подальше вдосконалення кримінального процесуального законодавства України в частині розглянутих питань.

Виклад основного матеріалу. Використанню ВК при збиранні та перевірці доказів у кримінальному провадженні присвячені ст.ст. 232, 336 та 567 КПК. Якщо ст. 567 КПК передбачає впровадження ВК у сферу міжнародної правової допомоги (проведення допиту за запитом компетентного органу іноземної держави шляхом ВК), то ст.ст. 232 та 336 КПК регламентують використання ВК у національному кримінальному провадженні, не ускладненому іноземним елементом. Зокрема, КПК дозволяє проведення у режимі ВК таких дій: 1) допит осіб, в тому числі одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб (очна ставка); 2) пред'явлення для впізнання осіб та речей (пред'явлення для впізнання трупа у режимі ВК законом не передбачається); 3) проведення процесуальних дій у режимі ВК під час судового провадження.

ВК є процесуальною формою використання інформаційних технологій у кримінальному провадженні та використовується для позначення заходу, учасники якого територіально віддалені один від одного, а тому спілкування між ними відбувається з використанням технічних

засобів зв'язку, що забезпечують передачу зображення і звуку в режимі реального часу.

Проведення слідчих (розшукових) дій у режимі ВК може застосовуватися за рішенням слідчого, прокурора, слідчого судді або суду у кожному конкретному випадку з урахуванням обставин кримінального провадження та наявності підстав, зокрема за неможливості безпосередньої участі певних осіб у досудовому провадженні за станом здоров'я або з інших поважних причин; необхідності забезпечення безпеки осіб; проведення допиту малолітнього або неповнолітнього свідка, потерпілого; необхідності вжиття таких заходів для забезпечення оперативності досудового розслідування; наявності інших підстав, визначених слідчим, прокурором, слідчим суддею достатніми. Наведений перелік не є вичерпним, оскільки у п. 5 ч. 1 ст. 232 КПК зазначено про «наявність інших підстав, визначених слідчим, прокурором, слідчим суддею достатніми». Наявність хоча б однієї з названих обставин буде достатньою підставою для проведення слідчої (розшукової) дії у режимі ВК. Аналогічні підстави, що передбачені у ч. 1 ст. 232 КПК, зазначені у ч. 1 ст. 336 КПК щодо проведення судового провадження у режимі ВК.

Підставами проведення допиту за запитом компетентного органу іноземної держави шляхом ВК може бути неможливість прибуття певних осіб до компетентного органу іноземної держави; необхідність забезпечення безпеки осіб; інші підстави, визначені слідчим суддею (судом).

Частина 2 ст. 232 КПК передбачає, що рішення про проведення слідчої (розшукової) дії у режимі ВК приймається слідчим, прокурором, слідчим суддею (в разі проведення у режимі ВК допиту згідно зі ст. 225 КПК) з власної ініціативи або за клопотанням сторони кримінального провадження чи інших учасників кримінального провадження. Слідчий суддя приймає рішення про проведення допиту у режимі ВК з власної ініціативи або на підставі клопотання сторони кримінального провадження у виняткових випадках, пов'язаних із необхідністю отримання показань свідка чи потерпілого під час досудового

розслідування через існування небезпеки для життя і здоров'я свідка чи потерпілого, їх тяжкої хвороби, наявність інших обставин, що можуть унеможливити їх допит у суді або вплинути на повноту чи достовірність показань.

Відповідно до вимог КПК рішення слідчого та прокурора приймається у формі постанови, яка виноситься у випадках, передбачених КПК, а також коли слідчий, прокурор визнає це за необхідне. Частина 2 ст. 232 КПК передбачає винесення спеціальної постанови (ухвали) про проведення слідчої (розшукової) дії у режимі ВК тільки коли проти цього заперечують сторона кримінального провадження чи потерпілий. Отже, якщо є заперечення з боку сторони кримінального провадження чи потерпілого щодо проведення слідчої (розшукової) дії у режимі ВК, а слідчий, прокурор чи слідчий суддя вважають за необхідне проведення допиту чи впізнання у режимі ВК, вони повинні обґрунтувати своє рішення у вмотивованій постанові чи ухвалі. Оскільки для підозрюваного дача показань є правом, а не обов'язком, проведення слідчої (розшукової) дії за його участю, коли він проти цього заперечує, не допускається.

Деякі особливості має процесуальний порядок проведення слідчих (розшукових) дій у режимі ВК, що відрізняють його від загального порядку проведення зазначених дій. Так, особливості процесуального порядку проведення слідчої (розшукової) дії у режимі ВК залежать від місця перебування особи, яка братиме участь у слідчій (розшуковій) дії за допомогою ВК. Така особа може знаходитися у приміщенні, розташованому на території, яка перебуває під юрисдикцією органу досудового розслідування, або на території міста, в якому він розташований; у приміщенні, розташованому поза територію, яка перебуває під юрисдикцією органу досудового розслідування, або поза територію міста, в якому він розташований.

Учасниками слідчої (розшукової) дії у режимі ВК можуть бути свідки (в тому числі малолітні або неповнолітні), потерпілі, підозрювані. З огляду на те, що допит особи і пред'явлення для впізнання осіб чи речей у режимі ВК здійснюються

за правилами ст.ст. 225-227 та 228-229 КПК, то при їх проведенні можуть брати участь представник, захисник, спеціаліст, експерт, перекладач, педагог, психолог та інші особи, потреба в яких вимагає у зв'язку з особливостями проведення слідчої (розшукової) дії.

Вважаємо, що проведення слідчих (розшукових) дій у режимі ВК не може здійснюватися щодо осіб, які страждають на дефекти мови, зору чи слуху.

Проведення допиту у режимі ВК за рішенням слідчого судді здійснюється згідно з положеннями ст. 232 КПК та ч. 4-5 ст. 336 КПК. При проведенні слідчої (розшукової) дії у режимі ВК слід забезпечити належну якість зображення і звуку, а також інформаційну безпеку. З цією метою слідчий, прокурор чи слідчий суддя повинні залучити до участі у проведенні слідчої (розшукової) дії у режимі ВК спеціаліста, який володіє спеціальними знаннями та навичками застосування відповідних технічних засобів і технологій. Метою залучення спеціаліста є забезпечення належної якості передачі зображення і звуку, безперервного і стабільного сеансу зв'язку та інформаційної безпеки ВК.

КПК не дає визначення термінів «належна якість зображення і звуку» та «інформаційна безпека». Під належною якістю зображення слід розуміти зображення, що дозволяє ідентифікувати особу за її зовнішністю всіма учасниками слідчої (розшукової) дії і зафіксувати це зображення технічними засобами з подальшою можливістю ідентифікації учасника слідчої (розшукової) дії по зображенню. Під належною якістю звуку слід розуміти звук, який дозволяє чітко і розбірливо розрізнити показання особи за її голосом всіма учасниками слідчої (розшукової) дії і зафіксувати його технічними засобами з подальшою можливістю ідентифікації учасника слідчої (розшукової) дії за його голосом.

Відповідно до Закону України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 року під «інформаційною безпекою телекомунікаційних мереж» слід розуміти здатність останніх «забезпечувати захист від знищення, перекручення, блокування

інформації, її несанкціонованого витоку або від порушення встановленого порядку її маршрутизації» [1]. Отже, під інформаційною безпекою слід розуміти здатність технічних засобів і технологій забезпечувати захист від знищення, перекручення, блокування інформації, її несанкціонованого витоку або від порушення встановленого порядку її маршрутизації.

Перед початком проведення слідчої (розшукової) дії у режимі ВК необхідно переконатися, що ніщо не перешкоджає особі вільно давати показання, заявляти клопотання, надавати докази, що дозволяє уникнути так званого впливу «поза кадром». Проведення слідчої (розшукової) дії у режимі ВК повинно бути організоване таким чином, щоб було видно не тільки її учасників, але і все приміщення, у якому воно здійснюється, а також всіх осіб, які беруть у ньому участь або присутні при його проведенні, з метою спостереження за їхньою реакцією на конкретні показання або поставлені питання.

Учасникам слідчої (розшукової) дії повинна бути забезпечена можливість ставити запитання і отримувати відповіді осіб, які беруть участь у слідчій (розшуковій) дії у режимі ВК, реалізовувати інші надані їм процесуальні права та виконувати процесуальні обов'язки, передбачені КПК.

Оскільки відповідно до ч. 6 ст. 224 КПК допитувана особа має право використовувати під час допиту власні документи і нотатки, якщо її показання пов'язані з будь-якими обчисленнями та іншими відомостями, які важко зберегти в пам'яті, то при допиті у режимі ВК слід забезпечити можливість передати інформацію, яка міститься в таких документах і нотатках. Для цього в місці перебування допитуваної особи слід встановити сканер, а в місці перебування слідчого, прокурора, слідчого судді та інших учасників слідчої (розшукової) дії – принтер.

З метою забезпечення безпеки особи вона може бути допитана в режимі ВК з такими змінами зовнішності і голосу, за яких її не можливо було б упізнати. З цією метою застосовуються спеціальні акустичні ефекти, що змінюють голос, а також візуальні перешкоди технічного харак-

теру або іншим чином змінюється зовнішність особи. У такому випадку обмін відеоінформацією у режимі ВК не здійснюється, а отримана від допитуваної особи аудіоінформація змінюється за допомогою програмно-апаратних засобів [2].

Слід зауважити, що при проведенні вербальних слідчих (розшукових) дій у режимі ВК знижується рівень комунікативного контакту з його учасником, встановлення якого є важливим складником ефективності слідчої (розшукової) дії. Ця обставина зумовлена необхідністю одержати особисте, безпосереднє враження від допитуваного та врахувати усі нюанси його поведінки під час давання показань, а також відсутністю безпосереднього (тобто віч-на-віч) спілкування слідчого, прокурора або слідчого судді з учасником слідчої (розшукової) дії; технічною складністю передачі всього обсягу інформації; створення сприятливої для спілкування атмосфери слідчої (розшукової) дії.

Зниження рівня комунікативного контакту під час проведення слідчих (розшукових) дій у режимі ВК не слід розглядати як суттєву перешкоду для використання у кримінальному провадженні ВК. Вважаємо, що ВК слід розглядати як «технічного посередника» між слідчим, прокурором, слідчим суддею і допитуваним. ВК передбачає мінімум впливу на безпосереднє враження від допитуваного, не створює нездоланного бар'єру для ефективної комунікації між учасниками слідчої (розшукової) дії.

У ч. 1 ст. 104 КПК зазначається, що у випадках, передбачених КПК, хід і результати проведення процесуальної дії фіксуються у протоколі. Стаття 232 КПК не містить прямої вказівки щодо фіксації ходу і результатів допиту, проведеного у режимі ВК, у протоколі. Водночас у КПК існує низка непрямих вказівок, які свідчать про необхідність складання протоколу допиту, проведеного у режимі ВК. Так, ч. 2 ст. 104 КПК передбачає, що текст показань може не вноситися до відповідного протоколу, якщо допит фіксувався за допомогою технічних засобів. У такому випадку у протоколі зазначається, що показання зафіксовані на носії інфор-

мації, який додається до нього; п. 3 ч. 2 ст. 105 КПК передбачає, що додатком до протоколу є відеозапис процесуальної дії, який долучається до нього; ч. 5 ст. 224 КПК передбачає, що під час допиту може застосовуватися відеозапис. Отже, при проведенні допиту у режимі ВК має складатися протокол.

Частина 9 ст. 232 КПК передбачає, що хід і результати слідчої (розшукової) дії, проведеної у режимі ВК, набувають певної фіксованої форми за допомогою технічних засобів відеозапису. Технічні засоби відеозапису ходу і результатів слідчої (розшукової) дії – це сукупність програмно-апаратних засобів і приладів, які забезпечують належне фіксування, зберігання, копіювання (дублювання) і використання інформації, яка відображає процес ВК [2]. Відео- та аудіозапис, який утворений безпосередньо під час проведення ВК і записаний за допомогою технічних засобів відеозапису, є вихідним матеріалом для виготовлення робочої та архівної копії.

У матеріалах кримінального провадження обов'язково зберігаються оригінальні примірники технічних носіїв інформації зафіксованої процесуальної дії, резервні копії яких зберігаються окремо. Відповідно до ч. 6 ст. 107 КПК незастосування технічних засобів фіксування кримінального провадження у випадках, якщо воно є обов'язковим, тягне за собою недійсність відповідної процесуальної дії та отриманих внаслідок її вчинення результатів.

Висновки і пропозиції. Використання ВК у кримінальному провадженні незначно впливає лише на засаду безпосередності дослідження показань, речей і документів. Це зумовлено тим, що проведення процесуальних дій у режимі ВК має деякі особливості. Так, застосування ВК дозволяє учасникам «бути присутніми» під час проведення слідчої (розшукової) дії або судового засідання, не перебуваючи безпосередньо у приміщенні органу досудового розслідування, суду, використовуючи термінали, які розташовані в інших приміщеннях. Хід і результати слідчої (розшукової) дії або судового засідання, проведених у режимі ВК, відображаються як у пам'яті присутніх і тих осіб,

які брали участь у їх проведенні, так і одержує певну фіксовану форму за допомогою технічних засобів відеозапису.

Використання ВК у судовому провадженні не суперечить змагальності, що передбачає самостійне відстоювання стороною обвинувачення і стороною захисту їхніх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів (ст. 22 КПК).

Факт перебування підсудного, потерпілого, свідка, експерта або іншої особи у приміщенні суду або іншому місці проведення процесуальної дії суттєво не впливає на здатність суду, прокурора або захисника відрізнити правдиві показання від неправдивих. Суд, отримуючи показання у режимі ВК, може враховувати практично усі нюанси поведінки, які виявляються при особистому спілкуванні, тому використання ВК цілком узгоджується із засадою безпосередності дослідження доказів (ст. 23 КПК) і не має суттєвих недоліків порівняно з традиційними способами одержання показань, не створює нездоланного бар'єру для ефективної комунікації між учасниками процесуальної дії, не має кардинальних відмінностей в оцінці показань. Підсудний, потерпілий, свідок та інші особи доступні суду, стороні захисту та стороні обвинувачення і можуть бути допитані за всіх обставин, що мають значення для кримінального провадження. Особа безпосередньо не знаходиться у приміщенні, у якому перебуває суд, однак її віддалена присутність забезпечується ВК. Вона дає змогу заявляти клопотання, подавати докази, брати участь у їх дослідженні.

Використання ВК як заходу безпеки може бути пов'язане з обмеженням процесуальних гарантій, прав інших учасників кримінального провадження. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне звернути увагу на таке: використання розглянутого процесуального заходу безпеки у кримінальному провадженні при дотриманні певних умов є сумісним із засадою безпосередності дослідження доказів і правом підозрюваного (обвинувачуваного) на захист; проведення допиту у режимі ВК в умовах, що виключають ідентифікацію особи, є допустимим, якщо зі справжніми даними особи, щодо якої здійснюється

захист, під час досудового розслідування або судового розгляду можуть ознайомитися прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів, і суд; показання анонімних свідків мають бути отримані судом із дотриманням засади змагальності. Обвинувачуваний (підсудний) при цьому повинен мати можливість бути присутнім при допиті і спостерігати за поведінкою свідка.

Недотримання цього порядку є порушенням права конфронтації, передбаченого п. "d" ч. 3 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року [3]. Надання обвинувачуваному можливості ставити питання анонімним свідкам у письмовій формі через суддю є недостатньою мірою для забезпечення права обвинувачуваного на допит; обґрунтування обвинувачення виключно на показаннях анонімних свідків є недопустимим. Вони повинні бути підтверджені іншими доказами; показання анонімного свідка підлягають ретельній перевірці; рішення про проведення допиту у режимі ВК в умовах, що виключають ідентифікацію свідка, потерпілого, іншого учасника процесу, повинно бути обґрунтованим.

Порядок проведення судового провадження у режимі ВК має деякі особливості, що відрізняють його від загального порядку судового розгляду. В умовах спілкування за допомогою ВК необхідно переконатися, що ніщо не перешкоджає особі вільно давати показання, заявляти клопотання, надавати докази. Ця обставина має суттєве значення для допустимого вико-

ристання у кримінальному провадженні доказів, отриманих за допомогою ВК.

Проведення процесуальної дії в режимі ВК повинно бути організоване таким чином, щоб було видно не тільки її учасників, але і все приміщення, у якому воно здійснюється, а також усіх осіб, які беруть участь або присутні при його проведенні, з метою спостереження за їхньою реакцією на конкретні показання або поставлені запитання. Учасникам кримінального провадження має бути забезпечена можливість чути та бачити хід судового провадження, ставити запитання і отримувати відповіді, реалізувати інші надані їм процесуальні права та виконувати процесуальні обов'язки, передбачені КПК. Сучасні технології ВК дозволяють бачити не лише учасника процесуальної дії, але і все приміщення, в якому він перебуває, що дозволяє уникнути так званого впливу «поза кадром».

Список використаної літератури:

1. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.
2. Інструкції про порядок роботи з технічними засобами відеозапису ходу і результатів процесуальних дій, проведених у режимі відеоконференції під час судового засідання (кримінального провадження), затв. наказом Державної судової адміністрації України від 15.11.2012 № 155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0155750-12>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Smyrnov M. Conducting investigative (search) action or court session using video-conferencing

The article deals with specific controversial issues concerning features of using videoconferencing in criminal proceedings in general as well as at its specific stages; also own conclusions and propositions are justified which are aimed at further development of criminal procedural legislation of Ukraine with the regard to the questions raised. The essence, meaning, advantages, current state and perspectives of using videoconferencing in criminal proceedings of Ukraine and the area of international cooperation among the states in criminal justice are examined.

The state of legal regulation of using videoconferencing in criminal proceedings is analyzed. Code of Criminal Procedure of Ukraine provides for using videoconferencing both in criminal proceedings of Ukraine and criminal proceedings with a foreign element. Based on the analysis of grounds and procedure of video-conferencing features of its usage both in criminal proceedings of Ukraine and in the area of international cooperation among the states in criminal justice are identified. Videoconferencing can be used based on the decision of an investigator, prosecutor, investigative judge, or court in each case taking into account

circumstances of criminal proceedings and subject to grounds provided for by the Code of Criminal Procedure of Ukraine.

Before the start of investigative (search) action or court session using video-conferencing one shall ensure that nothing prevents a person from giving testimony, making motions, providing evidence, etc. This fact is essential for the admissibility of evidence used in criminal proceedings obtained using videoconferencing. Conducting requested procedural actions by video-conferencing ensure that an accused person, a victim and other participants have an opportunity to express themselves on the raised issues, make arguments aimed to rebut the conclusions of the opposing party, provide evidence and make motions during pre-trial investigation or trial.

Specificities of conducting a questioning using videoconferencing in the area of international cooperation as well as advantages of obtaining testimony from individuals put into custody or serving a sentence in a foreign state using video-conferencing compared to traditional means are formulated.

The issue of interrelation between videoconferencing and principles of criminal proceedings is examined and it is showed that using videoconferencing is fully consistent with principles of criminal proceedings. Videoconferencing is one of the procedural forms of using information technologies in criminal proceedings and is used to conduct an action, participants of which are geographically separated one from another and thus communication among them are conducted using the communication technologies that support real-time image and voice transmission.

Key words: *videoconferencing in criminal proceedings, questioning by having a videoconference, procedure and features of using videoconferencing.*

УДК 344.65

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.21>

М. Б. Тавакалян

аспірантка кафедри кримінального процесу, детективної та оперативно-розшукової діяльності
Національного університету «Одеська юридична академія»

ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПРЕЗУМПЦІЇ НЕВИНУВАТОСТІ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ НА ПІДСТАВІ УГОД

Стаття присвячена дослідженню гарантій реалізації принципу презумпції невинуватості у кримінальному провадженні на підставі угод, виокремленню проблемних аспектів законодавчого регулювання та наданню пропозицій щодо їх удосконалення. Презумпція невинуватості є основоположною засадою, гарантією справедливого судового розгляду. Її закріплення на національному та міжнародному рівнях свідчить про її вагомість у системі засад кримінального процесу.

Кримінальне провадження на підставі угод спрямоване на спрощення процедури розгляду кримінального провадження, зменшення навантаження на правоохоронні органи, що дає змогу розкривати більше кримінальних правопорушень. Кримінальні провадження на підставі угоди як дозволяють здійснити процесуальну економію, так і призводять до обмеження гарантій, встановлених принципом презумпції невинуватості. Важливим є дотримання цього принципу при укладанні угоди з одним із підозрюваних або обвинувачених, коли кримінальне правопорушення було здійснено у співучасті.

Вирок, ухвалений на підставі угоди, не може мати преюдиційного значення для кримінального провадження відносно інших осіб, інакше можемо спостерігати порушення гарантій, які забезпечуються презумпцією невинуватості. Необхідно забезпечити додаткові гарантії при укладанні угоди між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості, а саме наділити обов'язками слідчого, прокурора про роз'яснення порядку та наслідків укладання такої угоди.

Аналізуючи порядок кримінально-процесуальної регламентації кримінального провадження на підставі угод, можна дійти висновку, що хоча й існують обмеження щодо гарантій забезпечення принципу презумпції невинуватості, але з чітким дотриманням приписів КПК України можна запобігти порушенню принципу презумпції невинуватості. Разом із тим судова практика свідчить, що трапляються випадки недотримання процедур укладання угод, що призводить до порушення принципу презумпції невинуватості. Отже, необхідно вдосконалювати, доповнювати певні положення КПК України для повного забезпечення реалізації принципу презумпції невинуватості у кримінальних провадженнях на підставі угод.

Ключові слова: презумпція невинуватості, кримінальне провадження, угода у кримінальному провадженні, гарантія, особливий порядок кримінального провадження.

Постановка проблеми. Одним із нововведень, яке було запроваджене КПК України 2012 року, є інститут угод у кримінальному провадженні із чіткою регламентацією їх видів, а саме:

1) угода про примирення між потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим;

2) угода між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості.

Ці форми проваджень передбачають певну відмову від звичайного порядку кримінального провадження, його скорочення з метою раціоналізації та прискорення провадження без шкоди ефективному виконанню завдань кримінального провадження [7, с. 515]. Але, враховуючи переваги, застосування кримінального провадження на підставі угод повинно здійснюватися обережно, із дотриманням гарантій, встановлених презумпцією невинуватості. Як показує судова практика,

не завжди дотримуються положення КПК України щодо належного порядку реалізації принципу презумпції невинуватості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання цієї теми досліджували вчені Ю.П. Аленін, В.І. Бояров, Г.П. Власова, В.К. Волошина, І.В. Гловюк, С.О. Гриненко, О.Г. Добровольська, О. Леляк, В.В. Назаров, Р.В. Новак, П.Ф. Пашкевич, Р.Д. Рахунов, Г.Ю. Саєнко, М.С. Строгович, В.М. Тертишник, В.І. Терлецький, Д.В. Філін, Т. Фулей, В.Д. Чабанюк, О.Г. Шило, В.А. Шкелебей та інших.

Попри інтенсивність досліджень різних аспектів зазначеної проблематики, наразі немає комплексного дослідження забезпечення реалізації презумпції невинуватості у кримінальному провадженні на підставі угод, яка є основоположною засадою сучасної демократичної держави, ключовою гарантією захисту прав і свобод особи. Так, у період із 2017 по 2020 роки в Єдиному державному реєстрі судових рішень було зареєстровано 65 096 вироків на підставі угод. Наведені статистичні дані свідчать про динамічне застосування угод у кримінальному провадженні, що не може залишатися без уваги, тому що наявні наукові дослідження потребують подальшого осмислення та законодавчого удосконалення кримінально-процесуальних норм з метою зміцнення гарантій захисту прав і свобод особи у кримінальному провадженні відповідно до принципу презумпції невинуватості.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі системного аналізу положень теорії кримінального процесуального права та практики його застосування визначити гарантії реалізації принципу презумпції невинуватості у кримінальному провадженні на підставі угод в Україні, виявити проблеми, які виникають під час їхньої реалізації, сформулювати пропозиції щодо удосконалення системи існуючих гарантій.

Виклад основного матеріалу. Принцип презумпції невинуватості є однією із найважливіших засад у забезпеченні справедливого кримінального провадження, спрямованою на захист прав особи, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення. Реалізація принципу забезпечується

законодавчим закріпленням як на національному рівні, так і на міжнародному.

Презумпція невинуватості є гарантією, яка закріплена в ч. 1 ст. 11 Загальної декларації прав людини, п. 2 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, п. 2 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також у ст. 63 Конституції України та ст. 17 КПК України. Тобто, принцип презумпції невинуватості закріплений у багатьох правових актах, що свідчить про його значимість у системі засад кримінального провадження. Слід зазначити, що закріплення презумпції невинуватості на законодавчому рівні іноді не забезпечує автоматичного дотримання правових гарантій. Особливо дискусійним є питання реалізації принципу презумпції невинуватості у кримінальному провадженні на підставі угод, зокрема угод між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості.

Разом із тим слід погодитися з думкою Р.М. Новак про те, що угода про визнання винуватості створює умови для: 1) співпраці підозрюваного чи обвинуваченого з правоохоронними органами і викриття більшої кількості кримінальних правопорушень, запобігання, виявлення чи припинення кримінальних правопорушень; 2) швидкого здійснення досудового розслідування; 3) раціонального розгляду кримінального провадження у суді першої інстанції [8]. Але іноді в таких провадженнях зустрічаються випадки незаконного впливу на підозрюваних, обвинувачених з боку правоохоронних органів з метою отримання бажаного результату або коли доказова база зібрана не в повному обсязі, або існують процесуальні порушення, які можуть вплинути на допустимість зібраних доказів стороною обвинувачення, яка дозволила б встановити дійсну вину особи у вчиненні кримінального правопорушення.

І.Л. Петрухін слушно зазначає, що при розгляді справи в особливому порядку завжди існує ризик засудження невинного. Підсудний, керуючись різними міркуваннями, може взяти на себе чужу провину. Найбільш небезпечна самообмова, викликана вмовляннями, помилковими обіцянками, погрозами та іншими незаконними діями слідчого [9, с. 192].

Відповідно до резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2245, застосування угод може призвести до зловживань як обвинуваченням, так і захистом. Прокурор може погрожувати обвинуваченому неналежним суворим вироком, якщо він або вона не визнає провину, навіть за відсутності достатніх доказів; адвокат захисту також може переконати переважаного прокурора у складній справі прийняти часткове зізнання і помірну санкцію, нехтуючи іншою, більш серйозною злочинною діяльністю. Перший тип зловживань здебільшого робить жертвами молодих і бідних злочинців, тоді як другий тип надає переваги багатим злочинцям, які вчинили посадовий злочин [2].

КПК України певною мірою намагається запобігати зловживанням зі сторони правоохоронних органів певними гарантіями. Так, відповідно до п. 4 ст. 474 КПК України перед ухваленням рішення про затвердження угоди про визнання винуватості суд під час судового засідання повинен з'ясувати в обвинуваченого, чи цілком він розуміє:

1) що він має право на судовий розгляд, під час якого прокурор зобов'язаний довести кожну обставину щодо кримінального правопорушення, у вчиненні якого його обвинувачують, а він має такі права:

– мовчати. Цей факт не матиме для суду жодного доказового значення;

– мати захисника, в тому числі на отримання правової допомоги безоплатно у порядку та випадках, передбачених законом, або захищатися самостійно;

– допитати під час судового розгляду свідків обвинувачення, подати клопотання про виклик свідків і докази, які свідчать на його користь;

2) наслідки укладення та затвердження угод, передбачені ст. 473 КПК України;

3) характер кожного обвинувачення, щодо якого він визнає себе винуватим;

4) вид покарання, а також інші заходи, які будуть застосовані до нього у разі затвердження угоди судом.

Такі ж гарантії передбачені п. 5 ст. 474 КПК України щодо затвердження угоди про примирення.

Відповідно до п. 6 ст. 474 КПК України суд зобов'язаний переконатися у судовому засіданні, що укладення угоди сто-

ронами є добровільним, тобто не є наслідком застосування насильства, примусу, погроз або наслідком обіцянок чи дії будь-яких інших обставин, аніж ті, які передбачені в угоді. Для з'ясування добровільності укладення угоди в разі необхідності суд має право витребувати документи, в тому числі скарги підозрюваного чи обвинуваченого, подані ним під час кримінального провадження, та рішення за наслідками їх розгляду, а також викликати в судове засідання осіб і опитувати їх.

Якщо суд дійде висновку про наявність порушень у дотриманні прав особи, КПК України передбачає певні правові наслідки. Так, відповідно до п. 7 ст. 474 КПК України суд перевіряє угоду на відповідність вимогам цього Кодексу та/або закону. Суд відмовляє в затвердженні угоди, якщо:

1) умови угоди суперечать вимогам КПК України та/або закону, в тому числі допущена неправильна правова кваліфікація кримінального правопорушення, яке є більш тяжким ніж те, щодо якого передбачена можливість укладення угоди;

2) умови угоди не відповідають інтересам суспільства;

3) умови угоди порушують права, свободи чи інтереси сторін або інших осіб;

4) існують обґрунтовані підстави вважати, що укладення угоди не було добровільним або сторони не примирилися;

5) очевидна неможливість виконання обвинуваченим взятих на себе за угодою зобов'язань;

6) відсутні фактичні підстави для визнання винуватості.

У такому разі досудове розслідування або судове провадження продовжуються у загальному порядку [1]. Так, 05 листопада 2018 року Великоолександрівським районним судом Херсонської області у справі № 650/1286/18 розглядалося питання про затвердження чи відмову в затвердженні угоди про визнання винуватості. Обвинувачений у підготовчому судовому засіданні після оголошення угоди про визнання винуватості пояснив, що свою вину він не визнає, оскільки не вирощував рослини коноплі та її не висаджував. Вказав, що у прокурора відсутні докази, які підтверджують його вину, а угоду він підписав, не вдаючись у її зміст.

Заперечив проти притягнення його до відповідальності у виді штрафу. Також обвинувачений пояснив, що не розуміє, в чому полягає покладений на нього обов'язок щодо співпраці із правоохоронними органами, а після роз'яснення судом зазначив, що не згодний із цим.

Захисник наполягав на затвердженні угоди, оскільки її було підписано обвинуваченим добровільно, коли він визнавав свою вину у вчиненому. Прокурор просив угоду затвердити, оскільки вона була підписана підозрюваним добровільно, йому роз'яснювалися суть обвинувачення та наслідки затвердження угоди.

Суд дійшов висновку, що обвинувачений не визнає беззастережно свою вину, вважає за необхідне проведення судового засідання для доведення своєї невинуватості, не згодний із зумовленим угодою покаранням та обов'язками, які на нього покладаються. Суд констатував, що сторони угоди не примирилися, що є підставою для відмови в її затвердженні відповідно до п. 4 ч. 7 ст. 474 КПК України [5]. Іншими словами, для того, щоб суддя пересвідчився, наскільки виправданим є затвердження угоди, необхідно отримати відомості безпосередньо в обвинуваченого, що є гарантією, яка захищає особу від безпідставного обвинувачення, дає змогу остаточно ознайомитися з наслідками укладання угоди.

Слушною є думка С.О. Гриненко, який зазначає, що однією з гарантій принципу презумпції невинуватості є положення ч. 6 ст. 469 КПК, згідно з якою факт ініціювання угоди і будь-які твердження, що були зроблені з метою її досягнення, не можуть розглядатися як відмова від обвинувачення або як визнання своєї винуватості при недосягненні у підсумку переговорів згоди про укладення угоди. Будь-які відомості, які стали відомі слідчому, прокурору під час проведення переговорів по примиренню або визнанню винуватості, не можуть бути використані як докази, що підтверджують винність особи, на них не можна посилалися у подальшому кримінальному провадженні [6].

Отже, можемо зробити висновок, що в КПК Україна є належний правовий механізм, який забезпечує захист особи, сприяє тим самим реалізації принципу

презумпції невинуватості. Слід зазначити, що деякі положення КПК України все ж таки потребують удосконалення.

Цікавим є питання щодо кримінального провадження, яке здійснюється стосовно кількох осіб, які підозрюються чи обвинувачуються у вчиненні одного або кількох кримінальних правопорушень, і згоди щодо укладення угоди досягнуто не з усіма підозрюваними чи обвинуваченими. Відповідно до абз. 1 ч. 8 ст. 469 КПК України угоду може бути укладено з одним (кількома) із підозрюваних чи обвинувачених.

Кримінальне провадження стосовно особи (осіб), з якими досягнуто згоди щодо укладення угоди про визнання винуватості, на підставі постанови прокурора або ухвали суду підлягає виділенню в окреме провадження залежно від того, на якій зі стадій кримінального провадження сторонами було ініційовано укладення угоди. Однак постає питання, чи має вирок, ухвалений на підставі угоди, преюдиційне значення для кримінального провадження відносно інших осіб? Відповідно до п. 12 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 13 від 11.12.2015, вирок, ухвалений на підставі угоди, у такому випадку (стосовно однієї з кількох осіб) не має преюдиційного значення для кримінального провадження відносно інших осіб, а визнання винуватості першою не є доказом вини останніх [4].

Аналогічною є позиція ККС ВС відповідно по постанові від 15.04.2020 по справі № 344/2514/19. Вироком Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 10 квітня 2019 року затверджено угоду про визнання винуватості, укладену 8 лютого 2019 року між прокурором Івано-Франківської місцевої прокуратури Є.М. Карабіном і обвинуваченим ОСОБА_2. У касаційній скарзі ОСОБА_1, матеріали щодо якого виділено в окреме провадження, просить вирок Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 10 квітня 2019 року та ухвалу Івано-Франківського апеляційного суду від 15 жовтня 2019 року скасувати і призначити новий розгляд у суді першої інстанції у зв'язку з істотним порушенням вимог кримінального процесуального закону.

Свою позицію він обґрунтовує тим, що суд першої інстанції, порушивши принципи презумпції невинуватості та забезпечення доведеності вини, затвердив угоду про визнання винуватості, яка не відповідає вимогам ст. 472 КПК України. Вироком суду встановлено факти, що створюють преюдицію визнання винуватості ОСОБА_1 у вчиненні злочину, судово провадження щодо якого здійснюється в іншому провадженні.

Колегія суддів Верховного Суду погоджується з висновками суду апеляційної інстанції, що вирок суду з урахуванням змін, внесених ухвалою суду від 17 вересня 2019 року, якою виправлено описки, з мотивувальної частини вироку виключено посилання на прізвища осіб, з якими обвинувачений ОСОБА_2 діяв у співучасті, щодо яких кримінальне провадження у суді не розглядалося та які не брали участі у судовому розгляді, відповідає вимогам ст. 475 КПК України.

Колегія суддів Верховного Суду погоджується з висновками апеляційного суду, що згідно з вимогами кримінального процесуального закону формулювання обвинувачення має містити дані щодо події кримінального правопорушення із зазначенням часу, місця, форми вини і мотивів, способу вчинення, наслідків та інших даних, на підставі яких, відповідно до диспозиції певної статті Кримінального кодексу України, можна встановити в діях обвинуваченого склад кримінального правопорушення з урахуванням наявних кваліфікуючих ознак. Зазначення при формулюванні обвинувачення конкретних осіб, які є співучасниками злочину, відповідає вимогам національного законодавства щодо конкретності пред'явленого обвинувачення та вимогам ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод стосовно права обвинуваченого бути негайно й детально проінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини висунутого проти нього обвинувачення.

Вчинення злочину у співучасті є важливою обставиною, яка підлягає обов'язковому зазначенню в формулюванні обвинувачення, оскільки дозволяє встановити характер дій обвинуваченого та ступінь його участі у вчиненні злочину,

свідчить про підвищену суспільну небезпеку вчиненого злочину та дозволяє надати правильну правову оцінку діям обвинуваченого.

Апеляційний суд дійшов обґрунтованого висновку, що скасування у цьому випадку вироку суду, який набрав законної сили, не відповідає вимогам ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо справедливого судового розгляду в такому його елементі як правова визначеність. Апеляційний суд обґрунтовано дійшов висновку, що виключення ухвалою суду першої інстанції посилання у вирок на конкретних осіб, як співучасників інкримінованих ОСОБА_2 злочинів, свідчить про відсутність встановлених преюдиціальних фактів щодо ОСОБА_1 [3]. Вважаємо, що позиція суду виправдана, оскільки інакше мало б місце порушення принципу презумпції невинуватості, але формулювання ст. 469 КПК України мають бути уточнені у цьому напрямі.

Для посилення гарантій у забезпеченні презумпції невинуватості варто внести деякі зміни до чинного КПК України. Відповідно до п. 7 ст. 469 КПК України слідчий, прокурор зобов'язані проінформувати підозрюваного та потерпілого про їхнє право на примирення, роз'яснити механізм його реалізації та не чинити перешкод в укладенні угоди про примирення. Вважаємо, що при укладанні угоди між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості аналогічні обов'язки слідчого, прокурора також повинні бути передбачені, а саме роз'яснити механізм реалізації, наслідки укладання, права та обов'язки у зв'язку з укладанням такої угоди.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна дійти висновку, що у кримінальних провадженнях на підставі угод потрібно уникати занадто невинуватого спрощення проваджень, що може призвести до зловживань з боку правоохоронних органів. Тому потрібно побудувати ефективну систему гарантій щодо запобігання порушенню принципу презумпції невинуватості у провадженнях на підставі угод. Необхідне дотримання балансу між процесуальною економією та забезпеченням прав і свобод учасників спрощеного провадження.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
2. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2245 від 12.10.2018. URL: <https://www.echr.com.ua/document/rezolyuciya-parye-2245-2018/> (дата звернення: 17.03.2021).
3. Постанова ККС ВС по справі 344/2514/19 від 15.04.2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88857300> (дата звернення: 17.03.2021).
4. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 13 від 11.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-15#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
5. Ухвала Великоолександрівського районного суду Херсонської області по справі № 650/1286/18 від 05 листопада 2018 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77648414#> (дата звернення: 17.03.2021).
6. Гриненко С.О. Презумпція невинуватості та інститут угод у кримінальному процесі (за новим КПК), їх співвідношення: URL: <https://jurist-blog.com.ua/yur-konsyltacia/28.html> (дата звернення: 17.03.2021).
7. Колектив авторів. Кримінальний процес: навч. посіб. Одеса, 2020. 669 с.
8. Новак Р.В. Кримінальне провадження на підставі угод в Україні. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/46595189.pdf> (дата звернення: 17.03.2021).
9. Петрухин И.Л. Теорет. основы реформы уголовного процесса в России. Ч. II. М., 2005. С. 192.

Tavakalyan M. Guarantees of the principle of presumption of innocence implementation in criminal proceedings under agreements

The article is devoted to the research of guarantees of the principle of presumption of innocence realization in criminal proceedings on the basis of agreements, problematic aspects of legislative regulation identification, as well as suggest of proposals for improvement. The presumption of innocence is a fundamental principle, a guarantee of a fair trial and its consolidation at the national and international levels testifies to its importance in the system of criminal procedure principles.

The criminal proceedings on the basis of agreements is aimed at simplifying the procedure of criminal proceedings, reducing the burden on the law enforcement agencies, which makes it possible to prosecute more criminal offenses. That is, on the one hand, criminal proceedings on the basis of agreements allow for procedural savings, but on the other hand, they limit the guarantees established by the principle of the presumption of innocence. It is important to adhere to the principle of the presumption of innocence when concluding an agreement with one of the suspects or accused, when the criminal offense was committed in complicity.

A sentence passed on the basis of an agreement may not have a preliminary value for criminal proceedings against other persons, otherwise we may observe a violation of the guarantees provided by the presumption of innocence. It is necessary to provide additional guarantees when concluding an agreement between the prosecutor and the suspect or accused on the admission of guilt, namely to oblige the investigator, the prosecutor to explain the procedure, the consequences of concluding this agreement.

Analyzing the procedure of criminal procedure regulation of criminal proceedings on the basis of agreements, it can be concluded that although there are restrictions on guarantees of the principle of presumption of innocence, but with strict compliance with the CPC of Ukraine can prevent violations of the principle of presumption of innocence. However, the judicial practice shows that there are cases of non-compliance with the procedures for concluding agreements, which in turn leads to a violation of the principle of presumption of innocence. Therefore, it is necessary to improve, supplement certain provisions of the CPC of Ukraine in order to fully ensure the implementation of the principle of presumption of innocence in criminal proceedings on the basis of agreements.

Key words: *presumption of innocence, criminal proceedings, agreement in criminal proceedings, guarantee, special procedure of criminal proceedings.*

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35:334

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.22>

А. О. Комісаренко

здобувач наукового ступеня доктора філософії
з публічного управління та адміністрування
Національної академії державного управління при Президентові України

СОЦІАЛЬНЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО ЯК МЕХАНІЗМ СОЦІАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ І СТАЛОГО РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті зроблено спробу проаналізувати наукові підходи до визначення поняття «соціальне підприємство». Досліджено закони та нормативні документи, уточнення до законів, що дало нам змогу говорити, що терміни «соціальне підприємство», «соціальне підприємство», «підприємства соціальної економіки» досі не закріплено на національному законодавчому рівні. Оскільки в Україні немає законодавчої бази, яка регулювала б функціонування соціального підприємства, то це викликає труднощі з особливим режимом оподаткування для суб'єктів соціального підприємства. Податкові пільги для соціальних підприємств і соціально відповідальних підприємств стали основними ризиками, що каталізували вагання законотворців під час розгляду проекту закону України «Про соціальні підприємства» (№ 10610 від 14 червня 2012 р. та № 2508 від 11 березня 2013 р.), який так і не було ухвалено. Розглянуто міжнародний досвід у сфері соціального підприємства, визначено засади функціонування соціальних підприємств у країнах Європи, їхні особливості та можливість застосування їхніх моделей в Україні. Дослідження теми дало змогу виявити таку тенденцію: на перших етапах упровадження соціального підприємства в Україні відбувалося тільки за допомогою іноземних партнерів. Визначено особливості соціального підприємства в сучасній Україні як інноваційної соціальної технології, а також визначено основні бар'єри та проблеми розвитку соціального підприємства. Незважаючи на те, що соціальне підприємство відносно нове та незрозуміле для більшості українців явище, останнім часом воно дедалі більше привертає до себе увагу громадських організацій та ініціативних груп. Використання підприємницьких підходів до розв'язання соціальних проблем підносить соціальне підприємство на новий рівень розвитку. З одного боку, це підвищення соціальної відповідальності бізнесу, з іншого – зменшення навантаження на державний бюджет. Під час дослідження теми встановлено, що в сучасних умовах спостерігається недостатній рівень розвитку соціального підприємства в Україні. Наголошено на необхідності посилення ролі держави у створенні сприятливих умов для розвитку соціального підприємства.

Ключові слова: соціальне підприємство, державне управління, соціальні інновації, соціальний розвиток, робочі місця, особи з інвалідністю, внутрішньо переміщені особи.

Постановка проблеми. Соціальні інновації є генератором соціально-орі-

єнтованого розвитку, що, відповідно, є «стратегічною перспективою і основною тенденцією сталого і динамічного соціально-економічного прогресу сучасних

© Комісаренко А. О., 2021

держав», як визначає це О. Сотула [12]. Дослідниця у статті «Соціальне підприємництво як інноваційна модель розвитку економіки» вказує, що «до інноваційних технологій належать неординарні способи розв'язання соціальних проблем, які не мали раніше аналогів. Соціальне підприємництво є тією соціальною інновацією, яка служить механізмом соціальних перетворень і сталого розвитку в межах неприбуткової або прибуткової підприємницької діяльності» [12].

Дослідження законів, нормативних документів, уточнень до законів дало нам змогу говорити, що терміни «соціальне підприємництво», «соціальне підприємство», «підприємства соціальної економіки» «досі не закріплено на національному законодавчому рівні», – підтверджує нашу думку А. Корнецький, співзасновник і керівник ГО «School of Mindful Entrepreneurship, у німецькомовній статті «Соціальне підприємництво: Ефективний інструмент подолання соціальних викликів в Україні?» [8]. У проекті закону України «Про соціальні підприємства» (№ 10610 від 14 червня 2012 р. та № 2508 від 11 березня 2013 р.) правники зробили окрему спробу визначити поняття «соціальне підприємництво» та спробу переведення визначення «соціальне підприємництво» в правове поле, «але вони так і не були прийняті», – вказує А. Корнецький [8]. Навіть у Законі України «Про підприємництво» (редакція від 29 січня 2020 р.) [3] ми не знайшли ґрунтовного визначення соціального підприємництва як однієї з організаційних форм.

У 2015 р. на Саміті ООН було ухвалено нову програму сталого розвитку, що містить 17 цілей, спрямованих на поліпшення соціо-еколого-економічної ситуації в світі [20]. Важливим інструментом для реалізації більшості визначених цілей сьогодні, на нашу думку, може стати соціальне підприємництво, метою якого є розв'язання гострих соціальних та екологічних питань на локальному рівні. У «Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року» зазначено, що мале й середнє підприємництво сприяє створенню нових робочих місць, зростанню валового внутрішнього

продукту, а також стимулюванню розвитку конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу економіки» [15].

Події 2014 року та розгортання ООС на території тимчасово окупованих територій сприяли розвитку соціального підприємництва в Україні завдяки «посиленню ролі активних учасників національного ринку в підтримці соціально вразливих категорій громадян і розв'язанні соціально значущих питань», – читаємо в аналітичній записці «Розвиток соціального підприємництва в Україні та його роль у реінтеграції Донбасу» [11]. Практичний досвід, описаний в аналітичній записці «Розвиток соціального підприємництва в Україні та його роль у реінтеграції Донбасу», вказує на те, що «поширення соціальних підприємств в Україні ускладнено браком законодавства, яке регламентувало б діяльність соціальних підприємств, і невизначеністю ключових понять і критеріїв ідентифікації таких підприємств» [11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розмивання меж між жорстким бізнесом, орієнтованим лише на отримання прибутку, та соціальною сферою як становленням феномену соціального підприємництва почало цікавити дослідників із 90-х рр. ХХ ст. Наприклад, Греґорі Діз, директор американського Центру розвитку соціального підприємництва Університету Дюка, уперше почав говорити про соціальне підприємництво як ефективний чинник розвитку демократичної розвиненої держави.

На початку розроблення теоретико-методологічних і практичних засад соціального підприємництва, практики соціального підприємництва, обґрунтування відмінностей між соціальними та комерційними підприємствами особливо відзначилися саме іноземні науковці: С. Алворд, Г. Діз, С. Картер, Ф. Найтінґейл, Ф. Спреклі та інші.

Дослідження більшості наукових джерел, що висвітлюють особливості існування соціального підприємства та управління його фінансовою діяльністю в Україні, дало нам змогу виділити Н. Гусак, З. Галушку, М. Наумову, О. Кіреєву, А. Корнецького, Й. Рябець, В. Удодову, які не тільки розглядають і розробляють

концепції розвитку соціального підприємництва саме в Україні, але й відводять, як О. Кіреєва, соціальному підприємству роль конструктора державної соціальної політики.

Проте, незважаючи на те, що в нашій країні соціальне підприємство набуває дедалі більшої популярності як із практичного погляду, так і з наукового, досі немає ґрунтовних «методичних підходів і практичних рекомендацій щодо створення, функціонування та розвитку соціального підприємства», – вторить нам аналітична записка «Розвиток соціального підприємства в Україні та його роль у реінтеграції Донбасу» [11]. Оскільки в Україні немає законодавчої бази, яка регулювала б функціонування соціального підприємства, то це викликає труднощі з особливим режимом оподаткування для суб'єктів соціального підприємства.

Першочерговим завданням перед дослідниками постає питання забезпечення сприятливих умов розвитку українського соціального підприємства на законодавчому рівні, тобто впровадження актуальних змін законодавства для збереження та підтримки позитивної динаміки розвитку соціального бізнесу в Україні.

Мета статті – дослідити особливості соціального підприємства в сучасній Україні, довести необхідність забезпечення законодавчого супроводження, запропонувати шляхи підвищення ефективності розвитку зазначеної галузі, які дали б ефективно об'єднати зусилля всіх зацікавлених сторін – соціально відповідальних підприємців, громадських організацій і держави.

Виклад основного матеріалу. Терміни «соціальне підприємство» і «соціальний підприємець» виникли вперше саме в англійській науковій літературі в 1960-х рр. для висвітлення питання соціальних змін за допомогою соціально відповідального бізнесу. За 20 років терміни «соціальне підприємство» і «соціальний підприємець» набули широкого застосування завдяки зусиллям усього однієї людини – Білла Дрейтона, засновника компанії Ashoka. Це некомерційний фонд, глобальна асоціація, основна місія якої полягала в пошуку, підтримці

та фінансуванні фізичних та юридичних осіб, що позиціонують себе як соціально відповідальні.

У 60–80 рр. минулого століття під термінами «соціальне підприємство» і «соціальний підприємець» розуміли нові підходи та рішення для поліпшення суспільства та людей, які міняють суспільство, відповідно.

Усвідомлення феномену соціального підприємства почалося порівняно нещодавно, лише 17 років тому, приблизно у 2004 р., з моменту «впровадження проєкту «Мережа громадської дії в Україні» (UCAN) у 2004–2008 рр., який фінансувався Агентством США з міжнародного розвитку (USAID: United States Agency for International Development) та впроваджувався Інститутом сталих спільнот (ISC: Institute for Sustainable Communities), які впроваджували просвітницькі та тренінгові щодо можливостей ролі соціального підприємства в суспільстві», – зазначає А. Корнецький [8], тренер із соціального підприємства.

Дослідження теми дало змогу виявити таку тенденцію: на перших етапах упровадження соціального підприємства в Україні відбувалося тільки за допомогою іноземних партнерів. Наприклад, «у 2010 році за ініціативи Британської ради в Україні створено консорціум «Сприяння розвитку соціального підприємства в Україні», до якого ввійшли фонд «Східна Європа», міжнародний фонд «Відродження», комерційний банк «Ерстебанк» та міжнародна аудиторська компанія «PWC» [8].

Артем Корнецький, доцент при Українському католицькому університеті, уперше в 2016 р. запровадив курс «Соціальне підприємство» у Львівській бізнес-школі УКУ та «як вибіркового, запровадженого у бакалаврській програмі Школи соціальної роботи Національного університету «Києво-Могилянська академія» [8].

Ми вже вказували, що однією з причин того, що соціальне підприємство сьогодні в Україні не є досить розвиненим видом діяльності, є брак законодавчої основи питання, а також необізнаність у громадському, державному та бізнес-секторах «про сутність соціального підприємства, про його відмінність від інших форм

підприємництва, про його роль у розвитку суспільства та місцевої громади» [11].

Перелік основних ознак і характеристик поняття «соціальне підприємництво» знаходимо у статті «European Commission. Growth. Sectors of the Social economy in the EU: Social enterprises» [19]:

- «соціальний вплив – цільова спрямованість на розв'язання наявних соціальних проблем» [19];

- «інноваційність – застосування нових, унікальних підходів» [19];

- «самоокупність і фінансова стійкість – здатність соціального підприємства розв'язувати соціальні проблеми доти, доки це необхідно й коштом доходів, одержуваних від власної діяльності» [19];

- «масштабованість і тиражованість – збільшення масштабу діяльності соціального підприємства (на національному та міжнародному рівнях) і поширення досвіду (моделі) з метою збільшення соціального впливу» [19];

- «підприємницький підхід – здатність соціального підприємця бачити провали ринку, знаходити можливості, акумулювати ресурси, розробляти нові рішення, які надають довгостроковий позитивний вплив на суспільство загалом» [19].

Автори І. Бурдужа та Т. Ящук у статті «Становлення соціального підприємництва в Україні» зазначають, що «розвиток соціального підприємництва є вигідним для економіки кожної країни, оскільки ця діяльність надає можливість зменшити частку державних витрат, спрямованих на розв'язання проблем соціально незахищених верств населення, їх працевлаштування та суспільну адаптацію» [16, с. 277].

Якщо ми детально розглянемо практику соціального підприємництва в європейських країнах, то можемо виділити чотири основні сфери, у яких працюють соціальні підприємці та підприємства:

- «робоча інтеграція – навчання та інтеграція людей з обмеженими можливостями та безробітних»;

- «соціальні послуги – послуги з догляду за дітьми, послуги для людей похилого віку або допомога малозабезпеченим людям»;

- «місцевий розвиток територій, що розташовані в неблагополучних райо-

нах – соціальні підприємства у віддалених сільських районах»;

- «інше – захист навколишнього середовища, спорт, мистецтво, культура та історичне збереження, дослідження та інновації, захист прав споживачів» [14].

Дослідник К. Смаглій у статті «Чи потрібен Україні закон про соціальне підприємництво?» вказує статистичні дані «European Commission. Growth. Sectors of the Social Economy in the EU: Social Enterprises»: «Сьогодні у Європі є два мільйони соціальних підприємств (10 % від усього європейського бізнесу), на яких працюють понад 11 мільйонів співробітників (6 % осіб, що працюють, у регіоні)» [14]. К. Смаглій, зокрема, пише, що «основними організаційно-правовими формами соціальних підприємств у європейських країнах є кооперативи (зокрема, у Португалії – «кооперативи соціальної солідарності», у Франції – «соціальні кооперативи колективної власності», в Італії – «соціальні кооперативи», в Іспанії – «кооперативи соціальних ініціатив» тощо) або компанії (наприклад, у Великобританії – «компанії, що працюють в інтересах громади», у Бельгії – «компанії соціальної мети»)» [14].

В аналітичній записці «Розвиток соціального підприємництва в Україні та його роль у реінтеграції Донбасу» вказано три основних форми соціального підприємництва:

- «громадська організація займається підприємництвом у сфері своєї основної діяльності» [11];

- «громадська організація відкриває власне підприємство, частина доходів якого йде на фінансування її програм» [11];

- «підприємство для людей з обмеженими можливостями: компанія звільняється від сплати податку на прибуток, якщо більш як 50 % її співробітників – люди з інвалідністю» [11].

У 2013 р. в законопроекті «Про соціальні підприємства» автори-правники навели таке визначення соціального підприємства: «суб'єкт господарювання, утворений юридичними та/або фізичними особами, пріоритетом діяльності якого є досягнення соціальних результатів, зокрема, у сфері охорони здоров'я,

освіти, науки, культури, навколишнього середовища, надання соціальних послуг і підтримки соціально вразливих груп населення (безробітних, малозабезпечених, осіб похилого віку, осіб з інвалідністю та інших встановлених законодавством осіб)» [10].

У правках до законопроекту було прописано основні вимоги та критерії соціальних підприємств і ґрунтовно описувався алгоритм набуття відповідного статусу. Ми вже вказували, що попри актуальні та точні зауваження до Закону «Про соціальне підприємництво», цей законопроект так і не було ухвалено.

Податкові пільги для соціальних підприємств і соціально відповідальних підприємців стали основними ризиками, що каталізували вагання законотворців. Наступним ризиком, що виник на шляху впровадження Закону України «Про соціальне підприємництво», є схильність до корупції в Україні та небезпека зловживань, а «також брак ефективного контролю та перевірки критеріїв соціального підприємництва» [8].

Отже, в Україні й досі немає документа, який офіційно закріпив би визначення «соціальне підприємництво».

Проте було б помилкою категорично вказувати на брак законодавчого базису соціального підприємництва: «Сьогодні соціальне підприємництво опосередковано регулюється 62 статтею Господарського кодексу України, редакція від 16 жовтня 2020 р.» [2], «16 статтею Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації в Україні», редакція від 27 лютого 2020 р.» [4], «21 статтею Закону України «Про громадські об'єднання» [4], «14 статтею Закону України «Про основи соціальної захищеності людей з інвалідністю в Україні» від 20 грудня 2020 р.» [5].

Правник В. Назарук у статті «5 великих можливостей для розвитку соціального підприємництва в Україні. Соціальне підприємництво в Україні» з погляду українського та міжнародного права вказує, що «завдання майбутнього закону про соціальне підприємництво – сформулювати й закріпити поняття «соціального підприємництва» та критерії його виділення серед

інших форм господарської діяльності, виявити сфери діяльності для його розвитку, встановити заходи підтримки як на місцевому, так і на державному рівнях (укладання договорів оренди державного або комунального майна без проведення конкурсів або аукціонів на право укладення таких договорів), а також стимулювальні механізми для розвитку таких підприємств у країні» [9].

До бар'єрів, які перешкоджають розвитку соціального підприємництва в Україні, можна віднести (авторський перелік):

- брак достатньої кількості підтримувальних структур із надання фінансової та технічної допомоги соціальному підприємству як частині малого бізнесу;

- брак уваги держави до соціального підприємництва як до інструмента розв'язання складних і нагальних соціальних питань, а також можливості економії бюджетних коштів;

- недостатня обізнаність серед населення країни щодо сутності та можливостей соціального підприємництва, непоінформованість стосовно мети та особливостей роботи, а також можливостей створення таких суб'єктів господарювання;

- нечітке розмежування соціального підприємництва та благодійності, а також соціальної відповідальності бізнесу.

До позитивних моментів, які свідчать про тенденцію зростання популярності соціального підприємництва в Україні, на думку дослідника В. Вольвача в російськомовному дослідженні «Социальное предпринимательство: как в Украине создают бизнес со смыслом», є:

- «низький рівень ефективності розв'язання соціальних проблем із боку уряду й держави (зокрема, його різних соціальних інститутів)» [17];

- «створення на вітчизняному ринку конкурентного середовища для підвищення якості товарів і послуг із боку компаній, зацікавлених у цьому» [17];

- «необхідність підвищення рівня відповідальності та причетності у людей шляхом залучення їх у сферу діяльності через різні соціальні організації» [17];

- «використання підприємницьких підходів до розв'язання соціальних проблем дає змогу менше розраховувати на

бюджетне фінансування через постійний дефіцит останнього» [17].

Доктор економічних наук З. Галушка у статті «Роль соціального підприємництва в забезпеченні розвитку громад» пише, що «сучасне суспільство ставить якісно нові вимоги до бізнесу. Суто комерційний складник виявляється недостатньою умовою для забезпечення конкурентоспроможності на національних і міжнародних ринках». Дослідниця також роз'яснює основну відмінність між підприємництвом і соціальним підприємництвом: «Відмінність лежить не в площині мотивації, а у сфері характеристик цінності, що виробляється» [1, с. 183].

З. Галушка зазначає, що «у разі звичайного підприємництва – це ринкова цінність, яка може бути виражена в категорії доходу і прибутку», а от «у разі соціального підприємництва – це цінність, що виражається в перевазі, яку одержує значна частина суспільства або суспільство загалом від виробленого соціальним підприємцем соціального ефекту» [1, с. 183].

Особи з інвалідністю, внутрішньо переміщені особи, багатодітні малозабезпечені сім'ї, тобто найменше захищені верстви населення – це цільові групи, на які розраховано соціальний ефект. З. Галушка підсумовує, що «соціальне підприємство є потужним інструментом розв'язання гострих соціально-економічних проблем суспільства, сприяє продуктивній зайнятості та підвищенню рівня й якості життя громадян».

Висновки і пропозиції. Розвиток і позитивна тенденція соціального підприємництва в Україні – тривалий і складний процес, який можна прискорити та стабілізувати шляхом формування соціального підприємництва як самостійного напрямку політики соціально-економічних реформ. Державне регулювання визначається нами як вагома системна підтримка для надання сталого розвитку соціальному підприємству. Перш за все потрібно закріпити на законодавчому рівні термін «соціальне підприємство», який поєднував би в собі соціально відповідальну підприємницьку діяльність і соціальне призначення цього феномену, прописати чіткі вимоги до характеристик підприємства та критерії відбору, за якими підприємство може називатися

соціальним. Важливим етапом розвитку соціального підприємництва є створення електронного реєстру соціальних підприємств, куди вони можуть вноситися тільки після верифікації. Позитивним досвідом для розвитку українського соціального підприємства, на нашу думку, буде не обмежувати соціальні підприємства якимись певними організаційно-правовими формами задля ефективного простору для розвитку соціальних підприємств і заохочення соціально відповідальних підприємців.

Сьогодні основне питання, що здатне пришвидшити позитивний розвиток соціального підприємництва, – це законодавче регулювання.

Список використаної літератури:

1. Галушка З. Роль соціального підприємництва у забезпеченні розвитку громад. *Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. «Соціальне підприємництво: теорія, практика та міжнародний досвід»*. КНЕУ, 18 травня 2018 р. С. 182–185.
2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/43615> (дата звернення: 23.02.2021).
3. Закон України «Про підприємництво». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12#Text> (дата звернення: 25.02.2021).
4. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 р. № 5073VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> (дата звернення: 25.02.2021).
5. Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 20 грудня 2020 р. 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> XII (дата звернення: 25.02.2021).
6. Економічна наука. Інвестиції: практика та досвід № 4/2020. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2020/3.pdf (дата звернення : 25.02.2021).
7. Кіреєва О. Соціальне підприємство як інструмент державної соціальної політики. 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11kobdsp.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kobdsp.pdf) (дата звернення: 25.02.2021).
8. Корнецький А. Соціальне підприємство: Ефективний інструмент подолання соціальних викликів в Україні?

- Ukraine-Analysen*. Nr. 210. URL: https://socialbusiness.in.ua/knowledge_base/sotsial-ne-pidpriemnytstvo-efektyvnyy-instrument-podolannia-sotsial-nykh-vyklykiv-v-ukraini (дата звернення: 25.02.2021).
9. Назарук В. 5 великих можливостей для розвитку соціального підприємництва в Україні. *Соціальне підприємництво в Україні*. 2016. URL: <http://www.socialbusiness.in.ua/index.php/novyny/vukraini/156-5-velykykh-mozhlyvostei-dlia-rozvytku-sotsialnoho-pidpriemnytstva-v-ukraini> (дата звернення: 05.03.2021).
 10. Проект Закону України «Про соціальні підприємства» від 11 березня 2013 р. № 2508. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG1XO00A.html (дата звернення: 05.03.2021).
 11. Розвиток соціального підприємництва в Україні та його роль у реінтеграції Донбасу. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/rozvitok-socialnogo-pidpriemnictva-v-ukraini-ta-yogo-rol-u> (дата звернення: 05.03.2021).
 12. Сотула О. Соціальне підприємництво як інноваційна модель розвитку економіки. *Ефективна економіка*. 2013. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_4_72 (дата звернення: 05.03.2021).
 13. Соціальне підприємництво: від ідеї до суспільних змін : посібник / Свинчук А., Корнецький А., Гончарова М., Назарук В., Гусак Н., Туманова А. Київ, 2017. 188 с.
 14. Смаглій К. Чи потрібен Україні закон про соціальне підприємництво? URL: <http://socialbusiness.in.ua/index.php/novyny/v-ukraini/135-chy-potriben-ukraini-zakon-pro-sotsialne-pidpriemnytstvo> (дата звернення: 05.03.2021).
 15. Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету міністрів України від 24 травня 2017 р. № 504-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-p> (дата звернення: 05.03.2021).
 16. Ящук Т., Бурдужа І. Становлення соціального підприємництва в Україні. *Бізнес-аналітика в управлінні зовнішньоекономічною діяльністю: Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції 15 березня 2019 року / упоряд. О. Іващенко*. Київ, 2019. С. 276–279.
 17. Вольвач В. Соціальне підприємництво: як в Україні створюють бізнес со смыслом. URL: <http://www.uamarket.info> (дата звернення: 5.03.2021).
 18. Новый бизнес: социальное предпринимательство. URL: <http://www.nb-forum.ru> (дата звернення: 05.03.2021).
 19. European Commission. Growth. Sectors of the Social Economy in the EU: Social Enterprises. URL : https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en (дата звернення: 05.03.2021).
 20. UN General Assembly Resolution (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development : Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (дата звернення: 05.03.2021).

Komisarenko A. Social entrepreneurship as a mechanism for social transformation and sustainable business development

The article attempts to analyze scientific approaches to the definition of the concept of "social entrepreneurship". Laws and statutory documents have been investigated, itemization of laws, which allowed us to say that the terms "social entrepreneurship", "socially-owned enterprise", "social economy business enterprises" have not yet been fixed at the national nomothetic level. Since in Ukraine there is no legislative framework that regulates the functioning of social entrepreneurship, and therefore this causes difficulties with a special taxation control for social entrepreneurship. Fiscal incentive for socially-owned enterprise and socially responsible entrepreneurs became the capital risks that catalyzed the fluctuations of lawmakers when consideration the draft Act of Ukraine "On social entrepreneurship" (No. 10610 of 14.06.2012 and No. 2508 of 11.03.2013) which was never promulgated. International experience in the field of social entrepreneurship has been reviewed, the fundamental principles for the functioning of socially-owned enterprise in European countries, their distinctions and the possibility of applying their models in Ukraine were determined. The enquiry of the project revealed the following trend: at the first stages, the introduction of a socially-owned enterprise in Ukraine took place only with the help of foreign partners. The characteristics of social entrepreneurship in modern Ukraine as an innovative social technology are defined, as well as the principal barriers and

problems of the development of a socially-owned enterprise. Bypassing the fact that social entrepreneurship is relatively new and incomprehensible for most Ukrainians, in recent times it has increasingly attracted the attention of public organizations and initiative groups. The act of exploitation of entrepreneurial approaches to increasing social problems brings social entrepreneurship to a new level of development. As the First Party, this is the upward movement of corporate responsibility, as the Second Party, a decrease in the burden on the government's balance sheet. In the process of research of the topic, it was established that in updated conditions there has been observed inconclusive underdevelopment of social entrepreneurship in Ukraine. The liability to emerging the role of the state in sponsorship for the development of social entrepreneurship was acknowledged.

Key words: *social entrepreneurship, state management, social innovation, social development, workplaces, people with disabilities, internally displaced persons.*

УДК 343(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.23>

І. Ю. Чайка

доктор філософських наук, доцент,
професор кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

Г. В. Дьомочка

аспірантка кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

ФЕНОМЕН КОРУПЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ МІЖДИСЦИПЛІНАРНОГО АНАЛІЗУ

Стаття присвячена розгляду перспектив міждисциплінарного аналізу феномену корупції. Подолання корупції є однією зі стратегічних цілей державного управління, оскільки її досягнення і є умовою для збереження і розвитку держави. Наука державного управління має виконати завдання з ґрунтовного вивчення феномену корупції у всьому розмаїтті її виявів. Реалізація цього завдання визначає необхідність звернення до системи гуманітарних, економіко-правових, суспільствознавчих знань для створення цілісного уявлення про корупцію і формування ефективних механізмів державного управління, дія яких спрямована на її подолання.

Обґрунтовується, що міждисциплінарний підхід до аналізу феномену корупції є досить продуктивним. В юридичній науці акцент робиться на тому, що корупція виникає там, де уповноважена державою на виконання певних функцій особа не реалізує ці функції, а використовує свої повноваження для здобуття різних благ. Є очевидним, що у випадку граничного розвитку корупційної діяльності функції держави взагалі не виконуються і, по суті, відбувається імітація державно-управлінського процесу, руйнація держави як такої.

Економічний аналіз феномену корупції акцентує увагу на проблемі суспільного ресурсу, який мав би розподілятися справедливим чином, чи принаймні способом, визначеним у законодавстві, але в ситуації системної корупції ресурс здебільшого зосереджується в учасників системи «хабарник-хабародавець». Тому держава не має можливості повноцінно використовувати наявні ресурси, іноді навіть не може визначити місце їхнього відтоку, через що постійно перебуває під загрозою стагнації, або занепаду.

Політична корупція, яка досліджується в рамках політичної науки, розглядається як явище, що на рівні вищої законодавчої та виконавчої влади сприяє деформації сутності нормативного акту, який перестає бути спрямованим на досягнення загального блага і сприяє реалізації інтересів корумпованих осіб чи груп. Небезпека політичної корупції визначається її впливом на засадничі принципи функціонування держави, що реалізуються через систему законодавства. Суб'єкти політичної корупції завдяки своєму статусу здатні реалізовувати самовідтворення корупційного процесу, забезпечуючи прийняття тих чи інших політичних рішень, легітимізуючи корупційні дії через прийняття нормативно-правових актів.

Ключові слова: корупційна діяльність, політична корупція, корупційні стимули, наука державного управління, міждисциплінарний підхід.

Постановка проблеми. Попри значний потенціал розвитку в соціально-економічній сфері, заснований на наявному людському капіталі, що визначає перспективність процесів перетворення у всіх

сферах суспільного життя – від політичної системи і до гуманістичних трансформацій у царині ідеології та духовності, Україна як держава повсякчас стикається з невирішуваними проблемами, спільними для всіх транзиторних суспільств. Однією з основних причин цього замкненого кола

проблем є існування корупції, яку багато дослідників розглядають як системне явище, що існує на всіх структурних рівнях функціонування Української держави і ставить під сумнів перспективи позитивних суспільних перетворень.

Корупція в Україні як системний процес розглядається у звітах Transpersncy International Ukraine «Оцінювання національної системи доброчесності», звіті Групи держав проти корупції (GRECO), доповіді організації "Freedom House". У звіті Transpersncy International Ukraine «Оцінювання національної системи доброчесності» 2011 року вказано: «Корупція залишається однією з ключових проблем, які перешкоджають економічному зростанню та розвитку України», а «результатом цього стало фактичне підпорядкування держави та всієї системи регулювання суспільних відносин інтересам бізнес-еліт. Воно стало однією з ключових причин поширення корупції на всіх рівнях управління, у тому числі й серед політичних інституцій» [7, с. 34].

Подібний підхід обґрунтовано і у доповіді Групи держав проти корупції (GRECO), яка містить твердження, що корупція в Україні є систематичним явищем, яке існує в усіх секторах і на всіх рівнях державного управління, в тому числі у правоохоронних органах, прокуратурі та судовій владі, а також у місцевій владі [5, с. 3–4]. У доповіді організації Freedom House зазначається, що «корупція є характерною рисою українських політичних, економічних та соціальних систем, хоча Євромайдан і продемонстрував готовність громадян докласти реальних зусиль, щоб побороти проблему» та що «політична і судова системи вважаються найкорумпованішими у країні» [16, с. 653].

Подолання корупції є однією зі стратегічних цілей державного управління, оскільки її досягнення і є умовою збереження й розвитку держави. Таким чином, наука державного управління має виконати завдання з ґрунтовного вивчення феномену корупції у всьому розмаїтті її виявів. Реалізація цього завдання визначає необхідність звернення до системи гуманітарних, економіко-правових, суспільствознавчих знань з метою створення

цілісного уявлення про корупцію і формування ефективних механізмів державного управління, дія яких спрямована на її подолання. Саме це визначає актуальність міждисциплінарного дослідження феномену корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичний аналіз феномену корупції здійснювався у роботах П. Брациса [15], Р. Клітгаарда [17], М. Левіна, О. Левіної, Є. Покатовича [12], С. Роуз-Акерман [13], Е. Кампоса, С. Прадхана [11], Р.В. Вішні, А. Шлайфера [21], І. Кушнарьова [9], Г. Кохан [8], О. Бусол [4], Д. Михайленка [10], В. Журавського, М. Михальченка, О. Михальченка [6], І. Басанцова, О. Зубаревої [3] та багатьох інших.

Характерною рисою сучасного наукового дискурсу корупційної проблематики є її розробка в рамках конкретної царини: політичної, економічної, правничої (виключенням серед зазначених робіт є хіба що дослідження Р. Клітгаарда, Е. Кампоса та С. Прадхана, які мають економіко-політичне спрямування). Цей факт визначає ґрунтовність досліджень, відповідність їхньої методологічної бази предмету науки (економічної, політичної, правничої), але не дозволяє досягнути феномен корупції як цілісності і сформуванати рекомендації щодо подолання цього явища, застосування яких мало б максимальний ефект. Отже, очевидною є необхідність застосування міждисциплінарного підходу до аналізу феномену корупції.

Метою цієї статті є спроба міждисциплінарного аналізу феномену корупції для формування цілісного уявлення щодо цього негативного явища, яке могло б використовуватися в науці державного управління для формування ефективних механізмів подолання корупції.

Виклад основного матеріалу. Для аналізу феномену корупції насамперед необхідно звернутися до етимологічного значення цього слова. Слово «корупція» походить з латинської мови. В Елементарному латинському словнику укладача Ч. Л'юїса "corruptus" – це дієприкметник минулого часу латинського дієслова "corrumpere", що означає «руйнувати, знищувати, втрачати» [19]. В Оксфорд-

ському словнику походження слова також зазначається походження латинського дієслова "corruptere", яке складається з "cor-" – «взагалі» та "ruptere" – «зламати» [20]. Отже, етимологія слова корупція визначає його негативну конотацію та описує дію, яка має невідворотні наслідки, оскільки руйнує щось повністю, не залишаючи можливості для відновлення. Цей нібито формальний аналіз дозволяє визначити одну з провідних рис корупції: системний руйнівний вплив на будь-які структури: економічні, політичні, соціальні, державно-управлінські, які, будучи ураженими корупцією, не функціонують належним чином, не реалізують мету своєї діяльності.

У роботі «Вирішимо проблему корупції разом», підготовленій для Організації економічного розвитку та співробітництва, її автор, професор Р. Клітгаард, провідний міжнародний експерт з питань корупції, наводить різні точки зору на визначення корупції експертами.

Економісти вважають, що корупція є економічним злочином розрахунку. Хабарі мало чим відрізняються від ринкових цін на місцях, де ринки теоретично заборонені. Монопольна влада та рішення без відповідальності створюють ризики корупції. Політологи наполягають, що корупція є політичною, а хабарі виконують політичні функції. Навіть сама зовнішня допомога може вважатися і моделюватися як хабар, а не як «допомога розвитку». Держслужбовці визначають, що хабарям належать управлінські функції, особливо в жорстких системах управління з низькою оплатою праці та слабкою системою матеріального стимулювання [17].

У посібнику ООН щодо антикорупційної політики перспективи формування цілісного уявлення щодо корупції вживаються досить сумнівними: «Вивчаючи корупцію, швидко стає очевидним, що корупція – це загальне явище чи, можливо, сукупність явищ, які пов'язані різними способами, але немає єдиного суворого об'єктивного визначення, яке охоплює корупцію» [22].

Проаналізуємо, як саме в різних наукових галузях аналізується феномен корупції. На нашу думку, насамперед варто звернутися до правничого витлумачення

цього явища. Відповідно до Юридичного словника Блека, який є найавторитетнішим юридичним словником у США, корупція визначається як «незаконність, порочний і шахрайський намір ухилитися від заборон закону. Дія посадової чи довірної особи, яка незаконно та неправомірно використовує свою посаду чи статус, щоб забезпечити певну вигоду для себе чи для іншої особи всупереч обов'язку та правам інших» [14].

Джерелом інформації про юридичне розуміння корупції можна вважати і нормативно-правові акти, які створюються на різних рівнях правової системи. Наприклад, у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, яка була підписана державами-членами Ради Європи, Європейського співтовариства та інших держав у 1999 році, «корупція» означає прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабаря чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, що порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, яка отримує хабаря, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [2].

Щодо національного законодавства, що регулює відносини та забезпечує правовий процес всередині держави, то основним законодавчим актом у сфері антикорупційної політики є Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), прийнятий 14 жовтня 2014 року. У вказаному Законі визначення корупції надається у такому формулюванні: «Корупція – використання особою, зазначеною в частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей». До осіб, зазначених у частині першій статті 3 Закону, належать

особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [1].

У цих прикладах нормотворець акцентує увагу на тому, що корупція виникає там, де уповноважена державою на виконання певних функцій особа не реалізує ці функції, а використовує свої повноваження для здобуття різних благ. Є очевидним, що у випадку граничного розвитку корупційної діяльності функції держави взагалі не виконуються і, по суті, відбувається імітація державно-управлінського процесу, руйнація держави як такої.

Правнича наука зосереджується на такій характеристиці корупції як її латентність, тобто відсутність зафіксованих корупційних злочинів за наявності розвинених корупційних практик у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Д. Михальченко зазначає, що «реформа антикорупційного законодавства, яка проводиться в Україні з 2009 року, не обмежує реальні корупційні практики» [10, с. 8]. Таким чином, правники акцентують увагу на тому факті, що розвиток нормативного регулювання антикорупційної діяльності не є значущим фактором боротьби з корупцією.

На думку вказаного дослідника, існує розрив між нормотворенням і нормозастосуванням. Це пов'язано з тим, що приведення в дію механізму кримінально-правової протидії корупції в Україні як щодо корупційної злочинності, так і щодо кожного окремого корупційного злочину залежить від наявності, відсутності чи нейтральності фактора політичної волі вищого керівництва держави, перешкодами у формуванні й реалізації якого є властивості інституціоналізованої корупції в Україні [10, с. 2].

В економічній науці проблема корупції здебільшого розглядається в контексті моделі розподілу ресурсів, використовується поняття «корупційного ринку» [12, с. 10–21]. Науковий підхід до економічного аналізу корупції було закладено у 70-х рр. ХХ ст. у роботах представників школи суспільного вибору Г. Таллока та Е. Крюгер щодо теорії політичної ренти, яка обґрунтовує поширення ситуації, коли економічні агенти намагаються заволодіти виключними правами на суспільні

ресурси, спрямовуючи силу примусу держави на досягнення приватних інтересів.

Важливими факторами розвитку корупції в економічній науці вважають наявність так званих «корупційних стимулів». Термін «корупційний стимул» було введено у роботі С. Роуз-Аккерман «Корупція і держава: причини, наслідки, реформи». Дослідниця зазначає, що наявність стимулів для корупції зумовлена тим, що державні чиновники мають повноваження розподіляти дефіцитні пільги і нав'язувати обтяжливі витрати. Іноді використання одних стимулів корупції може викликати появу інших. Якщо відмінити дев'ять із десяти ліцензій, необхідних для реєстрації приватної фірми, то чиновник за видачу однієї буде вимагати невимовного хабаря [13, с. 50].

С. Роуз-Аккерман стверджує, що «особисті і суспільні інтереси часто вступають у протиріччя. У випадку корупційних відносин хабарник і хабародавець залишаються у вигазі, але при цьому страждають інтереси держави» [13, с. 296]. Таким чином, економічний аналіз феномену корупції акцентує увагу на проблемі суспільного ресурсу, який мав би розподілятися справедливим чином чи принаймні способом, визначеним у законодавстві, але в ситуації системної корупції ресурс здебільшого зосереджується в руках учасників системи «хабарник-хабародавець». Тому держава не має можливості повноцінного використання наявних ресурсів, іноді навіть не може визначити місце їхнього відтоку й через це постійно перебуває під загрозою стагнації, або занепаду.

Надзвичайно велика цікавість до вивчення проблеми корупції існує у політичній науці, представники якої, втім, здебільшого зосереджують свою увагу на політичній корупції, яка подекуди протиставляється бюрократичній корупції. За Г. Кохан, усі визначення політичної корупції можна розподілити на три групи: злочинна діяльність у сфері політики або державного управління, що полягає у використанні посадовими особами довірених їм прав і владних можливостей для особистого збагачення; підкуп, продажність суспільних і політичних діячів, державних службовців; зловживання владою

або позицією у владі заради переслідування власних цілей [8, с. 47–48].

Дослідниця зазначає, що політичну корупцію можна витлумачити як «корупцію політиків, які обрані на посади через процедуру виборів і спрямовують свою діяльність на досягнення власних політичних і неполітичних цілей, використовуючи переваги посади, вплив та адмінресурс» [8, с. 49]. Можна цілком погодитися з цим визначенням, оскільки такий підхід дозволяє відокремити корупційні дії, що впливають на нормотворчу діяльність органів вищої законодавчої та виконавчої влади, від «низової» бюрократичної корупції. Корупційна дія, реалізована на наступних управлінських щаблях, тією чи іншою мірою буде неправомірною, такою, за яку її виконавець може бути покараний. Однак корупція на рівні вищої законодавчої та виконавчої влади сприяє деформації самої сутності нормативного акту, який перестає бути спрямованим на досягнення загального блага і сприяє реалізації інтересів корумпованих осіб чи груп.

Політичну корупцію як порівняно сучасне явище обґрунтовує І. Кушнар'єв, зазначаючи: «Якщо розуміти під політичною корупцією сучасні формати, пов'язані з новітніми антитехнологіями фінансування партій, нецивілізованого лобювання, електоральними зловживаннями, то це явище не має давніх традицій у силу часового чинника появи названих політичних процесів» [9, с. 69]. Небезпека політичної корупції визначається її впливом на засадничі принципи функціонування держави, що реалізуються через систему законодавства. Суб'єкти політичної корупції завдяки своєму статусу здатні реалізовувати самовідтворення корупційного процесу, забезпечуючи прийняття тих чи інших політичних рішень, легітимізуючи корупційні дії шляхом прийняття нормативно-правових актів.

З огляду на той факт, що у науці державного управління пізнавальний процес здебільшого має практичну орієнтованість, то для досягнення мети забезпечення ефективного функціонування і розвитку держави шляхом попередження та (або) подолання корупції доречним є при аналізі цього феномену звертатися до над-

бань політичної, економічної, юридичної наук. Не менш важливим є застосування методологічного апарату відповідних галузей знань для адекватної імплементації наукових концептів у систему науки державного управління.

Висновки і пропозиції. Отже, міждисциплінарний підхід до аналізу феномену корупції, метою якого є формування цілісного уявлення про це явище для використання його в науці державного управління для формування ефективних механізмів подолання корупції, є досить продуктивним. В юридичній науці акцент робиться на тому, що корупція виникає там, де уповноважена державою на виконання певних функцій особа не реалізує ці функції, а використовує свої повноваження для здобуття різних благ. Є очевидним, що у випадку граничного розвитку корупційної діяльності функції держави взагалі не виконуються і, по суті, відбувається імітація державно-управлінського процесу й подальша руйнація держави як такої.

Економічний аналіз феномену корупції акцентує увагу на проблемі суспільного ресурсу, який мав би розподілятися справедливим чином чи принаймні способом, визначеним у законодавстві, але в ситуації системної корупції ресурс здебільшого зосереджується в руках учасників системи «хабарник-хабародавець». Таким чином, держава не має можливості для повноцінного використання наявних ресурсів, іноді навіть не може визначити місце їхнього відтоку, тому постійно перебуває під загрозою стагнації, або занепаду.

Політична корупція, що досліджується в рамках політичної науки, розглядається як явище, яке на рівні вищої законодавчої та виконавчої влади сприяє деформації самої сутності нормативного акту, що перестає бути спрямованим на досягнення загального блага і сприяє реалізації інтересів корумпованих осіб чи груп. Небезпека політичної корупції визначається її впливом на засадничі принципи функціонування держави, що реалізуються через систему законодавства. Суб'єкти політичної корупції завдяки своєму статусу здатні реалізовувати самовідтворення корупційного процесу,

забезпечуючи прийняття тих чи інших політичних рішень, легітимізуючи корупційні дії шляхом прийняття нормативно-правових актів.

Цілісне дослідження феномену корупції у науці державного управління не можливе без рефлексії світоглядних орієнтацій суспільства, що сприяють або перешкоджають реалізації корупційних дій, а також без аналізу етичних підстав діяльності осіб, уповноважених державою на виконання її функцій. Саме ці аспекти можуть стати предметом подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про запобігання корупції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 01.03.2021).
2. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102 (дата звернення: 01.03.2021).
3. Басанцов І.В., Зубарева О.О. Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії. Суми : Сумський державний університет, 2016. 113 с.
4. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період. Київ : Ін Юре, 2014. 564 с.
5. Група держав проти корупції. Спільні Перший і Другий раунди оцінювання : Звіт про виконання рекомендацій Україною, затверджених Групою держав проти корупції на своєму другому пленарному засіданні (19-23 березня 2007 року в м. Страсбурзі). URL: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/1.1.pdf (дата звернення: 01.03.2021).
6. Журавський В., Михальченко М.І., Михальченко О.М. Корупція в Україні – не політика. К. : Фенікс, 2007. 408 с.
7. Ковриженко Д., Котляр Д., Хмара О. Оцінювання національної системи доброчесності. Україна. Київ : ТОВ «Агентство «Україна», 2011. 224 с.
8. Кохан Г.В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз. Київ : НІСД, 2013. 232 с.
9. Кушнар'єв І.В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація. Київ : «Юридична думка», 2018. 408 с.
10. Михайленко Д.Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 582 с.
11. Многоликая коррупция: выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана. Москва : Альпина Паблицерз, 2010. 551 с.
12. Левин М.И., Левина Е.А., Покатович Е.В. Лекции по экономике коррупции. Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. 356 с.
13. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. Москва : Логос, 2003. 356 с.
14. Black's Law Dictionary. URL: <https://www.freelawdictionary.org/corruption/> (дата звернення: 01.03.2021).
15. Bratsis P. Corrupt Compared to What? London : London School of Economics and Political Science, 2003. 56 p.
16. Freedom House. Нації на перехідному етапі 2014 року. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2014_complete_book.pdf (дата звернення: 01.03.2021).
17. Klitgaard R. Addressing corruption together. URL: <https://scholar.cgu.edu/robert-klitgaard/wp-content/uploads/sites/22/2017/02/Addressing-corruption-together.pdf> (дата звернення: 01.03.2021).
18. Krueger A. The Political Economy of the Rent Seeking Society. *American Economic Review* 1974. Vol. 64. P. 291–303.
19. Lewis C.T. An Elementary Latin Dictionary. Eastford : Martino Fine Books, 2013. 968 p.
20. Oxford Learners Dictionary. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/corruption> (дата звернення: 01.03.2021).
21. Shleifer A., Vishny R.W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*. 1993. № 3. P. 599–617.
22. UN Guide for Anti-corruption Policies. URL: https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf (дата звернення: 01.03.2021).

Chaika I., Domochka H. The corruption phenomenon: features of interdisciplinary analysis

The article is devoted to reviewing the prospects of interdisciplinary analysis of the corruption phenomenon. Overcoming corruption is one of the strategic goals of public administration, as its achievement, in fact, is a condition for the preservation and development of the state. The science of public administration should perform the task of thoroughly studying the corruption phenomenon in all its diversity. The implementation of this task determines the need to address the system of humanitarian, economic and law, social science knowledge, in order to create a holistic view of corruption and the formation of effective mechanisms of public administration, the action of which is aimed at overcoming it.

It is substantiated that the interdisciplinary approach to the analysis of the corruption phenomenon is quite productive. In law studies, the emphasis is on the fact that corruption occurs where a person authorized by the state to perform certain functions does not perform these functions but uses his powers to obtain various benefits. It is obvious that in the case of extreme development of corruption, the functions of the state are not performed at all and in fact, there is an imitation of the public administration process and ultimately the destruction of the state as such.

Economic analysis of the corruption phenomenon focuses on the problem of public resources, which should be distributed fairly, or at least in the manner prescribed by law, but in a situation of systemic corruption, the resource is mainly concentrated in the system of bribe-takers. Thus, the state does not have the opportunity to make full use of available resources and sometimes, can't even determine the place of their outflow and therefore, is constantly at risk of stagnation or decline.

Political corruption, studied in the framework of political science, is seen as a phenomenon that at the level of higher legislative and executive power contributes to the deformation of the essence of the normative act, which ceases to be aimed at the common good and promotes the interests of corrupt individuals or groups. The danger of political corruption is determined by its influence on the basic principles of the functioning of the state, which are realized through the system of legislation. Subjects of political corruption, due to their status are able to ensure the self-reproduction of the corruption process, ensuring the adoption of certain political decisions, legitimizing corruption through the adoption of regulations.

Key words: *corrupt doings, political corruption, corruption incentives, public administration, interdisciplinary approach.*

УДК 35:334

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.24>**І. В. Чумак**

здобувач наукового ступеня доктора філософії з публічного управління та адміністрування кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

ПАНДЕМІЯ COVID-19 ЯК КАТАЛІЗАТОР ІННОВАЦІЙ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проаналізовано тренди впливу пандемії COVID-19 на переформатування публічної політики продовольчої безпеки, руйнування традиційних для індустріальної епохи харчових стереотипів населення та появи й розвитку інновацій у сфері харчування громадян України. Визначено тенденцію до ревальвації харчової цінності дикорослих рослин для підвищення імунітету населення та подолання проблеми «прихованого голоду».

Обґрунтовано основні бар'єри й проблеми перезавантаження харчових стереотипів населення та продовольчої політики органів публічної влади. Встановлено, що в сучасних умовах спостерігається недостатній рівень підтримки органами публічної влади розвитку незбиральництва у сфері забезпечення продовольчої безпеки в Україні. Виявлено, що в сучасному світі вартість виготовлення харчових продуктів є відносно невисокою. Проте харчова цінність та користь для здоров'я людини є мінімальною. Спостерігається тенденція збільшення кількості випадків хвороб, спричинених вживанням продуктів низької якості.

Розглянемо альтернативні рішення цієї нагальної проблеми. Досліджено вплив природних харчових добавок і повернення до природного способу харчування. Доведено важливість проведення широкої інформаційної кампанії органами публічної влади щодо поширення інформації серед населення та забезпечення харчової безпеки. Ми мусимо змінити сам підхід до проблеми, враховуючі нові обставини сучасного світу. Публічна влада має дотримуватися чітких, послідовних заходів щодо поліпшення ситуації, яка склалася. Окрім економічних, варто приділити увагу психологічним заходам, спрямованим на зміну когнітивної поведінки населення.

Обґрунтовано необхідність руйнування індустріальних продовольчих традицій і каталізації процесу впровадження екологічних харчових інновацій, серед яких чільне місце має й аксіологічна ревальвація дикоросів і збиральництва. Україна має великі можливості для розвитку в цих напрямках. Реформування державної продовольчої безпеки нині є необхідним, якщо ми прагнемо зберегти здоров'я нації. Наголошено на необхідності посилення ролі публічної влади у створенні сприятливих умов для екорационального використання харчового потенціалу дикоросів.

Ключові слова: харчова політика органів публічної влади, дикороси, реформування системи продовольчої безпеки «прихований голод», харчові традиції та інновації, «велике перезавантаження».

Постановка проблеми. Проблема продовольчої безпеки в сучасній Україні ніколи не втрачала актуальності, навіть в умовах кількох останніх десятиліть відносного благополуччя й появи історично безпрецедентної кількості громадян з надмірною масою тіла, спричиненою переїданням. Виявилось, що беззаперечні успіхи в переборенні явного голоду поста-

вили на порядок денний не менш гостру проблему «прихованого» голоду, коли навіть надмір калорій у продуктах харчування супроводжується браком у їх складі низки важливих поживних речовин, мікроелементів. Ще однією небезпекою стала контамінація продовольства, його забруднення широким спектром токсикантів, які потрапляють у неї внаслідок загального забруднення довкілля, хімізації сільського господарства, а також переробної

та харчової промисловості. Виявилось, що виграш у кількісному вимірі щодо виробництва продовольства має своєю зворотною стороною програш у якісному.

Однак нині «чорний лебідь» пандемії поставив під загрозу не лише якісний, але й кількісний рівень забезпечення населення продовольством, підвищивши ризику не лише прихованого, але й явного голоду. Економічна рецесія, викликана різного роду карантинними заходами, тягне за собою зменшення обсягів виробництва продовольства і доходів багатьох груп населення, робить його економічно менш доступним для споживачів. Особливо це стосується високоякісних, екологічних продуктів харчування, які характеризуються особливо високими цінами. Тому пряме продовження харчових традицій другої половини ХХ століття стає контрпродуктивним. Нагальним стає їх пересмислення та пошук харчових інновацій релевантних новій реальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині відбувається інтенсивна наукова рефлексія феномену пандемії, зумовленого коронавірусом COVID-19, не лише в медичному аспекті, але й економічному, політичному, філософському, соціальному, психологічному та інших. Зокрема, політичному ракурсу розв'язання суспільних проблем, породжених пандемією, присвячено наукові розвідки В.П. Бочарнікова, О.Й. Гриневич, І. Лазаріду, І.Г. Маркович, С.В. Свешнікової, А. Остроушко, О.В. Полякової, М. Стабуліс та інших.

У більшості з них так чи інакше побіжно зазначається, що боротьба з пандемією одним із негативних наслідків буде мати загострення продовольчої проблеми у всіх навіть розвинутих країнах світу (К. Зубкова, І. Коваль, О. Стоянова). Однак спеціального аналізу проблем загострення продовольчої проблеми в умовах пандемії та у постковідну епоху в науковій літературі поки що бракує. Ще більшою прогалиною поки що є обговорення напрямів публічної політики перегляду харчових традицій минулої епохи та впровадження інновацій у сфері виробництва, торгівлі та споживання продовольства.

Це тим більш важливо у світлі того, що більшість експертів наголошує (Е. Брагіна,

А. Герасименко, В.І. Костиця, Т.В. Бурлай), що прямого повернення до минулого у постковідну епоху не буде, життя людства істотно зміниться, а значить і в сфері харчування теж. Але постає питання як може змінитися сфера харчування і публічна політика харчової безпеки у контексті парадигми «нових нормальностей» ХХІ століття.

Значну увагу проблематиці реформування державної продовольчої безпеки у контексті традиційних нормальностей характерних століття ХХ приділено в працях Т.Г. Васильців, В.В. Бойко, О.І. Куць, О.В. Бокій, Л.Є. Купінець. Одними з наріжних постулатів цього підходу була орієнтація на використання у харчуванні насамперед продукції сільського господарства отриманої із окультурених рослин. Водночас неодноразово висловлювалася й думка про високий оздоровчий і економічний потенціал збиральництва та харчового використання дикоростучої флори (Г. Бергсон, А. Кащеев, А. Урсул), які лишалися майже нереалізованими, не вписуючись у світоглядну матрицю усталених харчових нормальностей ХХ століття.

Нині під впливом пандемії COVID-19 стрімко відбувається перезавантаження як світової економіки (В. Галасюк, О.Й. Гриневич, І.Г. Маркович, М. Стабуліс, І. Лазаріду, А. Остроушко), так і суспільної свідомості, формування нових нормальностей (А. Герасименко, В.І. Костиця, Т.В. Бурлай) і, зокрема, інноваційних зрушень у сфері харчових стереотипів, які потребують підтримки з боку органів публічної політики (К. Зубкова, О. Стоянова, І. Коваль) з метою забезпечення продовольчої безпеки у період пандемії COVID-19. Однак поки що за периферією уваги лишається аналіз бар'єрів, які заважають використанню харчового потенціалу дикоросів України для вирішення проблем продовольчої безпеки в період пандемії.

Мета статті – аналіз перспектив інноваційного розвитку публічної політики у сфері продовольчої безпеки та розробка практичних рекомендацій щодо формування конструктивних уявлень про «нові нормальності» в сфері харчування і, зокрема, нормальність паритетного вико-

ристання у сфері продовольчого забезпечення як культурних, так і дикоростучих рослин для підвищення імунітету населення у період пандемії.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи проблеми корегування харчових традицій та формування інновацій на суспільному рівні, ми будемо оперувати поняття «публічна політика», а також «публічне управління» як змістовно більш широкими концептами порівняно ще не так давно популярними термінами «державна політика» та «державне управління» [14, с. 108]. Така концептуалізація враховує тренд на підвищення ролі у політичному процесі недержавних акторів (органів місцевого самоврядування, різного роду інституції громадянського суспільства, недержавні організації, об'єднання громадян, приватні структури й агенції тощо) як з підпорядкованого статусу рухаються у бік партнерства.

У концепті «публічна політика» акцентується на тому, політика органів державного управління повинна бути не директивною, як це мислилося раніше, а має бути заснована на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та соціального партнерства у вирішенні суспільно важливих завдань. Акцент робиться на характерній для XXI століття взаємодії громадянського суспільства і держави у вирішенні тих або інших суспільних проблем на противагу диктату державної влади звичного для ментальності XX та більш ранніх історичних етапів державотворення.

Нині політика у будь-якій сфері, в тому числі в сфері продовольчої безпеки, згідно нових світоглядних імперативів не нав'язується соціуму, а реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Намагаючись досягти ефекту мобілізації суспільства, держава нині використовує сучасні методи формування громадської думки. За таких умов публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу і взяття відповідальності за сумісно прийняті рішення у різних сферах

і, зокрема, у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Науковці по-різному окреслюють змістовні межі поняття «продовольча безпека». Найчастіше йдеться про спроможність публічної влади на національному рівні до гарантованого самозабезпечення базовими продуктами в обсягах, необхідних для задоволення харчових потреб населення та у досить різному асортименті, також якості продовольства на рівні, який забезпечує працездатність і здоров'я громадян. Не меш складним завданням публічного управління ніж забезпечення фізичної наявності продовольства є створення умов для їх економічної доступності. Інакше фізична достатність, а то й надлишок продовольства, не убезпечать від більшу чим меншу частину населення від голоду [3 с. 132; 11, с. 265].

Окрім фізичної та економічної доступності продуктів харчування, на наш погляд, доцільно виділити їх когнітивну доступність. Є чимало продовольства які є фізично й чимало продовольства фізично і економічно доступними для громадян, які повністю випадають за межі харчової сфери через систему когнітивних прогалин, когнітивних бар'єрів і викривлень харчової концептосфери цієї особистості, соціальної групи чи суспільства загалом.

Так, наприклад, винятково доступними у всіх відношення є кропива, снить, кульбаба, лобода, портулак, щириця та багато інших дикоросів, які в силу різних причин, що насамперед викликані соціокультурними чинниками, для людей як дуже корисний продукт харчування є «невидими» або табуйованими [8, с. 7]. Тому завдання публічної влади може у сфері полягати не лише у забезпеченні громадянам не лише фізичної й економічної доступності продовольства, але й когнітивної.

Отже, особливістю публічної політики у сфері продовольчого забезпечення громадян є розширення харчової компетентності громадян як щодо використання спектру вживання культурних рослин і масштабізація вживання нині мало використовуваних рослин (топінамбур, ріпа, бораго), так і доповнення його дикоросами (щириця,

лобода, кропива, портулак, пирій, кульбаба, бузина, глід, терен, горобина).

При цьому характерною особливістю харчування сучасної людини є те, що більшість страв, які вона вживає, виготовляється не в результаті домашнього виробництва, а є продукцією, яку забезпечує харчова промисловість у вигляді готових продуктів або різного роду напівфабрикатів тощо [2, с. 50]. Тобто у переробленому вигляді вживається біля 50-55% продукції сільського господарства, 20% використовується у самому сільському господарстві і лише 25% споживається у свіжому вигляді [6, с. 45]. При цьому виразний тренд полягає у тому, що доля переробленої продукції швидко зростає. На цьому тлі загострюється питання дотримання якості та екологічної безпеки продуктів харчування.

Як зауважує Л.Є. Купінець: «Ідентифікація показників якості харчових продуктів і сільськогосподарської сировини показникам діючих стандартів зазвичай свідчить про зниження харчової цінності продукції і перевищенні гранично прийнятних норм місткості шкідливих речовин у ній, що не дає підстав віднести продукцію сільського господарства до класу безпечної. Адже, досягнувши збільшення кількості продовольства, більшість країн значно програла в її якості. Втрачено біохімічне різноманіття харчування через скорочення біологічного різноманіття сільськогосподарських культур і порід тварин. Сучасні дослідження у сфері безпеки харчування свідчать, що в переробку поступає сировина рослинного і тваринного походження зі зниженими показниками корисності» [5, с. 26]. Далі промислова обробка сільгоспсировини нерідко через інтенсивний термічний, хімічний та інший вплив на неї ще додатково знижує і до того збіднену наявність у ній корисних речовин.

Нині науковці доходять висновку, що в сучасному світі майже 2 млрд населення страждають від «прихованого голоду», що становить майже одну третину всього населення світу та має численні негативні наслідки для здоров'я. Тобто розповсюдженість «прихованого» голоду та реального голоду й недоїдання мають співставні масштаби [12 с. 86]. Один із

підходів для усунення дефіциту поживних речовин полягає у забезпечення термінової допомоги вразливим групам за рахунок фармацевтичних добавок. У світовому масштабі споживання вітамінів, мінералів і дієтичних добавок продовжує зростати. При цьому найбільш динамічно розвиваються ринки США, ЄС, Китаю, Індії та Японії, де зростає зацікавленість споживачів у збереженні свого здоров'я, підвищенні працездатності і зменшенні кількості часу, проведеного на лікарняному. Цьому також сприяє й підвищення вартості лікарських засобів.

Другий підхід полягає у збільшенні споживання мікроелементів населенням за рахунок збагачення їжі. Збагачення їжі після Другої світової війни стало звичайним у США і деяких країнах Європи. Переваги збагачення як заходу з поліпшення харчування полягають у тому, що традиційно споживані продукти можуть бути збагачені без необхідності змінювати поведінку споживача їжі, а витрати на збагачення є порівняно меншими [9, с. 112].

Третій підхід щодо подолання «прихованого» голоду за рахунок різноманітності харчування у поєднанні із біозбагаченням основних продовольчих культур і біозбагаченням через виведення нових сортів основних продовольчих культур з підвищеним вмістом поживних речовин. Біозбагачення виходить дешевше, ніж компенсація дефіциту поживних речовин харчовими добавками або збагачення продуктів при переробці. Тому впровадження в продовольчу систему біозбагачених продуктів є дуже перспективною справою, бо недостатня різноманітність харчування є основною причиною того, що більша частина населення планети не страждає від нестачі мікроелементів у раціоні.

Протилежною проблемі реального, прихованого голоду та недоїдання є проблема переїдання, яка тягне за собою надлишкову вагу й ожиріння. Ожиріння є головною причиною діабету та серцево-судинних захворювань та інших хвороб. При цьому значна частина відповідальності лежить на виробниках харчових продуктів, які продовжують випускати продукцію з підвищеним змістом цукру, жирів, а

також зловживають додаванням у їжу різного роду поліпшувачів смаку для збільшення обсягів продажу і отримання надприбутків [10, с. 43]. Таке становище пов'язане з тим, що інтереси виробників не співпадають з інтересами суспільства. Тому в багатьох західних країнах при підтримці держави почалися заходи по зменшенню цукру, калорій, жирів у харчових продуктах. До компаній, які недотримуються цих заходів, застосовують податки, штрафи. Однак в Україні велика кількість показників безпеки харчових продуктів не нормується і не контролюється. При цьому споживанню низькоякісних харчових продуктів сприяє не тільки низька платоспроможність, але і не досить високий культурний рівень населення.

У політичному плані питання безпеки харчових продуктів, харчування та продовольчої безпеки нерозривно пов'язані. Небезпечні продукти харчування породжують порочне коло хвороб і недостатності харчування, що особливо зачіпає новонароджених і немовлят, осіб похилого віку та хворих. Захворювання харчового походження є перешкодою для економічного розвитку держави, оскільки вони створюють навантаження на системи охорони здоров'я і завдають серйозної шкоди національній економіці, туризму, торгівлі тощо. Якщо взяти до уваги ще й те, що нині ланцюги поставок продуктів харчування носять міжнародний характер, безпека харчових продуктів має ще глобальний вимір [15, с. 22]. Тому для її забезпечення потрібна ефективна співпраця між урядами країн, виробниками і споживачами продуктів харчування сприяє забезпеченню безпеки харчових продуктів.

Окрім того, питання харчової безпеки окрім глобального та національного має ще й особистий рівень. Відповідальність у питанні вибору продуктів та складання власного раціону є запорукою збереження здоров'я та профілактики цілого спектру захворювань, пов'язаних зі способом харчування. Вона лежить і на плечах самих громадян [16, с. 122]. Зрештою вибір продуктів харчування громадянами попри їх схильність піддаватися рекламі виробників не в останню чергу формулює запит

і щодо розвитку харчової промисловості.

Нестача біологічно цінних продуктів харчування, порушення його режиму завдають значної шкоди здоров'ю людини, знижують фізичну і розумову працездатність, підвищують ризик виникнення захворювань, рівень професійного травматизму, нервово-емоційне напруження, посилюють вплив шкідливих факторів виробництва та радіації і скорочують термін активної життєдіяльності.

У додаток загаданого вище не можна обминути увагою ще й ту обставину, що внаслідок виникнення епідемії коронавірусу проблеми як продовольчої безпеки так і здоров'я нації набуваю додаткової гостроти. При цьому внаслідок різного роду карантинних заходів, які обмежують економічну активність аграрних підприємств, транспортне переміщення продовольчих товарів, роботу частини ринків сільської продукції та установ громадського харчування породжують ризики у сфері якості, але й кількості споживання продуктів харчування [13 с. 97].

Під час розгортання першої хвилі пандемії понад 5 млн осіб після запровадження карантину вимушені були піти у відпустки В. Галасюк [4 с. 2]. Власники малого та середнього бізнесу втратили 25-50% доходів, що потягло за собою звільнення 10-25% працівників. Навіть великі підприємства втратили 10-25% прибутків і планують скорочення штатів на 25% [7, с. 48]. За умов різкого падіння доходів населення змушене ще більше заощаджувати та скорочувати витрати, в тому числі і на продукти харчування, а також переходити з більш якісних на менш якісні продовольчі товари, ще більшою мірою порушуючи збалансованість структури харчування. Так, якщо на найбільш вживані в Україні продукти харчування (хлібопродукти, цукор, олія, овочі) характеризуються нееластичним попитом, то м'ясо та м'ясопродукти, а також молоко та молочні продукти характеризуються украй високою еластичністю, коли зменшення доходів призведе до зменшення обсягів споживання та спричинить перехід у більш дешеву групу.

Тому, беручи до уваги зазначені нові обставини, які, очевидно, стануть постій-

ними реаліями у найближчі роки, радником Президента було анонсовано створення спеціальної оперативної координаційної ради з продовольчої безпеки під робочою назвою «Урожай 2020», що повинна працювати на випередження можливих загроз погіршення харчового раціону населення, які через зниження імунітету населення можуть збільшити втрати населення від захворюваності на коронавірус. Адже зниження якості продовольства невідворотно спричиняє погіршення громадського здоров'я. Насамперед це стосується імунної системи населення, яка й так має підвищене навантаження в результаті цілої низки інших несприятливих чинників навколишнього середовища, шкідливих звичок, стресів, інфекційних агентів тощо. Тому при кількісній та якісній недостатності харчування послаблена імунна система обумовлює високий рівень інфекційної та неінфекційної захворюваності.

Таким чином, в умовах пандемії багаторазово загострюється і до того гостра проблема здорового харчування. Проте практика виразно показує, що для органів публічної влади замало досягнути успіхів у справі забезпечення фізичної наявності та економічної доступності якісного продовольства. Окрім наявності економічного потенціалу необхідна ще й психологічна готовність громадян робити свій вибір у бік здорового харчування. Також серед українців зростає поширеність різних порушень харчової поведінки та деструктивних харчових стереотипів. У продовольчій сфері, як це не парадоксально, є досить широке коло незадіяних ресурсів, зокрема, дикоростучої сировини, активному споживанню якої сприяє необізнаність населення та наявність низки психологічних бар'єрів, багато з яких мають глибоке культурно-історичне коріння. Подолання такого роду психологічних бар'єрів щодо харчового використання дикоросів могло б внести вагомий внесок у вирішення проблем продовольчої безпеки на теренах сучасної України.

Однак аксіологічна девальвація дикоросів. започаткована це в античності, в умовах розквіту індустріального суспільства сягнула свого апогею. Водночас у численних наукових дослідженнях встановлено,

що в дикоростучих рослинах спектр і концентрація необхідних для людського організму речовин значно вища, ніж у культурних рослинах, які виведені шляхом селекції від дикоростучих предків. Було достеменно встановлено, що зазначені втрати тим більші, чим далі зайшов процес окультурення доместифікованих рослин і тварин [17, с. 433].

Встановлено і негативний вплив на харчову якість окультурених рослин і тварин індустріалізованого сільського господарства, внаслідок чого багато овочів і фруктів внаслідок виснаження ґрунтів за останні 30 років знизили вміст корисних речовин більше ніж наполовину. Крім того, внаслідок використання засобів агрохімії набули у своєму складі високу представленість шкідливих сполук, яких не було в доіндустріальну аграрну епоху в продукції органічного землеробства.

Виявилось, що аграрне окультурення природи та поява й розвиток харчової промисловості створює їжу для людини у більших кількостях, ніж дика природа, але її якість стає тим проблемнішою, чим більше ми виграємо в обсягах продовольства. Тобто перетворення дикої природи на окультурену також переконує у передчасності ейфорії людини й справедливості екологічного закону Коммонера про те, що природа зазвичай знає краще, і в тому числі у сфері створення адекватного харчування для людини. У зв'язку з подібною науковою рефлексією екологічних та продовольчих проблем історії й сучасності останнім часом з'явилися ідеї відродження на новій основі елементів присвоюючої економіки. Такий підхід отримав назву неозбиральництва [18 с. 4].

Під неозбиральництвом розуміються не просто відродження старих практик збиральництва, але й пошук таких форми взаємодії природи й сучасного суспільства, де в соціальну діяльність максимально залучені природні фактори у їх дикому вигляді. З такої точки зору неозбиральництво – це максимальне використання сучасною людиною дарів дикої природи у екологічно допустимих межах, продуктивність якого істотно недооцінена порівняно з виробничим підходом. Це дуже перспективний напрям державної стимуляції ефективного

природокористування, що потребує збереження і розширення у структурі території держави частки дикої природи, частина якої повинна підтримуватися абсолютно заповідною, а частина відводиться для потреб неозбиральництва.

Потенційно неозбиральництво може перетворитися в повноцінний сектор економіки. Зазначене у світоглядному вимірі передбачає радикальне переформатування аксіосфери державного управління в бік формування паритетного ціннісного статусу дикої природи порівняно з окультуреною природою та техносферою. Ідея неозбиральництва тягне за собою рух у бік відведення для дикої природи щонайменше третини площі країни, а також екологізацію значних площ агросфери, що дасть змогу заготовляти та використовувати в харчуванні значну біомасу рослин, які нині зневажливо кваліфікуються бур'янами.

Тобто в умовах сучасної України збиральництво може доповнювати агрови­робництво. Як здійснюючись територіально в межах екомережі певної сільської території (незадіяних в агротехносфері ділянок дикої чи хоча б напівдикої природи у вигляді луків, лісів посадок, балок, байраків), а бо ж використовуючи дикороси в садах та городах, які піддані анафемі як бур'яни попри те, що насправді являються часто цінними харчовими й лікарськими рослинами (лобода, щиріця, портулак, галінсога). Проте відродження збиральництва не до поодиноких особистих харчових практик громадян, а до рівня економічної галузі, сектору неозбиральництва нині не можливе без підтримки держави.

Висновки і пропозиції. Індустріальний ви­граш в обсягах продовольства обернувся різким збіднення концентрації у продуктах харчування корисних складників і появою низки шкідливих речовин. Зазначені нові виклики постіндустріальної епохи породжують ще більше посилення пошуків створення все більш штучних високотехнологічних продуктів харчування, ще більшу інтенсифікацію тенденцій, започаткованих індустріалізацією, повернення на новій основі до харчування натуральними продуктами, органічного

сільського господарства, а також до використання у харчуванні не так давно забутих дикоростучих рослин.

Особливо важливим завдання публічної харчової політики в нових умовах є зняття психологічних бар'єрів щодо харчового використання дикоростучих рослин, корисність яких доведена не прадавнім народним досвідом, але й новітніми численними науковими дослідженнями. Проте інерція традиційних стереотипів індустриального харчування є дуже потужною. З огляду на це, соціальний стрес, породжений пандемією COVID-19, окрім очевидних ризиків, має ще й позитивний наслідок у сенсі сприяння руйнуванню індустриальної продовольчих традицій і каталізації процесу впровадження екологічних харчових інновацій, серед яких чільне місце має й аксіологічна ревальвація дикоросів і збиральництва.

Перспективами подальших досліджень є розробка шляхів інформаційної підтримки органами публічної влади процесу забезпечення когнітивної доступності дикоросів для населення України та нормативно-правове урегулювання екорационального неозбиральництва.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 19, ст. 98. В редакції Закону № 1602-VII від 22.07.2014, ВВР, 2014, № 41-42, ст. 2024 зі змінами, внесеними згідно із Законами № 2639-VIII від 06.12.2018, ВВР, 2019, № 7, ст. 41.
2. Берсон Г.З. Дикорастущие съедобные растения / Г.З. Берсон. Ленинград : Гидромеиоиздат, 1991. 72 с.
3. Васильців Т.Г. Стратегічні пріоритети державної політики забезпечення продовольчої безпеки України / Т.Г. Васильців, В.В. Бойко // Стратегічна панорама. 2017. № 2. С. 132–138. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Stpa_2017_2_18.
4. Галасюк В. Економіка України: пандемія COVID-19, нова економічна реальність, рекомендації. Ukrainian association the club of Rome. URL: <http://www.clubofrome.org.ua/wp-content/uploads/2020/04/DoslidzhennyaFond-Zajdelya.pdf>.

5. Герасименко А. Нова нормальність економіки ХХІ ст. / А. Герасименко // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2020. № 3. С. 5–26. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2020_3_3.
6. Гриневич О.Й. Коронавірус: проблеми та перспективи / О.Й. Гриневич, І.Г. Маркович // Український медичний часопис. 2013. № 3. С. 45–48. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UMCh_2013_3_12.
7. Зубкова К., Стоянова О., Коваль І. (2020). Продовольча безпека у період пандемії COVID-19. Збірник наукових праць Л'ОГОС, 48-49. <https://doi.org/10.36074/09.10.2020.v2.12>.
8. Костиця В.І. Неформальна та атипова зайнятість як «нова нормальність» у світі та Україні / В.І. Костиця, Т.В. Бурлай // Економіка і прогнозування. 2019. № 1. С. 7–34. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ekonprog_2019_1_3.
9. Кошечев А.К. Дикоростущие съедобные растения в нашем питании / А.К. Кошечев. М. : Пищевая промышленность. 1981. 258 с.
10. Купінець Л.Є. Якість і безпека харчових продуктів як домінанта розвитку продовольчого комплексу / Л.Є. Купінець // Економіка харчової промисловості. 2009. № 1. С. 43–50. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/echp_2009_1_13.
11. Куць О.І. Напрями продовольчої політики в Україні та світі / О.І. Куць, О.В. Бокій // Продовольчі ресурси. 2020. № 14. С. 262–276. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pr_2020_14_29.
12. Малахова Л.В. Шляхи подолання «прихованого» голоду як складника глобальної продовольчої проблеми / Л.В. Малахова // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм. 2013. № 1086, вип. 2. С. 8–89. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhMv_2013_1086_2_18.
13. Остроушко А. Вплив COVID-19 на економіку України та пошук шляхів усунення наслідків карантинних заходів / А. Остроушко // Креативний простір. 2021. № 1. С. 97–98. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/krpr_2021_1_53.
14. Пухкал О.Г. Публічна та державна політика: єдність та відмінності / О.Г. Пухкал, О.В. Гомоляко // Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 24. С. 106–112. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_24_20.
15. Свешніков С.В. Коронавірус і безпекове середовище: спроба неупередженого аналізу / С.В. Свешніков, В.П. Бочарніков, О.В. Полякова // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. 2020. № 2. С. 22–29. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znrcvsd_2020_2_6.
16. Соколова Ж.Е. Мировые тенденции сбора дикоросов на сельских территориях для производства органической продукции / Ж.Е. Соколова // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2019. № 4. С. 122–132.
17. Стабуліс М. Вплив Covid-19 на економіку, зайнятість та нові навички / М. Стабуліс, І. Лазаріду // Журнал європейської економіки. 2020. Т. 19, № 3. С. 433–447. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jee_2020_19_3_4.
18. Урсул А.Д. Неособирательство – путь в грядущее // А.Д. Урсул. Химия и жизнь. 1989. № 11. С. 4–7.
19. Coronavirus: four out of five people`s jobs hit by pandemic. BBC news/ 7 April 2020. URL: <https://www.bbc.com/news/business-52199888>.
20. El-Erian M.A. Navigation the new normal in industrial countries [Electronic resource] / M.A. El-Erian. Washington : Per Jacobsson Foundation, 2010. Mode of access: <http://www.perjacobsson.org/lectures/101010.pdf>. Date of access: 11.04.2016.

Chumak I. COVID-19 pandemic as a catalyst of innovation in the field of public security policy

The article analyzes the trends of the COVID-19 pandemic's impact on the reformatting of public food security policy, the destruction of traditional food stereotypes of the population for the industrial era and the emergence and development of innovations in the field of nutrition of Ukrainian citizens. The tendency to revaluation of the nutritional value of wild plants to increase the immunity of the population and overcome the problem of "hidden hunger" has been identified.

The main barriers and problems of resetting food stereotypes of the population and food policy of public authorities are substantiated. It is established that in modern conditions

there is an insufficient level of support by public authorities for the development of non-gathering in the field of food security in Ukraine. It was found that in the modern world the cost of food production is relatively low. However, the nutritional value and benefits for human health are minimal. There is a tendency to increase the number of cases of diseases caused by the use of low quality products.

Alternative solutions to this urgent problem are considered. The influence of natural food supplements and return to a natural diet has been studied. The importance of conducting a broad information campaign by public authorities to disseminate information among the population and ensure food security has been proven. We need to change the approach to the problem itself, taking into account the new circumstances of the modern world. Public authorities must take clear, consistent measures to improve the situation.

In addition to economic, it is worth paying attention to psychological measures aimed at changing the cognitive behavior of the population. The necessity of destroying industrial food traditions and catalyzing the process of introduction of ecological food innovations is substantiated, among which the axiological revaluation of wildflowers and harvesting has a prominent place. Ukraine has great opportunities for development in these areas. Reforming state food security today is necessary if we are to preserve the health of the nation. Emphasis is placed on the need to strengthen the role of public authorities in creating favorable conditions for the sustainable use of food potential of wild boars.

Key words: *food policy of public authorities, savages, reform of food security systems "hidden hunger", food traditions and innovations, "big reset".*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 338.242

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.25>

С. І. Бугера

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
начальник відділу дослідження проблем протидії корупції
та загрозам економічній безпеці
Міжвідомчого науково-дослідного центру
з проблем боротьби з організованою злочинністю
при Раді національної безпеки і оборони України

СКРИНІНГ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У СТРАТЕГІЧНІ ПІДПРИЄМСТВА ЯК ОДИН ЗІ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті зазначається, що в сучасних економічних умовах особливого значення набуває необхідність забезпечення оцінки іноземних інвестицій у стратегічні підприємства для забезпечення економічної безпеки держави, і зокрема, з використанням скринінгу.

Зазначено, що залучення іноземних інвестицій є важливим елементом економічного розвитку України. Однак питання економічної безпеки, як складової частини національної безпеки держави, стають йше більш актуальними, зважаючи на необхідність підвищення рівня її обороноздатності та стійкості критичної інфраструктури. Це стосується, насамперед, забезпечення ефективного функціонування стратегічних підприємств. При цьому необхідність їх модернізації та технологічного оновлення потребує відповідного фінансового забезпечення, що може базуватися на іноземних інвестиціях. Крім того, питання щодо співпраці суб'єктів господарювання, що мають стратегічне значення для забезпечення національної безпеки України, з інвесторами, які мають бездоганну ділову репутацію та є доброчесними, є одним із пріоритетних для таких підприємств.

Акцентовано увагу на необхідності використання зарубіжного досвіду щодо удосконалення правового регулювання оцінки можливих негативних наслідків для економічної безпеки держави у разі здійснення іноземних інвестицій у стратегічні підприємства. Зокрема, в багатьох країнах для вирішення вказаних питань розроблено механізм скринінгу іноземних інвестицій у стратегічні підприємства. Зазвичай перевірка та оцінка іноземних інвестицій включає в себе такі аспекти, що визначені на законодавчому рівні, як: країна походження інвестицій; сектори, інвестиції в які підлягають обов'язковій перевірці; активи, в які спрямовуються іноземні інвестиції (підприємства, в яких інвестор має на меті придбати частку участі); тип інвестиційної угоди (прямі/непрямі, придбання/або часткова участь); порогові значення придбання акцій національних компаній іноземним інвестором. Визначено, що правовий механізм скринінгу, який присутній у законопроекті «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України», удосконалює правове регулювання залучення іноземних інвестицій в економіку України та водночас сприяє забезпеченню економічної безпеки держави.

Ключові слова: іноземні інвестиції, скринінг іноземних інвестицій, економічна безпека, інвестиційна безпека, забезпечення економічної безпеки.

Постановка проблеми. Забезпечення економічної безпеки є однією з головних проблем держави, оскільки виникнення численних соціально-економічних проблем в країні, як правило, обумовлено неможливістю держави своєчасно вживати необхідні запобіжні заходи. З огляду на це держава повинна забезпечити такий рівень безпеки, який гарантуватиме внутрішню і зовнішню стабільність, необхідну для її нормального економічного функціонування [1, с. 111].

Еволюція світової економіки суттєво вплинула на динаміку прямих іноземних інвестицій та потоки іноземного капіталу й економічний розвиток приймаючих країн. Нинішні тенденції впливу прямих іноземних інвестицій на економічне зростання не обійшли й економіку України, яка перебуває на перехідному етапі її розвитку та є приймаючою країною [2, с. 4].

Необхідно зазначити, що відтік прямих іноземних інвестицій з України за 11 місяців 2020 року склав \$200 млн, у той час як за аналогічний період минулого року приплив іноземних інвестицій досяг \$5,1 млрд, з яких \$3,1 млрд – реінвестовані доходи прямого інвестора [3]. Тому питання активізації надходження іноземних інвестицій до України є надзвичайно актуальним, однак при цьому важливим є забезпечення економічної безпеки держави, зокрема, у разі здійснення цих інвестицій у стратегічні підприємства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню забезпечення економічної та інвестиційної безпеки держави присвячено чимало наукових праць. Зокрема, варто відзначити наукові здобутки таких дослідників: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.І. Барановського, Ю.П. Битяка, О.С. Власюка, В.Ф. Опришка, В.А. Предборського та ін. Однак питання забезпечення економічної безпеки держави в сучасних умовах залучення іноземних інвестицій у стратегічні підприємства потребує проведення подальших наукових досліджень.

Метою статті є дослідження можливостей використання скринінгу іноземних інвестицій у стратегічні підприємства України як одного зі способів забезпечення економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Економічна безпека є фундаментальною основою національної безпеки. Як складна багатофакторна категорія економічна безпека визначається станом економічного механізму, який повинен сприяти й забезпечувати економічне зростання і розвиток соціальної сфери при достатньому захисті економічних інтересів країни. У результаті формується здатність протистояти і протидіяти системі загроз зовнішнього і внутрішнього походження, конкурентоздатність національної економіки, високий економічний і оборонний потенціал держави. Історичний досвід розвинутих країн підтверджує, що держава повинна постійно використовувати ефективні економічні важелі, щоб забезпечувати національні економічні інтереси, високий рівень розвитку національної економічної безпеки і підвищення рівня та якості життя населення країни [4, с. 73].

Системна сутність економічної безпеки держави полягає в тому, що вона включає в себе, по-перше, внутрішні складові, підсистеми (сировинно-ресурсна, енергетична, військова, інформаційна, продовольча тощо); по-друге, зовнішні складові, підсистеми (зовнішньоторговельна, інвестиційна, фінансова). При цьому проблеми забезпечення інвестиційної безпеки слід поділити на три блоки: 1) проблеми інвестиційної сфери, які включають питання динаміки щодо руху інвестицій на різних рівнях інвестування, збалансованості інтересів різних суб'єктів, контрагентів інвестиційної безпеки, управління інвестиційними процесами та інвестиційними потоками тощо; 2) проблеми інвестиційної діяльності, які розглядаються як безпосередня можливість і спрямованість інвестиційних процесів та які пов'язані з такими поняттями, як інвестиційний клімат, інвестиційне середовище та інвестиційний потенціал; 3) проблеми щодо реалізації інвестицій, насамперед, стосується захисту прав суб'єктів інвестиційної діяльності, недобросовісної конкуренції в інвестиційній сфері, корупційної складової, криміналізації інвестиційної сфери тощо [2, с. 21, 37].

Значення інвестиційного процесу в умовах глобалізації фінансових потоків поси-

люється ще й тим, що розширення сфер інвестування, ускладнення його структури в умовах ринкової трансформації економіки України супроводжується виникненням загроз, що не мають відповідних та одночасно дієвих механізмів їх нейтралізації. Тому сучасний інвестиційний процес передбачає перехід до якісно нової системи регулювання, яка має функціонувати на основі принципів та критеріїв економічної безпеки [5, с. 204].

У методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, які затверджені наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 року № 1277 [6] вказується, що інвестиційно-інноваційна безпека – це стан економічного середовища у державі, що стимулює вітчизняних та іноземних інвесторів вкладати кошти в розширення виробництва в країні, сприяє розвитку високотехнологічного виробництва, інтеграції науково-дослідної та виробничої сфери з метою зростання ефективності, поглиблення спеціалізації національної економіки на створенні продукції з високою часткою доданої вартості.

Загалом у світовій практиці є три основні підходи (моделі) щодо залучення іноземних інвестицій: 1) лібералізація правил руху капіталу, або принцип «відкритого вікна», коли максимально спрощують правила контролю за здійсненням капітальних операцій, що має привабити іноземних інвесторів простотою здійснення таких операцій; 2) забезпечення моніторингу за рухом іноземного капіталу з метою поєднати привабливість простоти здійснення капітальних операцій із відстеження основних тенденцій руху капіталу з тим, щоб мати можливість вжити відповідних заходів у разі виникнення серйозних загроз економічній безпеці держави; 3) таргетування іноземних інвестицій, коли держава не просто створює умови, привабливі для іноземних інвесторів, а ставить перед собою конкретні цілі (targets) щодо обсягів, географічних і галузевих напрямів руху іноземного капіталу в національній економіці [7, с. 199–200].

Нестача національного капіталу та необхідність проведення реструктуризації підприємств, з одного боку, та потреба

у скороченні технологічного розриву – з іншого, актуалізують для України питання залучення іноземних інвестицій. Залучення саме довгострокових іноземних інвестицій, а також активізація діяльності з їх «просування» протягом майже усіх років незалежності України було одним із пріоритетних завдань її економічної політики, що визначалися низкою офіційних документів [8].

В сучасних економічних умовах особливо значення набуває необхідність забезпечення оцінки іноземних інвестицій у стратегічні підприємства для забезпечення економічної безпеки держави, і зокрема, з використанням скринінгу. Крім того, питання щодо співпраці суб'єктів господарювання, що мають стратегічне значення для забезпечення національної безпеки України, з інвесторами, які мають бездоганну ділову репутацію та є доброчесними, є одним із пріоритетних для таких підприємств. З метою регулювання здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України, та визначення порядку проведення оцінки впливу таких інвестицій на національну безпеку України Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розроблено законопроект «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України». Основними положеннями законопроекту є: уточнення необхідного понятійного апарату (визначаються поняття: види діяльності, що мають стратегічне значення для національної безпеки України; суб'єкт господарювання, що має стратегічне значення для національної безпеки України; правочин щодо здійснення іноземних інвестицій); визначення принципів здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України, зокрема, забезпечення національних інтересів та безпеки України; мінімальність необхідного регулювання; об'єктивності та правової визначеності щодо повноважень і обов'язків державних органів, іноземних інвесторів, що здійснюють інвестиції у стратегіч-

них сферах; визначення видів діяльності, що мають стратегічне значення для національної безпеки України [9].

Зокрема, Національна оборонна промисловість завжди приваблювала іноземних інвесторів через науковий потенціал, кваліфікованих фахівців, наявність розвиненої інфраструктури. Тому скринінг впливу таких інвестицій на нацбезпеку держави є вкрай необхідним. Водночас здійснити контроль за залученням таких іноземних інвестицій є неможливим без системного підходу до питання побудови системи контролю за іноземними інвестиціями [10].

Як свідчить міжнародний досвід щодо запровадження механізму перевірки прямих іноземних інвестицій, перевірка та моніторинг таких інвестицій здійснюється з метою уникнення концентрації іноземного капіталу у визначених секторах економіки з огляду на національні інтереси та безпеку. Зазвичай перевірка та оцінка іноземних інвестицій включає в себе такі аспекти, що визначені на законодавчому рівні, як: країна походження інвестицій; сектори, інвестиції в які підлягають обов'язковій перевірці; активи, в які спрямовуються іноземні інвестиції (підприємства, в яких інвестор має на меті придбати частку участі); тип інвестиційної угоди (прямі/непрямі, придбання/або часткова участь); порогові значення придбання акцій національних компаній іноземним інвестором. У більшості країн-членів ЄС Міністерство економіки є уповноваженим органом, відповідальним за проведення процедури перевірки іноземних інвестицій, в той час як рішення щодо погодження або блокування іноземних інвестицій (інвестиційних угод) приймається на рівні Уряду або Президента. У Сполучених Штатах Америки створений та діє Комітет з іноземних інвестицій (CFIUS), що є міжвідомчим органом, який має повноваження щодо перевірки та оцінки інвестицій, що можуть призвести до контролю над активами американських підприємств (у тому числі повноваження Комісії поширюється на здійснення контролю за діяльністю нерезидентів в США). Склад Комітету формується з уповноважених представників органів виконавчої

влади та інших уповноважених осіб, призначених Президентом США. Перевірки Комітету, як правило, зосереджені на інвестиціях в оборонній сфері, транспортній інфраструктурі, сфері телекомунікацій та технологій, а також в сфері фінансових послуг та обробки конфіденційних особистих даних. З огляду на викладене питання запровадження системи оцінки впливу іноземних інвестицій потребує законодавчого врегулювання з урахуванням найкращих міжнародних практик [9].

Необхідно погодитися з О.М. Шаровим, що в Україні доцільно сформувати національну модель інвестиційного законодавства на зразок Кодексу іноземних інвестицій, який ухвалено в багатьох країнах. Із метою створення адекватної політики щодо регулювання діяльності іноземних інвесторів в Україні слід, насамперед, визначити співвідношення інтересів конкретного інвестора та країни його базування із набором інтересів, що представляють країну-реципієнта та її суб'єктів господарювання, та визначити категорію «добросовісної інвестиції», за якої ці інтереси потребують взаємного узгодження. Щоб поліпшити економічну ситуацію та створити сприятливий інвестиційний клімат, було б доцільно створити в Україні єдину спеціалізовану державну структуру, де було б зосереджено базу даних усіх підприємств, зокрема середнього та малого бізнесу, яка б містила конкретну інформацію про можливість інвестування в Україні разом із пропозиціями конкретних проектів і потенційних партнерів, які зацікавлені у співпраці з нашою державою, здійснювала б повний правовий супровід прямих іноземних інвестицій в Україні [7, с. 208–209].

Також доцільним є розроблення відповідно до національних інтересів концепції скринінгу інвестицій в об'єкти критичної інфраструктури. Причому в такий скринінг мають входити не лише прямі іноземні інвестиції, а й інвестиції від вітчизняних інвесторів, які можуть виступати агентами впливу всередині України [11, с. 138].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що залучення іноземних інвестицій для України є важливим елементом економічного розвитку

України. Однак, питання економічної безпеки, як складової національної безпеки держави стають йше більш актуальними зважаючи на необхідність підвищення рівня її обороноздатності та стійкості критичної інфраструктури. Це стосується, насамперед, забезпечення ефективного функціонування стратегічних підприємств. При цьому необхідність їх модернізації та технологічного оновлення потребує відповідного фінансового забезпечення, що може базуватися на іноземних інвестиціях.

Однак, як вказує зарубіжний досвід, доцільність таких інвестицій повинна базуватись на відповідному правовому регулюванні, що забезпечує оцінку можливих негативних наслідків для економічної безпеки держави. Зокрема, в багатьох країнах для вирішення вказаних питань розроблено механізм скринінгу іноземних інвестицій у стратегічні підприємства. В Україні цей механізм присутній у законопроекті «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України», що удосконалює правове регулювання залучення іноземних інвестицій в економіку України та водночас буде сприяти забезпеченню економічної безпеки держави.

Список використаної літератури:

1. Гбур В. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 11. С. 111–115. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/11_2018/21.pdf. (дата звернення 10.03.2021).
2. Ткаленко С. І. Інвестиційна безпека: теорія, методологія, практика: монографія. Чернівці : ЧНТУ, 2018. 286 с. URL : https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/32110/mon_Tkalenko.pdf?sequence=1. (дата звернення 10.03.2021).
3. Іноземні інвестори виводять гроші з України. Приплив інвестицій зупинився – Рада НБУ. URL : [https://ua-news.liga.net/economics/news/inozemni-investori-vivodyat-groshi-z-ukraini-pripliv-investitsiy-zupinivsyu-rada-nbu#:~:text=\(дата звернення 10.03.2021\)](https://ua-news.liga.net/economics/news/inozemni-investori-vivodyat-groshi-z-ukraini-pripliv-investitsiy-zupinivsyu-rada-nbu#:~:text=(дата звернення 10.03.2021)).
4. Мартин О.М. Економічна безпека як складова національної безпеки. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Економіка*. 2013. Вип. 22. С. 68–74. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2013_22_16. (дата звернення 10.03.2021).
5. Токар В.В., Ткаленко С.І. Інвестиційна безпека в умовах фінансової глобалізації. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2019. № 1(53). С. 197–205. URL : <https://snku.krok.edu.ua/vcheni-zapiski-universitetu-krok/article/view/165/186>. (дата звернення: 10.03.2021).
6. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: затверджено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 року № 1277. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text>. (дата звернення: 10.03.2021).
7. Шаров О.М. Економічна дипломатія: основи, проблеми та перспективи: монографія. Київ : НІСД, 2019. 560 с. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/sharov_monografiya_ekonom_dyplomatiya_print_new.pdf. (дата звернення: 10.03.2021).
8. Маркевич К. Хто і як інвестує в Україну. URL : <https://razumkov.org.ua/statti/khto-i-iaк-investuie-v-ukrainu>. (дата звернення: 10.03.2021).
9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України». URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70997. (дата звернення: 10.03.2021).
10. Панайотіди С. Залучення іноземних інвестицій в суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України: розвиток оборонки чи загроза для національної безпеки держави? URL : https://sensor.net/ru/blogs/3194121/zaluchennya_nozemnih_investitsiy_v_subkty_gospodaryuvannya_scho_mayut_strategichne_znachennya_dlya_natsionalno. (дата звернення: 10.03.2021).
11. Теленик С. Адміністративно-правові основи скринінгу інвестицій в об'єкти критичної інфраструктури. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 135–141. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/9/23.pdf>. (дата звернення: 10.03.2021).

Bugera S. Screening of foreign investment in strategic enterprises as one of the ways to ensure the economic security of the state

The article notes that in modern economic conditions the need to ensure the assessment of foreign investment in strategic enterprises to ensure the economic security of the state, and in particular, with the use of screening.

It is noted that attracting foreign investment is an important element of Ukraine's economic development. However, the issues of economic security as a component of the national security of the state are becoming even more relevant given the need to increase the level of its defense capabilities and the stability of critical infrastructure. This applies, first of all, to ensuring the effective functioning of strategic enterprises. At the same time, the need for their modernization and technological renewal requires appropriate financial support, which can be based on foreign investment. In addition, the issue of cooperation of economic entities that are of strategic importance for the national security of Ukraine, with investors who have an impeccable business reputation and are honest, is one of the priorities for such enterprises.

Emphasis is placed on the need to use foreign experience to improve the legal regulation of the assessment of possible negative consequences for the economic security of the state in the case of foreign investment in strategic enterprises. In particular, in many countries a mechanism for screening foreign investment in strategic enterprises has been developed to address these issues. Typically, the verification and evaluation of foreign investment includes such aspects as defined at the legislative level, such as: the country of origin of the investment; sectors in which investments are subject to mandatory verification; assets to which foreign investments are directed (enterprises in which the investor intends to acquire a stake); type of investment agreement (direct / indirect, acquisition / or partial participation); threshold values for the acquisition of shares of national companies by a foreign investor.

It is determined that the legal mechanism of screening, which is present in the draft law On foreign investment in economic entities of strategic importance for national security of Ukraine, improves the legal regulation of foreign investment in Ukraine's economy and at the same time contributes to economic security.

Key words: *foreign investments, foreign investment screening, economic security, investment security, economic security.*

УДК 35.077:004]:323.2(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.26>

А. І. Васильєва

аспірантка кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

ПЕРСПЕКТИВНІ ІНСТРУМЕНТИ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджується стан впровадження найбільш поширених інструментів електронної демократії України.

Розглянуто зміст поняття «електронна демократія» як нового виду демократії, яка сприяє активному залученню громадян до процесу розробки та прийняття державних рішень, підвищує прозорість та довіру до органів влади завдяки впровадженню в систему державного управління новітніх інформаційно-комунікативних технологій. Зазначається, що система електронної демократії базується на громадській участі в діяльності влади на місцевому, регіональному і загальнодержавному рівнях.

У статті зазначені результати досліджень розвитку електронної демократії за 2020 рік, а саме: рейтинг електронної участі ООН (UN E-government Survey) та «Індекс місцевої електронної демократії в Україні», проведений Центром розвитку інноваційних досліджень. На основі аналізу вищевказаних досліджень встановлено, що найбільш поширеними інструментами електронної демократії України є: електронні петиції та громадські бюджети.

Розглянуто нормативно-правові акти, які регулюють впровадження та функціонування інструментів електронної демократії України. Автором встановлено, що чинне законодавство в недостатній мірі може забезпечити функціонування електронної демократії в Україні та потребує доопрацювання.

Приділяється значна увага проблемам реалізації інститутів електронної демократії України, а саме: байдужості та безвідповідальності органів влади, пасивності і відсутності довіри у громадян, низькому рівню цифрової грамотності та технологій.

На основі узагальнення вітчизняного досвіду у сфері електронної демократії, зроблено висновки та надано рекомендації щодо подальшого вдосконалення. Для ефективного функціонування електронних петицій та громадських бюджетів запропоновано удосконалити нормативно-правову базу, встановити чіткий контроль та звітність у процесах електронної демократії, підвищити рівень обізнаності громадян щодо реалізації своїх прав у цій сфері та цифрової грамотності.

Ключові слова: електронна демократія, інструменти електронної демократії, електронна петиція, громадський бюджет.

Постановка проблеми. Із розвитком інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) протягом ХХ–ХХІ століть постала новітня концепція управління – «електронна демократія». На сьогодні активно її впроваджують та займають лідерські позиції в цій сфері такі держави: Естонія, Південна Корея, США, Японія, Нова Зеландія. Електронна демократія за допомогою нових технологій здатна створити більш відповідальний демократичний устрій. Ефективність електронної демократії полягає в тому, що використання

інформаційно-комунікативних технологій розширює можливості органів державної влади оперативно доводити власні рішення до широких верств населення, отримувати якісний зворотний зв'язок від громадян, а громадяни мають можливість брати участь у політичному процесі.

Станом на сьогодні головними проблемами у розвитку демократичних процесів України є корупція, закритість органів влади, недовіра громадян до політичних інститутів. Водночас міжнародний досвід свідчить, що е-демократія, яка базується на принципах прозорості, відкритості та громадської участі, підвищує рівень довіри

суспільства до органів влади, сприяє прозорості діяльності держави, а також здатна подолати корупцію.

Актуальною проблемою в наш час є введення карантинних обмежень в умовах пандемії COVID-19, під час якої змінився режим роботи органів влади, у зв'язку із чим громадяни України не могли реалізувати свої права участі у державному управлінні. Дистанційне спілкування за допомогою інструментів електронної демократії стало необхідністю. Саме тому органи державної влади та місцевого самоврядування України активно впроваджують нові цифрові способи взаємодії та намагаються вдосконалити процеси участі громадян під час прийняття рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання е-демократії стало предметом наукового розгляду багатьох вітчизняних науковців, зокрема концептуальні засади е-демократії досліджували: Н.В. Грицяк, С.А. Чукот, А.І. Семенченко, І.А. Чикаренко; проблеми становлення та розвитку – О.А. Баранов, Н.М. Драгомирецька, В.Г. Даниленко, П.С. Клімушин. Зарубіжний досвід упровадження е-демократії вивчали такі дослідники, як: Х.М. Кохалик, А.М. Митко, А.І. Лопушинський, С.Г. Соловйов та інші.

Мета статті – аналіз стану впровадження та функціонування найуспішніших інструментів електронної демократії України.

Виклад основного матеріалу. Термін «електронна демократія» (electronic democracy) вперше з'явився в США і досить швидко став загальноживаним у багатьох державах світу. Наразі відсутні точні дані про авторство та походження цього терміну. За даними Британської енциклопедії («Британіки»), у статті Ендрю Чедвіка, присвяченій визначенню «е-демократії», цей термін походить від назви відомого у США незалежного інтернет-форуму «Міннесота Е-Демократія» (Minnesota E-Democracy), який було засновано у 1994 році. Згодом фундатори перетворили його у сайт «E-Democracy.org», що функціонує до сьогодні та позиціонує себе як піонерський проект у сфері е-демократії [14].

Автор, професор політичних наук Університету Лондона, використав праксе-

ологічний (діяльнісний) підхід та зазначив, що «е-демократія – це використання інформаційних та комунікаційних технологій зміцнення демократії, що у деяких випадках здатна замінити представницьку демократію» [14]. Цей підхід є досить поширеним у роботах, присвячених е-демократії, і сутність його зводиться до того, що е-демократія утворює собою нову якісну сутність демократії, що трансформує представницькі інститути шляхом використання інформаційно-комунікативних технологій.

Станом на сьогодні не має однозначного визначення поняття е-демократії. Кожна країна по-своєму підходить до характеристики цього терміну. Вітчизняні науковці Н.В. Грицяк та С.Г. Соловйов у навчальному посібнику з електронної демократії визначають два міжнародні підходи до її розуміння: у вузькому розумінні мають на увазі застосування ІКТ для забезпечення (електронного супроводу) прав громадян, у широкому – е-демократія передбачає залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань [2, с. 5].

На законодавчому рівні поняття е-демократії визначено у «Концепції розвитку електронної демократії в Україні», схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797. Відповідно до цього законодавчого акта електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікативних технологій в демократичних процесах [10].

Електронна демократія передбачає участь громадян в управлінні державою на всіх рівнях органів влади за допомогою інформаційно-комунікаційних інструментів. У першу чергу йдеться про трансформацію самих принципів взаємодії влади і громадянського суспільства, коли громадяни, як об'єкт владного керівництва, перетворюється у компетентного користувача державними послугами, що надаються розвиненим інформаційним сус-

пільством, і одночасно стають учасником процесу прийняття політичних рішень як на місцевому, регіональному, так і загальнодержавному рівнях.

Впровадження е-демократії в Україні розпочалося ще на початку 2000-х років і здійснювалося досить повільно. Протягом довготривалого часу в Україні відбувалося створення теоретичних основ та підґрунтя для застосування ІКТ у системі державних органів влади, а основні зусилля були спрямовані на формування нормативно-правового забезпечення розвитку електронної демократії.

Стрімкий розвиток електронної демократії в Україні визнаний ООН з 2016 року, коли наша держава значно підвищила позиції у рейтингу розвитку електронної демократії. Зокрема, останні результати дослідження індексу електронної участі ООН за 2020 рік показали, що Україна увійшла в топ-50 країн, зайнявши 46-е місце зі 193 країн світу. Індекс е-участі ООН є складовою частиною глобального дослідження ООН E-Government Survey, яке з 2001 року проводять кожні два роки у державах-членах ООН для дослідження розвитку електронного урядування [13].

На державному рівні з 2018 року здійснюється проект Центру розвитку інновацій дослідження «Індексу місцевої електронної демократії в Україні». 11 грудня 2020 року відбулася презентація результатів Третього Індексу місцевої е-демократії 3.0. У межах дослідження було оцінено 31 місто України разом з усіма 22-ма обласними центрами [5].

Вищевказані дослідження оцінюють впровадження та розвиток базових інструментів е-демократії. В результаті встановлено, що найбільш поширеними є електронні петиції та громадські бюджети. Вони застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Вищезазначені інструменти електронної демократії допомагають залучити до процесу прийняття рішень максимальну кількість громадян.

До найважливіших інструментів електронної демократії в Україні належать електронні петиції. Адже е-петиції вирішують такі найголовніші завдання електронної демократії: по-перше, допомага-

ють винести найголовнішу для громадян проблему на порядок денний органів влади; по-друге, залучають суспільство до процесу ухвалення рішень; по-третє, активізують горизонтальну комунікацію між самими громадянами та органами влади [2, с. 36].

У нашій державі інститут е-петицій бере свій початок з 2015 року, коли були внесені зміни до Закону України «Про звернення громадян», що стосувалися електронного звернення та електронних петицій. Так, стаття 23-1 вказаного Закону передбачає, що громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Відповідно до Закону електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян до органів державної влади чи місцевого самоврядування з вимогою розглянути важливе питання чи вирішити проблему [7].

Таким чином, система електронних петицій в Україні від самого початку поділена на два рівня: звернення до вищих органів державної влади та органів місцевої влади і самоврядування. Такий розподіл має сенс не лише для аналізу змісту самих петицій, але і для розгляду реакції влади на звернення громадян, ефективності самого інструменту електронних петицій. Відповідно до вищевказаного Закону електронна петиція, адресована Президентові України, Верховній Раді України чи Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збирання на її підтримку не менш як 25 тисяч підписів громадян протягом не більше ніж 3 місяців з дня її оприлюднення [7]. Серед вищих органів державної влади лідером за кількістю отримання електронних петицій є портал «Електронні петиції». Через офіційне Інтернет-представництво Президента України протягом 2015 – 2020 рр. було подано 56380 е-петицій [3].

Крім Закону України «Про звернення громадян», система е-петицій органів міс-

цевої влади і самоврядування також регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який встановлює можливість визначати у статуті територіальної громади, правила та обмеження при поданні петиції [9]. Зокрема, на місцевому рівні однією з найкращих практик впровадження та функціонування електронних петицій реалізовано в місті Києві де орган місцевого самоврядування розробив затвердив та оприлюднив «Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій» [8].

Також з 2015 року в Україні функціонує Єдина система місцевих петицій, створена в рамках швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP). Вказана система дозволяє органам місцевого самоврядування України запровадити механізм електронних петицій, а саме налаштувати платформу відповідно до прийнятих ними правил подання петицій та використовувати різні методи електронної ідентифікації громадян. У системі запроваджена ідентифікація користувачів через Bank ID або мобільний телефон [4].

Однак, незважаючи на наявні платформи електронних петицій України, ми відзначаємо наступні проблеми функціонування цього інституту е-демократії. По-перше, недоліки законодавства, що регулює функціонування системи електронних петицій в Україні: відсутність чіткої та прозорої процедури реагування влади на петиції громадян, які набрали необхідну для розгляду кількість підписів. По-друге, відсутній чіткий контроль процесу подачі електронної петиції, що призводить до дублювання петицій схожих за змістом, що у подальшому призводить до розсіювання голосів. Під час створення нової петиції жодна платформа не повідомляє ініціатору, що його електронна петиція аналогічна іншій, яка вже була створена. По-третє, низький рівень культури та громадської обізнаності у питанні щодо ініціювання електронних петицій та низька компетентність громадян у сферах діяльності органів влади. Громадяни створюють петиції на платформі органу влади, до повноважень та компетенцій якого не входить реалізація визначеного

у вказаній петиції питання. По-четверте, найбільш важливою проблемою залишається низька довіра громадян до інституту е-петицій. Адже у законодавстві не врегульовано санкцій за можливе хакерство та накручування чи зменшення кількості голосів, тощо.

Вагомим інструментом електронної демократії, який сприяє залученню громадян до процесу прийняття бюджетних рішень на місцевому та регіональному рівнях України, є громадський бюджет. Участь громадян у бюджетному процесі підвищує рівень фінансової відповідальності органів влади, сприяє їх прозорості та більш ефективному розподілу ресурсів.

Громадський бюджет («партисипативний бюджет», «бюджет участі») – це демократичний процес, який надає можливість кожному громадянину брати участь в розподілі коштів місцевого чи регіонального бюджету через створення проектів або голосування за них.

Вперше в Україні бюджет участі було впроваджено в 2015 році за підтримки польсько-українського проекту ПАУСІ («Партисипативний бюджет – можливість для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади») та у рамках польсько-канадської Програми підтримки демократії. Першими громадські бюджети запровадили Черкаси, Полтава та Чернігів, а згодом долучились інші великі міста України [11].

З 2016 року в межах проекту USAID «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» було запущено платформу для бюджетів участі «Громадський проект». Відповідно до відомостей офіційного порталу «Громадський проект» станом на сьогодні до даної платформи підключено 90 міст (Київ, Львів, Дніпро) та громад чисельністю 5 млн. користувачів, серед яких – 1,1 млн. голосуючих. За весь час роботи «Громадського проекту» на реалізацію проектів було виділено 1 млрд. гривень [12].

На законодавчому рівні України відсутній чіткий механізм впровадження громадського бюджету в органах місцевого самоврядування. Тому на підставі пункту 22 статті 26 Закону України «Про

органи місцевого самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування затверджують Положення, відповідно до яких вони самостійно визначають параметри та назву громадських бюджетів, наприклад: громадський бюджет, бюджет участі, партисипативний бюджет, бюджет місцевих ініціатив та інше [9].

Більшістю Положень встановлено обов'язок до виконання органами місцевого самоврядування рішень, які були прийняті під час голосування за громадський бюджет. В основному проекти поділяються на великі та малі з відповідним фінансуванням: від 250 тисяч гривень до 1 мільйона гривень та від 200-250 тисяч гривень. Необхідна кількість підписів за великі проекти – 50 громадян, а за малі – 25. Авторами проектів можуть бути громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають у відповідних населених пунктах, віком від 14/16/18 років (найчастіше 16 років).

Водночас на міжрегіональному рівні з 2019 року розробляється та впроваджується проект «Всеукраїнського громадського бюджету», який передбачає, що кожна окрема область ухвалює власні рішення щодо реалізації бюджетів участі та організовує голосування для своїх жителів, а найкращі ініціативи частково отримують фінансування з державного бюджету. Регулювання діяльності та реалізації «Всеукраїнського громадського бюджету» здійснюється відповідно до вимог «Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку та проектів», переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196 [1].

Серед головних проблем організації і функціонування громадського бюджету в Україні зазначаємо такі: по-перше, недостатня обізнаність громадян щодо реалізації свого права участі у бюджетному процесі; по-друге, відсутність базових знань та навичок для розробки проектів громадського бюджету; по-третє, низький рівень цифрової грамотності у населення, зокрема, слабка активність у використанні електронного цифрового підпису (ЕЦП),

BankID та інших інструментів онлайн-ідентифікації; по-четверте, невпевненість у ефективності платформ електронного бюджету і здатності вплинути на бюджетні процеси.

Висновки і пропозиції. Таким чином, перспективними інструментами е-демократії України є електронні петиції та громадські бюджети, що сприяють більш широкому залученню громадськості до участі у процесі розроблення й реалізації державної політики, більшій прозорості і відкритості державного управління. Крім цього, забезпечується підвищення комунікації між громадянами та органами влади.

Але для ефективного функціонування інституту електронних петицій необхідно розробити на законодавчому рівні чітку та прозору процедуру реагування влади на петиції громадян, встановити чіткий контроль процесу подачі е-петиції. Також потрібно підвищувати рівень знань щодо діяльності органів влади, сприяти вихованню культури та обізнаності щодо ініціювання електронних петицій, що сприяє підвищенню громадської довіри до інституту е-петицій.

Для покращення організації та роботи громадських бюджетів в Україні необхідно проводити широку інформаційну кампанію, яка підніме обізнаність громадян щодо реалізації свого права участі у бюджетному процесі. Органам влади запровадити проведення консультацій щодо базових знань та навичок для розробки проектів громадського бюджету. Важливо створити доступні навчальні курси з цифрової грамотності з метою збільшення активності у використанні інструментів е-демократії.

Список використаної літератури:

1. Інтернет-платформа. Всеукраїнський громадський бюджет. URL : <http://vgb.org.ua/#rec122340100> (дата звернення: 10.03.2021)
2. Грицяк Н.В., Соловійов С.Г. Електронна демократія : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
3. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL : <https://petition.president.gov.ua/> (дата звернення: 10.03.2021).
4. Єдина система місцевих петицій. Веб-платформа: «Єдина платформа міс-

- цевої електронної демократії» (скорочено – e-DEM). URL : <https://petition.e-dem.ua/> (дата звернення: 10.03.2021).
5. Індекс місцевої електронної демократії в Україні. Центр розвитку інновацій. URL : <https://cid.center/edemindex/> (дата звернення: 10.03.2021).
 6. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку та проектів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03. 2015 р. № 196. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2021).
 7. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#n2> (дата звернення: 10.03.2021).
 8. Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 08.10.2015 N 103/2006 «Про затвердження Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій». Офіційний інтернет-сайт. Київська міська рада. Рішення від 09.02.2017р. N 817/1821. URL : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4222E69157EC44FEC22580CD006DFFAA (дата звернення: 10.03.2021).
 9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2021).
 10. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2021).
 11. Проект «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади». Фондація польсько-української співпраці. URL : <https://pauci.org/ua/project/partition-budget> (дата звернення: 10.03.2021).
 12. Прозорий бюджет участі вашого міста або громади. Веб-портал: «Громадський проект». URL : <https://pb.org.ua/#rec53954522> (дата звернення: 10.03.2021).
 13. 2020 United Nations E-Government Survey. Department of Economic and Social Affairs Public Institutions. URL : <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys> (date of access: 01.03.2021).
 14. E-democracy. Andrew Chadwick. Britanica. URL : <https://www.britannica.com/topic/e-democracy> (date of access: 01.03.2021).

Vasylieva A. Prospective tools of e-democracy in Ukraine

The article reveals the implementation process of the most popular tools of electronic democracy in Ukraine.

The author analysed the definition of "electronic democracy" as a new method of democracy that encourages the active involvement of citizens in the process of design and adoption of political decisions, improve transparency and trust towards government organs due to its implementation of modern information and communicative technologies into the system of state governance. Notably, the e-democracy system is based on public participation in government actions on the local, regional and state levels.

The article shows the research results regarding the development of e-democracy during 2020, particularly: UN E-government Survey and "Local e-Democracy Index in Ukraine" conducted by the Center for Innovations Development. Based on the analysis of the above-mentioned studies, the author establishes that the most widespread tools of e-democracy are electronic petitions (e-petitions) and participatory budgets.

The author analyses the legal enactments which regulate the implementation and functioning of e-democracy tools in Ukraine. The research demonstrates that current legislation can provide the functioning of e-democracy in Ukraine insufficiently and requires improvements.

The main attention is directed towards the issues of realisation of e-democracy institutes in Ukraine, particularly: indifference and irresponsibility of state bodies, inaction and absence of trust among the citizens, low level of digital and technology literacy.

Based on the generalisation of national experience in terms of e-democracy, the author makes the conclusions and gives recommendations regarding further improvements. For efficient performance of e-petitions and participatory budgets the proposal is to improve the legal enactments, establish well-managed monitoring and accountability within the processes of e-democracy, to raise the level of awareness among the citizens regarding the realisation of their rights in the field of digital literacy.

Key words: e-democracy, e-petition, tools of e-democracy, participatory budget.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.27>**О. В. Вишневецький**здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії
ПраТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ОСОБЛИВОСТІ КАТЕГОРІАЛЬНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Здійснений у статті аналіз нагальних проблемних питань щодо формування категоріально-понятійного апарату кадрової політики у вітчизняній системі державної служби дав змогу визначити, що на нинішньому етапі розвитку в наукових колах відсутній універсальний підхід до дефініції «державна кадрова політика». У деяких наукових публікаціях категорія «державна кадрова політика» трактується як політика держави у сфері державної служб, ключовою метою якої виступає вдосконалення та підвищення рівня якості кадрового потенціалу країни, формування дієздатного та ефективного державного апарату з метою виконання покладених на нього функцій за допомогою сумлінної реалізації покладених службових повноважень на співробітників державних служб. Прихильником такого підходу можна вважати В. Малиновського, В. Олуйка, Ю. Ковбасюка, Є. Коваленка та ін.

Обґрунтовано думку про те, що кадрова політика держави має включати процеси реалізації адекватних та оперативних заходів для розвитку кадрового потенціалу, застосування інноваційних методів та форм підбору, використання та оцінювання роботи персоналу, реалізації способів мотивації праці, створення належного кадрового резерву у якісних та кількісних показниках, а також організації професійного навчання персоналу.

У результаті дослідження низки наукових точок зору щодо визначення сутності поняття «державна кадрова політика» запропоновано власну: цілеспрямована стратегія держави на загальнонаціональному рівні на тривалий період часу, яка направлена на пошук, формування, відтворення, ефективного використання та професійний розвиток людського капіталу даної держави з метою реалізації інтересів держави та суспільства у різноманітних сферах життєдіяльності. Розглянуто складові частини процесу формування персоналу у системі органів публічної влади, що визначені такими авторами, як А. Егоршин та М. Мескон: планування потреби в професійно-підготовленому персоналі, проведення навчання та підвищення кваліфікації, забезпечення функціонування системи регулювання роботи кадрів, вдосконалення системи оплати праці та мотиваційних механізмів.

Ключові слова: державне регулювання, принципи кадрової політики, кадровий менеджмент, державна кадрова політика, побудова демократичної правової держави.

Постановка проблеми. У процесі становлення власної державності, незалежності та активного розвитку перед Україною постає завдання сформувати ефективну державну політику у різноманітних сферах діяльності. Однією із ключових сфер, у такому ракурсі, виступає і кадрова політика, при цьому механізми її реалізації державою виступають універсальними інструментами постійного та безпосереднього впливів на нинішній стан економічного, політичного та соціального розвитку.

Маю зазначити, що зі сторони кадрових служб постійної та пильної уваги потребують процеси побудови демократичної правової держави, а також вирішення складних суспільних та економічних проблем розвитку такої держави. Нашій країні наразі вкрай необхідна науково-обґрунтована кадрова політика держави, а також доцільна та продумана система діяльності для ефективної роботи з кадровим потенціалом з метою формування резерву професійно підготовленого управлінського персоналу, призначення на відповідні посади, проведення постійного підви-

щення кваліфікації та підготовки співробітників різноманітних державних служб. Саме тому вважаю необхідним розкрити питання формування ефективної та виваженої кадрової політики держави як одну із актуальних проблем сучасної науки публічного адміністрування [1, с. 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна частина питань щодо процесів формування та реалізації кадрової політики держави у діяльності органів публічної влади розкрита у науковому доробку багатьох авторів сучасної науки, в тому числі: О. Антонової, В. Гошовської, В. Дрешпака, С. Серьогіна, Л. Прудіус, С. Тарасова та інших.

У процесі дослідження нагальних проблемних питань щодо формування кадрової політики у вітчизняній системі державної служби можна констатувати той факт, що, на нинішньому етапі розвитку, в наукових колах відсутній універсальний підхід до дефініції «державна кадрова політика».

Мета статті – дослідити особливості категоріально-понятійного апарату державної кадрової політики.

Виклад основного матеріалу. У деяких наукових публікаціях категорія «державна кадрова політика» трактується як політика держави у сфері державної служб, ключовою метою якої виступає вдосконалення та підвищення рівня якості кадрового потенціалу країни, формування дієздатного та ефективного державного апарату з метою виконання покладених на нього функцій за допомогою сумлінної реалізації покладених службових повноважень на співробітників державних служб [2, с. 3]. Прихильником такого підходу можна вважати В. Малиновського.

На мою думку, кадрова політика держави має включати процеси реалізації адекватних та оперативних заходів для розвитку кадрового потенціалу, застосування інноваційних методів та форм підбору, використання та оцінювання роботи персоналу, реалізації способів мотивації праці, створення належного кадрового резерву у якісних та кількісних показниках, а, також, організації професійного навчання персоналу.

На мою думку, більш гнучким є визначення В. Олуйка, який розкриває сутність

кадрової політики держави як комплекс організаційних, економічних, правових та інших заходів, що здійснюються уповноважені на це державою суб'єкти з метою ефективного формування кадрового забезпечення системи органів публічної влади, підприємств, установ та організацій державної форми власності, які забезпечують реалізацію функцій даної держави [2].

На мою думку, кадрова політика держави буде ефективною за умови виконання конкретних вимог, у разі послідовної та чіткої реалізації органами публічної влади та іншими суб'єктами управлінської діяльності ряду організаційно-управлінських, законодавчих, науково-методичних, політичних та інших заходів.

Пропоную розглянути також трактування категорії «кадрова політика держави», що у своєму науковому доробку розкриває Ю. Ковбасюк. У ракурсі наукових поглядів автора дане поняття визначається як цілеспрямована діяльність держави у стратегічному напрямі, яка включає планування та прогнозування процесів формування, раціонального використання та професійного розвитку трудових ресурсів, визначення ключових цілей держави та шляхів пріоритетного розвитку кадрової сфери.

На мій погляд, дана категорія представляє собою багатовимірне соціальне явище, що безпосередньо включає у себе стратегічні шляхи роботи з кадрами конкретних суб'єктів соціального управління щодо формування, оптимального використання та професійного розвитку кадрового потенціалу держави.

Якщо проаналізувати визначення категорії «державна кадрова політика», запропоноване вченим Є. Коваленком, то можна отримати досить широке визначення цього поняття. Під державною кадровою політикою автор розуміє комплекс теоретично-методологічних знань, ідей, установок та поглядів представників органів публічної влади, неурядових організацій, окремих посадових осіб державного апарату, реалізація якого направлена на формування стратегічних напрямів, пріоритетних шляхів розвитку та принципів даної політики з метою створення ключової кадрової концепції, роз-

робки результативних форм та методів роботи з кадрами [3, с. 69].

На мій погляд, кадрова політика держави виступає як ефективний управлінський інструмент, що використовується з метою створення оптимального та ефективного кадрового потенціалу системи органів публічної влади шляхом формування кадрового резерву з числа професійно підготовлених та високоморальних співробітників державної служби.

Група авторів, на чолі з М. Білінською, вважають, що кадрова політика держави представляє собою специфічний вид політики держави, який визначає ключові стратегічні цілі даної держави, напрями розвитку та пріоритети її оптимального функціонування у питаннях організації та регулювання кадрових процесів та відносин у процесі здійснення даної діяльності [4, с. 5].

На мій погляд, дану категорію можна охарактеризувати як стратегію держави у сфері формування, раціонального використання та професійного розвитку персоналу у всіх сферах діяльності та усього кадрового потенціалу держави.

Натомість, М. Оболенський пропонує таке визначення поняття «державна кадрова політика»: політичний курс, або державна стратегія кадрової діяльності на загальнонаціональному рівні, яка розкриває волю громадян держави, пріоритетні шляхи формування, ефективного використання та професійного розвитку трудових ресурсів держави [5, с. 9].

На мою думку, дане визначення не повністю розкриває зміст поняття, адже не визначає орієнтацію реалізації даної діяльності, що має бути направлена на отримання позитивного результату у вигляді соціального та економічного ефектів для держави.

У результаті дослідження низки наукових точок зору щодо визначення сутності поняття «державна кадрова політика» можемо запропонувати власну: цілеспрямована стратегія держави на загальнонаціональному рівні на тривалий період часу, яка направлена на пошук, формування, відтворення, ефективного використання та професійний розвиток людського капіталу даної держави з метою реалізації інтересів держави та суспільства у різноманітних сферах життєдіяльності.

Маю також зазначити, що, у сучасній науці державного управління досі немає єдиного та універсального визначення поняття «кадровий менеджмент».

Н. Корнеліус, як яскравий представник відомої школи менеджменту у Німеччині, розкриває зміст даного поняття так: сфера управлінської діяльності будь-якої організації, яка включає у себе процеси визначення необхідної кількості персоналу та його залучення до роботи, відповідно до потреб даної організації (відбір та вербування), процеси його вивільнення, професійного розвитку, контролінгу, а також формування оптимальної системи мотиваційних винагород та забезпечення соціальних благ [6, с. 235].

На мій погляд, дане поняття можна розглядати як спрямовану діяльність кадрової служби на персонал з метою створення сприятливих умов для підвищення рівня якості роботи працівників державної служби відповідно до визначених стандартів, що збільшить ефективність діяльності у будь-якій сфері.

З наукової точки зору В. Галенка, кадровий менеджмент виступає як сукупність взаємопов'язаних методів управління організаційного, економічного та соціально-психологічного напрямів, використання яких забезпечує підвищення результативності будь-якої трудової діяльності кадрів та збільшення рівня конкурентоспроможності підприємства.

На мій погляд, одним із головних ресурсів будь-якого підприємства виступає саме компетентність персоналу, тож кадровий менеджмент повинен забезпечувати сприятливі умови для його формування та розвитку.

У свою чергу, М. Коргова розкриває сутність даного поняття так: відносно самостійний елемент менеджменту підприємства, який, знаходячись у тісному та постійному зв'язку з іншими елементами, містить власні цілі, принципи, завдання, положення та складові частини [7, с. 7].

На мою думку, дане визначення досить вузьке і не розкриває основні аспекти даного поняття, адже кадровий менеджмент виступає як цілеспрямована діяльність кадрової служби підприємства по відношенню до персоналу з метою підви-

щення рівня ефективності його роботи та, відповідно, збільшення результативності функціонування даного підприємства.

Пропоную розглянути складові частини процесу формування персоналу у системі органів публічної влади, що визначені такими авторами, як: А. Егоршин та М. Мескон: планування потреби в професійно-підготовленому персоналі, проведення навчання та підвищення кваліфікації, забезпечення функціонування системи регулювання роботи кадрів, вдосконалення системи оплати праці та мотиваційних механізмів.

Важливим підґрунтям для оптимального та ефективного формування

кадрового потенціалу органів публічної влади держави вважається дотримання основних принципів кадрової політики [9; 10]. Маю акцентувати увагу на тому, що універсальної та чіткої класифікації принципів кадрової політики у науці публічного адміністрування досі немає (див. рис. 1).

Висновки і пропозиції. Виходячи з результатів проведеного дослідження, можна вказати на те, що кадрова політика виступає одним із ключових компонентів системи управління державою та будь-якої організації., а трудові ресурси, у свою чергу, представляють собою головну ланку в організації життя суспільства,

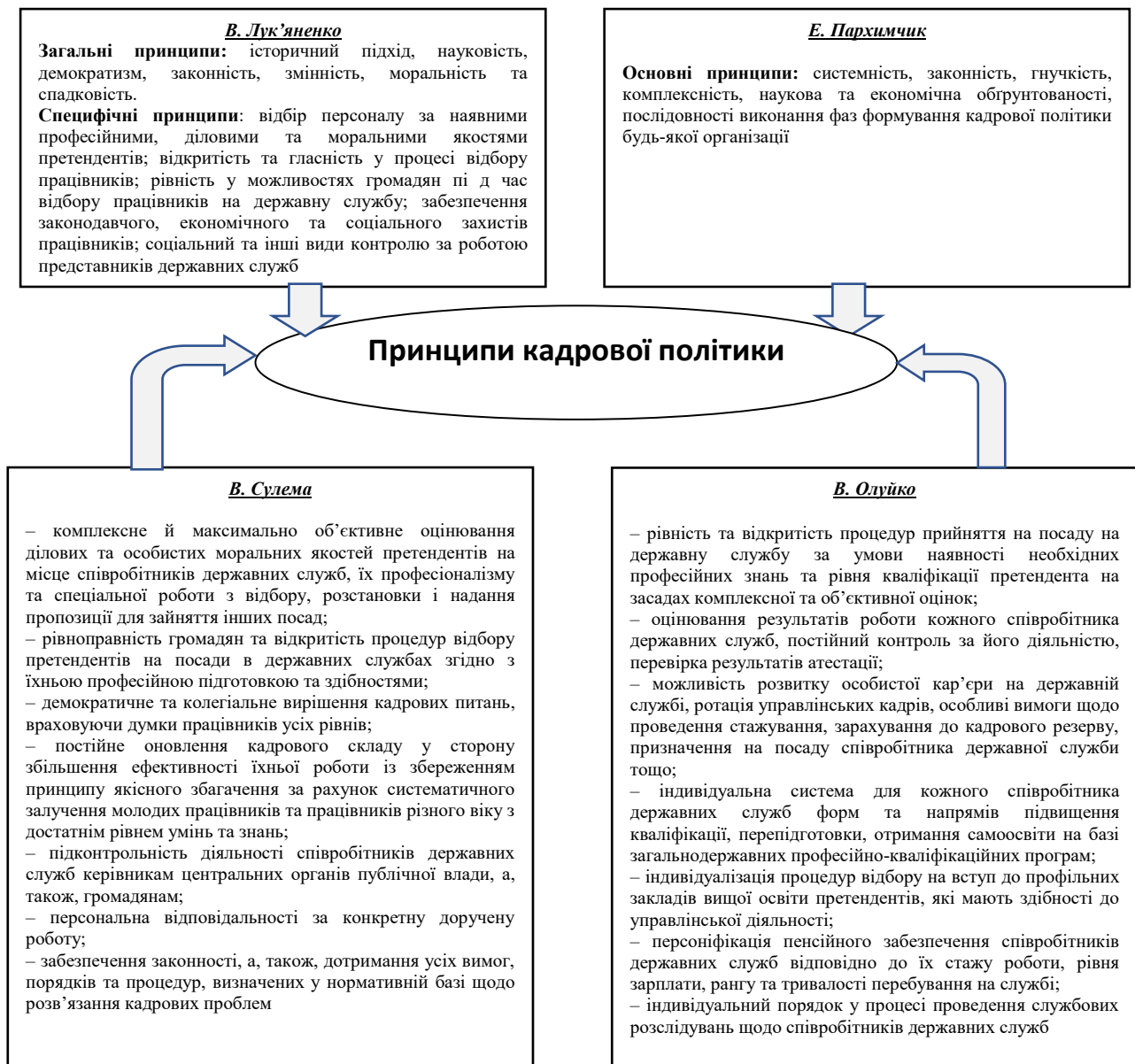


Рис. 1. Принципи кадрової політики

його функціонування й подальшого соціально-економічного розвитку. Багаторівневість кадрового потенціалу означає, що його структура визначає як структуру системи органів публічної влади, так і ієрархію працівників на підприємстві, в установі та в організації будь-якої форми власності.

Список використаної літератури:

1. Мохова Ю.Л., Сабадаш Р.В. Система управління персоналом в органах державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 1. С. 2. URL : http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/1_2019/26.pdf.
2. Бобко Л.О., Мариняк Л.В. Актуальні проблеми формування кадрової політики системи державної служби України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 10. С. 3. URL : http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/10_2018/23.pdf.
3. Коваленко Є.О. Теоретичні підходи до вивчення державної кадрової політики. *Держава та регіони. Сер. : Державне управління*. 2013. № 3. С. 68–72. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2013_3_15.
4. Витко Т.Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. С. 4. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5.
5. Короленко В.В., Юрочко Т.П. Кадрова політика у К68 сфері охорони здоров'я України в контексті європейської інтеграції. Київ, 2018. 96 с.
6. Дончак Л.Г, Добіжа В.В. Удосконалення кадрового менеджменту на підприємстві. *Економіка і суспільство*. Випуск # 17 / 2018. С. 233–239. URL : http://economyandsociety.in.ua/journals/17_ukr/34.pdf.
7. Гавкалова Н.Л. Кадровий потенціал як основа розвитку кадрового менеджменту. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики*. 2014. № 3(27). С. 7.
8. Непомнящий О.М., Дегтяр О.А. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2017. Вип. 1. С. 1–9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_1_3 (дата звернення: 30.12.2020).
9. Chaplay I. Romanenko E. Theoretical and methodological identification of the concept of "marketing communications" (archetypal approach). *Public management*. 2017. № 3 (8) – june 2017 (special edition). P. 259–266.

Vyshnevskiy O. Features of the categorical-conceptual apparatus of the state personnel policy

The analysis of urgent problematic issues concerning the formation of the categorical-conceptual apparatus of personnel policy in the domestic civil service system allowed to determine that, at the current stage of development, there is no universal approach to the definition of public personnel policy. In some scientific publications, the category of public personnel policy is interpreted as the state policy in the field of civil services, the key purpose of which is to improve and enhance the quality of human resources, forming a capable and efficient state apparatus to perform its functions through conscientious implementation. official powers for civil servants. V. Malinovsky, V. Oluyko, Yu.

The opinion is substantiated that the personnel policy of the state should include processes of realization of adequate and operative measures for development of personnel potential, application of innovative methods and forms of selection, use and estimation of work of the personnel, realization of ways of motivation of work, creation of a proper personnel reserve in qualitative and quantitative indicators, and, also, the organization of professional training of the personnel.

As a result of research of a number of scientific points of view on definition of essence of concept state personnel policy own: purposeful strategy of the state at national level for a long period of time which is directed on search, formation, reproduction, effective use and professional development of human capital of the given state. realization of the interests of the state and society in various spheres of life. The components of the process of personnel formation in the system of public authorities, identified by such authors as: A. Egorshin and M. Meskon: planning the need for professionally trained staff, training and retraining, ensuring the functioning of the system of personnel regulation, improving the system remuneration and motivational mechanisms.

Key words: state regulation, principles of personnel policy, personnel management, state personnel policy, building a democratic state governed by the rule of law.

УДК 320.27.555

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.28>

І. В. Вошко

магістр публічного управління та адміністрування, директор
Комунального некомерційного підприємства
«Центр первинної медико-санітарної допомоги»
Новоград-Волинської міської ради

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Аналізуються проблеми реалізації Державної політики з реформи охорони здоров'я в Україні. Ці проблеми суттєво стримують реформу системи охорони здоров'я. Вони спричинили її затримку майже на 20 років відносно інших країн СНГ. Основу проблеми становить застарілість Державної політики з реформи охорони здоров'я, низькі темпи її втілення внаслідок браку: системності, послідовності, лобізму у прийнятті рішень; стратегічних політико-правових рішень, переважання функціонально-оперативних рішень; бажання використовувати адекватні, підтверджені наукою і практикою підходи, форми і методи здійснення реформи тощо. Головні проблеми утворені відсутністю чіткого стратегічного бачення сучасної Державної політики охорони здоров'я в Україні, Стратегії медичної реформ, нової моделі національної системи охорони здоров'я; усвідомленої суспільством сутності цієї системи і термінів її побудови, соціальної мотивації і зацікавленості тощо.

Важливими здобутками є: застосування доказового менеджменту, кращого зарубіжного і вітчизняного досвіду під час проведення пілотного проєкту у 2010–2013 роках, унормоване бачення реформи на 2016–2020 роки; розробка обґрунтованої Концепції безперервного вдосконалення національної системи охорони здоров'я в Україні; спроба у 2015–2019 роках прийняти законом нову Державну політику охорони здоров'я на підставі законопроєкту «Про засади державної політики охорони здоров'я». Однак ці спроби виявилися безуспішними. На підставі аналізу цього законопроєкту запропоновано уточнити окремі принципи, у тому числі щодо застосування доказового менеджменту. Також пропонується додатково включити принцип «стратегічного бачення розвитку національної системи охорони здоров'я», а нову систему охорони здоров'я розглядати як соціальну інновацію. Для її впровадження необхідно застосувати теорію і практику форсайт-досліджень, публічного управління нововведеннями на інноваційно-стратегічних засадах. Вони мають поєднати методи стратегічного, програмного і проєктного менеджменту, знання про інноваційні процеси і процеси поширення інновацій у соціальних системах.

Проведений аналіз реалізації Державної політики щодо реформи охорони здоров'я дозволяє систематизувати поле проблем. Їх рейтинг є підставою для визначення напрямів подальших досліджень.

Ключові слова: державна політика, охорона здоров'я, бачення, інновація, менеджмент, проблема, система, стратегія, програма, проєкт.

Постановка проблеми. Аналіз сучасного етапу реалізації Державної політики охорони здоров'я в Україні (далі – ДПОЗ) свідчить про наявність певних здобутків, отримання вітчизняного реформаторського досвіду. Водночас реальність демонструє стриману успішність реформи

системи охорони здоров'я (далі – СОЗ). Зокрема, це підтверджується її відставанням майже на 20 років від подібних реформ у країнах СНГ. При цьому слід зазначити, що у вітчизняному просторі реформа СОЗ перебуває у центрі уваги, постійно актуалізується політиками, державниками, науковцями, експертами, медичними працівниками, суб'єктами громадськості,

іншими зацікавленими особами. Вона є першорядною у вимірі Стратегії сталого розвитку нашої країни, а належне формування і реалізація ДПОЗ є однією із головних функцій і завдань держави щодо забезпечення належного збереження, функціонування і розвитку вітчизняного суспільства. Проте в резолюції круглого столу «Українська медична експертна спільнота. Три роки фахової експертизи та державницьких пропозицій» (11.03.2021, м. Київ) зазначено, що за 30 років незалежності не сформульовані і законодавчо не закріплені принципи, мета, цілі і цінності державної політики охорони здоров'я. СОЗ дезорієнтована й перебуває в глибокій кризі [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформаторська проблематика привертає увагу широкого кола науковців і практиків, зокрема зі сфери охорони здоров'я (далі – ОЗ), галузей публічного управління, права, економіки, фінансів, інших. Останнім часом різні аспекти проблемного поля реформи СОЗ розглядали, зокрема Т.Ф. Бабій, А.Д. Барзилович, О.Є. Вашев, С.М. Вовк, Б.В. Галайчук, О.Л. Заградська, М.І. Заярський, І. Кринична, Л.В. Крячкова, В.А. Лепський, В.М. Лехан, К.А. Надутий, І.В. Найда, З.О. Надюк, К.Г. Руських, Ю.І. Сенюк, Г.О. Слабкий, М.В. Співак, Т.М. Ткачева, М.В. Шевченко.

Мета статті полягає у формуванні узагальненого теоретико-прикладного уявлення про сучасний стан реалізації Державної політики реформування системи охорони здоров'я в Україні, проблеми і перспективи їх розв'язання. У дослідженні опрацьовано відповідні офіційні документи і сучасні розробки визнаних науковців; використано методи аналізу, узагальнення і систематизації.

Виклад основного матеріалу. Найбільш узагальнено аналізують вітчизняну реформу СОЗ А.Д. Барзилович [2], В.М. Лехан, Л.В. Крячкова, М.І. Заярський [3], З.О. Надюк, Ю.І. Сенюк [4]. Вони структурують процес реформування за 4 і 5 етапами (періодами), які дещо відмінні часовими інтервалами. За твердженнями Ю.І. Сенюка і З.О. Надюка, процес реформи СОЗ започатковано пілотним

проєктом у 2010–2013 роках. Вважають, що, на відміну від теперішнього 5 етапу (з 2018 по т. ч.), попередні етапи реформи (1991– 2017 рр.) проводилася безсистемно, не вдавалося інтегрувати організаційний механізм управління реформою СОЗ. Наголошують, що нині є спроби політиків змінити її напрям. А.Д. Барзилович структурує нормативно-правову базу за кожним етапом і у їх межах визначає основні напрями реформи; виділяє 4 рівні її державного регулювання – конституційне, загальне, спеціальне і концептуальне; зазначає, що 2008–2014 рр. є етапом кардинальних нормативно-правових зрушень, які визначили вектор подальшого втілення нової СОЗ в Україні; наголошує на системних прогалинах, зокрема щодо покращення медичної допомоги (далі – МД), підвищення якості медичних послуг; стверджує, що починаючи з 2018 р. формування нової СОЗ стає передбачуваним, узгодженим з європейськими стандартами.

Протилежну думку висловлюють В.М. Лехан, Л.В. Крячкова, М.І. Заярський, Г.О. Слабкий, М.В. Шевченко [3; 5], які також поетапно характеризують реформу (табл. 1).

Вони виділяють низку проблем, пов'язаних із: застарілістю чинної ДПОЗ (визначена указом Президента України у 2000 р. [6]); поспішністю, фрагментарністю, недостатністю системності і непослідовності реформ унаслідок кризи політичного консенсусу щодо стратегії реформи і її постійного перегляду; відсутністю комплексності перетворень і чіткості політики, спрямованої на виконання прийнятих рішень; ігноруванням науково доведених або перевірених практикою підходів, форм і методів реформування; істотним впливом на прийняття рішень лобістських груп; низькими темпами реалізації реформи, її непослідовністю і суперечністю дій.

Аналогічної думки дотримується І.П. Кринична [7; 8], яка до проблем державного управління реформою СОЗ в Україні відносить: нормативно-правову фрагментарність і складність, дублювання, нечіткість фінансової і матеріальної звітності, дефіцит фінансування; пропонує корінну зміну стратегії медичної полі-

**Досягнення реформи системи охорони здоров'я в Україні
у період з 1991 по 2018 р.**

Періоди	Характеристика досягнень
I (1991–2000 рр.)	Десятиріччя бездіяльного ставлення до реформи; прагнення в ринкових умовах зберегти у діючому стані радянську СОЗ з метою забезпечення мінімальних соціальних гарантій з надання МД
II (2000–2010 рр.)	Локальні і фрагментарні у просторі України реформи за певними напрямками у межах пілотних проєктів
III (2010–2013 рр.)	Пілотний проєкт у межах декількох регіонів за підтримки ЄС з використанням <i>доказового менеджменту, кращого вітчизняного і зарубіжного досвіду</i> . Його результати підтвердили доцільність і ефективність: розмежування первинної і вторинної МД; створення пулінгу фінансових ресурсів для надання вторинної і екстреної допомоги на рівні регіону; запровадження маршрутизації пацієнтів до закладів охорони здоров'я залежно від важкості захворювання; впровадження оплати праці лікарів залежно від обсягу та якості роботи, державного регулювання цін на ліки для гіпертонічно хворих, реструктуризації вторинної і третинної МД, ін.
IV (2014–2018 рр.)	Найбільш продуктивний період, у межах якого новим урядом вироблено підхід до подальшого комплексного реформування СОЗ. Уперше запроваджено медичну субвенцію, фінансування з різних бюджетів. У Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я <i>унормовано бачення реформи на 2016–2020 рр.</i> , у межах якого: запроваджено перехід до фінансування результату діяльності, гарантований пакет МД, пулінг фінансування державних гарантій, Національну службу здоров'я України (єдиного закупівельника медичних послуг на договірних засадах), електронну СОЗ; здійснено автономізацію постачальників МД, більшість з яких набула статусу некомерційних медичних підприємств; удосконалено державне регулювання цін на лікарські засоби, розширено спектр захворювань, на які поширюється механізм реімбурсації (повного або часткового відшкодування вартості ліків). Унормовано запровадження госпітальних округів, багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування, у т.ч. вимоги до людських ресурсів, інфраструктури, обладнання, транспорту і комунікацій, навантаження тощо.

тики, механізмів державного управління, розвиток обов'язкового медичного страхування і його поєднання з бюджетним фінансуванням, інше.

К.Г. Руських [9] до недоліків відносить відсутність: офіційної Стратегії реформування СОЗ (є лише законопроєкт ДПОЗ, використовуються однорічні плани дій); чіткого стратегічного бачення нових моделей ДПОЗ і СОЗ, розуміння у суспільстві і середовищі фахівців цілей і терміну їх побудови; мотивації фахівців, зацікавленості державників, політиків, медиків і пацієнтів; професійних реформаторів у середовищі публічної служби; явно вираженої зацікавленості суспільства у медичній реформі, ін. М.В. Співак [10] також наголошує на відсутності стратегічних реформаторських політико-правових рішень: Концепцій, Державних програм, інноваційних стратегій.

Аналіз напрацювань І.П. Криничної, В.М. Лехан, Л.В. Крячкової, М.І. Заярського, К.Г. Руських, М.В. Співака переко-

нують, що головною перешкодою реформі СОЗ є теперішня ДПОЗ, яка є застарілою, не відповідає сучасним вимогам і ніколи не оновлювалася. Відсутня офіційна стратегія реалізації цієї політики, а чинний механізм управління цією політикою є недосконалим. У цьому також переконують напрацювання А.Д. Барзиловича, Ю.І. Сенюка, З.О. Надюка, які узагальнено характеризують реформу СОЗ, спираючись на нормативно-правову базу. Остання визначає основними реформаторськими інструментами: Концепцію, Загальнодержавну програму, Державну цільову програму і Міжгалузеву комплексну програму, Програму уряду, заходи, Національний план, дорожню карту, порядок, положення, регламент, пілотний проєкт, а також інструменти, що забезпечують автономізацію, акредитацію, ліцензування, фінансові гарантії, субвенцію. Також застосовано: нормативи, типові штати, експертизу, тарифи, модель медичного страхування, державний гарантований пакет, єди-

ний закупівельник медичних послуг, контрактну модель фінансування, систему e-Health, договірні відносини тощо. Тобто для реалізації недосконалої ДПОЗ використано важливі інструменти оперативно-тактичного (другорядного) рівня; не застосовано стратегічні інструменти.

На погляд автора, головна проблема полягає у суттєвій недосконалості державного механізму управління ДПОЗ, визначеного Основами законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи законодавства) [11–13]. Ці основи покладають питання формування ДПОЗ виключно на ВРУ. Очевидно, виходячи з того, що реформи СОЗ мають затверджуватися тільки законом. Така норма принципово протирічить єдиному загальнодержавному механізму формування і реалізації Державної політики в Україні. Цей механізм визначається офіційними документами загальнонаціонального рівня: Конституційними засадами і засадами внутрішньої і зовнішньої політики держави. Ці засади покладають на ВРУ тільки законодавче закріплення державної політики і затвердження загальнодержавних програм (далі – Програма). Зазначений механізм утворюється шляхом подальшої конкретизації «загальнонаціональних» засад у нормативно-правових засадах про Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Державні цільові програми, Регламент КМУ, Порядок розробки і виконання Програм [14–19]. Цей механізм повністю покладає на КМУ забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави шляхом програмування. «Профільне» міністерство є основним актором з розробки політико-правових законопроектів згідно з його компетенцією і завданнями.

Окрім того, в Основах законодавства не визначено: компетенції і повноваження Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ) щодо формування і реалізації ДПОЗ, які загалом покладено на міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (далі – ОВВ, у межах їхньої компетенції) шляхом розробки програм і прогнозів у сфері ОЗ. Однак перше завдання в Положенні про МОЗ, що затверджено КМУ, формування і реалізацію цієї політики покладає саме на це міністерство.

Іншим недоліком є те, що чинний державний механізм управління політикою держави (у т.ч. щодо ДПОЗ) законодавчо заснований тільки на програмуванні. При цьому Програми розуміються і як політика і водночас як інструмент її реалізації. Тому проблематично втілити актуальні пропозиції В.М. Лехан, Л.В. Крячкової, М.І. Заярського, інших дослідників щодо невідкладного продовження реформи системи медичного обслуговування на основі Державної політики, заснованої на: цілісній, вираженій, узгодженій Стратегії реформи СОЗ; сучасних методах управління змінами і проектного менеджменту тощо.

Позитивом Основ законодавства є те, що реалізація ДПОЗ передбачає ієрархію взаємозв'язаних програм на державному, регіональному і місцевому рівнях. При цьому розглядаються тільки Державні цільові програми, які призначені для вирішення проблем у межах окремої галузі, регіону, територій. Загальнодержавні програми не згадуються зовсім, а саме вони є інструментом реалізації ДПОЗ в умовах довгостроковості і масштабності перетворень СОЗ у межах всієї країни. Тому вони і вводяться у дію законом України.

Зазначені вище недосконалості державного механізму управління ДПОЗ наявні з 2010 року, коли законом України було введено у дію засади внутрішньої і зовнішньої політики держави. Жодні зміни Основ законодавства чинної ДПОЗ не торкнулися. Тоді як законодавство України покладає оновлення цих засад на Верховну Раду України (далі – ВРУ), Президента України і ОВВ (КМУ, міністерства, центральні і місцеві ОВВ шляхом їх тісної взаємодії і координації зусиль (ст. 12 Закону України [15]).

Перспективи розв'язання зазначених вище проблем висвітлюють К.А. Надутий, В.М. Лехан, І.В. Найда, які запропонували прогресивний і своєчасний проект Концепції безперервного вдосконалення національної системи охорони здоров'я України (далі – НСОЗ) [20]. По суті ця Концепція є: глобальною новацією, основним ціннісним орієнтиром для розробки ДПОЗ. Цінність і достовірність цієї Концепції обґрунтовано доведено за допомогою Дельфійської

процедури. Дослідники визначили мету Концепції, основні цілі (завдання), принципи організації нової НСОЗ, а також розробили стратегію її розвитку. Автори пропонують використати цю Концепцію як довгостроковий ціннісний орієнтир засад для розробки офіційно унормованої ДПОЗ і реформи НСОЗ. Погоджуючись зі змістом запропонованих 10 стратегічних принципів, доцільно окремі з них уточнити і розглядати першорядними, а саме:

– «принцип інноваційності», згідно з яким нову НСОЗ слід розуміти як складну соціальну інновацію, впровадження якої зумовить довгострокові радикальні перетворення традиційної СОЗ у масштабах України у разі використання комплексу сучасних методів менеджменту;

– «принцип системного комплексного розвитку та інтегрованості», згідно з яким розуміти комплексною нову НСОЗ на етапах формування і реалізації ДПОЗ. На першому етапі НСОЗ має комплексно поєднати її головну інноваційну ідею і другорядні ідеї, які забезпечать цілісне і належне функціонування цієї системи. На другому етапі питання комплексності також постане, оскільки обов'язково відбудеться пристосування (перевинайдення, адаптація) нової НСОЗ до традиційних умов. А складність нової НСОЗ обов'язково зумовить поетапне впровадження її основних частин;

– «принцип доказовості і безпеки», згідно з яким слід розуміти необхідність використання сучасного комплексу наукових методів, практичних експериментів, які доведуть доцільність вибраного образу нової НСОЗ і способів її впровадження.

Мали місце спроби (у 2015–2019 рр.) узаконити нову ДПОЗ (законопроект «Про засади державної політики охорони здоров'я» [21]). Ці спроби виявилися безуспішними: законопроект було включено до порядку денного 10-ї сесії ВРУ, але потім відкликано. Другий пріоритетний напрям у проекті нової ДПОЗ передбачає створення ефективної моделі НСОЗ. Перший пріоритетний захід передбачає організаційну перебудову національної та регіональних СОЗ, яка за характером є радикальною. У цьому законопроекті розкрито структуру НСОЗ, але не досить роз-

крито особливості загальних рис образу внутрішньої побудови, зокрема системи медичного обслуговування. У законопроекті остання розглядається як сукупність медичних закладів та фізичних осіб і інше. Перевага у законопроекті надається вимогам до цього обслуговування, що, без сумніву, є вагомим. Утім відсутня чітка відповідь на питання, що ми прагнемо отримати за результатами радикальної реструктуризації теперішньої СОЗ? Можна сказати, що це лишня деталізація. Однак вітчизняний досвід свідчить, що ДПОЗ є справді довгостроковою, але не беззмінною. Її засади мають систематично оновлюватися, що визначено засадами внутрішньої і зовнішньої політики держави. Поряд з образом майбутньої СОЗ вагомим є бачення процесу реформи, оскільки впровадження цієї системи зумовлює глибинні перетворення СОЗ.

Під час розробки зазначеного законопроекту використано загальноприйнятту методологію. Його аналіз свідчить, що змістовно він є новим розумінням ДПОЗ в Україні і суттєво відмінний від чинної політики у сфері ОЗ. Однак основним критерієм має бути розгляд нової ДПОЗ як ідеології реформи СОЗ і як базового керівництва для публічної влади, передусім ОВВ, шляхом усунення її декларативності. У цьому контексті уточнимо окремі позиції ДПОЗ, а саме щодо розуміння:

– «об'єкта ДПОЗ» в аспекті не тільки функціонування НСОЗ, включаючи і її регіональні складники, а й її розвиток (реформування), що відповідатиме реалізації принципу «сталого розвитку цієї системи»;

– принципу «об'єктивності», в якому доцільно більш докладно розкрити зміст компетентного доказового менеджменту у аспекті належного відпрацювання ДПОЗ. Цей вид менеджменту є сучасним трендом публічної доказової політики, яка утверджується в Україні. Тому у переліку термінів у розділі I «Загальні положення» необхідно розкрити розуміння терміна «доказовий менеджмент».

Також доцільно запропонований перелік принципів доповнити принципом «стратегічного бачення розвитку НСОЗ» на віддалену перспективу за складниками

цієї системи щодо охорони громадського здоров'я, медичного обслуговування; наукового, фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення; регулювання доступу до лікарських засобів, вакцин, виробів медичного призначення і технологій; державної інформаційної політики. Втілення цього принципу тісно пов'язане з виконанням пріоритетних напрямів ДПОЗ і заходів їх реалізації, до яких законопроект відносить: створення ефективної моделі НСОЗ; визначення пріоритетів її розвитку, включаючи її регіональні складники; забезпечення солідарно-справедливого механізму розподілу тягаря витрат на послуги НСОЗ. Цінність принципу «стратегічного бачення розвитку НСОЗ» полягає у тому, що саме належно сформоване стратегічне бачення цієї системи відповідь на питання: що саме ми бажаємо отримати? Також додатково уточнить пріоритети ДПОЗ, стратегічні цілі, напрями і процеси розвитку НСОЗ на відповідний період. Саме цей принцип є одним із тих, що наголошує на використанні інструментів доказового менеджменту, форсайт-технології як способу формування образу майбутнього. Обґрунтоване використання цих інструментів збагатить зміст нової ДПОЗ, усуне її декларативність і вона справді постане конкретною ідеологією і керівництвом до дій, передусім для ОВВ.

Висновки і пропозиції. В Україні тривалий час здійснюється реформа системи охорони здоров'я як одна із першорядних на шляху сталого розвитку вітчизняного суспільства. Це питання постійно актуалізується політиками, державниками, науковцями, експертами, медичними працівниками, суб'єктами громадськості і зацікавленими особами. Однак значні проблеми зумовлюють суттєве відставання України від подібних перетворень в інших країнах СНГ.

До проблем реалізації Державної політики охорони здоров'я науковці і практики відносять її застарілість, низькі темпи втілення, що є наслідком: безсистемності, непослідовності, лобізму у прийнятті рішень, відсутності належно розроблених стратегічних політико-правових рішень, переважанню оперативно-тактичних

рішень; відмови від адекватних наукових підходів, форм і методів перетворень тощо. І головне – відсутні: сучасна Державна політика охорони здоров'я, чітке стратегічне бачення її і нової моделі системи охорони здоров'я, Стратегія медичної реформи; усвідомлені суспільством цілі і терміни побудови цієї системи, соціальна мотивація і зацікавленість тощо.

Позитивними зрушеннями є те, що: у період (2010–2013 рр.) проведення пілотного проекту застосовано методи доказового менеджменту, кращий зарубіжний і вітчизняний досвід, унормовано бачення реформи на 2016–2020 рр.; розроблено обґрунтовану Концепцію безперервного вдосконалення національної системи охорони здоров'я України; у 2015–2019 рр. були безуспішні спроби запровадити нову ДПОЗ шляхом унормування законопроекту «Про засади державної політики охорони здоров'я».

Перспективами вирішення зазначених проблем є уточнення окремих принципів законопроекту, зокрема з урахуванням доказового менеджменту. Виходячи з того, що нова система охорони здоров'я є соціальною інновацією, доцільно розглянути принцип «стратегічного бачення розвитку національної системи охорони здоров'я», спираючись на теорію і практику використання форсайт-технології, публічного управління нововведеннями на засадах інноваційно-стратегічного підходу, який поєднає методи стратегічного, програмного і проектного менеджменту.

Список використаної літератури:

1. Роль експертів у створенні дієвої системи охорони здоров'я важко переоцінити! Круглий стіл з нагоди третьої річниці створення Платформи «Українська медична експертна спільнота (УМЕС)» 11.03.2021 р. URL: <https://www.umj.com.ua/article/204777/rol-ekspertiv-u-stvorenni-diyevoyi-sistemi-ohoroni-zdorov-ya-vazhko-pereotsiniti>.
2. Барзилович А.Д. Реформування системи охорони здоров'я в Україні: стратегічні аспекти. *Інвестиції: практика та досвід*. № 2/2020. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7011&i=20>.
3. Лехан В.М., Крячкова Л.В., Заярський М.І. Аналіз реформ охорони здо-

- ров'я в Україні: від здобуття незалежності до сучасності. *Україна. Здоров'я нації*. 2018. № 4 (52). С. 5–11.
4. Сенюк Ю.І., Надюк З.О. Сучасна державна політика у сфері охорони здоров'я: аналіз реформування системи. *Право та державне управління*. 2020 р., № 2. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf.
 5. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я: український вимір. *Україна. Здоров'я нації*. № 1(13) 2010. С. 5–23.
 6. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 7 грудня 2000 року № 1313/2000. URL: https://ips.ligazakon.net/document/U1313_00?an=12.
 7. Кринична І.П. Обґрунтування необхідності проведення реформування системи охорони здоров'я в Україні: історичний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 3. С. 19–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_3_5.
 8. Кринична І. Державне регулювання реформування галузі охорони здоров'я в Україні: аналіз очікуваних результатів реалізації реформ. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 137–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_2_16.
 9. Руських К. Реформи первинної медичної допомоги в країнах Центральної та Східної Європи. Уроки для України. *Проект «Популярна економіка: моніторинг реформ»*. № 8. 12.12.2012 року. Місячний звіт. URL: https://eba.com.ua/static/members_reviews/Case_Study_1_2013_ukr.pdf.
 10. Співак М.В. Державна політика здоров'язбереження: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2016. 536 с.
 11. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 року № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
 12. Вошко І.В. Сучасні засади державної медичної політики: стратегічний підхід. *Право та державне управління*. 2020. № 2.
 13. Бакуменко В.Д., Попов С.А., Вошко І.В. Медична політика держави як об'єкт публічного управління та адміністрування. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2021. № 1 (59).
 14. Конституція України від 28.06.1996 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
 15. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.08.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
 16. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 року № 2591-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17#Text>.
 17. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 року № 1621-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>.
 18. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>.
 19. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text>.
 20. Надутий К.А., Лехан В.М., Найда І.В. Обґрунтування концепції безперервного вдосконалення національної системи охорони здоров'я України. *Український медичний часопис*. № 1(2) (129)–I/II. 2019. URL: <https://www.umj.com.ua/article/138238/obgruntuvannya-kontseptsiyi-bezperernogo-vdoskonalennya-natsionalnoyi-sistemi-ohoroni-zdorov-ya-ukrayini>.
 21. Про засади державної політики охорони здоров'я : проект закону. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56118.

Voshko I. Analysis of state policy on healthcare reform in Ukraine: challenges and solutions

The problems of implementation of the State policy on health care reform in Ukraine are analyzed. These problems are significantly hampering health care reform. They caused it to be delayed for almost 20 years compared to other CIS countries. The problems are caused by the obsolescence of the State policy on health care reform, low rates of its

implementation due to: inconsistency, lobbying in decision-making; lack of strategic political and legal decisions, the predominance of operational and tactical decisions; refusal to use adequate approaches, forms and methods of reform, confirmed by science and practice, etc.

The main problems are formed due to the lack of: a clear strategic vision of modern state health policy in Ukraine, the Strategy of medical reform, a new model of the national health care system; understanding the essence of this system and the timing of its construction, lack of social motivation and interest. Important achievements are: the use of evidence-based management, the best foreign and domestic experience during the pilot project in 2010–2013, the strategic vision of the reform for 2016–2019; development of the processed Concept of continuous improvement of the national health care system in Ukraine; an attempt in 2015–2019 to adopt a new State Health Policy by law on the basis of the draft Law "On the principles of state health policy". However, these attempts were unsuccessful. Based on the analysis of this bill, it is proposed to explain certain principles, including the application of evidence management.

It is also proposed to additionally include the principle of "strategic vision of the development of the national health care system" and to consider the new health care system as a social innovation. For its implementation it is necessary to apply the theory and practice of foresight research, public innovation management on the basis of innovation and strategic approach. They must combine methods of strategic, program and project management, knowledge of innovation processes and processes of dissemination of innovations in social systems. The analysis of the implementation of the State policy on health care reform allows to systematize the field of problems. Their rating is the basis for determining the directions of further research.

Key words: *public policy, health care, vision, innovation, management, problem, system, strategy, program, project.*

УДК 351.88:342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.29>

О. В. Гулак

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

В. І. Курило

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Л. М. Дубчак

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ДО ПИТАННЯ ПРО ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

На основі аналізу результатів досліджень сучасного стану рівня проявів корупції в Україні, аналізу відповідної нормативної бази та практики її реалізації виявлено проблеми в державній антикорупційній діяльності та представлено власне бачення шляхів подолання корупції.

Идеться про те, що нині в Україні створена безпрецедентна у порівнянні з іншими державами як система законодавства, так і система органів у сфері запобігання та протидії корупції. Незважаючи на те, що законодавець визначив чіткий та доволі обмежений перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, в Україні була створена доволі широка мережа системи антикорупційних органів, у тому числі з «нуля». Втім, сама чинність та практичне застосування доволі жорсткого базового Закону України «Про запобігання корупції» й безпосереднє практичне виконання завдань системи державних, у тому числі новостворених антикорупційних органів, показало цілу низку проблем, насамперед нормативного характеру та означило потребу внесення змін й доповнень до системи чинного законодавства.

Важливим у забезпеченні втілення ефективної державної політики щодо протидії корупції означено реалізацію системи послідовних та обов'язкових компонентів: наявності суспільного запиту на подолання корупції; наявності політичної волі та невідворотності покарання за скоєні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Водночас розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства та сама процедура прийняття/відміни того чи іншого нормативного положення антикорупційного спрямування, у свою чергу, дозволяють стверджувати про «неоднозначність» наявності чітко сформованої державницької позиції щодо подолання корупції.

Ефективність подальших шляхів подолання корупції в Україні, на нашу думку, пов'язана з реалізацією системи трьох компонент: проявом політичної волі до подолання корупції в Україні та дотримання принципу невідворотності юридичної відповідальності; ефективністю співпраці антикорупційних органів між собою; ліквідацією недоліків антикорупційного законодавства й спроб зробити його менш жорстким.

Ключові слова: рівень корупції, антикорупційна політика, антикорупційне законодавство, антикорупційні органи, шляхи подолання корупції.

Постановка проблеми. Наразі в Україні створена безпрецедентна у порівнянні з іншими державами як система законо-

давства, так і система органів у сфері запобігання та протидії корупції.

Відповідно до міжнародних стандартів, а саме Конвенції ООН проти корупції та низки Конвенцій проти корупції Ради

Європи (Кримінальної та Цивільної), в країні, що сповідує демократичні правові цінності, має бути створений окремий орган з питань формування та реалізації антикорупційної політики.

Створення саме такого органу і було передбачено пакетом антикорупційних законів, прийнятих 14 жовтня 2014 р., що ознаменувало нову віху в історії України в аспекті боротьби з корупцією. Таким чином, протягом 2015 року розпочало свою діяльність Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) у якості центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом щодо формування та реалізації антикорупційної політики.

Незважаючи на те, що законодавець визначив чіткий та доволі обмежений перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції, в Україні була створена доволі широка мережа системи антикорупційних органів, у тому числі з «нуля». До таких слід віднести і Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, і Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, отриманими корупційним шляхом (АРМА), і Вищий антикорупційний суд України, і, звісно, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) як спеціально створений орган для протидії корупції серед високопосадовців та Державне бюро розслідувань (ДБР). Окрім того, вперше в історії України Антикорупційна стратегія була прийнята на рівні закону, а не підзаконного нормативного акту.

Втім, сама чинність та практичне застосування доволі жорсткого базового Закону України «Про запобігання корупції» й безпосереднє практичне виконання завдань системи державних, у тому числі, новостворених антикорупційних органів, показало цілу низку проблем, насамперед нормативного, переважно – процесуального, характеру та означило потребу внесення змін й доповнень до системи чинного законодавства.

Незважаючи на суттєвий поступ та значні нормативні новації у сфері протидії

та запобігання корупції, здійснені на державному рівні, переважна частина наших громадян в повсякденному житті все ще не відмічає значних антикорупційних зрушень, що підтверджене результатами опитування [17; 18].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у теоретичне обґрунтування феномену корупції, обставин, що сприяють виникненню та її розповсюдженню, а також представлення власного бачення шляхів подолання корупції в нашій державі, здійснили такі вчені, як: В. Борисов [1], О. Бусол [2], Ю. Дмитрієв [3], В. Костенко [4], М. Мельник [5], О. Прохоренко [6], С. Рогульський [7] та ін.

Водночас окремі аспекти досліджуваної тематики були висвітлені нами у низці наукових робіт. Зокрема, проблематика формування антикорупційної політики України у цілому та реформування системи вітчизняних антикорупційних органів – у спільних з Л. Головій наукових працях [8; 9]; окремі проблемні питання застосування вітчизняного законодавства – у спільних з В. Павленко та А. Сірою наукових публікаціях [10; 11; 12]; проблеми політичної корупції в державному управлінні та корупції в правоохоронних і кримінально-виконавчих органах України та Польської Республіки – в одноосібних роботах. [13; 14; 15].

Проте питання формування ефективних шляхів подолання корупції в Україні на нинішньому етапі залишається для нашого суспільства вкрай актуальним та вимагає аналізу сучасної державної антикорупційної політики, нормативних ініціатив та реальних кроків з втілення їх в життя.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу результатів досліджень сучасного стану рівня проявів корупції в Україні, аналізу відповідної нормативної бази та практики її реалізації, виявити існуючі проблеми в державній антикорупційній діяльності та представити власне бачення шляхів подолання корупції в нашій державі.

Виклад основного матеріалу. Важливим у забезпеченні втілення ефективної державної політики щодо протидії корупції є реалізація системи послідовних та

обов'язкових компонентів: наявності суспільного запиту на подолання корупції; наявності політичної волі та невідворотності покарання за скоєні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Так, в першій Антикорупційній стратегії, прийнятій на рівні закону у 2014 році йдеться про те, що: «Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р. дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47% громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 рр. держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження» [16].

Водночас розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства та сама процедура прийняття/відміни того чи іншого нормативного положення антикорупційного спрямування дозволяють стверджувати про «неоднозначність» наявності чітко сформованої державницької позиції щодо подолання корупції. Скоріше, витокми чи першоджерелами формування доволі жорсткого антикорупційного законодавства постали економічна потреба виходу держави України з вкрай тяжкої економічної ситуації станом на 2014 рік та виконання гарантій, яких потребували економічні донори (держави та міжнародні організації), у вигляді прийняття й дотримання антикорупційного законодавства та формування відповідної антикорупційної інфраструктури.

Що ж стосовно 3-ї компоненти, а саме: «Невідворотності покарання за скоєні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення», то її реалізація в Україні на сьогодні є найбільш контроверсійною й спірною, а в суспільстві – такою, що сприймається найбільш негативно, оскільки для різних категорій осіб (службовців різного рівня) є по різному застосованою.

Зокрема, дані Transparency International – міжнародної громадської організації, яка проводить щорічне визначення рівня корупції шляхом формування Індексу сприйняття корупції, за 2019 рік свідчать про те, що Україна цього разу погіршила свої показники на два бали, порівняно з минулим роком, зайнявши 126 місце зі 180 країн [17].

Слід зауважити, що рівень сприйняття корупції й рівень корупції не є тотожними поняттями. Нині існують різні показники для визначення рівня корупції як у різних сферах, так і у цілому. Проте найбільш об'єктивним і таким, що застосовується у більшості держав, є саме «Індекс сприйняття корупції» (Corruption Perceptions Index) – рейтинг, формування якого здійснюється позаурядовою міжнародною організацією в усіх державах, а відтак, є більш достовірним й незаангажованим, за яким оцінюється, наскільки держави готові протистояти антикорупційним проявам загалом й одночасно по відношенню до своїх же посадовців.

Водночас у 2015 році, коли відбувся найбільш стрімкий антикорупційний поступ в Україні, у всесвітньому рейтингу наша держава посідала 130 місце зі 168 позицій на відміну від попереднього, коли Україна була на 142-му місці зі 175 позицій.

Міжнародні експерти зазначають: «Здійснити невеличке зростання індексу України вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду корупціонерів, створенню антикорупційних органів та появі руху викривачів корупції». Здобути у цілому підвищення рейтингу протягом останніх шести років Україні вдалося завдяки більш критичному ставленню суспільства до корупціонерів. Про це свідчать дані дослідження Bertelsmann Foundation Transformation Index, які враховуються при визначенні Індексу сприйняття коруп-

ції. Збільшилася кількість викривачів корупції, зростає число гострих матеріалів про корупціонерів у ЗМІ, на які влада змушена реагувати. Утім, питання невідворотності покарання корупціонерів залишає бажати кращого. На сьогоднішній день високопосадовці рідко притягуються до відповідальності та отримують належне покарання за свої злочини [18].

Засобом подолання корупції як суспільної біди є дебіурократизація, ліквідація надмірної кількості нормативних приписів (так зване «спрощення права»), котрі ускладнюють будь-які дії в організації соціального життя, збільшення свободи господарської діяльності, а також досягнення високого рівня розвитку судової системи [15, с. 82].

Ефективність подальших шляхів подолання корупції в Україні, на нашу думку, пов'язана з реалізацією системи трьох компонентів:

1. *Проявом політичної волі до подолання корупції в Україні та дотриманням невідворотності юридичної відповідальності.* Адже загальновідомо, що системоутворюючими у цьому питанні є три базові конструкції: «Громадський запит – Політична воля – Юридична відповідальність».

«Громадський запит» є наявним. Втім, питання з «політичною волею», а тим паче з «юридичною відповідальністю» є проблемними і ключовими. Зокрема, «юридична відповідальність» залишається все ще вибірковою. Про це свідчить категорія осіб, яка притягається до відповідальності – це переважно депутати місцевих рад. Відсутніми є реальні вирoki стосовно високопосадовців.

Блок «Політичної волі» так само викликає багато питань, особливо протягом останнього року, що пов'язане насамперед з останніми рішеннями Конституційного Суду України як щодо незаконності перебування директора НАБУ на посаді, так і відміни кримінального покарання за недостовірні дані в е-деклараціях і визнанні таких, що не відповідають Конституції України найбільш важливих повноважень НАЗК, на основі яких і ґрунтується ефективна антикорупційна політика.

2. *Ефективністю співпраці антикорупційних органів між собою.* Така співпраця

не завжди є ефективною і здійснюється не в інтересах держави у цілому, а окремого органу чи відомства. Адже розмежування завдань і сфери діяльності, при відсутності чітких вказівок в законі є проблемним аспектом. Окрім того, ефективною протидією корупції може бути лише при поетапному виконанні своїх завдань кожного антикорупційного органу окремо. Відтак, недоліки в роботі одного органу ставлять під сумнів антикорупційну діяльність держави загалом.

3. *Ліквідацією недоліків антикорупційного законодавства й спроба зробити його менш жорстким.* Інституційна неспроможність основного антикорупційного органу, проблеми в діяльності НАБУ, ліквідація кримінальної статті за незаконне збагачення та покарання у виді позбавлення волі за недостовірні дані при е-декларуванні, тривала відсутність Антикорупційної стратегії й Програми її діяльності та багато інших питань опосередковані насамперед недоліками законодавства, а як наслідок, – негативним впливом для держави у цілому на міжнародній арені у тому числі.

Відтак основоположними факторами під час формування шляхів подолання корупції вважаємо такі:

- 1) наявність політичної волі;
- 2) невідворотність покарання за корупційні правопорушення;
- 3) повернення НАЗК їх основних повноважень та посилення інституційної спроможності даного органу;
- 4) максимальне залучення громадського сектору до розробки антикорупційного законодавства та контролю за діяльністю антикорупційних органів;
- 5) внесення необхідних змін до діючого антикорупційного законодавства: ліквідації протиріч з Конституцією України; надання антикорупційним органам відповідних повноважень для ефективної роботи з одночасним підвищенням рівня контролю громадського сектору за їх діяльністю; чіткого розмежування повноважень антикорупційних органів; наділення таких органів додатковими процесуальними повноваженнями, які наразі відсутні; формування Вищим антикорупційним судом України/Кримінальною Палатою Верхов-

ного Суду України методичних рекомендацій щодо одностайності позицій в розгляді проваджень щодо корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;

б) передбачення кримінального покарання у виді позбавлення волі за неправдиві дані у е-деклараціях тощо.

Висновки і пропозиції. На основі аналізу результатів досліджень сучасного стану рівня проявів корупції в Україні, аналізу відповідної нормативної бази та практики її реалізації виявлено наявні проблеми в державній антикорупційній діяльності та представлено власне бачення шляхів подолання корупції.

Важливим у забезпеченні втілення ефективної державної політики щодо протидії корупції означено реалізацію системи послідовних та обов'язкових компонентів: наявності суспільного запиту на подолання корупції; наявності політичної волі та невідворотності покарання за скоєні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Водночас розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства та сама процедура прийняття/відміни того чи іншого нормативного положення антикорупційного спрямування, у свою чергу, дозволяють стверджувати про «неоднозначність» наявності чітко сформованої державницької позиції щодо подолання корупції.

Ефективність подальших шляхів подолання корупції в Україні, на нашу думку, пов'язана з реалізацією системи трьох компонентів: проявом політичної волі до подолання корупції в Україні та дотриманням невідворотності юридичної відповідальності; ефективністю співпраці антикорупційних органів між собою; ліквідацією недоліків антикорупційного законодавства й спроб зробити його менш жорстким.

Список використаної літератури:

1. Борисов В., Кальман О. Громадянське суспільство та питання подолання корупції. *Вісник академії правових наук*. 2005. № 2. С. 168–173.
2. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. Київ : Ін Юре, 2014. 564 с.
3. Дмитрієв Ю.В. Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України : дис-

ертація ... кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. Донецький державний університет управління. Маріуполь, 2018. 236 с.

4. Костенко В.М. Світовий досвід протидії корупційним проявам. *Держава і право*. 2012. № 58. С. 302–308.
5. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 303 с.
6. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 166 с.
7. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 19 с.
8. Гулак О.В., Головій Л.В. Реформування системи антикорупційних органів в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції*. Частина 2. (12 грудня 2019 р.). Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2019. 462 с. С. 70–73. URL : <https://www.naiu.kiev.ua/pravova-prosvita/osnovi-antikorupcijnogo-zakonodavstva-ukrayini/naukovi-statti-ta-tezi-z-antikorupcijnoyi-tematiki/materiali-iv-mizhnarodnoyi-naukovo-praktichnoyi-konferenciyi-chastina-2.pdf>.
9. Gulac O. V., Goloviy L.V. Topical issues of formation state anti-corruption policy in Ukraine. *The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): Collective monograph. Volume 1*. Tallinne: Izdevnieciba "Baltija Publishsng", 2019. P. 197–214.
10. Гулак О.В., Павленко В.І. Проблемні питання запобігання корупції в Україні: правовий аспект. *Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів: Матеріали науково-практичного семінару (25 травня 2018 року)*. Львів : ЛьвДУВС, 2018. С. 76–80. URL : http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/nauk_konf/25_05_2018.pdf.
11. Гулак О.В., Павленко В.І. Окремі проблемні питання застосування закону України «Про запобігання корупції».

- Юридичний науковий електронний журнал.* № 1/2018. С. 69–71. URL : http://lsej.org.ua/1_2018/21.pdf.
12. Гулак О.В., Сіра А.В. До питання правомірності складання органами національної поліції протоколу про адміністративне правопорушення за недотримання вимог фінансового контролю без отримання інформації від НАЗК. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. 2018. № 52. Т. 2. С. 39–43. URL : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.52/part_2/10.pdf.
 13. Дубчак Л.М. Заходи по запобіганню та протидії корупції у Службі Ув'язнення Польської Республіки. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали міжнар.научо-практ.конф. (Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ : Національна Академія внутрішніх справ. 2017. С. 231–236.
 14. Дубчак Л.М. Політична корупція в державному управлінні: характерні ознаки, причини та заходи подолання. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, присвяченої 100-річчю державної служби в Україні (Київ, 25 травня 2018 року). Київ, 2018. Т. 5. С. 138–139.
 15. Дубчак Л.М. Природа корупції та шляхи її подолання (приклад Польщі). *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7 грудня 2018 р.). Київ : НАВС, 2018. С. 80–83.
 16. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>.
 17. Україна понизилась у рейтингу «Індекс сприйняття корупції-2019». URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/ukrainaponyzylas-u-rejtyngu-index-spryjniattia-korupcii-2019/30389774.html>.
 18. Індекс сприйняття корупції-2015. URL : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2015/>.

Gulac O., Kurylo V., Dubchak L. On issues on the ways of overcoming corruption in Ukraine

Based on the analysis of the results of research on the current state of corruption in Ukraine, analysis of the relevant regulatory framework and practice of its implementation, identified existing problems in state anti-corruption activities and presented his own vision of ways to overcome corruption.

The point is that today Ukraine has an unprecedented system of legislation and a system of bodies in the field of preventing and combating corruption. Despite the fact that the legislator has defined a clear and rather limited list of specially authorized entities in the field of anti-corruption, a fairly wide network of anti-corruption bodies has been created in Ukraine, including from scratch. However, the very validity and practical application of the rather strict basic Law of Ukraine On Prevention of Corruption and the direct practical implementation of the system of state, including newly created anti-corruption bodies, showed a number of problems, primarily regulatory and indicated the need for changes and additions to the system current legislation.

Important in ensuring the implementation of an effective state policy on combating corruption is the implementation of a system of consistent and mandatory components: the presence of public demand to combat corruption; political will and the inevitability of punishment for corruption-related and corruption-related offenses. At the same time, the development of domestic anti-corruption legislation and the very procedure of adoption / repeal of a normative provision of anti-corruption, in turn, allow us to argue about the ambiguity of a clearly defined state position on overcoming corruption.

The effectiveness of further ways to overcome corruption in Ukraine, in our opinion, is associated with the implementation of a system of three components: the manifestation of political will to combat corruption in Ukraine and compliance with the inevitability of legal liability; the effectiveness of cooperation between anti-corruption bodies and the elimination of shortcomings in anti-corruption legislation and efforts to make it less stringent.

Key words: *level of corruption, anti-corruption policy, anti-corruption legislation, anti-corruption bodies, ways to overcome corruption.*

УДК 351.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.30>

В. А. Дроздюк

старший науковий співробітник
Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки
та судових експертиз Служби безпеки України

ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

У статті розглянуто генезу та механізм демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони. Розкрито сутність та зміст категорій «безпека» та «контроль» у площині військово-цивільної проблематики. У рамках відповідних категорій висвітлено сутність та зміст механізму реалізації контролю через призму «культу слухняності», «норм цивільного контролю» та «професіоналізму». Акцентовано увагу на недоречності інституційних маніпуляцій задля забезпечення якісного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

Охарактеризовано етапи формування політики контролю над воєнною сферою в Україні, головні риси наявної моделі демократичного цивільного контролю. Окреслено правові засади здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Уточнено, що здійснення демократичного цивільного контролю в Україні відбувається через відповідні контролюючі процеси: цивільного судочинства – над виваженістю військових рішень; парламентського – через об'єктивність оборонної політики; судового – через дотримання законності у військовій галузі; цивільного – зі сторони неурядових організацій, незалежних засобів масової інформації, профспілок.

Виділено проблеми філософського, інституційного та етичного характеру, які гальмують здійснення ефективного демократичного цивільного контролю в Україні. Акцентовано увагу на тому, що залежність від траєкторії – серйозна перешкода для інституціональних змін у військово-цивільних відносинах для України. Сурйозною перешкодою на шляху до здійснення демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони по максимуму також є незрілість українського суспільства.

Сформульовано напрямки руху щодо побудови дієвого механізму демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони на засадах етичності, екологічності, синергійності. Посилення демократичного цивільного контролю може мати в Україні найвищий сенс шляхом створення незалежних експертно-аналітичних центрів (мозкових центрів) та сильних спеціалізованих комітетів (комісій) в парламенті з конкретними суб'єктно-наглядовими функціями і достатнім персоналом для їх виконання.

Ключові слова: безпека, контроль, сектор безпеки та оборони, демократичний цивільний контроль, механізм демократичного контролю, суб'єкти демократичного контролю, об'єкти демократичного контролю.

Постановка проблеми. Демократичний цивільний контроль у контексті військово-цивільних відносин є однією з міждисциплінарних областей соціальної науки, адже історики, культурологи, політологи, правознавці внесли великий вклад у дослідження цього феномену. Військово-цивільна проблематика викликає таке занепокоєння, тому що вона включає урівноваження двох життєво важливих і потенційно конфліктуючих соціальних сторін.

Широка область академічних досліджень зосереджена навколо аналізу і розуміння різних відносин між політичним керівництвом і збройними силами. Парадокс, властивий військово-цивільним відносинам, як раз і робить їх важливими – нація повинна мати можливість забезпечувати захист своїх громадян не тільки військовими, а й від військових.

З одного боку, контроль над збройними силами шляхом встановлення жорстких заходів послаблює збройні сили і збільшує ймовірність зовнішніх загроз.

З іншого боку, посилення військового захисту від зовнішніх загроз може послабити цивільний контроль, ослаблюючи внутрішню безпеку і стабільність. Саме тому так важливо будувати цивільно-військові відносини таким чином, щоб одночасно забезпечувати національну безпеку і військовий контроль.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню теоретико-прикладних аспектів системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони присвячено праці широкого кола як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, зокрема І. Коул, Ф. Флурі [1], Д. Нелсон [2], П. Фівер [3], Ю.С. Вичалківська [4], В.Г. Пилипчук [5], О.І. Пошедін [6], М.В. Сіцінська [7] та ін.

У своїх дослідженнях зарубіжні науковці І. Коул, Ф. Флурі акцентували увагу на принципових аспектах здійснення контролю та діях керівництва в секторі безпеки і оборони; Д. Нелсон, П. Фівер зосереджували увагу на суперечливих питаннях цивільно-військових відносин, діагностиці можливих ризиків та наслідків для суспільства у випадку порушення миру та спокою.

У наукових працях вітчизняних науковців теорію та практику здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема його організаційно-правове регулювання та перспективи подальшого трансформаційного розвитку досліджували Ю.С. Вичалківська, В.Г. Пилипчук, О.І. Пошедін. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю розглянула у своєму дослідженні М.В. Сіцінська.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, хоча емпіричні та теоретичні підходи до військово-цивільних відносин розвивалися, формальна спрямованість, що лежить в основі цієї області, залишалася на подив незмінною. Зокрема, як цивільні особи можуть краще контролювати військових. Цей нормативний імпульс викликає попереднє запитання про те, як саме цивільні особи здійснюють контроль над збройними силами. Хоча політична наука і не дала остаточної відповіді, у той же час вона допомогла каталогізувати наявну

інформацію і оцінити різні механізми контролю, спираючись на багаторічний цивілізаційний досвід.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є винайдення найбільш розумного «екологічного підходу» та потрібної «гуманної траєкторії» здійснення демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

Досягнення мети статті передбачає роботу над такими **завданнями:** обґрунтування необхідності та важливості розуміння парадоксу категорій «безпека» та «контроль» у площині військово-цивільної проблематики; виділення проблем на рівні держави, які гальмують здійснення ефективного демократичного цивільного контролю в Україні; формулювання пропозицій щодо реалізації механізму ефективного демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

Виклад основного матеріалу. Військово-цивільна проблематика в площині двоїстості понять «безпека» та «контроль» здавна представляла собою певний парадокс. На перший погляд, самому інституту, створеному для захисту державного устрою, надається досить влади, щоб стати загрозою державі. З іншого боку, інститут захисту не завжди є непорушним, адже «безпека» із філософсько-політичної точки зору – це тільки мить, яка може тривати рівно стільки, скільки зовнішні фактори (рідше внутрішні) будуть сприятливими.

Безпека – це принципово політичне благо [1–3], що надається державою, тому що воно засноване на серії угод про те, хто буде мати владу, як ці особи можуть її зберегти, і як вони можуть використовувати її на законних підставах.

У свою чергу, контроль – це принципово ситуаційне суспільне благо, дія якого покликана підсилити дію чогось, зробити за результатами контролю краще, міцніше, стабільніше тощо.

Зважаючи на це, безпека та контроль – це не просто питання технології і матеріальних засобів, вони не зводяться до просто існування боєздатних військових частин. Швидше, безпека вимагає наявності дієздатних збройних сил, контрольованих наділеними повноваженнями

державними суб'єктами, які самі підзвітні закону і населенню.

Цивілізація передбачає делегування повноважень, передачу прийняття рішень від індивідуума колективу (в формі лідера або лідерів) і передачу функції соціального захисту від лідера фахівцям або установам, відповідальним за реалізацію влади. І все це повинно перебувати під контролем із головною метою – недопущення хаосу, порушення миру та спокою громадян. Парадокс вбачається в тому, що немає прямої залежності від ступеня контролю та ступеня отримання безпеки [1; 2].

Обсяг поняття «цивільні особи» також вузький і відноситься до тих організацій та осіб державного апарату, які не пов'язані зі збройними силами та які мають право формулювати, виконувати і контролювати політичні рішення.

У рамках розглянутих вище категорій найбільш помітним механізмом реалізації контролю є сам принцип, який свого часу західні дослідники назвали «культура слухняності», «нормою цивільного контролю» або просто «професіоналізмом». Адже ніякі інституційні маніпуляції не можуть забезпечити цивільний контроль. Справжня основа цивільного контролю – це етика, що регулює відносини між цивільними особами і військовими [3]. Із цим важко не погодитися.

До недавнього часу для України характерною була модель демократичного контролю, при якому держава надавала згоду бути «умовно прозорою та підзвітною», у той час як за іншою моделлю «обов'язкової прозорості, підзвітності та відповідальності» розвивалася вже чимала кількість зарубіжних країн.

Формування політики контролю над воєнною сферою в Україні відбувалося поступово: політичний етап; концептуально-стратегічний етап; планово-програмний етап; бюджетний етап; етап реалізації програм і планів (паралельно із моніторингом, контролем і коригуванням) [5].

Нині правові засади здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України складають норми Конституції та інших законів. Як витікає із Закону України «Про націо-

нальну безпеку України» № 2469-VIII від 21.06.2018 р., демократичний цивільний контроль здійснюється у вигляді комплексу відповідних заходів. Його наглядно-перевірочна та конструктивно-творча основи тісно переплетені зі змістовно-функціональними особливостями сектору безпеки і оборони [8]. Демократичний цивільний контроль здійснюється у двох різновидах: громадському та владному, що зумовлене специфікою державного управління у демократичній державі.

В Україні, як і у більшості країн світу, застосовуються конституційні та адміністративні обмеження, які юридично зобов'язують військових займати підлегле становище. Звісно, не варто забувати і про морально-етичні норми. Але логічно, що ці заходи стримують військових лише до тієї міри, настільки військові дотримуються цих заходів. Перелік цих заходів являє собою правові рамки для здійснення демократичного цивільного контролю, але насправді вони не є механізмами, що впливають на здатність військових до будь-яких підривних дій.

Здійснення демократичного цивільного контролю в Україні відбувається через низку відповідних контролюючих процесів: цивільного судочинства – над виваженістю військових рішень; парламентського – через об'єктивність оборонної політики; судового – через дотримання законності у військовій галузі; цивільного – зі сторони неурядових організацій, незалежних засобів масової інформації, профспілок.

Важливими чинниками забезпечення ефективності демократичного цивільного контролю слід вказати такі, як: (а) уніфікація методології; (б) аргументація прийняття виважених рішень; (в) контроль за реалізацією. Задля цього необхідна чіткість та послідовність взаємодії всіх ресурсів: фінансових, кадрових, матеріально-технічних, адміністративно-організаційних, правових); чіткий узгоджений перелік критеріїв оцінки цілей і результатів, обґрунтування пропозицій, процедур відбору альтернатив; розмежування (делегування) функцій розподілу повноважень та відповідальності управлінських та контролюючих суб'єктів [5].

Оскільки більшість зусиль щодо зниження здатності військових руйнує цивільний уряд, одночасно послаблюючи його по відношенню до зовнішніх загроз, теоретики замість цього роблять акцент на зусиллях щодо зменшення готовності військових до втручання. Будь-яка армія, досить сильна, щоб захистити цивільне суспільство, також досить сильна, щоб зруйнувати його. Тому важливо, щоб військові вирішили не використовувати свою перевагу, добровільно підкоряючись цивільному контролю. Цивільний контроль над збройними силами не є по своїй суті природним. З огляду на політичну міць збройних сил, справжня проблема криється в тому, як цивільні особи взагалі можуть здійснювати контроль.

Водночас військова компетентність недостатня, щоб гарантувати досягнення гуманітарних цілей як в ідеальному, так і в практичному плані. В ідеалі збройними силами потрібне джерело легітимності та авторитету. На практиці їм потрібен інституційний контекст, в якому призначаються місії і спрямовуються відповідні ресурси, необхідні для їх виконання. Військова легітимність і ефективність можуть бути досягнуті, якщо країна пов'яже демократичну підзвітність з військовим професіоналізмом. Цілком ясно, що неможливо нарощувати потенціал цивільного контролю прямо пропорційно з упором на нарощування військового потенціалу.

Розвиваючи високу ступінь спеціалізації армії, країна може знизити здатність військових втручатися, не впливаючи на їх пряму здатність захищати. Великій і вузькоспеціалізованій армії може виявитися важким здійснити переворот просто через проблеми з координацією. Тож сучасні збройні сили можуть бути оптимізовані – кожен фахівець виконує свою роль синхронно з іншими – при цьому ніяка відособлена частина не зможе здійснити захоплення влади всередині країни, тому що всі частини не знатимуть, як координувати дії в цій новій операції.

З гуманітарної точки зору демократичний цивільний контроль збільшує ймовірність того, що військові будуть діяти з повагою до населення, оскільки він збільшує відповідальність перед цим населенням.

Демократично підзвітний цивільний контроль також пов'язаний з більш розумним внутрішнім використанням збройної сили. Військові, які мають надмірну автономію від держави або підкоряються в основному партіям або іншому адміністративному ресурсу, часто безкарно займаються корупцією або примусом населення. Але найкоротший шлях до цивільного контролю також може підірвати безпеку.

Наприклад, заходи щодо захисту від перевороту можуть розширити можливості цивільного населення, але зробити військових менш професійними і ефективними. Цивільні особи повинні мати здатність управляти збройними силами таким чином, щоб не залучати військових у внутрішню політику. Компетентні цивільні контролери в уповноваженому Міністерстві оборони України (Міноборони) також виконують функції координації і централізації, позбавляючи урядові організації від необхідності вести окремі переговори з різними військовими командами і дозволяючи їм більш ефективно працювати з урядом [4]. Таким чином, як наявність, так і якість цивільного контролю над збройними силами мають прямий вплив на безпеку населення і успіх гуманітарної діяльності.

Програми слід розробляти з розумінням того, що нарощування потенціалу демократичного цивільного контролю – це довгостроковий проект, в якому мають бути скомпільовані та проаналізовані різні підходи до забезпечення безпеки для держави. Це вимагає не тільки надійного фінансування з року в рік, а й інтеграції з програмою, що забезпечує нарощування військового потенціалу, забезпечуючи відповідних осіб інструментами для моніторингу та управління військовими частинами. Тут доцільно зазначити, що не завжди потрібні нові програми і нові повноваження.

Головна проблема управління та контролю сектору безпеки та оборони криється в основі політичної науки: зробити уряд досить сильним, щоб захищати громадян, але не настільки сильним, щоб стати тиранічним. Напруга між двома сторонами притаманна будь-якій цивілізації, але особливо гостро вона проявляється в демо-

кратичних державах, де вважається, що прерогативи покровителів перевершують їх на кожному кроці – де метафоричне делегування політичної влади агентам здійснюється через регулярні проміжки часу, через урну для голосування.

Сутність та зміст демократичної теорії зводиться до однієї вкрай важливої тези: «керовані» повинні керувати. І до цього, нарешті, прийшла Україна. Люди можуть вибирати політичних агентів, які будуть діяти від їх імені, але це жодним чином не повинно означати, що люди втратили свої політичні привілеї. Більшість демократичних теорій займається розробкою способів забезпечення того, щоб люди зберігали контроль, навіть коли професіонали ведуть справи уряду. Військово-цивільні відносини – це просто особливий крайній випадок для демократичної теорії, коли призначені політичні агенти контролюють призначених військових агентів.

Наразі в умовах формування демократичних інститутів та складових громадянського суспільства в Україні потенціал цивільного контролю не може бути реалізованим по максимуму, адже в цьому питанні суспільство ще досить незріле. Поміж того, влада і громадянське суспільство мають бути разом готові до кардинальних змін. Окремо слід вказати і про недостатню впорядкованість структури відповідних документів та хаотичність процесів стратегічного планування, що призводить до недостатньої результативності і переривання повноцінного контролю. У цілому контроль можна вважати цивільним, але поки що не є реально демократичним, що віддаляє країну від євроатлантичних стандартів [7].

У нас є доволі багато негативних явищ. Це не лише корупція. Це може бути просто неефективне витрачання коштів, неефективне планування. Це може бути неефективний захист прав військовослужбовців чи співробітників, прав жінок у Збройних Силах. Щоб демократичний цивільний контроль був на тому рівні, на якому потрібно країні, недостатньо робити заяви, писати плани, затверджувати їх, збирати конференції. Для цього в Україні повинна бути чітка політична система

відповідальності. На кожному з напрямків секторів безпеки повинен бути відповідальний та цивільний політик. Представник політичної сили, яка отримала довіру населення, джерела влади.

Серед інших проблем – часткове охоплення системи державного управління та процедур і процесів урядування із перериванням циклу демократичного контролю; відсутність процесного підходу, зокрема немає чіткого переліку об'єктів контролю та вимог до нього; відсутність пулу громадських контролерів, яких можна вважати фахівцями, адже переважно потрапляють до органів демократичного контролю сумнівні особи.

Посилення демократичного цивільного контролю може мати в Україні найвищий сенс шляхом створення незалежних експертно-аналітичних центрів (мозкових центрів) та сильних спеціалізованих комітетів (комісій) в парламенті з конкретними суб'єктно-наглядовими функціями і достатнім персоналом для їх виконання. Особливий акцент слід зробити на виявленні умов, при яких реформи на цивільній чи воєнній основі є більш плідними, і, якщо і ті і інші проводяться одночасно, з'ясувати, при яких один набір реформ може підірвати зусилля в іншій області.

Зважаючи на поточний стан справ щодо здійснення демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони для України [6], доцільним буде конструювання нової моделі контролю із переважанням об'єктивного цивільного контролю над суб'єктивним. Модель об'єктивного цивільного контролю потребуватиме професіоналізації збройних сил і заперечення будь-яких форм втручання в політику. Йдеться про те, щоб повністю розрізнити цивільних і військових, тим самим дозволяючи військовим функціонувати вільно. Із цієї точки зору, саме об'єктивний цивільний контроль краще суб'єктивного на тій підставі, що, на відміну від суб'єктивного цивільного контролю, забезпечить максимальну ефективність, оскільки ні ідентичність збройних сил не ослабне, ні їх обов'язки не будуть розмиватися в результаті розширення їх інтересів у військовій сфері. Військова ефективність буде підвищена, оскільки

вона зможе приділяти безроздільну увагу своїм завданням і повністю контролювати свої дії. Це забезпечить ефективний демократичний цивільний контроль, а також сильну армію, здатну забезпечити національну безпеку.

Країна потребує власного зрощування професійних «агентів змін» (агентів соціальних змін), які будуть допомагати формувати істотно новий погляд на демократичний цивільний контроль із здатністю розроблювати власний інструментарій соціологічного моделювання, моделювання політичних явищ, моделювання ситуацій в сфері безпеки і оборони, адміністративного моделювання. Більш того, такі потенційні агенти змін повинні володіти здібностями нейтралізувати механізми, як і (відтворити) залежність від шляху, створити нові інститути та ініціювати механізми, які здатні будуть конкретизувати і зміцнити нову інституційну основу.

Розвиток військово-цивільних відносин – це процес, який залежить від шляху, в якому результат людської діяльності структурований згідно з попередніми історико-культурними та структурно-інституційними факторами. Для виконання ряду вимог традиційна модель контролю за сектором безпеки та оборони в умовах нашої країни повинна бути розвинена так, щоб добитися абсолютно іншої якості при найменших фінансових затратах.

Висновки і пропозиції. Наукове розроблення такої складної проблеми, як демократичний цивільний контроль, у контексті військово-цивільних відносин потребує деталізації із точки зору та у площині розгляду понять «безпека» та «контроль».

Зважаючи на двоїстість даних понять, демократичний цивільний контроль передбачає існування механізмів, які б обмежували можливість окремих політичних сил використовувати силові структури для досягнення власних інтересів. Військова могутність не може бути інструментом і засобом для встановлення або зміни політичного режиму. У демократичній державі неприпустимим є перетворення суб'єктів сектора безпеки і оборони в активний самостійний суб'єкт політики.

Враховуючи поточний стан справ, залежність від траєкторії – серйозна перешкода для інституціональних змін у військово-цивільних відносинах для України. Цивільні «агенти змін» й надалі будуть стикатися із залишками влади старої інституціональної структури, яка може бути дуже стійкою до добровільних змін через механізми «залежності від траєкторії». Саме тому усі наявні перепони необхідно подолати, щоб створити нові інститути демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

Беручи до уваги наявний потенціал, можливості, ризики та загрози, основне завдання на наступні роки в напрямку демократичного цивільного контролю сектору безпеки та оборони України – закріплення і посилення вироблених раніше рішень до такої міри, щоб механізми демократичного цивільного контролю могли сприйматися як природні як для контролерів, так і для тих суб'єктів, кого перевіряють, а можливі ризики ідентифіковані та у подальшому зведені нанівець. Як результат – домогтися синергійного ефекту, коли разом дія воєнного та цивільного сектору суттєво переважає ефект кожного окремого компонента.

Список використаної літератури:

1. Коул И., Флури Ф., Ланн С. «Контроль и руководство: парламенты и управление в секторе безопасности». Женева, Швейцария / Редакторский коллектив Иден Коул, Филипп Флури и Саймон Ланн, Координатор проекта: Валентин Бадрак. «Издательский дом «АДЕФ-Украина», 2015. 132 с.
2. Nelson, Daniel N. Definition, diagnosis, therapy: A civil-military critique. *Defense & Security Analysis* 2002.18 (2), 157–170.
3. Peter D. Feaver *Civil-Military Relations*. New York : State Univ. New York Press *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999. 2:211–41.
4. Вичалківська Ю.С. Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України *Інвестиції: практика та досвід*. Рубрика: Державне управління. № 1 2018. С. 116–121.
5. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В.А. Яценко, В.Г. Пилипчук, П.П. Богуцький, О.Д. Довгань, І.М. Доронін,

- О.В. Петришин ; за заг. ред. В.Г. Пилипчука ; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.
6. Пошедін О. І. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України і перспективи його вдосконалення. *Bulletin of the NAPA. Series "Public Administration"*. 1'2019. С. 31–38.
7. Сіцінська М.В. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. № 6/2017. С. 74–77.
8. Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241.
-

Drozdiuk V. Democratic civilian control for the national security and defence sector

The article considers the genesis and mechanism of democratic civilian control for the national security and defence sector. The essence and content of the categories security and control in the field of military-civil issues are revealed. Within the relevant categories, the essence and content of the mechanism of control through the prism of the cult of obedience, norms of civil control and professionalism are highlighted. Emphasis is placed on the inexpediency of institutional manipulations to ensure quality civilian control for the national security and defence sector.

The stages of formation of the policy of control over the military sphere in Ukraine, the main features of the existing model of democratic civilian control are described. The legal basis for the exercise of democratic civilian control over the security and defense sector of Ukraine is outlined. It is specified that the exercise of democratic civilian control in Ukraine takes place through appropriate control processes: civil litigation – over the balance of military decisions; parliamentary – through the objectivity of defense policy; judicial – through compliance with the rule of law in the military field; civilian – by non-governmental organizations, independent media, trade unions.

Problems of philosophical, institutional and ethical nature, which hinder the implementation of effective democratic civilian control in Ukraine, are highlighted. Emphasis is placed on the fact that dependence on the trajectory is a serious obstacle to institutional changes in military-civil relations for Ukraine. The immaturity of Ukrainian society is also a serious obstacle to democratic civilian control for the national security and defence sector.

The directions of the movement to build an effective mechanism of democratic civilian control for the national security and defence sector on the basis of ethics, environmental friendliness, synergy are formulated. Strengthening democratic civilian control in Ukraine can make the most sense by setting up independent think tanks and strong specialized committees (commissions) in parliament with specific oversight functions and sufficient staff to carry them out.

Key words: *security, control, security and defense sector, democratic civil control, mechanism of democratic control, subjects of democratic control, objects of democratic control.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.31>**М. О. Дурман**

доктор наук з державного управління, доцент,
заслужений працівник освіти України,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

ПРЯМІ ТА НЕПРЯМІ РЕГУЛЯТОРНІ ВПЛИВИ В МЕЖАХ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглядається використання прямих і непрямих методів державного регулювання економіки як регуляторних впливів у межах державної регуляторної політики. Аналізуються такі методи: стимулюючі та фіскальні методи податкової політики, методи покращення адміністрування податків і регулювання соціальної сфери. Перші два належать до методів прямого регуляторного впливу, останні два – до методів непрямих регуляторного впливу.

Фіскальна і стимулююча функції податків діють взаємопов'язано, їх не можна протиставляти одна одній, а також поділяти податки окремо на фіскальні або стимулюючі, адже без фіскальної дії не може бути і стимулюючої. Проте цілі запровадження тих чи інших податків можуть відрізнятися залежно від мети регулювання.

Удосконалення процедур адміністрування податків, які належать до непрямих методів, напряду не виконують ні функцій наповнення бюджетів, не стимулюють напряду розвиток економіки. Проте спрощення цих процесів дозволяє громадянам легше «заходити» в бізнес, а вже діючим підприємцям – витратити менше коштів на ведення бізнесу. Іншим непрямим регуляторним впливом на економіку можна вважати запровадження додаткових зборів або запровадження мінімальних соціальних стандартів, обов'язкових для виконання всіма суб'єктами підприємницької діяльності.

Для великого бізнесу найбільший вплив, на нашу думку, мають регуляторні впливи прямої дії – регулятори, які вимагають від підприємців чітко слідувати тим чи іншим законодавчим нормам. Це зумовлене, по-перше, великою кількістю персоналу, що його може виділити великий бізнес на виконання цих регуляторів. По-друге, великому бізнесу доволі важко «заховати» певну діяльність від регуляторних та контролюючих органів.

Водночас на малий та середній бізнес більший вплив мають непрямі регуляторні впливи, оскільки на виконання прямих регуляторних впливів виділити багато ресурсів вони не можуть (та й ресурсів там набагато менше), а контролювати середній та малий бізнес складніше, ніж великий бізнес.

Для держави ж головним є вибір правильного балансу між такими регуляторами, аби давати розвиватися всім видам бізнесу, не втрачаючи при цьому контролю за його законністю та забезпечуючи виконання одного з головних принципів держави – справедливості.

Ключові слова: державне управління, державна регуляторна політика, державне регулювання економіки, прямі та непрямі методи регулювання економіки, регуляторні впливи.

Постановка проблеми. Україна у своєму розвитку прямує в руслі розвитку країн з ринковою економікою, в яких велику частку валового внутрішнього продукту формує малий та середній бізнес, сфера послуг та обслуговування. Натепер у нашій державі частка малого

та середнього бізнесу становить 55%, а частка саме малого – всього 16%. Водночас у країнах Європи частка малого бізнесу вдвічі більша [1].

На розвиток бізнесу будь-якого розміру повинна мати (і має) вплив держава. Вона здійснює цей вплив через різні механізми державного управління – організаційні, нормативно-правові, інформа-

ційні тощо. Меншими одиницями таких впливів виступають інструменти та форми державного регулювання. Кожен з цих інструментів має свій регуляторний вплив на певну сферу регулювання або на декілька сфер одночасно. Цікавим є розгляд співвідношення між застосуванням механізмів та інструментів і впливами, які вони здійснюють. Такі впливи можуть бути прямими і непрямими (опосередкованими), і в кожному конкретному випадку регуляторний орган повинен визначитися, який вплив (механізм, інструмент, метод) є доцільним для досягнення тієї чи іншої мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі формування державної регуляторної політики відбувається розробка нових напрямів державного регулювання, нових правил розвитку не тільки певної галузі виробництва, але й всієї держави загалом. Одночасно вивчаються можливі інструменти формування та реалізації цієї політики, а також методи моніторингу ефективності здійснюваних регуляторних заходів. Питаннями державного регулювання економіки та прийняття управлінських рішень, у тому числі й регуляторного характеру, займалася ціла низка авторів. Так, наприклад, В. Бакуменко розглядає теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень [2]; О. Радченко вивчає механізми державного управління [3]; В. Тертичка аналізує загальні принципи формування та реалізації державної політики в Україні [4]; О. Кондратов – сучасні тенденції державного регулювання економіки [5], Л. Попова – формування регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності [6] тощо.

Проблеми стимулювання розвитку та регулювання діяльності малого та середнього підприємництва, а також великих бізнес-структур ми розглядали в низці більш ранніх робіт, проте найбільш актуальним натеper є дослідження [7], в якому ми розглядали загальні процеси формування та реалізації державної регуляторної політики.

Мета статті. Метою статті є проведення аналізу прямих та непрямих методів державного регулювання економіки для

їх застосування в процесах формування державної регуляторної політики.

Виклад основного матеріалу. Спочатку розглянемо такі **методи прямого регулювання**, як фіскальна та стимулююча податкова політика.

Перетворення економіки України засобами державної регуляторної політики у сфері оподаткування полягає не тільки в реформуванні системи оподаткування і податкової політики держави, а також у підвищенні ефективності податкового планування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Як відомо, основним методом формування доходів держави та місцевого самоврядування є податки, що й визначає їх місце в ринковій економіці. Податки – це не тільки метод формування бюджету, а й інструмент впливу на різні складники діяльності їх платників.

Розрізняють дві головні функції податків: фіскальну і стимулюючу. Перша полягає в тому, що податки мають забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів до бюджету. Сутністю стимулюючої функції є використання податків з метою впливу на різні аспекти соціально-економічного та духовного розвитку суспільства. Фіскальна і стимулююча функції податків діють взаємопов'язано, їх не можна протиставляти одна одній, а також поділяти податки окремо на фіскальні або стимулюючі, адже без фіскальної дії не може бути й стимулюючої [8].

Податкова політика – це діяльність держави у сферах запровадження правової регламентації та організації справляння податків і податкових платежів до централізованих фондів держави. Податкова політика, що проводиться в державі та формується державними органами, реалізується через податкову систему – сукупність податків та обов'язкових платежів, установлених у країні з метою наповнення доходної частини бюджетів різних рівнів. Податкова система має включати досить широке коло податків різної цілеспрямованості, що забезпечували б стабільну фінансову базу держави [9].

Державна податкова політика має на меті вирішення двох завдань, що здебільшого протирічать одне одному (тобто

держава у своїх регуляторних рішеннях повинна постійно шукати баланс між ними). Це, з одного боку, установлення стимулюючих ставок податків і зборів, що сприятимуть розвитку економічної системи України, а з іншого – забезпечать надходження коштів до бюджетів усіх рівнів, що будуть сприяти розвитку держави, регіонів, громад. Тобто забезпечення балансу між соціально-економічним розвитком та виконанням державою її функцій.

За формою оподаткування всі податки поділяються на дві групи: прямі і непрямі. Перші встановлюються безпосередньо платниками за правилами, що визначає держава, їх розмір залежить від масштабів об'єкта оподаткування (наприклад, податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, транспортний податок). Непрямі податки встановлюються в цінах товарів і послуг, їх розмір для окремого платника безпосередньо не залежить від його доходів. Виготовляючи та здійснюючи продаж товарів (послуг), виробники і продавці товарів (послуг) виступають у ролі збирачів непрямих податків, уповноважених на те державою, а покупець стає платником непрямого податку [10].

За допомогою податків держава регулює напрями діяльності суб'єктів господарювання, установлюючи податки більш високого рівня на діяльність чи товари, що не є першочерговими за суспільним значенням (наприклад, ігровий бізнес, тютюнові та лікєро-горілчані вироби), і знижуючи податки у тих сферах, що потребують державної підтримки чи сприяння або відіграють особливо важливу соціальну роль (наприклад, функціонування підприємств товариства інвалідів або розроблення нових технологій).

Як відомо, ринкова система призводить до значної нерівності в розподілі отриманого доходу, а отже, і в розподілі національного продукту між індивідуальними виробниками. Чиста економіка вільного підприємництва може створювати неприйнятні для суспільства розриви в доходах і споживанні, що призводить до розширення суспільства на багатих і бідних. Саме тому держава змушена застосовувати механізми зменшення нерівно-

сті доходів. До таких методів належить система оподаткування доходів підприємців і найманих працівників, трансфертні платежі, ціноутворення.

Так, перерозподіл доходів між верствами населення забезпечує система прогресивного оподаткування, що запроваджує оподаткування великих доходів вищою ставкою порівняно з невеликими доходами. В Україні такий підхід використовувався до 2010 року, а потім ми перейшли на оподаткування заробітних плат за фіксованою ставкою. Проте фіксована ставка оподаткування заробітної плати (зараз встановлено на рівні 18%), незважаючи на її певну несправедливість з точки зору осіб, які мають малі доходи, як позитив може показати, що при ній працівникам стало більш вигідно показувати великі офіційні доходи, адже з будь-якої суми буде братися однакова ставка податку.

Оскільки низькі податкові ставки не можуть допомогти тим, хто зовсім не має доходів, в останні десятиліття держава створила систему трансфертних платежів, або грошових виплат населенню. Такі трансферти розраховано на допомогу людям похилого віку, утриманцям, особам з інвалідністю, а також страхування безробітних. Програми соціальної допомоги передбачають фінансову допомогу хворим пенсіонерам, людям похилого віку. І, зрештою, держава інколи субсидіює або надає адресну допомогу групам з малими доходами (наприклад, субсидії населенню для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, субсидії готівкою для відшкодування витрат на придбання побутового палива, талони на проїзд у громадському транспорті, разові грошові допомоги).

Новацією в податковому регулюванні доходів громадян-підприємців є зміна процедури сплати податків та єдиного соціального внеску (ЄСВ). 13 квітня 2020 року було прийнято Закон України, що стосується запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів та єдиного соціального внеску [11]. Цим Законом передбачається створення єдиного рахунку для сплати податків і зборів, передбачених Податковим кодексом України (крім ПДВ

та акцизного податку з реалізації пального та спирту етилового, а також митних платежів), та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ЄСВ) через Електронний кабінет платника податків.

Відповідно до підписаного Закону такий рахунок буде відкрито для платника за його згодою (бажанням) на центральному рівні Державної казначейської служби. Зміна процедури, запропонована Законом, допоможе спростити сплату податкових платежів та сприятиме зменшенню кількості помилково або надміру сплачених грошових зобов'язань. Крім того, ухвалені зміни сприятимуть підвищенню рівня відкритості, прозорості та довіри платників податків до державних органів.

Іншим дієвим регуляторним інструментом у сфері оподаткування доданої вартості, який нині отримав значне поширення у країнах Європи, є диференціація ставок податку. Коригування ставок податку на додану вартість в Україні, зокрема розширення сфери застосування пільгової ставки податку, – дискусійне в науці питання.

Слід зазначити, що диференціація ставок податку на додану вартість потрібна з точки зору використання його регуляторного потенціалу, а також з огляду на поширення такої практики у більшості країн ЄС. Регуляторний потенціал специфічних акцизів реалізується через вплив на обсяги та структуру споживання окремих видів товарів та послуг, визначених як підакцизні.

Як і визначення переліку оподатковуваних товарів, регулювання ставок акцизного податку переслідує не тільки фіскальні, але і соціальні цілі. В основу використання пільгових ставок ПДВ покладена переважно соціальна мотивація – стимулювання суспільно важливих секторів економіки, вплив на поведінку населення для поліпшення показників здоров'я чи навколишнього середовища. Проте не слід ігнорувати ефективність регулювання податкового навантаження на підакцизні товари в контексті впливу на обсяги їх споживання [12].

Тож у Законі було скасовано норму щодо встановлення фіксованої торго-

вельної націнки на тютюнові вироби, чим обмежувалися права суб'єктів господарювання (СПД), що здійснюють виробництво, імпорт та оптову торгівлю тютюновими виробами. Це дозволить таким СПД отримувати додатковий дохід від своєї діяльності. Водночас Міністерство фінансів України прогнозує, що прийняття цього Закону дасть можливість залучити до бюджетів усіх рівнів акцизного податку на суми мільярдного масштабу [13].

Отже, регуляторна діяльність з використанням податкових інструментів має доволі великий вплив на формування та реалізацію державної регуляторної політики, у тому числі й з урахуванням її соціальної значущості для держави. Таке покращення сприяє просуванню України догори щаблями міжнародного рейтингу оподаткування Paying Taxes, проте ще не означає, що державна податкова політика України є досконалою і влаштовує всіх суб'єктів податкових відносин.

Зокрема, Міжнародний валютний фонд (МВФ) вважає систему оподаткування в Україні складною і такою, що дає можливість по-різному тлумачити закони й ухилятися від сплати податків. Це створює сприятливий ґрунт для антагонізму між платниками податків і ДФСУ, а відсутність дієвих механізмів урегулювання суперечок – адміністративних або судових – лише загострюють їх.

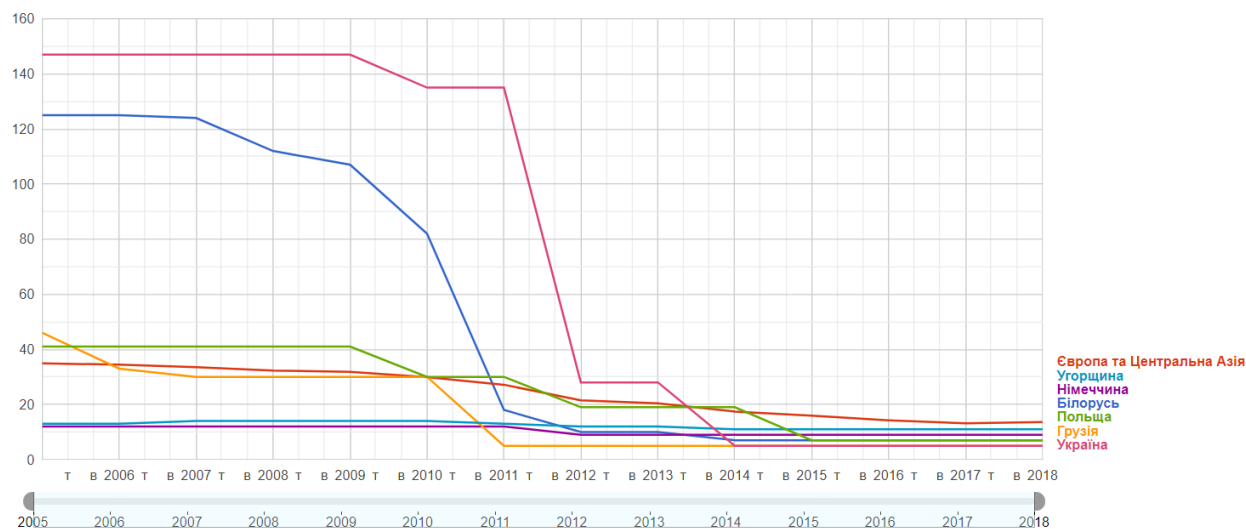
Хоча з початку 2000-их ситуація з кількістю загальнодержавних та місцевих податків і зборів суттєво покращилася, адже їх кількість зменшилася зі 140 до 23 (2012 р.), а потім з 23 до 9 (2014 р.) і стала нижчою середньоєвропейської (рис. 1).

Проте складність їх адміністрування, велика кількість перевірок та заплутаність законодавства не дають змоги українському бізнесу почуватися вільним. Розробка системи адміністрування податків – це вже непрямі методи регулювання економіки, і ми їх розглянемо далі.

Непрямі регуляторні методи (впливи).

Складність оподаткування підприємства в Україні організаційного характеру криється в потребі витрачання значного часу на здійснення обліку, нарахування та сплату податків, проходження перевірок,

Податкові платежі (кількість) ?

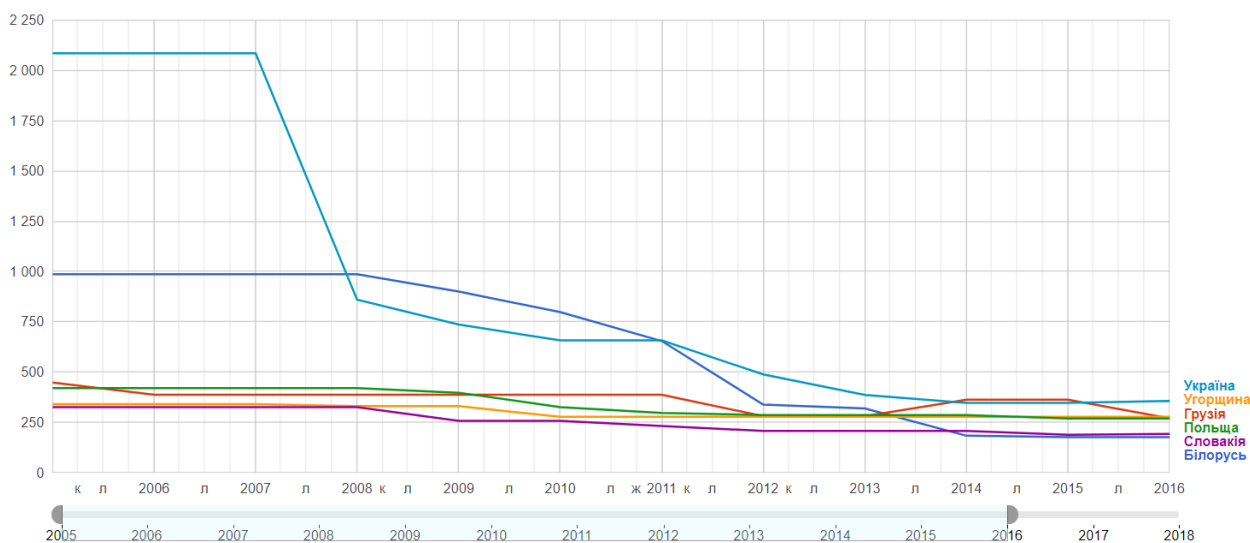


Дані від Всесвітній Банк. Останнє оновлення: 8 квіт. 2020

© Google, 2014 р. - Довідка - Загальні положення та умови - Конфіденційність - Відмова від зобов'язань - Обговорити

Рис. 1. Динаміка зміни кількості податків в Україні і країнах Європи [14]

Час на підготовку та сплату податків (годин) ?



Дані від Всесвітній Банк. Останнє оновлення: 8 квіт. 2020

Рис. 2. Час на підготовку та сплату податків [16]

здавання звітів, відвідування податкових органів. Попри значні витрати часу вітчизняні підприємці стикаються зі складністю і неоднозначністю трактування податкового законодавства [15].

Тож до непрямих регуляторних впливів можна віднести удосконалення процедур адміністрування податків, що обчислюється в кількості годин на рік, необхідних для підготовки, подання звітності та сплати (або утримання) трьох основних

видів податків: податку на прибуток корпорації, податку на додану вартість або з продажу, а також податків на робочу силу (включно з податками на заробітну плату та внесками на соціальне забезпечення) (рис. 2).

Україна вже добилася суттєвих успіхів за цим напрямом. Як видно з графіка, з 2005 року кількість годин зменшилася з 2100 годин до 400 годин. Хоча ми й залишаємося на першому місці за кількістю

годин, проте маємо за приклад для прямого розвинути європейські країни, де ця величина становить від 250 до 300 годин.

Цікавим досвідом запровадження непрямих регуляторних впливів може видатися ухвалення нормативно-правових актів, що, на перший погляд, не носять регуляторний характер, але насправді мають великий регуляторний вплив на соціально-економічну систему держави. Сюди можна віднести, наприклад, регулювання пенсійної або соціальної сфер.

Тут можна згадати про запровадження у 1998 р. додаткових зборів до Пенсійного фонду від реалізації ювелірних виробів, з купівлі-продажу легкових автомобілів, валюти, користування мобільним зв'язком тощо [17]. На перший погляд, ці збори складно віднести до певного виду регуляторних інструментів, проте вони однозначно належать до адміністративних та економічних інструментів державного регуляторного характеру. Це пов'язане з тим, що ці збори підвищували собівартість продукції (зменшуючи можливість продажу продукції у разі підвищення роздрібною ціною) або зменшували прибуток підприємств (якщо виробники не підвищували роздрібні ціни).

Таким чином, регуляторна політика держави мала на меті не розвиток відповідних галузей, а якусь іншу мету. І цією метою була можливість істотно покращити наповнення дохідної частини Пенсійного фонду та погасити борги з виплати пенсій (майже 2 млрд гривень, або 20% Пенсійного фонду) [18].

Після цього постало завдання розширення застосування, виходячи з досвіду ЄС, регуляторних механізмів соціального характеру. Йдеться про запровадження мінімальних соціальних стандартів. З 2002 р. розміри соціальних виплат і допомог почали прив'язувати до прожиткового мінімуму. Однак системні проблеми здолати не вдалось. Тому у вересні 2011 р. був прийнятий Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [19], за яким передбачалась низка регуляторних заходів адміністративного характеру. Ці заходи теж мало впливали на суб'єктів господарської діяльності – регуляторні

заходи економічного характеру, які б стимулювали трудоу зайнятість та працеефективність, задіяні не були.

Для подолання цієї проблеми у 2014 році було прийнято Закон України [20], який передбачав призначення пенсій лише на підставі даних персоніфікованого обліку про суму зроблених пенсійних внесків. Водночас було запроваджено зниження єдиного соціального внеску з 40% до 22%. На першому етапі це призвело до певних втрат бюджету і соціальних фондів, проте вже через рік чисельність застрахованих осіб загалом по Україні дещо збільшилась, а доходи бюджету від податку на доходи фізичних осіб почали швидко зростати. Хоча суттєве (майже вдвічі) зниження ЄСВ не змогло подолати велику тінізацію економіки, укорінену практику нелегальної виплати заробітної плати, низький рівень оплати праці та недосконалість системи контролю за сплатою ЄСВ. Отже, потрібен більш тісний взаємозв'язок механізмів адміністративного та економічного регуляторного впливу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, провівши дослідження прямих та непрямих методів та засобів формування та реалізації державної регуляторної політики, можна сказати, що для великого бізнесу найбільший вплив, на нашу думку, мають регуляторні впливи прямої дії – регулятори, які вимагають від підприємців чітко слідувати тим чи іншим законодавчим нормам. Це зумовлене, по-перше, великою кількістю персоналу, що його може виділити великий бізнес на виконання цих регуляторів. По-друге, великому бізнесу доволі важко «заховати» певну діяльність від регуляторних та контролюючих органів.

Водночас на малий та середній бізнес більший вплив мають непрямі регуляторні впливи, оскільки на виконання прямих регуляторних впливів виділити багато ресурсів вони не можуть (та й ресурсів там набагато менше), а контролювати середній та малий бізнес складніше, ніж великий бізнес.

Для держави ж головним є вибір правильного балансу між такими регуляторами, аби давати розвиватися всім видам бізнесу, не втрачаючи при цьому контролю за його законністю та забезпечуючи

виконання одного з головних принципів держави – справедливості.

Наступні пошуки плануємо здійснити у сфері аналізу інших методів державного регулювання економіки для ефективного формування та реалізації державної регуляторної політики.

Список використаної літератури:

1. Малий та середній бізнес в Україні дає 55% ВВП – Інформація Кабінету Міністрів України. *Інформаційне агентство УНІАН*. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/10596576-maliy-ta-seredniy-biznes-v-ukrajini-daye-55-vvp-kabmin.html>.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид. УАДУ, 2000. 328 с.
3. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. *Держава та регіони: наук.-вироб. журн. Серія: Державне управління*. 2009. № 3. С. 64–69.
4. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Основи. 2002. 750 с.
5. Кондратов О. Сучасні тенденції розвитку державного регулювання економіки в Україні. *Економіка та держава*. 2007. № 3. С. 52–55.
6. Попова Л.М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_32.
7. Дурман М.О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні : монографія. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С. 2019. 484 с.
8. Толуб'як В.С. Єдність державного регулювання і стратегічного управління: аспект сталого розвитку регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*, 2018. № 10. С. 83–87.
9. Іванова Ю.Б. Проблеми розвитку податкової політики та оподаткування : монографія. Харків : ВД «ІНЖЕК». 2007. 448 с.
10. Василик О.Д. Податкова система України. Київ : Поліграфкнига, 2004. 478 с.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 13.04.2020 № 559-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/559-20>.
12. Толуб'як В.С., Горин В.П. Податкове регулювання процесів споживання в контексті впливу на суспільний добробут. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*, 2020, № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2020_1/28.pdf. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.26>.
13. Безверхнюк Т. Новації державної регуляторної політики в Україні: інструменти та реалізація. *Вісник Національного університету цивільного захисту України* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во НУЦЗУ. 2020. Вип. 1 (12). (Серія «Державне управління»). С. 305–317.
14. Динаміка кількості податкових платежів. Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&hl=uk&dl=uk#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=ic_tax_paym&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=region:ECS&idim=country:BLR:GEO:DEU:HUN:UKR:POL&ifdim=world&hl=uk&dl=uk&ind=false.
15. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо проведення податкової реформи та підвищення інвестиційної привабливості України» від 16.03.2017 № 6201. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61355.
16. Час на підготовку та сплату податків. Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=sec_tchr&hl=uk=ic_tax_durs&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL.
17. Про затвердження Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1998 № 1740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1740-98-%D0%BF>.
18. Толуб'як В.С. Державне регулювання трудозайнятості та працеефективності механізмами пенсійної системи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 3, 2020. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1588>. DOI: [10.32702/2307-2156-2020.3.1](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.3.1).
19. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної сис-

теми : Закон України від 8 липня 2011 року № 3668-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113668.html.
20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування

загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 лютого 2014 р. № 77-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-19>.

Durman M. Direct and indirect regulatory influences within the state of regulatory policy

The article considers the use of direct and indirect methods of state regulation of the economy as regulatory influences within the state regulatory policy. The following methods are analyzed: stimulating and fiscal methods of tax policy, methods of improving tax administration and regulation of the social sphere. The first two refer to the methods of direct regulatory influence, the last two – to the methods of indirect regulatory influence.

The fiscal and incentive functions of taxes are interrelated, they cannot be opposed to each other, and taxes cannot be divided into fiscal or incentive, because without fiscal action there can be no incentive. However, the objectives of the introduction of certain taxes may differ depending on the purpose of regulation.

Improvements in tax administration procedures, which are indirect methods, do not directly perform the functions of filling budgets, nor do they directly stimulate economic development. However, the simplification of these processes allows citizens to more easily "enter" the business, and existing entrepreneurs – to spend less money on doing business. Another indirect regulatory impact on the economy can be considered the introduction of additional fees or the introduction of minimum social standards, mandatory for all business entities.

For big business, the greatest influence, in our opinion, have the regulatory effects of direct action – regulators that require entrepreneurs to clearly follow certain laws. This is due, firstly, to the large number of staff that can be allocated by large businesses to implement these regulators. Secondly, it is quite difficult for big business to "hide" certain activities from regulatory and supervisory bodies.

At the same time, indirect regulatory influences have a greater impact on small and medium-sized businesses, because businessmen cannot allocate many resources to regulatory influences (and there are much fewer resources there), and it is more difficult to control medium and small businesses than big business.

For the state, the main thing is to choose the right balance between such regulators in order to allow all types of business to develop, without losing control over its legality and ensuring compliance with one of the main principles of the state – justice.

Key words: public administration, state regulatory policy, state regulation of the economy, direct and indirect methods of economic regulation, regulatory influences.

УДК 352:316.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.32>**І. І. Литвин**

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Кропивницького інституту державного та муніципального управління

КОМУНІКАТИВНІ ПРІОРИТЕТИ КОМПАНІЇВСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАЦІЙ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті аналізуються комунікативні пріоритети Компаніївської територіальної громади та надаються рекомендації щодо поліпшення її комунікацій із громадськістю через соціальні мережі та офіційний вебсайт. Вибір проблеми для дослідження зумовлений результатами проведеного в межах розбудови стратегії розвитку громади соціологічного дослідження, згідно з яким інформаційна політика Компаніївської громади потребує вдосконалення через брак налагодженої комунікації органів влади та мешканців цієї громади. У результаті аналізу було виявлено, що з-поміж цифрових каналів комунікації Компаніївська територіальна громада використовує офіційний вебсайт, сторінку в соціальній мережі «Фейсбук», канал громади на ютубі. Контент, розміщений у новинній стрічці на вебсайті та у фейсбуці, репрезентований вітаннями, оголошеннями, корисною інформацією та інформацією про поточну діяльність, життя громади. Він здебільшого дублюється, що фактично підштовхує громадськість до вибору тільки одного каналу комунікації. За кількістю переглядів новин лідирує вебсайт (найбільш популярна новина має 1361 перегляд), однак кількість реакцій на ці новини у фейсбуці у вигляді вподобань, поширень, коментарів є мінімальною (лідером є новина, яка має 115 уподобань). Це свідчить про брак повноцінного діалогу між ОТГ та громадськістю. Третій канал комунікації – канал Компаніївської селищної ОТГ на ютубі – узагалі залишається незадіяним, про що свідчать наявність лише кількох відеоматеріалів, двох підписників і брак коментарів. Проаналізований матеріал засвідчує, що нині офіційні цифрові канали комунікації Компаніївської ОТГ не є майданчиками для ефективного діалогу з громадськістю, а слугують суто для інформування громадськості з широкого кола питань. Для побудови ефективних комунікацій рекомендовано урізноманітнити контент, надаючи перевагу не протокольним новинам, а корисній інформації в різних форматах, серед яких – текст, відео, аудіо та інфографіка, у його доборі керуватися критеріями новин, а також застосовувати сучасні техніки ефективних комунікацій (персоналізацію, візуальний сторітелінг, цифри, результати, зворотний зв'язок).

Ключові слова: комунікативна політика, діалог, цифрові канали комунікації, вебсайт, соціальні мережі.

Постановка проблеми. Увага до проблем комунікації органів публічної влади з громадськістю є особливо нагальною, адже в Україні досі домінує проблема інформаційного забезпечення та просування політики держави. І це попри те, що саме інформація та комунікація є предметами управлінської праці, а більшість важелів впливу суб'єкта управління на об'єкт має як інформаційний, так і комунікативний характер. Численні проблемні зони є в комунікації органів публічної

влади на регіональному рівні. Наприклад, у результаті діагностики місцевого розвитку Компаніївської об'єднаної територіальної громади у 2018–2019 рр. шляхом аналізу документації, проведення зустрічей, інтерв'ю, бесід, а також за допомогою соціологічного дослідження було виявлено, що інформаційна політика громади потребує вдосконалення, оскільки не досить налагодженою є комунікація органів влади та мешканців цієї громади, а також мешканців інших місцевостей, не досить налагоджено двостороннє спілкування з наявними та потенційними

зовнішніми партнерами, застарілими є інформаційні стенди, нових форм вимагає комунікація органів влади з тими мешканцями, які не є користувачами Інтернету (нині їм видається бюлетень) [4, с. 12]. Неповною мірою використовується потенціал інтерактивної інтернет-сторінки громади, де надається інформація про поточну діяльність органів влади, та соціальних мереж. З огляду на це вважаємо за необхідне проаналізувати комунікативну діяльність Компаніївської територіальної громади (цифровий вимір) та сформулювати певні рекомендації щодо її вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час дослідження було вивчено низку наукових праць українських і зарубіжних авторів. Проблеми у взаємодії органів влади з громадськістю в системі державного управління вивчали такі українські вчені, як Е. Афонін, О. Бабінова, О. Валевський, Р. Войтович, П. Ворона, Л. Гонюкова, Н. Діденко, Н. Драгомирецька, А. Колодій, О. Крутій, О. Литвиненко, В. Надрага, Н. Нижник, І. Парубчак, Н. Письменний, Г. Почепцов, О. Радченко, В. Ребало, Ю. Сурмін, а також зарубіжні науковці: М. Белл, С. Подзіба, Н. Роперс, Г. Сандерс, П. Фінн та інші.

Метою статті є аналіз комунікативних пріоритетів Компаніївської територіальної громади (цифровий вимір) та надання рекомендації щодо поліпшення її комунікацій із громадськістю через соціальні мережі та офіційний вебсайт.

Виклад основного матеріалу. Компаніївську об'єднану територіальну громаду було створено 29 жовтня 2017 р. у результаті об'єднання Компаніївської селищної ради та Голубієвицької сільської ради, а згодом приєднання Першотравенської сільської ради (2018 р.). Консолідаційний процес не був простим і швидким, до того ж повсякчас мала місце зовсім низька зацікавленість справами громади з боку її мешканців (за даними соціологічного дослідження, тільки 19,2 %) [4, с. 14]. Закономірно громада демонструвала пасивність і здебільшого негативно оцінювала наявну інформаційну політику. За таких умов цілком умотивованим постає внесення до Стратегії сталого розвитку Компаніївської селищної

об'єднаної територіальної громади Кіровоградської області на 2019–2027 рр. як одного з провідних векторів майбутньої роботи розвитку інформаційної та суспільної комунікації (зокрема, цифрової) в громаді [там само, с. 28]. Задля її реалізації було розроблено комплексну програму дій – Комунікаційну стратегію Компаніївської селищної об'єднаної територіальної громади Кіровоградської області на 2019–2024 рр., завданнями якої є підвищення довіри населення та його активності, створення позитивного іміджу громади, забезпечення обізнаності громадян про ті процеси, що відбуваються в громаді [3, с. 7–8]. Нині цей документ інформаційного планування має статус проекту, тож, очевидно, буде підлягати редагуванню, доповненню тощо, однак він є важливим орієнтиром у нинішній комунікативній діяльності Компаніївської ОТГ.

З метою ефективного розв'язання визначених у Стратегії розвитку громади та Комунікаційній стратегії завдань Компаніївська ОТГ використовує спектр каналів та інструментів комунікації. До кожного каналу добирається залежно від його аудиторії відповідний контент із врахуванням запитів суспільства та різних цільових груп на отримання інформації у той чи той спосіб, а також загальні тенденції реформатування інформаційного поля в бік цифрових комунікацій.

Серед власних каналів комунікації Компаніївської ОТГ з громадськістю було виявлено такі:

1) вебсайт Компаніївської ОТГ з електронними інструментами взаємодії для громадян (електронні петиції, громадський бюджет тощо) (<http://www.kompanievskaselrada.gov.ua/>);

2) сторінки в соціальній мережі «Фейсбук»: офіційні – Компаніївська територіальна громада (загальнодоступна група, 1 038 підписників), неофіційні – Центр професійного розвитку педагогічних працівників Компаніївської ТГ (закрита група, 602 учасники), Компаніївка (новинний вебсайт, 506 підписників); КП «Благоустрій смт Компаніївка» (загальнодоступна група, 717 учасників); Підслухано в Компаніївці (загальнодоступна група, 8,7 тис. учасників); Я_♥Г_О_Л_У_Б_І_Є_В_И_Ч_І

(загальнодоступна група, 824 учасники), Першотравенська ініціативна група (загальнодоступна група, 189 учасників) та інші;

3) канал Компаніївської селищної ОТГ на YouTube (https://www.youtube.com/channel/UCmV20dJk5C_OOrChA1_YE0g);

4) власний бюлетень «Компаніївський вісник»;

5) розсилання;

6) листування (електронне, поштове);

7) особистий прийом громадян керівництвом Компаніївської селищної ради;

8) особисті зустрічі фахівців Компаніївської селищної ради з цільовими групами: круглі столи, наради, громадські слухання, збори;

9) дошка оголошень.

Водночас типовими інструментами комунікацій є: інформаційні продукти для ЗМІ (пресрелізи, анонси, огляди, інтерв'ю); публічні заходи новинно-подієвого характеру (брифінги, пресзустрічі); публічні заходи просвітницького характеру (презентації, семінари, тематичні інформаційні кампанії, зустрічі з цільовими групами); електронні розсилання на різні цільові групи; листи; фото-, відео-, аудіоконтент; статистичні публікації; анкетування, соціологічні опитування.

У межах пропонованої роботи аналізуємо тільки цифрові канали комунікації та відповідні інструменти, які використовує Компаніївська ОТГ.

Одним із традиційних каналів комунікації громади є офіційний вебсайт. Варто вказати на якісне наповнення, зовнішнє оформлення вебсайту Компаніївської ОТГ. До уваги відвідувачів інформація про історію селища та як до нього дістатися, що подивитися, медіа, громадські обговорення, контакти. Основне меню сайту є доволі розгалуженим і містить актуальні відомості про керівництво громади, проекти рішень, рішення сесій, конкурс на заміщення вакантних посад, звіти голови Компаніївської ОТГ, антикорупційну та регуляторну діяльність, нормативні документи, інвестиційний паспорт і бюджет громади, електронні петиції та публічні закупівлі, звернення громадян, гендерну політику. Також тут наявна корисна інформація для громадськості від служби зайня-

тості, про COVID-19, тарифи та захист прав споживачів, графіки руху автобусів, реєстр об'єктів комунальної власності.

Чимало вкладок наповнено внутрішніми документами, часто мають власну рубрикацію. Окрім того, на сайті є корисні посилання на ресурси Асоціації міст України, Українського фонду соціальних інвестицій, Урядового контактного центру для громадян із порушеннями слуху, Єдиної системи місцевих петицій тощо. Наявні також останні коментарі громадського обговорення. Привертає увагу лічильник відвідувань сайту як своєрідний показник його ефективності в комунікативній діяльності громади.

Зважаючи на те, що відповідно до результатів опитування, репрезентованого Стратегією розвитку громади, більшість мешканців громади надає перевагу офіційній інтернет-сторінці Компаніївської ОТГ, вважаємо за необхідне проаналізувати той блок сайту, який містить інформацію про перегляд новин. Саме він демонструє активність та увагу громадян до діяльності органу владу, який має своєрідний майданчик для оприлюднення ефектних результатів своєї роботи, здобутих нагород або встановлених рекордів, опублікування інформації про нові проекти або успіхи вже впроваджених проектів, запрошення громадян до обговорення найважливіших питань.

У полі нашої уваги будуть новини за пів року – з липня 2020 р. по грудень 2020 р. За цей час на сайті було розміщено 95 повідомлень для громадськості. Середня кількість переглядів новин становить 396 разів станом на 20 січня 2020 р. Насамперед проаналізуємо, яка саме тематика переважає в новинній стрічці. Кількісно найбільше розміщено вітань із нагоди різних професійних, державних, релігійних свят, роковин, ювілеїв тощо. Загалом їхній обсяг становить 40 повідомлень за пів року, тобто 42 %. Наведемо заголовки лише деяких із них: «Шановні військовослужбовці, працівники та ветерани Збройних Сил України!», «21 листопада – День Гідності та Свободи», «Вітання з нагоди Дня працівника соціальної сфери України», «Дорогі освітяни та ветерани педагогічної праці Компаніївської громади!», «Відзна-

чення Дня партизанської слави». У межах цієї групи найменше переглядів має привітання із заголовком «Щиро вітаємо вас із професійним святом» (115 переглядів), що пояснюємо браком будь-якої конкретної інформації про зміст, фактично важко навіть припустити, про що йтиметься в новині, а також привітання, орієнтовані на вузьку цільову аудиторію – працівників державної виконавчої служби (132 перегляди), ліквідаторів аварії на Чорнобильській АЕС (133 перегляди). Найбільше зацікавило громадян привітання з назвою «Привітання з Днем підприємця», що має 1003 перегляди, що, за нашим спостереженням, пояснюється значною кількістю підприємців у громаді: так, згідно з інформаційною карткою на сайті громади тут розташовані 47 підприємств та установ, 95 малих підприємств, працюють 187 підприємців – фізичних осіб, 55 фермерських господарств, 830 особистих селянських господарств. Змістове наповнення всіх розміщених на вебсайті привітань має чимало переваг: текст викладено чітко, простою та зрозумілою мовою, його обсяг переважно невеликий (до десяти речень). Часто подається стисла історія започаткування свята, яку супроводжують світлини або яскраві тематичні зображення.

Другий щабель за кількістю розміщених новин посідає інформація про поточну діяльність. Частка таких повідомлень становить 15 %: інформація про проведені пленарні засідання (7 повідомлень), про план діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів із Компаніївської селищної об'єднаної територіальної громади на 2021 рік, про проведення конкурсу, зустріч із виборцями громади, процедуру визначення форми управління багатоквартирним будинком, бюджет громади, розпорядження селищного голови, виїзний прийом громадян у селі Голубієвичі. Як демонструють зафіксовані дані, найбільше увагу громадян привернула новина про проведення сесії Компаніївської селищної ради 25 вересня 2020 р., де розглядалися актуальні для всієї громади питання (962 перегляди), а найменше їх зацікавила інформація про виїзний прийом громадян у селі Голубієвичі (107 переглядів). Брак інтересу пояснюємо тим, що новина роз-

повідає про суто локальну подію (представникам громади в с. Голубієвичі, які звернулися щодо розв'язання земельних питань, було надано роз'яснення начальником земельних відносин Компаніївської селищної ради) і розрахована на незначне коло тих осіб, для яких вона є актуальною: згідно з даними Голубієвицької сільської ради населення цього села нині становить 274 особи.

Третю позицію обіймає інформація, яку ми ідентифікували як «життя громади» (13 %). У порядку спадання уваги відвідувачів ситуація є такою: «Детективи громади в дії» (565 переглядів), поліпшення стану водопровідних мереж (502), початок будівництва сцени для молодіжного творчого простору в Компаніївці (494), онлайн-фестиваль соціальної реклами (458), розроблення та впровадження Дорожньої карти (422/235), спортивні здобутки (418), капітальний ремонт доріг (176), модернізація системи соціальної підтримки населення України (165), ремонт спортивної зали (164), благодійна акція (115). Як демонструють наведені дані, відвідувачі сайту найменше звернули увагу на повідомлення про проведену благодійну акцію, натомість найбільше їх зацікавив проєкт «Детективи громади в дії», що є фактично незалежним поглядом на результати діяльності депутатів Компаніївської селищної ради за 2019 – I квартал 2020 рр. (відвідування засідань, прийом громадян тощо).

Четвертою за кількістю розміщених новин є корисна інформація. За кількістю переглядів новини цієї групи є найбільш актуальними для відвідувачів сайту, хоча до цієї групи ми віднесли тільки 11 новини (12 %). Саме в цій групі фіксуємо одного з лідерів уваги: відомості про відкриття стоматологічного кабінету в Голубієвичі переглянули 1 361 раз. Рідше в центрі уваги була корисна інформація для всіх членів громади про початок імунізації проти сказу (552 перегляди), а також відомості для землекористувачів-власників земельних ділянок на території ОТГ (499 переглядів), а найменше звернуто увагу на повідомлення про приписку громадян 2004 року народження до призовної дільниці (100 переглядів). Поясню-

емо такий кількісний розмах насамперед ступенем актуальності наданої інформації для мешканців громади: стоматологічний кабінет є предметом уваги всіх жителів не лише с. Голубієвичі, а й сусідніх, які можуть скористатися його послугами; імунізація диких м'ясоїдних тварин проти сказу проводилася не тільки задля профілактики хвороб тварин, а й з огляду на складну епізоотичну ситуацію щодо сказу тварин у регіоні, які є основними носіями збудника інфекції та становлять безпосередню загрозу для мешканців громади, багато з яких тримають свійську худобу та птахів, натомість повідомлення про приписку до призовної дільниці має зовсім незначну цільову аудиторію – власне громадяни 2004 року народження та їхні батьки, яких порівняно мало в громаді.

Наступний щабель демонструють новини з категорії петицій. У межах цієї групи зафіксовано 10 повідомлень (11 %). Серед них рекордсменом за кількістю переглядів є відповідь на електронну петицію від 3 липня 2020 р. «Про виділення коштів для придбання засобів для відлову безпритульних тварин та ультразвукових відлякувачів собак» (1 122 перегляди). Така популярність, очевидно, пов'язана з потребою всієї громади убезпечитися від нападу безпритульних тварин, тож питання має широку цільову аудиторію: молоді батьки, школярі, молодь, люди похилого віку тощо. У межах цієї групи виокремлюємо ще одну новину, яка набрала значну кількість переглядів (944). Ідеться про покроковий механізм, як створити дієву петицію, яка нині є ефективним механізмом розв'язання актуальних проблем громади.

Лише сімома новинами репрезентовано групу «Оголошення та звітність», у якій представлено інформацію про роботу Компаніївського підрозділу міграційної служби Кіровоградщини (193 перегляди), про роботу дільничних офіцерів (592) та патрульних (269), про запровадження житлової реформи (685). У межах цієї категорії було виявлено новини-лідери за кількістю переглядів: про продовження карантину (1 078) та оголошення про посилення контролю за дотриманням протиепідемічних заходів (1 227). У склад-

ний час епідемії COVID-19 не видається випадковою увага до повідомлень, пов'язаних саме з нею.

Отже, максимальну та мінімальну кількість переглядів мають відомості з тієї самої тематичної групи «Корисна інформація»: найбільш популярною за пів року стала новина про відкриття стоматологічного кабінету в Голубієвичих (1 361 перегляд), натомість найменше відвідувачів сайту зацікавила новина про приписку громадян 2004 року народження до призовної дільниці (100 переглядів).

Аналізуючи висвітлені новини, вважаємо за необхідне окреслити деякі рекомендації. Формуючи контент новин у сфері діяльності органу публічної влади, варто зосередити увагу на двох питаннях: що змінилося та для кого змінилося. Намагаючись забезпечити новизну інформації, не варто забувати про її корисність для аудиторії й тим більше – перетворювати на стрічку протокольних нових, куди транслюється графік зустрічей, нарад, виступів і заяв посадовців, викладаються документи, але замало цікавих змістовних постів. Також посадовцям можна порадити ділитися новими знаннями, які мають практичну цінність для аудиторії. Це може бути корисна інформація в різних форматах, зокрема текст, відео, аудіо та інфографіка. Тематика повідомлень може бути двох типів: 1) теми, які стосуються й цікавлять більшість громадян; 2) трендові теми. Доцільно надавати роз'яснення, тлумачення, рекомендації, інформацію про правову освіту. Найбільш затребуваними сьогодні є ролики, які допомагають ухвалити рішення, зробити правильний вибір.

Ефективність комунікації органів публічної влади з громадськістю значною мірою визначається психологічними механізмами сприйняття. На основі розуміння специфіки процесів сприйняття розробляються прийоми підвищення ефективності комунікації, які заведено називати техніками комунікації. До ефективних технік традиційно зараховують персоналізацію, візуальний сторітелінг, цифри, результати, зворотний зв'язок [2, с. 47].

Також доречно скористатися критеріями новин [1, с. 61], якими варто керуватися під час добору матеріалу для розміщення

на сайті: 1) виходить за межі повсякденності; 2) вчасність/свіжість; 3) неоднозначність; 4) актуальність для громадян; 5) емоційна забарвленість; 6) масштабність; 7) конфліктність; 8) задіяність відомих людей; 9) про цю інформацію говорять люди.

Компаніївська ОТГ також має низку сторінок у соціальній мережі «Фейсбук». Оскільки в межах нашої роботи неможливо проаналізувати всі виявлені сторінки, звернімося лише до офіційної сторінки Компаніївської територіальної громади. Такий вибір пояснюємо кількома причинами:

1) як сайт, так і сторінка у фейсбуці репрезентують діяльність громади загалом, а не частково (наприклад, роботу окремого відділу), що дає можливість порівняти контент, його віральність у двох ресурсах тощо;

2) обрані джерела є офіційними;

3) група Компаніївської ОТГ у фейсбуці є доволі чисельною за кількістю учасників (1 038 підписників).

Тож загальнодоступну групу «Компаніївська територіальна громада» у фейсбуці було створено 20 березня 2018 р. На відміну від сайту, тут розміщено деякі медіафайли, зокрема фото- та відеоматеріали, текстові документи (рішення, накази), оголошення, звернення, корисну інформацію, заходи, інфографіку, привітання, висловлення співчуття тощо. Порівнюючи контент і реакції на нього у фейсбуці та офіційному сайті, виявляємо цікаву тенденцію: попри те, що контент в обох джерелах інформації збігається на 90 %, кількість уподобань у соціальній мережі в кілька разів є меншою за виявлену кількість переглядів на сайті. У фейсбуці середня кількість уподобань становить 28, а найбільша – не перевищує 115 реакцій. Наприклад, топновина за кількістю переглядів на вебсайті про відкриття стоматологічного кабінету в Голубівичах (1 361 раз) має лише 15 реакцій на сайті у вигляді уподобань і 7 поширень. Те саме стосується й інших новин, які мають найбільше переглядів на вебсайті: новину про посилення контролю за дотриманням протиепідемічних заходів на території Компаніївського району на сайті

переглянули 1 227 разів, а на сторінці у фейсбуці фіксуємо тільки 16 уподобань; інформацію від Компаніївського відділення поліції, переглянута на сайті 1 216 разів, уподобали у фейсбуці лише 6 відвідувачів. Так само мало реакцій демонструють усі інші новини. Інший виявлений у матеріалах парадокс: на сторінці у фейсбуці найбільшу кількість уподобань набрала новина про чергове зариблення центрального ставка селища (115 реакцій), яку взагалі не було зафіксовано на вебсайті Компаніївської ОТГ. Другу позицію за кількістю вподобань посіла новина про початок капітального ремонту тротуарів (112 уподобань, 14 коментарів, 28 поширень), третє – подяка за допомогу в огороженні ялинки (107 уподобань), яку так само не було виявлено на сайті. Зовсім незначну увагу відвідувачі сторінки ОТГ у фейсбуці приділили повідомленням про дошкілля, програму стажування молоді в Апараті Верховної Ради України (2 уподобання), позачергове засідання районної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (2 уподобання), розроблення дорожньої карти (2 уподобання).

Коментуючи такі розбіжності, маємо наголосити, що потенціал як офіційного вебсайту Компаніївської ОТГ, так і її сторінки у фейсбуці значною мірою не використано. Контент і змістове наповнення повідомлень здебільшого просто дублюються, що фактично підштовхує цільову аудиторію повсякчас звертатися тільки до одного каналу інформації. На підставі кількості переглядів новинної стрічки можемо констатувати, що частіше переглядається саме сайт. Очевидно, громада має до нього більшу довіру, бо тут гарантовано брак фейкових новин, усю інформацію про ОТГ зібрано в одному місці, діє цензура, на нього можна покликатися як на офіційне джерело. Однак сайт не дає можливості створити зворотний зв'язок: відвідувачі сайту не мають змоги розміщувати тут коментарі, запитання, уподобання, поширювати інформацію. Сайт демонструє лише кількість переглядів без інформації про реакцію відвідувача: є вона позитивною чи, навпаки, негативною. Фактично спостерігається інформування громад-

ськості про певні події, ухвалені рішення, здобутки. Натомість сторінка у фейсбуці має для цього всі ресурси, однак незначна кількість уподобань, коментарів і поширень демонструє брак платформи для діалогу Компаніївської ОТГ з громадськістю. І це попри те, що сьогодні соціальні мережі є надзвичайно зручним інструментом комунікації для громад.

Ще одним каналом комунікації є канал Компаніївської селищної ОТГ на відеохостингу «Ютуб». Його було зареєстровано 5 квітня 2018 р., що частково пояснює його «бідність» як каналу комунікації. Тут фіксуємо лише двох підписників. Основним контентом у кількості трьох відео є розроблення стратегії розвитку Компаніївської ОТГ, які проглядалися від 8 до 22 разів. Негативним показником є той самий, що й вебсайту – неможливість або брак зворотного зв'язку, тобто одностороння комунікація. Наприклад, у вкладці «Обговорення» на ютубі немає жодного коментаря.

Висновки і пропозиції. Серед цифрових каналів комунікації Компаніївська ОТГ використовує офіційний вебсайт, сторінку в соціальній мережі «Фейсбук», канал ОТГ на ютубі. Контент, розміщений у новинній стрічці на вебсайті та у фейсбуці, репрезентований вітаннями, оголошеннями, корисною інформацією та інформацією про поточну діяльність, життя громади. Він здебільшого дублюється, що фактично підштовхує громадськість до вибору тільки одного каналу комунікації. За кількістю переглядів новин лідирує вебсайт, однак кількість реакцій на ці новини у фейсбуці у вигляді уподобань, поширень,

коментарів є мінімальною. Це свідчить про відсутність повноцінного діалогу між ОТГ та громадськістю. Третій канал комунікації – канал Компаніївської селищної ОТГ на ютубі – узагалі залишається незадіяним, про що свідчать наявність лише кількох відеоматеріалів, двох підписників і брак коментарів. Проаналізований матеріал засвідчує, що нині офіційні цифрові канали комунікації Компаніївської ОТГ не є майданчиками для ефективного діалогу з громадськістю, а слугують суто для інформування громадськості з широкого кола питань. Для побудови ефективних комунікацій рекомендовано урізноманітнити контент, у його доборі керуватися критеріями новин, а також застосовувати сучасні техніки ефективних комунікацій.

Список використаної літератури:

1. Гайванович І., Диренко Н. Робота з медіа. *Комунікаційний інструментарій для державних службовців*. Київ, 2018. С. 6–67.
2. Ефективна комунікація між державною службою та засобами масової інформації / пер. з англ. Л. Магдюк, О. Рудік. Дніпропетровськ : Центр економічної освіти, 2000. 68 с.
3. Комунікаційна стратегія Компаніївської селищної об'єднаної територіальної громади Кіровоградської області на 2019–2024 роки : проект. URL: <http://www.kompanievaska-selrada.gov.ua/images/news/2019/11/komynst.pdf> (дата звернення: 10.01.2021).
4. Стратегія сталого розвитку Компаніївської селищної об'єднаної територіальної громади Кіровоградської області на 2019–2027 рр. URL: <https://kompaniivskaotg.dosvit.org.ua/documents/cjz8d7ssrh0fx0773ou5f3fq6> (дата звернення: 10.01.2020).

Lytvyn I. Communication priorities of Kompaniivka territorial community and ways to improve communication with the public

The article analyses the communication priorities of Kompaniivka territorial community and makes recommendations for improving its communication with the public through social networks and the official website. The choice of research problem is based on the results of a sociological study, according to which the information policy of the community needs to be improved due to the lack of good communication between the authorities and the members of this community and others. The analysis revealed that among the digital communication channels, the Kompaniivka territorial community uses the official website, the social network page "Facebook", the community channel on Youtube. Website and Facebook content includes congratulations, announcements, useful information and information about current activities, and Kompaniivka territorial community life. It is largely duplicated, effectively pushing the public to choose only one channel of communication. The website is the leading news viewer (the most popular news has 1,361 views), but the response to this news on

Facebook in terms of likes, shares, comments is minimal (the leader is news with 115 likes). This indicates a lack of meaningful dialogue between Kompaniivka territorial community and the public. The third channel of communication (the channel on Youtube) remains unused at all, with only a few videos, two subscribers and no comments. The analyses shows that all official digital communication channels used by Kompaniivka territorial community are not forums for effective public dialogue, but only serve to inform the public on a wide range of issues. In order to build effective communications, it is recommended to diversify the content, giving preference to useful information in different formats, including text, video, audio and infographics, and apply modern techniques of effective communication (personalization, visual storytelling, numbers, feedback). It is also recommended to follow the criteria of news by choosing the material to be posted on the official website of Kompaniivka territorial community and social network.

Key words: communication policy, dialogue, digital communication channels, website, social media.

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.33>**М. В. Макаренко**

ORCID ID: 0000-0001-8677-8670

кандидат медичних наук,

директор

Клініки «ММ-дентал»,

здобувач наукового ступеня доктора наук

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

У статті досліджено історичні засади розвитку публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення. Встановлено, що найдавніший відомий медичний текст – клинописна табличка, яку було знайдено під час розкопок шумерського міста Ніппур і яка датується кінцем III тисячоліття до нашої ери. Обґрунтовано, що перші літературно-філософські роздуми на тему санітарії та гігієни трапляються в роздумах Гіппократа, джерелами санітарного спрямування є «Монастирські обиходники». Проаналізовано перші документи законодавчого характеру у сфері санітарії та гігієни, зокрема укази Петра I щодо організації Медичної канцелярії, положення про контрольний нагляд за санітарним станом великих міст. Вивчено етапи створення земської та міської медицини на теренах України. Досліджено питання забезпечення належного санітарного нагляду в українських губерніях того часу – Херсонській, Харківській, Катеринославській, Київській, Подільській, Волинській і Таврійській. З'ясовано стан санітарно-гігієнічного забезпечення та підготовки відповідних фахівців із цього напрямку в період проголошення самостійності Української Народної Республіки. Простежено державотворчу діяльність санітарно-епідемічного спрямування створеного у 1919 році Народного Комісаріату охорони здоров'я України. Досліджено діяльність вітчизняного державного діяча, лікаря-епідеміолога О. Марзеєва щодо побудови вітчизняної системи санітарно-епідемічного нагляду. Проаналізовано формування та створення в Україні Державної санітарно-епідеміологічної служби та розбудову її структурних підрозділів на всій території країни з 1926 до 40-х років XX століття. Досліджено період розбудови у структурі Міністерства охорони здоров'я України санітарно-епідеміологічного управління та запровадження посад санітарних лікарів на всіх рівнях влади. Проаналізовано етапи реорганізації Державної санітарно-епідеміологічної служби України та приєднання її у 2014 році до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів і захисту прав споживачів (Держпродспоживслужби). Обґрунтовано, що становлення та розвиток публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення в Україні пройшло довгий історичний шлях. Досвід формування вітчизняної сфери санітарно-епідемічного благополуччя є неповторною історичною спадщиною й винятково цінним надбанням у сучасних умовах трансформації системи охорони здоров'я.

Ключові слова: медична галузь, санітарне благополуччя, епідемічні виклики, охорона здоров'я.

Постановка проблеми. Сучасна наука про здоров'я сягає корінням у давні цивілізації, де використовувалися релігія, магія та трави для лікування хворих. Початком фокусування уваги суспільства на санітарних аспектах життєдіяльності людства можна вважати давньогрецькі легенди, за

якими донька Асклепія та Епіони (за іншими джерелами – дружина Асклепія) – Гігієя (грец. Hygieia), богиня здоров'я, була найвідомішою цілителькою того часу [1, с. 124]. Саме з цих причин її ім'я зумовило початок формування профілактичного напрямку в медичній сфері – гігієні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження державного

регулювання в сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, а саме системи громадського здоров'я, представлено в працях вітчизняних учених: Ю.В. Вороненка, О.П. Гульчій, І.В. Гуцука, В.Ф. Москаленка, І.В. Рожкової, Н.О. Рингач, І.М. Солоненка та інших.

Мета статті – дослідити історичні засади розвитку публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення.

Виклад основного матеріалу. Перші літературно-філософські роздуми на тему санітарії та гігієни трапляються в роздумах Гіппократа «Про повітря, воду та місцевість», Ветрувія «Десять книжок з архітектури». Зокрема, п'яту та восьму книги Ветрувій присвятив темам використання води в будівлях для громадських потреб, облаштування бань, розкрив тему безперебійного водопостачання тощо. Це свідчить про формування початків загального профілактичного напрямку медицини.

Першими джерелами санітарного спрямування також вважаються так звані «Монастирські обиходники», де прописували і регламентацію богослужіння, і молитовні правила, і рекомендації щодо ведення домашнього господарства, обліку монастирського майна й різноманітні гігієнічні постулати [2].

Найдавніший відомий медичний текст – клинописна табличка, яку було знайдено під час розкопок шумерського міста Ніппур і яка датується кінцем III тисячоліття до нашої ери. На цій табличці у 145 рядках шумерською мовою подано 15 медичних рецептів.

Ще одним пам'яткою медичної літератури є стаття в «Ізборнику Святослава», у якій містяться медико-гігієнічні відомості. «Ізборник» було перекладено в X ст. з грецького оригіналу для болгарського царя Симеона, а у 1073 р. – переписано на Русі для чернігівського князя Святослава Ярославича. У цій своєрідній енциклопедії, крім інших відомостей, подається низка медико-гігієнічних порад [3, с. 323].

У «Фізіології» і «Шестодневі» Іоанна, екзарха Болгарського, перекладених російською мовою в кінці XI ст., поряд із богословськими відомостями дається короткий опис анатомії людини в тому

вигляді, у якому вона здавалася давнім грекам.

За часів правління Володимира Мономаха поширенню медичних знань в Стародавній Русі сприяв запрошений до Києва грецький лікар Іван Смер (1053–1125 рр.). Про рівень давньоруської медицини свідчить медичний твір «Алліма», написаний орієнтовно у 1130 р. онукою Володимира Мономаха – Євпраксією Мстиславівною, яка одружилась із візантійським імператором Олексієм Комніним (*Alexios Komnenos*) і отримала під час коронації ім'я Зоя. Ще з дитинства вона цікавилася народною медициною, вивчила її та успішно займалася лікуванням, за що й отримала в народі ім'я Добродеї.

Трактат «Алліма» складається з п'яти частин, що містить 29 глав. Перші три частини містять гігієнічні поради та вказівки, а дві останні – опис деяких хвороб і засобів їх лікування. Зокрема, уперше в медичній літературі того часу окреслено основи загальної гігієни, санітарні правила харчування, висвітлено питання гігієни вагітних і подано поради щодо догляду за дитиною [4, с. 211].

Першими документами законодавчого характеру у сфері санітарії та гігієни можна вважати укази Петра I, датовані 1716 роком. Зокрема, одним із таких указів організовано Медичну канцелярію, яка стала правонаступницею Аптекарського наказу, до відання якої належало керівництво медичною та санітарною діяльністю.

Медична канцелярія отримала також додаткові повноваження. Окрім традиційних обов'язків, які полягали в контролі над лікарською практикою, роботою фармацевтів, здійсненям дозвільних процедур у медичній галузі, у Медичній канцелярії з'явилися додаткові функції, до яких належали здійснення нагляду за медичною діяльністю шпиталів та організація роботи щодо виконання протиепідемічних заходів. Ще одним указом було затверджено положення про контрольний нагляд за санітарним станом великих міст.

У середині XVIII століття розпочав діяти перший нормативний документ щодо санітарного забезпечення умов праці на виробництвах із вироблення суконної

продукції. Губернаторів і воєвод зобов'язано здійснювати обов'язковий медичний огляд «заразних» хворих, встановлювати карантинні обмеження в разі значного їх збільшення. У цей час у Василькові Київської губернії створюється одна з перших карантинних установ в Україні [5, с. 287].

Друга половина XIX століття ознаменовується створенням земської та міської медицини, складовими частинами якої стають громадські організації санітарного спрямування. Першою установою санітарно-гігієнічного напрямку стала створена графом М. Уваровим у Херсонському земстві санітарна організація, яка започаткувала проведення перших досліджень із питань умов праці та побуту виробників сільськогосподарської продукції, контролю захворювань працівників, аналізу виробничого травматизму. Її досягненнями також вважається організація так званих лікувально-продовольчих пунктів. Херсонське земство стало першою територією, де в кожному повіті було призначено санітарного лікаря [6, с. 47].

Київська земська медицина широкого розвитку набула на початку XX століття. У 1883 році утворюється санітарно-статистичне бюро. Перша санітарна станція з'явилась у Києві у 1891 році та хіміко-бактеріологічний кабінет, а через два роки відомий меценат тих часів М. Терещенко заснував «Чорноробну лікарню» для робітничого населення (сьогодні це Київська міська дитяча поліклініка № 14). Через 10 років ще один український меценат граф А. Шептицький побудував у Львові «Народну лічницю», яка мала у складі лікарську амбулаторію «Дарова поміч». Керував цією установою голова Українського лікарського товариства Є. Огаркевич, який уперше у 1909 році на I Українському просвітньо-економічному конгресі у Львові виступив із доповіддю «Про суспільно-санітарні потреби сільського люду» й ініціював створення медичної секції [7]. Схожі санітарні установи почали створюватися в інших великих містах, зокрема в Житомирі, Одесі, Полтаві, Миколаєві, Чернігові, Ялті, Сімферополі.

Посада санітарного лікаря тоді була виборною. Робота санітарного лікаря

високо цінувалась у суспільстві. За видатні досягнення у сфері профілактичної медицини було започатковано державну нагороду, яку у 1894 році отримав санітарний лікар О. Корчак-Чепурківський – орден Святої Анни III ступеня [8]. Питання щодо забезпечення належного санітарного нагляду почало набирати ваги, і в цей час активного руху набули санітарні осередки на промислових підприємствах, курортних закладах. У передреволюційні роки в Україні діяло сім загальногубернських санітарних організацій: Херсонська, Харківська та Катеринославська, Київська, Подільська, Волинська й Таврійська [9].

Жовтневі події та громадянська війна надзвичайно актуалізували необхідність розв'язання на державному рівні питання санітарно-гігієнічного забезпечення та підготовки відповідних фахівців із цього напрямку. Проголошення самостійності УНР у 1917 році дало змогу розглядати санітарно-гігієнічну проблему як пріоритетний напрям розвитку медичної сфери, тож у грудні 1917 року було створено Медико-санітарну раду. Водночас подальша зміна влади в Україні не дозволила цьому органу ефективно працювати [10, с. 126].

У 1919 році утворено Народний Комісаріат охорони здоров'я України. До його структури належали санітарний, епідеміологічний відділи, відділ соціальної медицини, секції туберкульозу тощо. Такі ж підрозділи утворювалися й на місцях, у губерніях. Очевидно, що роки війни призвели до високого рівня захворюваності та складного епідемічного стану територій, тож у 1920 році було утворено пересувні військово-санітарні загони, які опікувалися лікуванням висипного тифу та інших інфекційних хвороб того часу.

Такий стан захворюваності населення вимагав великої кількості лікарів санітарного напрямку, оскільки їхня кількість на той час була катастрофічно низькою. До прикладу, у 1918 році в Україні працювало 80 санітарних лікарів, у 1921-му – 167. Давався взнаки й брак централізованого водопостачання (його мали тільки 29 міст). Видатною особою того часу в побудові вітчизняної системи санітарно-епідемічного нагляду став О. Марзеєв, який працював тоді санітарним лікарем у

Катеринославській губернії Верхньодніпровського повіту. У квітні 1922 року на III Всеукраїнському з'їзді бактеріологів і санітарних лікарів він виступив із доповіддю щодо санітарної організації в Україні, де виклав своє бачення розбудови системи санітарно-гігієнічного забезпечення країни. Резолюцією з'їзду було ухвалено Положення про санітарну організацію та обрано колегію санітарно-епідеміологічного відділу Наркомздоров'я УРСР на чолі з О. Марзеєвим [11, с. 36].

Зазначений захід ознаменував початок роботи зі створення в Україні Державної санітарно-епідеміологічної служби та розбудови її структурних підрозділів на всій території країни. У червні 1923 року Рада народних комісарів УРСР ухвалила Постанову «Про санітарні органи республіки», відповідно до якої було визначено повноваження та обов'язки санітарних органів, затверджено структуру та визначено рівні підпорядкування. Міста з населенням понад 50 тисяч отримали санітарних лікарів і лікарів-епідеміологів. Повіти мали у штаті санітарного лікаря та помічника. Згодом було утворено санітарно-бактеріологічні лабораторії, які опікувалися проблемами забезпечення чистоти довкілля та безпеки продуктів харчування [12, с. 15].

У 1924 році затверджено положення щодо тимчасових будівельних правил, згідно з якими встановлювалися правила попереднього санітарного нагляду на будівництві, під час підготовки та завершення. У 1925 році створено санітарно-харчову інспекцію та ухвалено перший закон, який встановлював регламенти щодо виготовлення, зберігання та реалізації харчових продуктів в УРСР. Цього ж року набуває чинності постанова Ради народних комісарів УРСР щодо санітарної охорони води, а також відомчі нормативні акти щодо дотримання санітарних норм джерелами водопостачання.

Згодом активізується робота щодо встановлення законодавчих норм у питаннях забезпечення належних санітарних умов праці на виробництвах легкої та важкої промисловості, на виробництві сільськогосподарської продукції. Активного розвитку набуває просвітницька робота серед сільського населення. Цьому спри-

яли пересувні театри санітарної просвіти, які організовували лікарі профілактичної медицини на громадських засадах.

Наступний етап розвитку санітарно-епідеміологічної служби датується 1926 роком, коли було проведено VI Всеукраїнську санітарну раду. О. Марзеєв виступив із пропозицією об'єднати всі санітарно-профілактичні установи, що діяли на відповідних територіях, у єдиний санітарний заклад із чітко визначеними завданнями та повноваженнями. Зокрема, розрізнену мережу установ із санітарних бюро, малярійних станцій, бактеріологічних лабораторій, інших санітарних закладів було об'єднано та створено санітарно-епідеміологічну станцію в кожному регіоні країни. Така політика забезпечила повне знищення віспи, чуми, висипного тифу, малярії, інших небезпечних інфекційних хвороб [13, с. 7]. Зазначений досвід України з розбудови системи забезпечення санітарно-епідеміологічного нагляду було у 1932 році впроваджено в усіх республіках тодішнього Союзу РСР.

Велика Вітчизняна війна та повоєнні роки стали викликом для всієї системи санітарно-епідемічного нагляду країни, однак українські санітарні лікарі, епідеміологи тощо забезпечили непоширення епідемій і хвороб у ті часи.

Наступним етапом розвитку системи забезпечення санітарно-епідемічної безпеки стало ухвалення Постанови «Про санітарно-епідемічний нагляд у СРСР», яка передбачала створення у структурі Міністерства охорони здоров'я санітарно-епідеміологічного управління та запровадження посад санітарних лікарів на всіх рівнях.

Згодом, із розвитком великих промислових міст, актуалізується потреба в контролі за станом атмосферного повітря, утворенні санітарно-захисних зон навколо шкідливих і небезпечних виробництв, більше уваги приділяється охороні водойм, дотриманню безпеки в містобудуванні. Створюються карти шуму 22 великих міст, підвищуються вимоги щодо якості питної води тощо. Розвиток новітніх методів ведення рослинництва привів до появи в 60-х роках у структурі СЕС підрозділів токсикологічного спрямування.

Зміни політичної ситуації в 90-х роках і здобуття незалежності України потребували певної структурної перебудови системи державного санітарно-епідеміологічного нагляду. У 1994 році Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про забезпечення санітарного епідемічного благополуччя населення». Зазначений документ був основоположним у функціонуванні цієї структури впродовж 20 років [14].

У вересні 2014 року Державну санітарно-епідеміологічну службу було приєднано до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів і захисту прав споживачів (Держпродспоживслужба). Зазначений орган утворено Постановою КМУ від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [15]. Постановою КМУ від 2 вересня 2015 року № 667 затверджено Положення про Держпродспоживслужбу [16]. Територіальні органи Держпродспоживслужби утворено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 [17].

Наказом Міністерство аграрної політики та продовольства України від 12 квітня 2017 року № 209 затверджено Положення про Головне управління Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів в області та місті Києві.

З метою забезпечення фінансування Держпродспоживслужби ухвалено Розпорядження КМУ від 27 січня 2016 року № 76-р. Затверджено структуру апарату Держпродспоживслужби та погоджено її з міністром аграрної політики та продовольства України.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 260-р «Питання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» Держпродспоживслужба офіційно розпочала роботу та взялася до виконання функцій [18].

Висновки і пропозиції. Отже, становлення та розвиток публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення в Україні пройшли довгий історичний шлях. Досвід формування вітчизняної сфери санітарно-епі-

демічного благополуччя є неповторною історичною спадщиною й винятково цінним надбанням у сучасних умовах трансформації системи охорони здоров'я. Протягом XIX–XX століть було закладено основні підвалини санітарно-профілактичної медицини, сформовано та розвинено інституційну базу, визначено функції та повноваження відповідних органів влади, підготовлено сотні фахівців у досліджуваній сфері. Однак нові виклики епідемічного характеру, які пов'язані зі світовою пандемією COVID-19, актуалізують необхідність прискорення реформ охорони здоров'я з метою ефективного забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України на рівні світових стандартів, запровадження нових механізмів фінансування та управління в галузі охорони здоров'я, створення безпечного санітарно-епідемічного простору для здорового життя українців.

Список використаної літератури:

1. Словник античної міфології / уклад. І.Я. Козовик, О.Д. Пономарів. відп. ред. А.О. Білецький. 2-ге вид. Київ : Наукова думка, 1989. 240 с.
2. Книга обиходная Кириллова монастыря. URL: <https://science.ufru.ru/publications>.
3. Творогов О.В. Древняя Русь в средневековом мире. Изборник 1076 г. Энциклопедия. Москва : Ладомир, 2017. С. 322–323.
4. Гайдай Л.І. Історія України в особах, термінах, назвах і поняттях (від найдавніших часів до Хмельниччини). Луцьк : «Вежа» Волинського держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 436 с.
5. Гончарук Є.Г., Бардов В.Г., Гаркавий С.І. Комунальна гігієна. Київ : Здоров'я, 2003. 728 с.
6. Даценко І.І., Денисюк О.Б., Долошицький С.Л. Загальна гігієна. Львів : Світ, 2001. 472 с.
7. Лук'ян Маринжа. Земська медицина в Україні. URL : <http://health-ua.com/article/17638-zemska-meditcina-v-ukran>.
8. Український інститут національної пам'яті. Інформаційні матеріали до 160-річчя від дня народження Овксентія Корчак-Чепурківського. URL: <https://old.uinp.gov.ua/methodicmaterial/informatsiini-materiali-do-160-richchya-vid-dnya-narodzhennya-ovksentiya-korchak-ch>.

9. Москаленко В.Ф., Яворівський А.П. О.В. Корчак-Чепурківський – один із засновників національної системи охорони здоров'я як складника українського державотворення. *Науковий вісник Національного медичного університету імені О.О. Богомольця*. 2012. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nvnmu_2012_4_7.pdf.
10. Піняжко Р.О., Любінець О.В. З історії організації медико-санітарної служби Української Народної Республіки. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 1 (25) С. 125–129.
11. Ступак Ф.Я. Історія медицини. Київ : «Книга-плюс», 2015. 174 с.
12. Пушкар М.П. Основи гігієни. Київ : Олімпійська література, 2004. 92 с.
13. Марзеев А.Н. Санитарное и эпидемическое состояние Украины и деятельность санитарной организации. *Всеукраинский Санитарный Совет*. 15–20 мая 1926 г. Харьков : НКЗ УССР, 1926. С. 5–14.
14. Про забезпечення санітарного епідемічного благополуччя населення : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
16. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>.
17. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-%D0%BF>.
18. Питання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 260-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/260-2016-%D1%80#Text>.

Makarenko M. Historical framework for public policy development ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population

The article examines the historical foundations of the development of public policy for ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population. It is established that the oldest known medical text is a cuneiform tablet, which was found during excavations of the Sumerian city of Nippur and dates back to the end of the 3rd millennium BC. It is substantiated that the first literary and philosophical reflections on the topic of sanitation and hygiene are found in the thoughts of Hippocrates, the sources of the sanitary direction are "Monastic everyday life". The first legislative documents in the field of sanitation and hygiene are analyzed, in particular, the decrees of Peter I on the organization of the Medical Chancellery, the provision on control over the sanitary state of large cities. The stages of creating zemstvo and urban medicine on the territory of Ukraine have been studied. The issue of ensuring proper sanitary supervision in the Ukrainian provinces of that time – Kherson, Kharkov, Yekaterinoslav, Kiev, Podolsk, Volyn and Tavricheskaya was investigated. The state of sanitary and hygienic provision and training of relevant specialists in this area during the proclamation of the independence of the Ukrainian People's Republic was clarified. The state activity of the sanitary and epidemiological direction of the People's Commissariat of Health of Ukraine created in 1919 is traced. The activity of the national statesman, doctor-epidemiologist O. Marzeev on the construction of the national system of sanitary and epidemiological surveillance has been investigated. The formation and creation of the State Sanitary and Epidemiological Service in Ukraine and the development of its structural units throughout the country from 1926 to the 40s of the 20th century are analyzed. The period of development in the structure of the Ministry of Health of Ukraine of sanitary and epidemiological management and the introduction of the posts of sanitary doctors at all levels of government has been investigated. The stages of reorganization of the State Sanitary and Epidemiological Service of Ukraine and its joining in 2014 to the State Service for Food Safety and Consumer Rights Protection are analyzed. It is substantiated that the formation and development of a public policy for ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population in Ukraine has passed a long historical path. The experience of forming the domestic sphere of sanitary and epidemiological well-being is rich in historical heritage and is an extremely valuable asset in the modern conditions of the transformation of the healthcare system.

Key words: medical industry, sanitary well-being, epidemic challenges, healthcare.

УДК 351.82:338.24

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.34>**В. В. Мареніченко**

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

М. М. Хитько

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

Ю. О. Лісневська

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

Проаналізовано еволюцію підходу «сервісної держави». Досліджено поняття «сервісної держави» у працях українських і зарубіжних вчених. Визначено роль сервісної держави та публічних службовців в умовах пандемії COVID-19. Охарактеризовано принципи сервісної держави. Досліджено тенденції розвитку публічного управління та суспільства, а також їх взаємовідносин. Запропоновано перспективи розвитку публічного управління в Україні. Виділено основні напрями розвитку сервісної держави на основі вивчення її сучасного стану. Проаналізовано індикатори інформаційної нерівності.

Визначено, що принцип «сервісної держави» (сервісних відносин) визначає конкретну роль і призначення професійного публічного управлінця. Якщо в класичній системі публічного управління він є представником публічної влади, наділеним частиною її владних повноважень, а громадянин у цій системі виступає як особа, яка щось просить, то у сервісній моделі відносин роль публічного управлінця ґрунтується на технічному обслуговуванні потреб громадян, часто в автоматичному режимі.

Як тенденції розвитку сервісної держави виділено такі: збільшення темпів відновлення техніки і прискорення зміни змісту та процедур надання публічних послуг; збільшення частки надання публічних послуг в електронній формі. Визначено, що принцип мережевої організації та електронного врядування (надання публічних послуг на основі інформаційно-комунікативних технологій) не спрямований на перегляд існуючої державно-правової організації і не підміняє її базові політико-правові інститути.

Як механізм реалізації сервісної держави в Україні визначено такі заходи: доопрацювання нормативно-правових актів із надання публічних послуг в електронній формі, спрямованих на спрощення отримання останніх; проведення соціологічних досліджень, які вивчають задоволеність населення послугами; налагодження електронної взаємодії між різними відомствами. Таку задачу можливо вирішити шляхом семантичної інтеграції відомств. Замість створення регламенту обміну між тими чи іншими органами влади необхідно розробити єдину базу даних, яку зможуть використовувати усі міністерства і відомства.

Ключові слова: механізми, публічні послуги, публічне управління, сервісна держава.

Постановка проблеми. Принцип «сервісної держави» (сервісних відносин) визначає конкретну роль і призначення професійного публічного управлінця. Якщо в класичній системі публічного управління він є представником публічної влади, наділеним частиною її владних повноважень, а громадянин у цій системі виступає як особа, яка щось просить, то у сервісній моделі відносин роль публічного управлінця ґрунтується на технічному обслуговуванні потреб громадян, часто в автоматичному режимі.

Нині в західних системах публічного управління спостерігається «взаємність» відносин, коли влада відповідає за свої обов'язки при здійсненні публічного управління та несе відповідальність за власні дії, а громадянин активно використовує свої права вимагати і контролювати публічних управлінців. Цей принцип отримав особливо сильний розвиваючий імпульс із впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій, які дозволили зробити процедури прийняття публічних рішень прозорими. Враховуючи розвиток електронного урядування, інтенсивність застосування інформаційно-комунікаційних технологій при наданні публічних послуг в Україні, створення механізмів реалізації сервісної держави набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку системи публічного управління, дослідженням механізмів реалізації надання публічних послуг і концепції сервісної держави присвячено багато праць українських і зарубіжних вчених, зокрема Н. Васильєва, С. Ван де Вал, О. Євсюкова, О. Карпенко, Я. Коженко, А. Мамичева, З. Скотт та інших. Однак нині виникають нові тенденції та виклики в цьому питанні, що ініціює нові перспективні дослідження.

Мета статті – обґрунтування напрямів розвитку публічного управління шляхом удосконалення механізмів реалізації сервісної держави.

Виклад основного матеріалу. Наразі суспільство знаходиться на такій стадії розвитку, коли людина є головною цінністю для країни. Втілення цієї ідеї відбувається зі зміною відносин між державою і

людиною: нині діє принцип не «людина для держави», а «державна для людини». Тому змінюється підхід державних органів при взаємодії з громадянами, розвивається система публічного управління. В рамках цієї системи одним з напрямів її розвитку можна вважати реалізацію концепції «сервісної держави», де головною метою є задоволеність населення послугами публічного управління.

Ще наприкінці XIX ст. була запропонована ідея, яка базується на такому складнику системи прав і свобод людини як право особистості на позитивні послуги з боку держави [2]. Попри те, що ідея сервісної держави почала втілюватися в США, країнах Західної Європи, проте як у закордонній, так і у вітчизняній літературі ще не сформувався єдиний підхід до визначення понять, пов'язаних із проблемою сервісної держави.

Я. Коженко, А. Мамичев узагальнили наукові розробки щодо визначення сервісної держави. На їхню думку, сервісна держава – це особлива політична форма організації публічної влади, яка володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, його прав і свобод [3].

Ідея сервісної держави насамперед пов'язана з ідеєю соціальної держави і розглядається як інструмент та механізм у вирішенні різних задач з акцентом на соціально-орієнтовану сервісну політику, спрямовану на гармонізацію соціальних та економічних чинників розвитку суспільства і яка відображає (розкриває) зміст і напрям розвитку соціальної держави. Зокрема, Н. Васильєва наголошує на тому, що під соціальним призначенням сервісної держави виявляється діяльність владних інституцій з надання публічних послуг [1].

Характеризуючи сервісну державу як «державу для людини», О. Євсюкова наголошує на взаємовідносинах громадян із владою, коли перші є споживачами послуг, а не прохачами [4]. С. Ван де Вал і З. Скотт наголошують на важливості ролі публічних послуг у формуванні держави та нації. На думку вчених, саме питання сервісної держави (публічних сервісів)

виступає на перший план при модернізації та розвитку системи публічного управління [6].

У дослідженнях сучасних вчених наголошується й на виключній ролі сервісної держави та публічних службовців в умовах пандемії COVID-19 [5]. Саме в кризових ситуаціях, умовах невизначеності виявляється важливість зміни підходів до моделі «публічне управління – публічна послуга – споживач».

У ХХ ст. була сформульована і реалізована концепція «соціальної держави», в якій декларуються такі принципи:

- 1) умови життя не повинні принижувати людську гідність;
- 2) має бути соціальна рівність;
- 3) має діяти соціальна допомога тим, хто цього потребує.

З 80-90-х рр. ХХ ст. соціальна функція в розвинених країнах загалом має тенденцію до вираження за формулою «держава-людина» на сервісній основі. Нині цей підхід реалізується у формі сервісної держави. Така держава не змінює основ існуючого державного ладу і не підміняє його основних інститутів, вона лише удосконалює організаційно-правовий інструмент виконавчої влади. Ідея сервісної держави ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач».

У рамках побудови сервісної концепції державного управління слід виділити:

- 1) сервісний підхід, який вважає призначенням держави служіння індивіду, де будь-яка діяльність держави при взаємодії з громадянином є державною послугою;
- 2) найбільш важливий сегмент сервісної держави – це сфера надання публічних послуг;
- 3) домінуючий показник ефективності у сервісній організації – задоволеність споживачів;
- 4) сервісний підхід включає розвиток мережових форм управлінської взаємодії, наявність «електронного уряду», впровадження комунікативних технологій контролю та планування, онлайн-послуги;
- 5) сервісний підхід має на увазі наявність зворотного зв'язку між державою і населенням.

У якому напрямі буде розвиватися сервісна держава, залежить від тенденцій

розвитку суспільства. Загальна тенденція розвитку суспільства визначить тенденції розвитку публічного управління та сервісної держави.

Якщо розглядати тенденції розвитку суспільства, то слід виділити такі напрями:

- 1) продовження розвитку науки, прискорення темпів і кількості наукових відкриттів;
- 2) інтенсифікація розвитку виробництва;
- 3) переорієнтація освітніх послуг. Виникає необхідність у підготовці фахівців не тільки технічних професій, а й фахівців для сфери послуг;
- 4) зростання значення освіти в житті суспільства;
- 5) тенденції поділу на ринку праці на світовому рівні;
- 6) продовження процесу глобалізації, що у правовому плані означає збільшення ролі міжнародного права у практиці окремої держави, тобто відбувається процес уніфікації права;
- 7) продовження тенденції до уніфікації взаємодії у професійних сферах діяльності.

Деякі дослідники розглядають розвиток сервісної держави як період суспільного розвитку на етапі постіндустріалізму. Суспільство споживання стало можливим при переході індустріальних країн на постіндустріальний рівень розвитку, що наперед характеризується переорієнтацією економіки до сервісу і домінуванням наукомістких галузей промисловості; стиранням розриву між виробником і споживачем.

Однак слід зауважити, що паралельність процесів формування сервісу дозволяє вийти на розуміння функціонального призначення сервісної діяльності у суспільстві. Як самодостатня система сервіс не функціональний. Надлишкова сервісізація робить національну економіку не самодостатньою і чинить вплив на розвиток країни. Без сервісу жодна зі сфер суспільного буття як економічного, так і соціального, очевидно, не спроможна. Тому завдання полягає не у скасуванні на користь сервісу інших галузей, а у зміцненні за допомогою розширення їх сервісного супроводу.

У рамках описаних вище тенденцій слід зазначити про особливості та перспек-

тиви розвитку публічного управління. Тут доцільно звернути увагу на низку особливостей:

1) публічне управління в різних країнах почне розвиватися, все більше орієнтуючись на міжнародне право;

2) європейське міжнародне законодавство перейшло до нового витка розвитку. Якщо раніше права поділялися на основні і неосновні, то нині відійшли від цього поділу і всі права почали визнаватися важливими;

3) публічне управління розвивається в бік вирішення все більш широкого кола питань, розширення більшої спрямованості в бік підвищення комфортності життя суспільства і окремої людини;

4) зміна свідомості громадян спричинить розвиток іншого рівня громадянської, правової та політичної культур. Суспільство стане більш поінформованим у цих сферах і більш вимогливим щодо діяльності органів влади, що забезпечують йому ці права.

Якщо розглядати стан сервісної держави в Україні, то доцільніше для аналізу виділити чотири напрями:

1) законодавче забезпечення надання послуг;

2) реалізація публічних послуг;

3) реалізація публічних послуг в електронній формі;

4) оцінка ефективності реалізації публічних послуг (у будь-якій формі).

З огляду на наведені вище дані досліджень, слід зробити висновок про те, що для більшості населення отримання електронних державних і муніципальних послуг ускладнюється і в силу матеріальних можливостей, і в силу відсутності навичок користування інтернетом, що здебільшого стосується літнього населення.

Нині вчені вказують на проблему, пов'язану з нерівністю можливостей в отриманні інформації. Навіть з'явився термін «інформаційна нерівність». Інформаційна нерівність – це розшарування суспільства за рівнем доходів, складом сім'ї, рівнем освіти. У підсумку вона ускладнює відносини між деякими частинами громадян, або ж це нерівність у можливостях в доступі до інформації.

К. Кунео виділив такі індикатори інформаційної нерівності:

1) економічний;

2) соціологічний (стратифікація, зайнятість населення);

3) географічний;

4) демографічний;

5) гендерний;

6) освітній;

7) психологічний;

8) трудовий;

9) культурний;

10) геронтологічний;

11) показник непрацевдатності;

12) політичний показник.

Таким чином, слід говорити про інформаційну нерівність як чинник, який гальмує користування електронними публічними послугами, а однією з найбільш важливих причин цього є низький рівень життя населення. В Україні впровадження ідеї сервісної держави відбувається повільніше. По-перше, сама ідея в нашій країні почала втілюватися пізніше. По-друге, тут діє низка об'єктивних чинників, які гальмують процес розвитку державних і муніципальних послуг, що викликає необхідність розробки дієвих механізмів реалізації сервісної держави.

Висновки і пропозиції. Як тенденції розвитку сервісної держави слід виокремити такі:

1) збільшення темпів відновлення техніки, прискорення зміни змісту і процедур надання публічних послуг;

2) збільшення частки надання публічних послуг в електронній формі. Слід підкреслити, що принцип мережевої організації та електронного врядування (надання публічних послуг на основі інформаційно-комунікативних технологій) не спрямований на перегляд існуючої державно-правової організації і не підміняє її базових політико-правових інститутів.

Як механізми реалізації сервісної держави в Україні слід зазначити такі заходи:

1) доопрацювання нормативно-правових актів з надання публічних послуг в електронній формі, спрямованих на спрощення отримання таких послуг;

2) проведення соціологічних досліджень, які вивчають задоволеність населення послугами;

3) налагодження електронної взаємодії між різними відомствами. Це завдання можливо вирішити шляхом семантичної інтеграції відомств. Замість створення регламенту обміну між тими чи іншими органами влади необхідно розробити єдину базу даних, яку зможуть використовувати усі міністерства і відомства.

Це полегшить обмін інформацією і виключить наявні труднощі, пов'язані з електронним документообігом. Така система вже отримала широке поширення в США. Також слід ввести електронні копії документів, які повинні надавати громадяни та організації. Доцільно створити не тільки єдину систему зберігання даних, але й їх введення / виводу, що потребує розробки нового, уніфікованого програмного забезпечення.

Вказане дозволить удосконалити:

1) зниження обсягу документації, яку вимагають представити для надання публічних послуг;

2) скорочення часу очікування публічної послуги, розширення її спектру;

3) надання публічних послуг на віддалених територіях;

4) продовження впровадження електронних черг, але обмеження часу очікування в такій черзі.

Список використаної літератури:

1. Васильєва Н.В. Сервісна держава: різноманітність розуміння та проблемність побудови. *Університетські наукові записки*, 2017. № 61. С. 279–288.
2. Карпенко О.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис. д-ра наук із держ. упр: 25.00.02 / Олександр Валентинович Карпенко. К., 2016. С. 466.
3. Коженко Я.В. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я.В. Коженко, А.Ю. Мамычев. *Власть*, 2010. № 3. С. 44–46.
4. Євсюкова О.В. Теоретико-концептуальні передумови формування сервісно-орієнтованої держав. *Публічне управління та митне адміністрування*, 2016. № 2(15). С. 17–24.
5. Kauzya J.-M. The role of public service and public servants during the COVID-19 pandemic / J.-M. Kauzya, E. Niland. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-79-the-role-of-public-service-and-public-servants-during-the-covid-19-pandemic/>.
6. Van de Walle S. The Role of Public Services in State- and Nation-Building: Exploring Lessons from European History for Fragile States / S. Van de Walle, Z. Scott. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://gsdrc.org/docs/open/con68.pdf>.

Marenichenko V., Khytko M., Lisnievska Yu. Directions of public administration development through improvement of mechanisms of service state implementation

The evolution of the "service state" approach is analyzed. The concept of "service state" in the works of Ukrainian and foreign scientists is studied. The role of the service state and public servants in the context of the COVID-19 pandemic is determined. The principles of service state are described. Trends in the development of public administration and society, as well as their relationship are identified. Prospects for the development of public administration in Ukraine are proposed. The main directions of service state development on the basis of studying of its modern condition are allocated.

Indicators of information inequality are analyzed. It is determined that the principle of "service state" (service relations) determines the specific role and purpose of a professional public administrator (manager). If in the classical system of public administration he is a representative of public authority, endowed with part of its powers and the citizen in this system acts as a person who asks for something, then in the service model of relations the role of public manager is based on maintenance of citizens' needs mode.

The following tendencies of service state development are allocated: increase in rates of restoration of equipment and as a result, acceleration of change of the maintenance and procedures of rendering of public services; increasing the share of public services in electronic form. It is determined that the principle of network organization and e-government (provision of public services based on information and communication technologies) is not aimed at reviewing the existing state and legal organization and does not replace its basic political and legal institutions.

The following measures are identified as a mechanism for implementing the service state in Ukraine: revision of regulations on the provision of public services in electronic

form, aimed at simplifying the receipt of such services; conducting sociological research that studies satisfaction of the population with services; establishing electronic interaction between different departments. This problem can be solved by semantic integration of departments. Instead of creating regulations for the exchange between certain authorities, it is necessary to develop a single database that can be used by all ministries and agencies.

Key words: *mechanisms, public services, public administration, service state.*

УДК 35

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.35>**В. О. Мостовий**

голова районної адміністрації Запорізької міської ради

СВІТОВИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті проаналізовано та узагальнено світовий досвід щодо застосування публічно-приватного партнерства. На основі проведеного дослідження автором сформульовано тенденції розвитку світового державно-приватного партнерства впродовж останніх років, надано динаміка інвестицій у проекти державно-приватного партнерства як по регіонах світу, так і по країнах цих регіонів. З'ясовано, що стан розвитку державно-приватного партнерства у світі характеризується значною кількістю проектів та загального обсягу інвестиційних залучень за обсягами інвестицій. Проаналізовано секторальний розподіл проектів державно-приватного партнерства у країнах світу за 2010–2020 рр.

У статті визначено, що переважна кількість світових проектів державно-приватного партнерства і більша частка інвестицій зосереджена в секторі електроенергетики. Слабим місцем для країн світу у сфері інвестування проектів державно-приватного партнерства є сектори водопостачання і водовідведення, а також сектор інформаційно-комунікативних технологій.

У статті узагальнено результати глобального впливу пандемії COVID-19 протягом 2020 р. на динаміку та обсяги інвестицій у проекти державно-приватного партнерства по країнах світу.

Встановлено, що зобов'язання щодо приватних інвестицій у 2020 році впали у всіх регіонах, за винятком Африки та півдня від Сахари (SSA) і Близького Сходу та Північної Африки (MENA).

Виявлено, що вплив пандемії COVID-19 був найтяжчим у країнах Східної Азії та Тихоокеанському регіоні (EAP), у Латинській Америці і країнах Карибського басейну (LAC), у Європі і Центральній Азії (ECA) та Південній Азії (SAR).

Розглянуто світові країни-лідери за інвестиційними зобов'язаннями за державно-приватним партнерством, а саме Бразилія, Китай, Індія, Мексика та Бангладеш.

Ключові слова: інвестиційні зобов'язання, регіони світу, сфера електроенергетики, транспорт, водопостачання і водовідведення, інформаційно-комунікативні технології, проект.

Постановка проблеми. Розповсюдження державно-приватного партнерства у світі зумовлює необхідність розглянути світовий досвід застосування проектів ДПП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури дає підстави для висновку, що загальні передумови розвитку ДПП визначаються, по-перше, зростанням суспільних потреб, з одного боку, і значними обмеженнями державних витрат, дефіцитом бюджету, з іншого боку; по-друге, тим, що традиційні банківські джерела фінансування або обмежені в довгостроковому кредитуванні, або стали більш вибагливими у зв'язку з наслідками останньої світової

фінансової кризи. У такому випадку ДПП розглядається як інструмент, який дозволить вирішити інфраструктурні проблеми без значних бюджетних витрат державного сектора економіки.

У вітчизняній літературі останнім часом звертають значну увагу на дослідження проблем становлення і розвитку державно-приватного партнерства. Серед вітчизняних учених, які досліджували світовий досвід державно-приватного партнерства, слід назвати роботи А. Кредісова [1], Ф. Узунова [2], А. Білоус [3], Н. Оленцевич [4], О. Полякової [5], І. Брайлівського [6] та ін.

Отже, дослідження особливостей ДПП у світі в цілому і в регіонах світу, враховуючи рівень їхнього економічного розвитку, набуває великого теоретичного і практичного значення.

Головною **метою роботи** є вивчення світового досвіду застосування державно-приватного партнерства ДПП за регіонами світу, за кількістю застосованих проектів, за обсягом фінансування цих проектів, та виявлення тенденцій розвитку ДПП у часовому просторі.

Виклад основного матеріалу. За регіонами світу, згідно з інформацією Світового Банку [7], за період з 1990 р. до 2020 р. реалізовано в країнах, що розвиваються, 7784 проекти ДПП на загальну суму 1930,626 млрд дол. Відповідно до регіонів світу загальні суми, інвестовані в проекти ДПП, представлено на (рис. 1).

Сучасний стан розвитку державно-приватного партнерства у світі характеризується значною кількістю проектів та загального обсягу інвестиційних залучень. Динаміку кількості проектів у країнах, що розвиваються, та суми інвестиційних коштів за період 2010–2020 рр. [7] показано на (рис. 2). Запропонована вибірка враховує інформацію про інфраструктурні проекти 139 країн, які мають низький та середній рівень доходів.

Проаналізувавши проекти ДПП за період 2010–2020 рр. у країнах, що розвиваються,

була виявлена така тенденція: найбільша кількість проектів реалізуються у сфері електроенергетики (2410), транспорту (450), водопостачання і водовідведення (415) (табл. 1). Найбільші інвестиції вкладено у сферу електроенергетики, транспорту та водопостачання і водовідведення.

Глобальний вплив COVID-19 на інфраструктуру був широким і швидким. Пандемія зруйнувала плани багатьох країн, які намагались погасити свої борги, і кілька країн не виконали зобов'язання у 2020 році. Протягом року деякі уряди віддали пріоритетність програмам охорони здоров'я та соціального забезпечення. Як результат, витрати на інфраструктуру відійшли на другий план у 2020 році.

Із початку 2020 року інфраструктурні проекти були затримані або скасовані через ланцюжок перебоїв поставок, обмеження подорожей і доставки та інші перешкоди. Зниження попиту або необхідність переговорів також перешкоджали чи затримували багато проектів, які вже перебувають у процесі, від фінансового закриття.

Державний борг у всьому світі зріс до рекордних рівнів, а суверенний кредит-

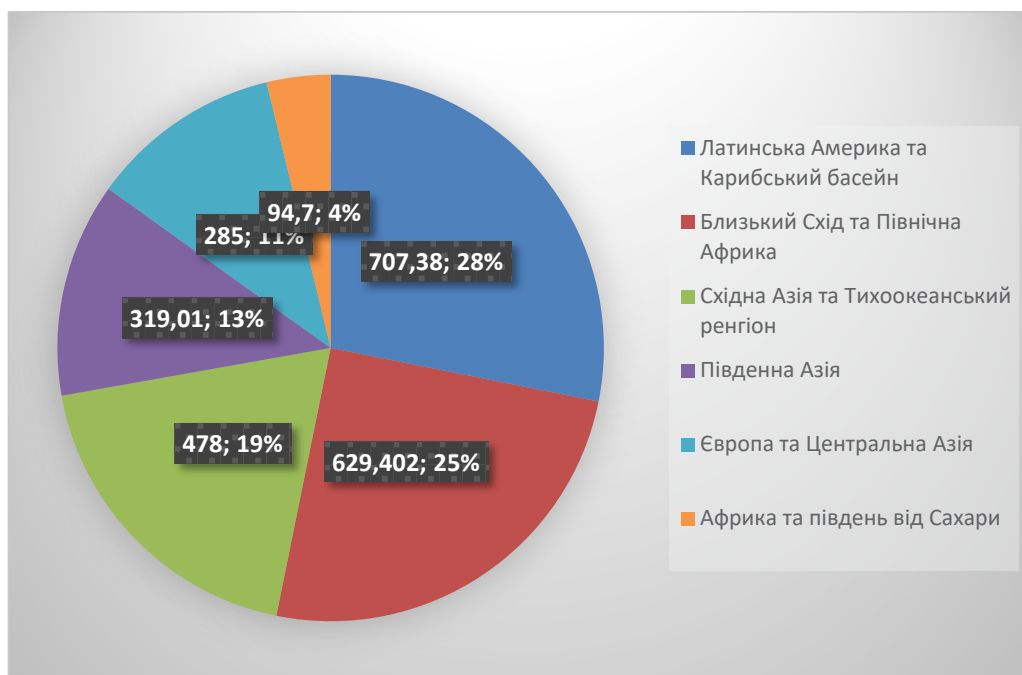


Рис. 1. Загальні суми, інвестовані в проекти ДПП, за період 1990–2020 рр. за регіонами світу, млрд. дол.

Побудовано автором за [7]

ний рейтинг погіршився у країн, що розвиваються. Зростаюча невизначеність на тлі пандемії також збільшила ризик для учасників приватного сектору у ключових секторах інфраструктури, особливо транспортних.

Тим не менше, коли країнам вдавалось відступати від початкових блокувань, а розгортання вакцинації підсилювало надії повернутись до нормального стану, інвестиції в інфраструктуру зросли у другій половині 2020 року. Інвестиційні зобов'язання щодо інфраструктури є наріжним каменем у боротьбі зі зміною клімату, і ці зусилля будуть займати головне місце у глобальному економічному відновленні після пандемії.

Інвестиційні зобов'язання у 2020 р. становили 45,7 млрд. дол. США для 252 проектів, позначившись 52% зниженням рівня 2019 року. Зобов'язання щодо приватних інвестицій не падали до цих рівнів з 2004 року, коли інвестиції склали 31,3 млрд. доларів США. Проте, незважаючи на триваючу пандемію, інвестиції у другому півріччі 2020 р. зросли на 15% порівняно з першим півріччям.

Зобов'язання щодо приватних інвестицій у 2020 році впали у всіх регіонах,

Таблиця 1
Секторальний розподіл проектів ДПП у країнах, що розвиваються за 2010–2020 рр.

Сектор	Кількість проектів	Загальна сума інвестицій (млрд дол.)
1	2	3
Сфера електроенергетики	2410	538,526
Транспорт	450	383,155
Водопостачання і водовідведення	415	37,250
Інформаційно-комунікативні технології	32	15,089

Джерело: побудовано на основі [7]

за винятком Африки та півдня від Сахари (SSA) і Близького Сходу та Північної Африки (MENA).

Вплив пандемії COVID-19 був найтяжчим у Східній Азії та Тихоокеанському регіоні (EAP), у Латинській Америці і країнах Карибського басейну (LAC), у Європі і Центральній Азії (ECA) та Південній Азії (SAR) (табл. 2).

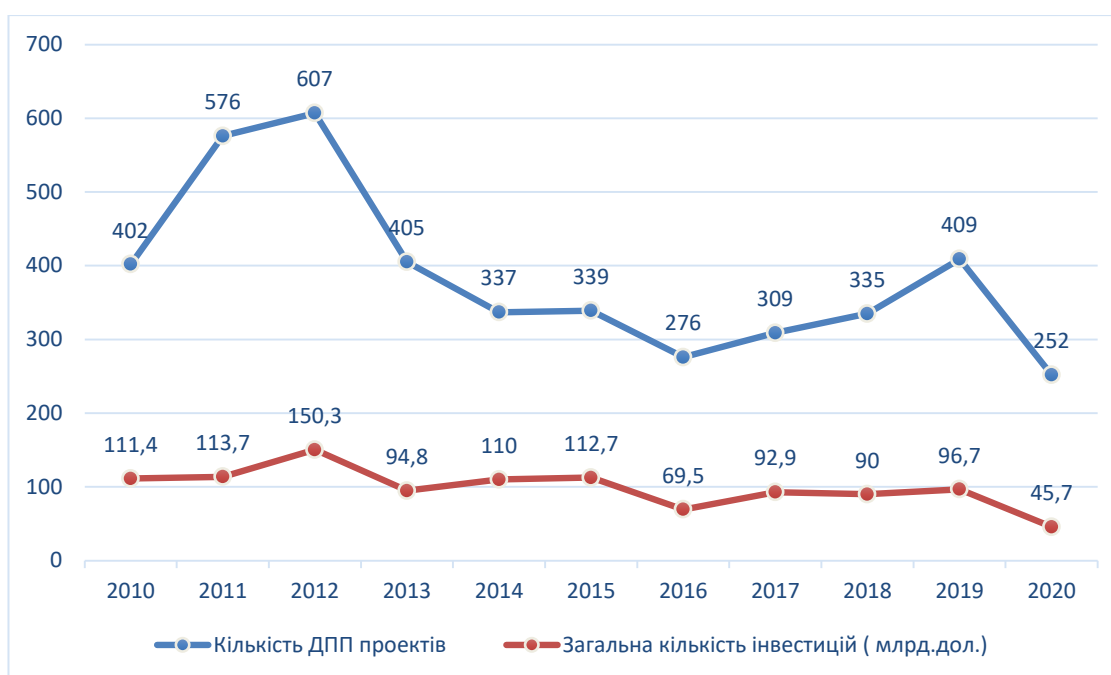


Рис. 2. Кількість проектів ДПП та сума інвестицій за 2010–2020 рр.

Джерело: розроблено на основі [7]

Інвестиційні зобов'язання за державно-приватним партнерством (ДПП) за регіонами світу, 2019–2020 рр.

Регіон	Загальна сума інвестицій за 2019 р. (млрд дол.)	Загальна сума інвестицій за 2020 р. (млрд дол.)	Загальна сума інвестицій за 2019-2020 рр. (млрд дол.)
Африка та південь від Сахари	6,2	6,3	12,5
Близький Схід та Північна Африка	0,826	1,2	2,026
Східна Азія та Тихоокеанський регіон	38	9,5	47,5
Латинська Америка і країни Карибського басейну	30,7	14	44,7
Європа та Центральна Азія	8,4	4,5	12,9
Південна Азія	12,7	10,2	22,9

Регіон Африки та південь від Сахари (SSA) мав чудовий рік з точки зору інвестицій державно-приватного партнерства (ДПП). Він отримав 6,3 млрд. дол. США на 24 проекти, відзначивши 7% збільшенням рівня інвестицій порівняно з 2019 р. та 14% збільшенням із середнім за п'ять років 5,5 млрд. дол. США.

Регіон Близького Сходу та Північної Африки (MENA) відзначився збільшенням інвестицій державно-приватного партнерства (ДПП) на 72% порівняно з рівнем 2019 року, але це було головним чином через історично низькі інвестиції у 2019 році. Фактично в регіоні спостерігалось 54% зменшення від середнього за п'ять років.

Інвестиційні зобов'язання в країнах Міжнародної асоціації розвитку (IDA) у 2020 році загальний обсяг склав 6,2 млрд. дол. США за 30 проектами у 16 країнах. Це порівняно з 8,4 млрд. дол. США за 27 проектами у 18 країнах у 2019 р. Примітно, що було більше проектів у країнах IDA, незважаючи на пандемію. Крім того, інвестиційні зобов'язання за 2020 рік у країнах Міжнародної асоціації розвитку (IDA) були на 21% вищими, ніж у середньому за 2015–2019 роки – 5,2 млрд. дол. США.

Інвестиційні зобов'язання у транспортному секторі були найнижчими за останнє десятиліття з точки зору кількості проектів та рівня інвестицій. Через блокування зупинилися служби масового транспорту та платні дороги постраждали. Також постраждали порти та залізниці, зменшивши обсяги перевезення контейнерів та вантажів.

Раптові та різкі скорочення міжнародних подорожей зашкодили державно-приватному партнерству (ДПП) в аеропортах.

Зміни, спричинені глобальною пандемією, схоже, не вплинули на довгостроковий перехід до відновлюваної енергетики. Із 129 проектів із виробництва електроенергії 117 були у відновлюванні джерела енергії.

Що стосується фінансування, то приблизно 59% надійшло із приватних джерел, 24% надійшло від інституту розвитку та фінансування експорту (DEFI) і 17% надійшло з публічних джерел. Як і у 2018 та 2019 роках, найбільша частка фінансування припадала на приватні джерела.

Державні інвестиції зросли на 4% в порівнянні з 2019 роком. У 2020 році 76% інвестицій за державним приватним партнерством було профінансовано за боргом; 28% загальної заборгованості було залучено від комерційних постачальників, 19% від установ, 18% від двосторонніх, 13% від багатосторонніх та 21% від публічних джерел.

Розглянемо світові країни-лідери за інвестиційними зобов'язаннями у державно-приватному партнерстві (ДПП). Загальні інвестиційні зобов'язання Китаю за рік становили 6,3 млрд. дол. США, що суттєво знизилося порівняно з рівнем 2019 року. Бразилія, Індія та Мексика зберегли свої позиції серед п'ятірки найкращих інвестиційних зобов'язань, причому Бразилія перейшла на перше місце – 7,7 млрд. дол. США. Однак її інвестиційні зобов'язання у державно-приватному партнерстві (ДПП) як частка валово-

Таблиця 3

Топ 5 країн з найбільшими інвестиційними зобов'язаннями у державно-приватному партнерстві (ДПП) 2020 р.

Країна	Інвестиційні зобов'язання по ДПП за 2020 р.	Інвестиційні зобов'язання по ДПП як частка ВВП за 2020 р.	Інвестиційні зобов'язання по ДПП як частка ВВП за 2019 р.
Бразилія	7,733	0,42%	1,1%
Китай	6,285	0,04%	0,18%
Індія	5,251	0,18%	0,26%
Мексика	4,269	0,34%	0,23%
Бангладеш	2,948	0,97%	0,34%

вого внутрішнього продукту (ВВП) впала з 1% до 0,42%, що відображає відхід від витрат на інфраструктуру в 2020 році. Подібним чином Індія мала третю за величиною інвестиційних зобов'язань у державно-приватному партнерстві (ДПП) за часткою від ВВП – 5,3 млрд. дол. США, але зменшила свою частку з 0,26% до 0,18%. З іншого боку, Мексика збільшила свою частку з 0,23% у 2019 році до 0,34% у 2020 році, значною мірою через фінансування трубопроводів, вартістю 4 млрд. дол. США. Бангладеш – новий учасник п'ятірки найкращих країн і перша країна IDA, яка увійшла до списку. Інвестиції країни в 2020 році склали 2,9 млрд. дол. США, збільшившись на 190% порівняно з рівнем 2019 року, та збільшив частку інвестицій у ВВП з 0,34% до 0,97%. Бангладеш мав фінансувати 7 проектів, включаючи мегапроект – комбіновану електростанцію Reliance Meghnaghat (табл. 3).

Із 252 проектів, зафіксованих у 2020 році, близько 44% (110 проектів) фінансувались міжнародними структурами. Міжнародні спонсори зосередились на секторі енергетики, 89 (81%) із 110 проектів у цьому секторі. Що стосується обсягу інвестицій, то 59% проектів були спонсоровані міжнародними організаціями (рис. 3).

Регіоном із найбільшою кількістю проектів, що фінансуються на міжнародному рівні, у 2020 році був регіон Латинська Америки і країни Карибського басейну (33 проекти). У цьому регіоні Франція (дев'ять проектів) та Іспанія (вісім проектів) були основними країнами походження фінансування.

Загалом, Франція була країною, яка спонсорувала найбільше проектів (19), Іспанія, США, і Китай спонсорували 11,

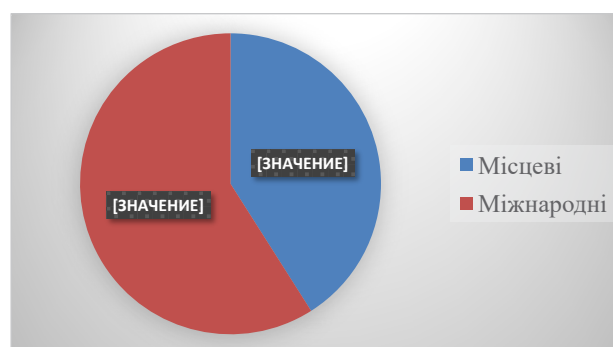


Рис. 3. Частка міжнародних та місцевих спонсорів з фінансовими зобов'язаннями щодо приватних інвестицій, 2020 р.

8 та 7 міжнародних проектів відповідно.

Французькі організації спонсорували 11 проектів на загальну суму 4,50 млрд. дол. США, американські – 8 проектів на суму 5,83 млрд. дол. США, а китайські організації спонсорували 8 проектів на 5,44 млрд. дол. США.

Висновки і пропозиції. У результаті вивчення світового досвіду застосування державно-приватного партнерства було виявлено такі тенденції його розвитку в різних регіонах світу:

- державно-приватне партнерство набуває подальшого розвитку й поширення у світі. Серед найбільш активних регіонів 1990–2020 рр. слід відзначити регіони Латинської Америки і країн Карибського басейну (707,38 млрд. дол. США) і Близького Сходу та Північної Африки;

- відсутня спільна тенденція розвитку державно-приватного партнерства по роках;

- вкрай нестійка динаміка інвестицій у проекти ДПП як у регіонах, так і у країнах регіонів, а також за обсягами інвестицій;

- переважна кількість проектів ДПП і переважна частка інвестицій зосереджена

в енергетичній галузі. Слабим місцем для країн світу є сфера телекомунікації;

– глобальний вплив пандемії COVID-19 протягом 2020 р. на динаміку та обсяги інвестицій у ДПП, деякі уряди віддали пріоритетність програмам охорони здоров'я та соціального забезпечення.

Список використаної літератури:

1. Кредісов А.І. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та його використання в Україні. *Економіка України*. 2016. № 2(651). С. 4–15.
2. Узунов Ф.В. Зарубіжний досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 14. С. 124–126. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2013 (дата звернення: 12.01.2021 р.).
3. Білоус А.О. Світовий досвід впровадження системи державно-приватного партнерства в Україні. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 112(2). С. 299–306. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2013_112%28%29__38 (дата звернення: 12.01.2021 р.).
4. Оленцевич Н.В. Державно-приватне партнерство у розвинених країнах світу: досвід для України. *Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет*; редкол.: В.А. Дерій (голов. ред.) та ін. Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2014. Том 15. № 1. С. 134–143. ISSN 1993-0259.
5. Полякова О.М. Світовий досвід фінансування розвитку автодорожньої інфраструктури на основі державно-приватного партнерства. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2014. № 48. С. 69–73.
6. Брайловський І.А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізм розвитку : автореф. дис. ... доктор. екон. наук : спец. 08.00.03. Харків, 2015. 42 с.
7. Світовий банк «Private Participation in Infrastructure (PPI)». URL : <http://ppi.worldbank.org> (дата звернення: 12.01.2021 р.).

Mostovy V. World experience of public-private partnership

The article analyzes and summarizes the world experience in the application of public-private partnership. Based on the study, the author formulates trends in the development of global public-private partnership in recent years, provides the dynamics of investment in public-private partnership projects in the regions of the world and in the countries of these regions. It was found that the state of development of public-private partnership in the world is characterized by a significant number of projects and the total amount of investment in terms of investment. The sectoral distribution of public-private partnership projects in the countries of the world for 2010–2020 is analyzed.

The article identifies that the vast majority of global public-private partnership projects and a larger share of investment are concentrated in the electricity sector. The water supply and sewerage sectors, as well as the information and communication technologies sector, are a weak point for the countries of the world in the field of investment in public-private partnership projects.

The article summarizes the results of the global impact of the COVID-19 pandemic during 2020 on the dynamics and volume of investments in public-private partnership projects around the world.

Private investment commitments were found to fall in 2020 in all regions except Africa and sub-Saharan Africa (SSA) and the Middle East and North Africa (MENA).

The impact of the COVID-19 pandemic was found to be most severe in East Asia and the Pacific (EAP), in Latin America and the Caribbean (LAC), in Europe and Central Asia (ECA), and in South Asia (SAR).

The world leaders in investment commitments in public-private partnerships, namely Brazil, China, India, Mexico and Bangladesh, are considered.

Key words: *Investment commitments, regions of the world, electricity, transport, water supply and sewerage, information and communication technologies, project.*

УДК 352+353+354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.36>**Я. В. Пилипенко**аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено теоретичні аспекти сутності поняття фінансової самостійності місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що найважливішим принципом місцевого самоврядування, який є невід'ємним елементом будь-якої демократичної держави та однією з головних її фундаментальних основ, є принцип самостійності. Повнота втілення цього принципу визначається рівнем економічної самостійності територіальних громад та її головного складника – фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що функціонування та розвиток місцевих територіальних громад не можливі без чіткої та дієвої системи забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами. Визначено та систематизовано ключові елементи системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування: суб'єкти, об'єкти, інструменти, джерела фінансування. Наведено авторське визначення поняття «механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування». Висвітлено основні функції та завдання системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Встановлено, що надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та відповідних фінансово-матеріальних ресурсів для їхнього здійснення, що мала місце в Україні до 2014 року, зумовила необхідність проведення реформ за принципом децентралізації з наданням значних повноважень територіальним громадам, наділенням їх більшими фінансовими ресурсами для місцевого розвитку. При цьому саме фінансову децентралізацію спрямовано на забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення.

Нині в Україні відбувається активне формування механізму фінансового забезпечення місцевого самоврядування. В умовах децентралізації такий механізм повинен бути заснований на досягненні розумного компромісу між інтересами держави та інтересами територіальних громад. Він може бути досягнутий лише за умови забезпечення фінансової самостійності територій, яка не суперечить принципам єдності держави.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, фінансова самостійність, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Належне функціонування та розвиток місцевих територіальних громад не можливі без чіткого та дієвого механізму забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами та інструментами для їх ефективного використання. У теорії і практиці бюджетного регулювання забезпечення реальної фінансової самостійності місцевого самоврядування є важко вирішуваним завданням і потребує комплексного підходу й розрахунків. В умовах нестабільної економічної ситуації в Україні, а також практичної відсутності діючих

методів фінансового стимулювання місцевих територіальних громад виникає необхідність дослідження механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз правового поля та нормативного закріплення шляхів формування фінансової самостійності територіальної громади повинен здійснюватися з урахуванням теоретичних положень, що розроблені в науковій літературі. Цією проблемою займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, а саме О. Батанова, Л. Беззубко, Л. Дідківська, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Новак, С. Пунь, В. Федоренко.

Українські дослідники Ю. Ганущак, В. Зайчикова, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, В. Федосов, І. Федун, І. Чугунов, В. Швець пропонують підвищити фінансову самостійність місцевих бюджетів за рахунок поліпшення розподілу повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості в їх наповнюваності згаданих органів за допомогою оптимізації фінансових нормативів бюджетного забезпечення та уточнення формульного розрахунку дотації вирівнювання.

Питання, пов'язані з розробкою концептуальних засад механізмів управління фінансовим забезпеченням територій (регіонів), досліджували вчені В. Авер'янов, В. Бакуменко, Д. Безносенко, О. Коротич, А. Ліпенцев, В. Малиновський, Н. Нижник, Р. Рудніцька, О. Федорчак та інші.

Попри велику кількість наукових публікацій у цій сфері, багато важливих питань і досі залишилися неурегульованими. Йдеться про питання побудови механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування на засадах децентралізації, визначення складових елементів системи такого механізму, правового забезпечення фінансової незалежності територіальних громад та фінансового інструментарію. Зазначені питання залишаються нерозв'язаними й саме тому потребують додаткових досліджень.

Мета статті – з'ясувати, узагальнити та систематизувати основні елементи механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу.

У сучасному світі все більшого поширення набувають багаторівневі системи публічного управління, в яких відносини між рівнями публічної влади будуються на основі чіткого розмежування функцій і повноважень кожного, визначення сфер відповідальності та гарантій їх діяльності. У рамках формування багаторівневого управління особливе місце займає місцевий рівень як найбільш наближений до громадян та їхніх потреб.

У розвинених країнах місцеве самоврядування має велике функціональне

навантаження: воно зміцнює основи народовладдя та громадянського суспільства, створює умови для забезпечення життєвих потреб та інтересів населення, стабілізує політичну систему, є важливим механізмом забезпечення єдності країни. Саме тому розвинений інститут місцевого самоврядування є однією з найбільш надійних гарантій забезпечення ефективності системи багаторівневого управління в Європейському Союзі.

Найважливішим принципом місцевого самоврядування, який є невід'ємним елементом будь-якої демократичної держави та однією з головних її фундаментальних основ, є принцип самостійності. Повнота втілення цього принципу визначається рівнем економічної самостійності територіальних громад та її головним складником – фінансовою самостійністю місцевого самоврядування. Вона тісно пов'язана з процесом фіскальної децентралізації у державі. Децентралізація фінансових повноважень є головною умовою забезпечення незалежності органів самоврядування у сфері фінансів. Зміцнення ж фінансової незалежності місцевого самоврядування необхідно розглядати як наслідок фіскальної децентралізації. Важливими виявами фіскальної децентралізації є не лише деконцентрація суспільних фінансових ресурсів, але й, що значно важливіше, передання частини податкових і бюджетних повноважень центрального уряду органам місцевої та регіональної влади, а також всебічне забезпечення можливості територіальних органів здійснювати власну, відносно незалежну від центру фінансову політику.

Належне функціонування та розвиток місцевих територіальних громад не можливі без чіткої та дієвої системи забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами. Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування має власні цілі, завдання, функції, принципи функціонування та розвитку, а також методи забезпечення поставлених завдань, взаємодія яких забезпечує ефективно функціонування цієї системи, яке ми назвали механізмом. Розглядаючи механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого

самоврядування з точки зору системного підходу, як сукупність пов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів (компонентів), що складають деяке цілісне утворення, враховуючи обов'язкову наявність цільової, функціональної, суб'єктної та інших характеристик соціально-економічних систем, у процесі визначення складників системи механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування доцільно виокремлювати такі елементи як мета цієї системи, принципи, об'єкти, суб'єкти та їх функції, нормативно-правове та інше забезпечення, інструменти, джерела фінансування.

Загальна мета системи механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування – забезпечення соціально-економічного розвитку, підвищення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, задоволення законних потреб та інтересів мешканців територіальних одиниць. Досягнення такої мети можливе завдяки реалізації таких завдань [4; 8; 9]:

- забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами та їх відповідності наявним потребам (формування власної, законодавчо закріпленою, податково-фінансової бази);

- досягнення ефективності використання та оптимальності розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць;

- забезпечення формування ефективної структури територіальних процесів (розвиток соціальної, виробничо-транспортної інфраструктури, ефективно, проте виважене природокористування);

- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування;

- наявність можливостей для розвитку та підтримка підприємництва зі сторони органів місцевого самоврядування;

- нарощення фінансового потенціалу території;

- досягнення стабільності розвитку в довгостроковій перспективі;

- формування можливостей для залучення додаткового капіталу ззовні.

У процесі забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування реалі-

зуються такі основні системні функції: інституційна (полягає в підтримці системного розвитку інституту місцевого самоврядування та зміцненні його фінансових засад); організаційна (відповідає за організацію процесів управління, кооперації і співробітництва під час надання громадянам місцевих суспільних благ); регулююча (базується на правовій регламентації використання грошових коштів місцевих бюджетів); розподільча (полягає у розподілі фінансових ресурсів між напрямками цільового використання); контролююча (відповідає за формування й використання фінансових ресурсів); стимулююча (полягає у створенні таких умов, за яких з'являється зацікавленість щодо збільшення обсягів фінансового забезпечення).

Ефективність механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування досягається за умови дотримання суб'єктами фінансових відносин, у межах конкретної територіальної громади, низки принципів [7, 9], а саме: функціонування механізму як єдності системи; гласності та відкритості у процесі формування й функціонування системи механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування; достовірності даних про наявні фінансові ресурси місцевого самоврядування та територіальних одиниць; ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів; конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

Важливе місце в системі механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування займає нормативно-правове забезпечення, в основі якого – Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, кодекси України (Господарський, Бюджетний, Податковий, Цивільний, Кримінальний, Земельний), накази міністерств, рішення міських, сільських і селищних рад.

Функціонування механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого

самоврядування забезпечують конкретні суб'єкти фінансових відносин різних рівнів і сфер, які керуються багатьма чинниками, у тому числі політичного, економічного і гуманітарного характеру. Основні групи суб'єктів механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування: орган законодавчої влади (Верховна Рада України); органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єкти господарювання; громадські об'єднання; вітчизняні та міжнародні донорські організації; фізичні особи та домогосподарства.

Верховна Рада України визначає бюджетну політику на наступний бюджетний період, розглядає проект, приймає і вносить зміни до закону про Державний бюджет України, здійснює контроль за виконанням закону про Державний бюджет України шляхом заслуховування звіту про його виконання, затверджує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. На практиці ці завдання покладені на Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, зокрема щодо законопроектної роботи підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України.

До основних суб'єктів механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, представлених органами виконавчої влади України, слід віднести Кабінет Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади, які забезпечують усю підготовчу роботу зі складання проектів бюджетів, готують необхідні документи й матеріали до проектів бюджетів, забезпечують виконання бюджетів, здійснюють контроль за їх виконанням, подають звіти про виконання бюджетів тощо.

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування являє собою сукупність заходів, спрямованих на формування та ефективне використання фінансових ресурсів, необхідних для задоволення місцевих потреб, насамперед щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів,

забезпечення своєчасного й достатнього фінансування муніципальних послуг, координації фінансових відносин щодо розвитку територіальних одиниць та підвищення добробуту населення.

Суб'єкти господарювання володіють переважною часткою суспільних фінансових ресурсів і безпосередньо не підпорядковуються органам державного управління і місцевого самоврядування [8, с. 119–125]. Через законодавчо закріплені функції, шляхом введення певних регуляторних норм та організаційних заходів місцеві органи управління забезпечують цільове спрямування ресурсів підприємств, установ, організацій, домогосподарств. Основне призначення громадських об'єднань – здійснення та захист прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів громадян у державних структурах. Вони виступають у відносинах з владою як організована сила узагальнення інтересів та зацікавлені у тому, щоб налагодити партнерські взаємини між елементами системи механізму та підприємствами, установами й організаціями, донорами та широкою громадськістю загалом.

Як показує практика, громадські об'єднання впливають на процес забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, надаючи технічну, організаційну, фінансову підтримку й діляться тими знаннями, уміннями й навичками, яких бракує громаді. Нині для контролю за витрачанням бюджетних коштів та боротьби з корупцією локальні громади озброєні такими інструментами, як візуалізація бюджету та рейтинги прозорості місцевих бюджетів, державні закупівлі через Prozorro, оновлений перелік власності громади, електронна система фінансового управління, регулярні аудити, публічна звітність, антикорупційні програми, запобігання конфліктів інтересів, корупційна експертиза. Важливе значення в розробці та впровадженні таких інструментів мали громадські організації, вітчизняні та міжнародні донорські організації.

Як джерела механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування можна розглядати всі фінан-

сові ресурси, які можуть бути спрямовані на забезпечення потреб певної території, зокрема фінансові ресурси центральних і місцевих органів влади, суб'єктів господарювання, неурядових організацій, міжнародних і донорських організацій, а також фізичних осіб [12, с. 160–163]. Такі джерела фінансування розвитку територіальних одиниць можна класифікувати за різними критеріями.

Відповідно до статті 9 Бюджетного кодексу України доходи місцевих бюджетів класифікуються за такими групами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти. Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. Неподатковими надходженнями визнаються доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження.

Між ланками бюджетної системи різних рівнів доходи розподіляються згідно з загальнодержавними законами, а всередині ланки – відповідно до рішень місцевих органів влади. До закріплених належать доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або за єдиною часткою для всіх регіонів. До регулюючих відносять загальнодержавні податки, які згідно з нормативами відрахувань розподіляються між різними рівнями бюджетної системи [12, с. 160–163]. Розміри відрахувань визначаються Верховною Радою України, з огляду на відповідні соціально-економічні нормативи бюджетної забезпеченості населення і стану місцевих джерел доходів. До власних доходів зараховують місцеві податки і збори, платежі, які встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевим органам влади [12, с. 160–163]. Важливим дохідним джерелом місцевих бюджетів є кошти, які передаються до них з Державного бюджету, які в бюджетній практиці називаються бюджетними трансфертами.

Отже, під інструментами механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування слід розуміти сукупність засобів, необхідних для формування та використання фінансових ресурсів. До найбільш впливових із них можна віднести доходи та видатки місцевих бюджетів, місцеві податки та збори, неподаткові надходження, трансферти, субсидії, дотації, субвенції, пільги та преференції, державні компенсації, державне замовлення, інвестиції, фінансові стимули, кредитні продукти, страхові платежі, програми, проекти соціально-економічного розвитку.

Важливим для розвитку територіальних громад є оптимальне поєднання й системне та узгоджене використання фінансових інструментів усіх суб'єктів. Така узгодженість сприятиме покращенню функціонування об'єктів виробничої і невиробничої сфери, поліпшенню їх економічного та соціального стану на відповідних територіях і зрештою розвитку соціально-економічного середовища функціонування територіальних одиниць. Зазначені вище структурні компоненти механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування можна зобразити у вигляді схеми (рис. 1).

З точки зору розвитку територіальних одиниць важливим елементом досягнення поставлених цілей є стратегія. Її наявність дозволяє чітко прописувати завдання для кожного елемента системи, узгоджувати їх діяльність для досягнення загальної кінцевої мети. Формування стратегії механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування дозволить забезпечити високий рівень мотивації, залучення та координації усіх суб'єктів системи у визначені фінансові процеси. Вона створить передумови для більшого наповнення місцевих бюджетів за рахунок формалізації цілей розвитку територіальних громад та усвідомлення зв'язку між цілями та ресурсами, необхідними для їх досягнення. Водночас ця стратегія не обов'язково має бути оформлена в окремий документ, вона може бути складником комплексних стратегій розвитку територіальних громад.

Надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та відповід-

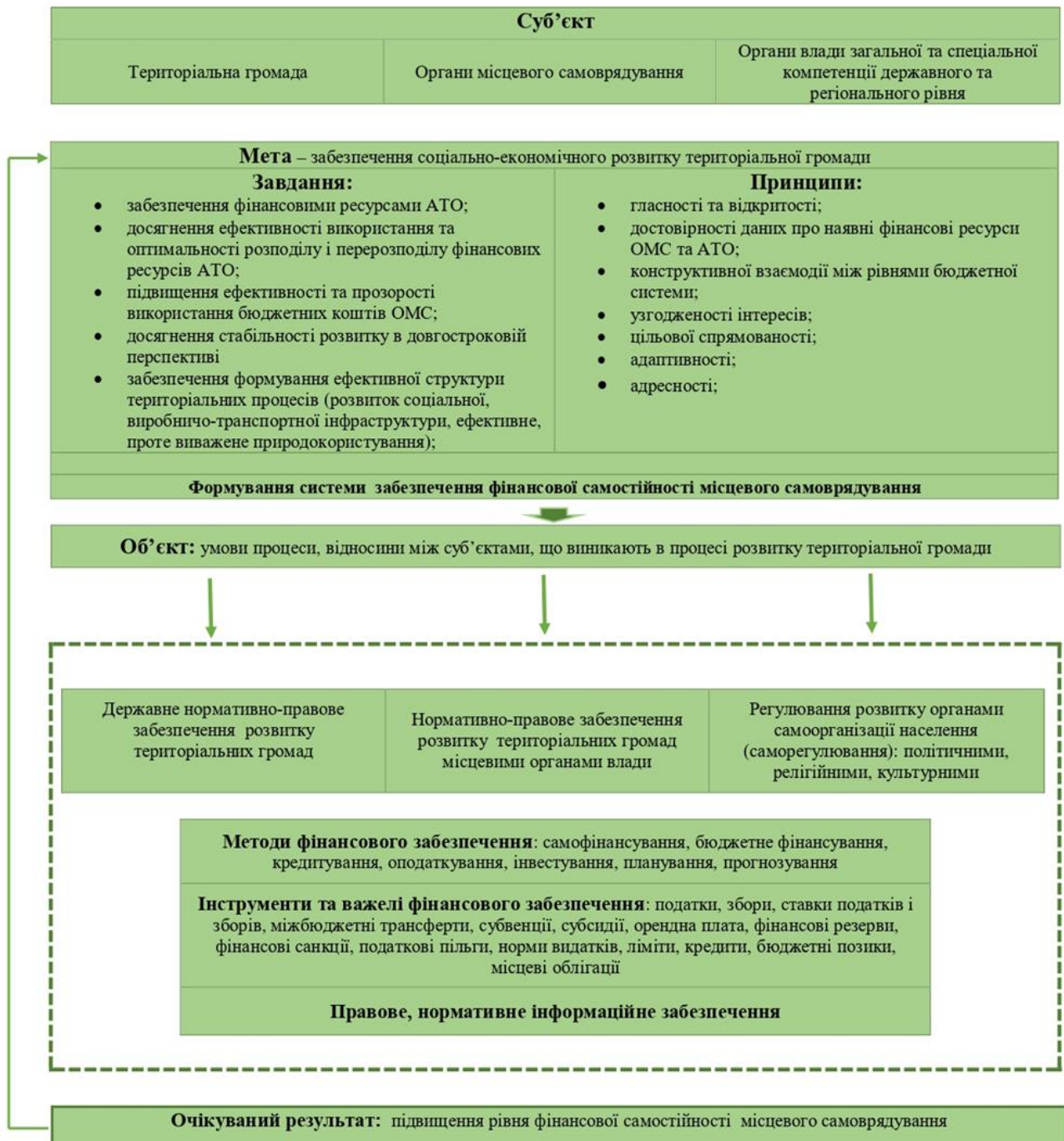


Рис. 1. Механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування
 Джерело: побудовано автором на основі даних [1; 2; 8; 12]

них фінансово-матеріальних ресурсів для їхнього здійснення, що мала місце в Україні до 2015 року, зумовила необхідність проведення реформ за принципом децентралізації з наданням значних повноважень територіальним громадам, наділенням їх більшими ресурсами для місцевого розвитку. При цьому саме фінансову децентралізацію спрямовано на забезпечення

спроможності органів місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. В умовах децентралізації механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування повинен бути заснований на досягненні розумного компромісу між інтересами держави та інтересами територіальних громад. Цей

компроміс може бути досягнутий тільки за умови забезпечення фінансової самостійності територій, яка не суперечить принципам єдності держави.

Висновки і пропозиції. Належне функціонування та розвиток місцевих територіальних громад не можливі без чіткого та дієвого механізму забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами та інструментами для їх ефективного використання. Ефективність функціонування механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування залежить від ступеня результативності взаємодії держави в особі центральних органів влади з одного боку і органів місцевої влади, суб'єктів господарювання та громадських організацій – з іншого. Саме тому розуміння сутності та складових елементів цього механізму є важливим не тільки з наукової точки зору, а й для ефективного здійснення своєї діяльності органами місцевого самоврядування.

Перспективи подальших досліджень стосуються фінансових інструментів розвитку територіальних громад, що будуть застосовуватися в умовах посилення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. С. 1–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20 (дата звернення: 14.03.2021).
2. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ, 2012. 212 с.

3. Бугай Т.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : монографія / за ред. З.С. Варналій. Полтава : ПолтНТУ, 2014. 271 с.
4. Карпінський Б.А., Герасименко О.В. Збалансованість фінансової системи території як один з чинників сталого розвитку. Фінанси України. 2015. № 3. С. 80–88.
5. Копил Б.К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України : дис. к. держ. упр.: 25.00.04. Харків, 2011. 231 с.
6. Кузькін Є.Ю. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи розв'язання. Фінанси України. 2015. № 12. С. 63–72.
7. Мусаєва І.В. Сутність організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону. Ефективність державного управління. 2017. № 3(48). С. 208–215.
8. Сухарська Л.В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. Регіональне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 1. С. 119–125.
9. Трояновський Р.М. Перспективи реформування механізмів фінансового забезпечення сільських територіальних громад в Україні. Причорноморські економічні студії. 2016. № 9(2). С. 103–107.
10. Чубарь О.Г., Машіко К.С. Децентралізація і фінансове забезпечення територіальної громади. Науковий вісник Ужгородського університету: Економіка. 2016. № 1(47). С. 419–426.
11. Шибаєва Н.В. Складові процесу децентралізації в Україні. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства: Економічні науки. 2016. № 3. С. 205–216.
12. Шульц Е.П. Фінансові ресурси місцевого самоврядування. Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. 2016. № 2(49). С. 160–163.

Pylypenko Ya. Mechanism for ensuring financial independence of local self-government

The article examines the theoretical aspects of the essence of the concept of financial independence of local government. It is substantiated that the most important principle of local self-government, which is an integral element of any democratic state and one of its main fundamentals, is the principle of independence. The completeness of the implementation of this principle is determined by the level of economic independence of territorial communities and its main component – the financial independence of local government.

It is substantiated that the functioning and development of local territorial communities is impossible without a clear and effective system of providing these economic units with sufficient financial resources. The key elements of the system of financial support of local self-government are identified and systematized: subjects, objects, tools, sources of financing.

The author's definition of the concept "mechanism of ensuring the financial independence of local self-government" is given. The main functions and tasks of the system of financial support of local self-government are highlighted. It was established that the excessive centralization of powers of executive bodies and relevant financial and material resources for their implementation, which took place in Ukraine until 2014, necessitated reforms based on the principle of decentralization with significant powers to local communities, giving them greater financial resources for local development.

At the same time, it is financial decentralization aimed at ensuring the ability of local governments to address issues of local importance independently, at their own expense. Today in Ukraine there is an active formation of the mechanism of financial support of local self-government. In the context of decentralization, this mechanism should be based on reaching a reasonable compromise between the interests of the state and the interests of territorial communities. This compromise can be reached only if the financial independence of the territories is ensured, which does not contradict the principles of state unity.

Key words: *decentralization, local self-government, territorial community, financial independence, financial resources.*

УДК 351:347.132.15

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.37>**С. П. Потеряйко**

кандидат військових наук, доцент,
заступник начальника науково-організаційного відділу
Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ В ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У науковій статті розглянуто проблемні питання щодо функціонування правового механізму державного управління в єдиній державній системі цивільного захисту. Визначено, що нині важливою умовою розвитку національної безпеки України є створення обставин безпечної життєдіяльності населення країни. Зазначено, що важливою функцією держави є цивільний захист, який реалізується, зокрема, шляхом захисту населення від надзвичайних ситуацій з метою їх запобігання, ліквідації наслідків і надання допомоги постраждалим.

В сучасних умовах рішенням керівництва держави здійснюються заходи щодо реформування сектору безпеки та оборони загалом і єдиної державної системи цивільного захисту зокрема. Триває перебудова центрального державного органу влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, – Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Аналіз законодавства України зі сфери цивільного захисту засвідчив наявність в окремих нормативно-правових актах прогалин, розбіжностей і невизначеностей. Зокрема, це стосується питань щодо розмежування завдань між органами державного управління функціональної та територіальної підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх взаємодії.

Спираючись на положення чинних законодавчих актів, у науковій статті запропоновано додаткові заходи, які мають виконувати органи державного управління та сили цивільного захисту під час реагування на надзвичайні ситуації. Основним завданням органів управління та підрозділів цивільного захисту під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у надзвичайних ситуаціях визначено порятунок людей, збереження їх життя та здоров'я.

Встановлено, що правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту потребує удосконалення шляхом внесення змін і доповнень до правової бази зазначеної сфери, зокрема, до Кодексу цивільного захисту України та Положення про єдину державну систему цивільного захисту щодо уточнення та розмежування завдань між органами державного управління функціональної та територіальної підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, деталізації сутності поняття «реагування на надзвичайні ситуації».

Ключові слова: єдина державна система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, органи державного управління, правовий механізм, сектор безпеки та оборони.

Постановка проблеми. Нині важливою проблемою державності країни є реалізація її головної функції – створення сприятливих умов для безпечної життєдіяльності її громадян. Попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного, природного, соціального, а наразі й військового характеру з метою збереження життя та здоров'я

людей, забезпечення сталого розвитку країни є одним зі складників національної безпеки держави.

Для реалізації зазначеної функції держави затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки та оборони України (далі – Концепція), метою якої є створення безпекових та оборонних спроможностей країни, що є базисом національної системи реагування на НС. Визначену мету планується реалізувати шляхом

виконання комплексу завдань, зокрема, удосконаливши єдину державну систему цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) для її ефективного функціонування шляхом приведення у відповідність зі стандартами Європейського Союзу, що дає змогу гарантовано забезпечити адекватне і гнучке реагування на весь спектр загроз національній безпеці України [1].

Отже, наразі в Україні існує проблема щодо відповідності результатів функціонування ЄДСЦЗ у її нинішньому вигляді викликам і загрозам українському суспільству, що частіше пов'язано із недоліками правового механізму державного управління в цивільному захисті (далі – ЦЗ). Оцінювання результатів виконання цієї функції органами державної влади не можливо виконати без детального аналізу теперішнього стану ЄДСЦЗ і правового забезпечення зазначеної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці в галузі науки державного управління приділяють увагу дослідженню проблемних питань державного управління у сфері ЦЗ загалом і ЄДСЦЗ зокрема. Так, О. Лещенко дослідив стан ЄДСЦЗ як складника системи забезпечення національної безпеки, проаналізував досвід України щодо забезпечення ЦЗ в умовах конфлікту гібридного типу, визначив шляхи перетворення зазначеної системи у сучасному безпековому середовищі, пріоритети подальшого удосконалення законодавчої, нормативно-правової бази та організаційного забезпечення ЦЗ у системі національної безпеки [2, с. 3].

Розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) з погляду стратегії національної безпеки має підвищити її спроможності щодо ефективного управління ЄДСЦЗ. У зв'язку із зазначеним І. Неклонський і Д. Соколов запропонували математичну модель, в якій процеси описано математичними методами дослідження операцій, що забезпечує обґрунтування рішення щодо підвищення ефективності діяльності зазначеної системи в різних режимах її функціонування [3, с. 82–83].

С. Андреев визначив стан інституційного забезпечення діяльності ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсис-

тем, постійних і координаційних органів, запропонував напрями та механізми інституціонального вдосконалення зазначеної системи [4, с. 15].

Актуальну наукову задачу в державному управлінні щодо формування нової організаційної структури в управлінні системою ЦЗ України виокремили В. Квашук та Ю. Рак, які розробили та презентували інформаційну модель зазначеної структури на основі критерію «централізація-децентралізація» [5, с. 92].

Н. Клименко провела аналіз основних завдань ЄДСЦЗ, її складників у різних режимах функціонування (повсякденного, підвищеної готовності, НС, надзвичайного стану) і завдань, які система виконує у випадку їх запровадження. Авторка детально розглянула дії органів державного управління зазначеної системи під час загрози та виникнення НС, проведення рятувальних робіт [6, с. 98–100].

Актуальну наукову проблему щодо розробки шляхів модернізації системи ЦЗ і вдосконалення державного управління в зазначеній сфері розглянув А. Любінський. Такими шляхами автор у статті, зокрема, визначив покращення оснащення сил ЦЗ новою сучасною технікою, озброєнням і запровадження передових технологій ведення аварійно-рятувальних робіт, розмінування територій, удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері ЦЗ, узагальнення міжнародного досвіду створення та функціонування систем державного управління в умовах НС, впровадження новітніх інформаційних технологій [7, с. 104–108].

Є. Романенко проаналізував стан функціонування ЄДСЦЗ, визначив основні проблеми державного управління її структурними елементами на всіх рівнях, розкрив ключові проблеми в діяльності ДСНС щодо безпосереднього управління ЄДСЦЗ, довів необхідність її реформування [8, с. 38].

Проблемним питанням сучасного стану ЄДСЦЗ, на думку науковців [9, с. 11], є структура органів управління, їхні повноваження, функції та завдання. Автори запропонували внести зміни та доповнення у Кодекс цивільного захисту України (далі – Кодекс) щодо створення системи управління в цивільному захисті та

порядку призначення керівника робіт із ліквідації наслідків НС й утворення штабу. Однак проблемні питання щодо функціонування правового механізму в ЄДСЦЗ, на наш погляд, потребують більш ретельного наукового дослідження.

Мета статті – на основі аналізу попередніх наукових праць, законодавства сфери ЦЗ виявити проблемні питання щодо функціонування правового механізму державного управління в ЄДСЦЗ і запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 року № 11 затверджено Положення про ЄДСЦЗ (далі – Положення). У ньому зазначено, що ЄДСЦЗ складається з функціональних і територіальних підсистем, які постійно діють [10]. У Положенні визначено, що функціональні підсистеми ЄДСЦЗ (далі – функціональні підсистеми) створюються центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення і територій від НС, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил ЦЗ до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС. Територіальні підсистеми ЄДСЦЗ (далі – територіальні підсистеми) створюються з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у відповідному регіоні.

В основному законодавчому акті, що регулює правові відносини у сфері ЦЗ, – Кодексі визначено складники захисту населення і територій від НС (розділ IV), а саме [11] «оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення ЦЗ; укриття населення у захисних спорудах ЦЗ та евакуаційні заходи; інженерний, радіаційний, хімічний, медичний, біологічний і психологічний захист, забезпечення санітарного та епідемічного добробуту населення; навчання населення діям у НС». Тобто реагування на НС, проведення аварійно-рятувальних робіт не належать до захисту населення і територій від НС.

Отже, ґрунтуючись на вказаних нормативно-правових актах, зазначимо, що функціональна та територіальна підсистеми ЄДСЦЗ створюються з метою провадження заходів щодо захисту населення і територій від НС, а функціональна підсистема використовується ще й для забезпе-

чення готовності підпорядкованих їй сил ЦЗ до дій за призначенням.

Відповідно до статті 8 Кодексу завданнями ЄДСЦЗ визначено, зокрема, захист населення у разі виникнення НС, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації їх наслідків. У зв'язку з цим постають питання: «Які органи управління та сили здійснюють безпосереднє реагування на НС, якщо це не передбачено метою створення згаданих підсистем?», «Чи враховано усі заходи, які мають виконуватися органами управління та силами ЦЗ під час реагування на НС?».

Статтею 24 Положення визначено основні завдання, які виконуються ЄДСЦЗ за режимами її функціонування, зокрема, в режимі НС: «Організація робіт із локалізації та ліквідації наслідків НС, залучення для цього необхідних сил і засобів» [10, ст. 24, п. 3]. Однак розмежування зазначених завдань між підсистемами ЄДСЦЗ у Положенні не розкрито. Зазначене свідчить про наявні недоліки у правовому механізмі, що забезпечує функціонування ЄДСЦЗ.

Також вважаємо, що не у повному обсязі визначено сутність реагування на НС, що викладено у п. 37, ст. 2 Кодексу. На нашу думку, реагування на НС додатково має включати «інформування та оповіщення про загрозу або виникнення НС; переведення органів управління та сил ЦЗ в режими підвищеної готовності та НС; дії органів управління та сил ЦЗ у режимах підвищеної готовності та НС; управління під час ліквідації наслідків НС, залучення сил ЦЗ і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт; взаємодію органів управління та сил ЦЗ; організацію основних видів забезпечення в зазначених умовах» [12, п. 3].

Ґрунтуючись на засадах статті 3 Конституції України, де, зокрема, визначено, що «людина, її життя, здоров'я і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», вважаємо, що основним завданням органів управління та сил ЦЗ підсистем ЄДСЦЗ в умовах НС є порятунк населення та надання йому допомоги. Отже, встановлено, що правовий механізм державного управління у сфері ЦЗ потребує удосконалення шляхом внесення змін

і доповнень до правової бази зазначеної сфери.

Висновки і пропозиції. Окреслено наукову проблему, сутність якої полягає в необхідності реформування сектору безпеки і оборони загалом і ЄДСЦЗ зокрема. Проведений аналіз попередніх наукових праць свідчить про те, що стан ЄДСЦЗ як складника забезпечення національної безпеки в умовах конфлікту гібридного типу не відповідає сучасним викликам українському суспільству. Система ДСНС як центральний орган державної влади, який реалізує політику у сфері ЦЗ, потребує реорганізації та розвитку, зокрема, шляхом удосконалення її нормативно-правового забезпечення.

Науковцями, які провадять дослідження із розглянутої проблематики, запропоновано сформувати нову організаційну структуру в управлінні системою ЦЗ, напрями щодо удосконалення дій органів державного управління в різних режимах їх функціонування. Отже, погляди науковців збігаються щодо нагальної потреби модернізації системи ЦЗ і вдосконалення державного управління в цій сфері.

Детальний аналіз законодавчих актів, які регламентують діяльність органів державного управління у сфері ЦЗ, засвідчив про наявність прогалин і невідповідностей, зокрема, щодо функціонування та взаємодії між складниками функціональної та територіальної підсистем ЄДСЦЗ у режимах підвищеної готовності та НС, особливо під час підготовки та реагування на НС. Запропоновано додаткові заходи, що мають виконувати органи управління та сили ЦЗ під час реагування на НС, в яких порятунок життя та надання допомоги населенню визначено їх центральним і найбільш важливим завданням.

Встановлено, що правовий механізм державного управління у сфері ЦЗ потребує удосконалення шляхом внесення змін і доповнень до правової бази зазначеної сфери, зокрема до п. 37 ст. 2 Кодексу щодо визначення поняття «реагування на НС» і ст. 24 Положення щодо уточнення та розмежування завдань між органами управління підсистем ЄДСЦЗ у різних режимах функціонування, зокрема щодо реагування на НС.

Список використаної літератури:

1. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони : Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 04.03.2016. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text> (дата звернення: 24.02.2021).
2. Лещенко О.Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 21.01.01 «Основи національної безпеки держави (політичні науки)» / Нац. ін-т. стратегіч. дослідж. Київ, 2020. 21 с.
3. Неклонський І.М., Соколов Д.Л. Математична модель діяльності системи цивільного захисту в різних режимах функціонування. *Проблеми надзвичайних ситуацій. Науковий журнал*. Вип. 24, 2016. С. 82–86.
4. Андреев С.О. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту : дис. д-ра наук держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Нац. акад. держ. упр. при Презид. Укр. Київ, 2017. 552 с.
5. Квашук В.П., Рак Ю.П. Система цивільного захисту та безпеки держави, проектно-орієнтоване управління: компетентнісний підхід. *Вісн. Львів. держ. ун-ту безпеки життєдіяльн.* : зб. наук. пр. Львів : ЛДУБЖД. 2013. № 7. С. 92–99.
6. Клименко Н.Г. Єдина державна система цивільного захисту: складники, завдання та режими функціонування. *Інвестиції: практика та досвід*. № 3/2015. С. 95–100.
7. Любінський А.М. Сучасний стан і перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 43. С. 104–109.
8. Романенко Є.В. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління. Науковий журнал*. № 3(29), березень 2016 року. С. 38–46.
9. Белікова К.Г., Потеряйко С.П. Удосконалення правового та організаційного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. *Публічне управління та адміністрування на сучасному етапі державотворення* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (24 жовтня

- 2019 року, м. Київ). Київ : КНТЕУ, 2019. С. 10–12.
10. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.02.2021).
11. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 24.02.2021).
12. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.02.2021).

Poteriaiko S. Issues related to the functioning of the legal mechanism in the unified national system of civil protection

The paper examines problematic issues on functioning of the public administration legal mechanism in the Unified National System of Civil Protection. The study determined the creation of conditions for the safe functioning of the country's population as an important factor for the development of the national security of Ukraine nowadays. It is highlighted that civil protection is an important function of the state, which is aimed at protecting of the population from disasters through emergency prevention, response and providing assistance for victims.

In the current context, measures are being taken by the leadership of the state to reform the security and defence sector in general and the Unified State System of Civil Protection, in particular. The restructuring of the central state body – the State Emergency Service of Ukraine, which implements the national policy in civil protection, is under way.

Analysis of civil protection legislation of Ukraine highlighted gaps, disagreements and uncertainties in individual legal and regulatory acts. In particular, it concerns the delineation of tasks between the state administrative bodies of the functional and territorial subsystems of the Unified National System of Civil Protection and their interaction, as well.

Based on existing legislation, additional measures are proposed to be implemented by both public administrative bodies and civil protection forces during emergency response. The main task of the administrative bodies and civil protection units carrying out rescue and other urgent work during emergency response is to save people, to protect their lives and health.

It is stated that the legal mechanism of public administration in civil protection needs to be improved through changes and additions to the legal base in particular to the Code of Civil Protection of Ukraine and the Regulations on the Unified National System of Civil Protection related to clarifying and delineating the tasks between the state administrative bodies of the functional and territorial subsystems of the Unified National System of Civil Protection and specification of the concept "emergency response".

Key words: *Unified National System of Civil Protection, emergency, public administrative bodies, legal mechanism, security and defence sector.*

УДК 338.242

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.38>

Т. О. Слободенюк

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ МОДЕЛІ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізований досвід організації і функціонування моделі сервісно-орієнтованої держави. Високий ступінь актуальності питань надання публічних послуг у системі публічного управління дає підстави говорити про необхідність подальшого дослідження досвіду практичного використання технологій, процесів і процедур їх надання населенню державними і самоврядними органами влади, зокрема країн Західної Європи, та можливостей його імплементації в українському публічно-управлінському середовищі.

Автор наголошує, що для практики України є важливим приклад аналогічного процесу становлення сервісних держав у країнах Скандинавії, а саме членів ЄС Швеції та Данії, де сформовані держави добробуту. Скандинавська модель сервісної держави побудована на основі системи сервісного адміністрування, де адміністрації державних органів влади представлені як служби сервісу, які сприяють утвердженню у свідомості громадян уявлення про те, що органи державної влади є структурами, що надають якісні послуги громадянам.

Визначено, що ідея адміністрації як служби сервісу – це нове розуміння державних органів як структур, які надають послуги громадянам, що передбачає відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, а саме: консультаційні послуги з питань державних послуг; створення електронної системи надання послуг через офіційний сайт органів влади; створення при кожному органі влади служби контролю якості послуг шляхом опитування населення, постійного моніторингу ступеня задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит та розробка рекомендацій для підзвітних відомств.

Інтерес до цієї теми актуалізується в аспекті ідей корпоративізму та неокорпоративізму. Він зумовлений специфікою політичної системи і організацією місцевого самоврядування в досліджуваних країнах, що дозволило сформулювати перелік завдань перед системою публічних органів влади України.

Автором визначено, що основними викликами, які стоять перед Україною, є удосконалення законодавчої бази; створення альтернативних систем надання публічних послуг; якісна підготовка керівників і фахівців сфери публічного управління; запровадження відповідних інформаційних технологій і модернізація публічної служби в напрямі удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу та оцінки показників їхньої діяльності.

Ключові слова: *сервісно-орієнтована держава, адміністративні послуги, соціальні послуги, публічне управління, корпоративізм і неокорпоративізм, електронне врядування.*

Постановка проблеми. У Конституції України зафіксовано соціальний статус держави Україна, а перед українським суспільством стоїть мета формування моделі сервісно-орієнтованої держави. Для розв'язання цього завдання необхідне врахування іноземного досвіду, який дозволить поставити перед системою публіч-

них органів влади України певний перелік завдань щодо забезпечення якості надання публічних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізом досвіду європейських країн у формуванні моделі сервісно-орієнтованої держави у вітчизняній науці займаються В.А. Телицька [1], О.В. Власенко [2], О.М. Буханевич [3; 4], С.Б. Жарая [5], Ю. Жук [6],

М.О. Репецька [7], О.Г. Циганов [8], Є.О. Легеза [9].

Високий ступінь актуальності питань надання публічних послуг у системі публічного управління дає підстави говорити про необхідність подальшого дослідження досвіду практичного використання технологій, процесів і процедур їх надання населенню державними і самоврядними органами влади, зокрема країн Західної Європи, та можливостей його імплементації в українському публічно-управлінському середовищі.

Мета статті – здійснити аналіз скандинавського досвіду формування моделі сервісно-орієнтованої держави, на основі якого поставити перед системою публічних органів влади України пріоритетні завдання щодо забезпечення якості надання публічних послуг.

Виклад основного матеріалу. Теорія адміністративних послуг запозичена з досвіду розвинених держав Європи (Швеція, Фінляндія, Нідерланди, Великобританія та інші), де у 80-х роках ХХ ст. набула поширення доктрина «нового публічного менеджменту» і змінилися пріоритети діяльності органів державної влади. Ця доктрина запровадила ідеологію «служіння», тобто надання послуг громадянам [8, с. 112]. Цікавим є те, що в Україні сприйняття цієї доктрини стало поштовхом до формування системи послуг для «заробляння додаткових коштів для державного бюджету» органами державної влади і місцевого самоврядування, а також державними та комунальними установами. Поряд із цим у європейському законодавстві застосовується поняття «соціальні послуги, які становлять загальний інтерес» (Social services of general interest), що стосуються системи соціального забезпечення, а також низка інших важливих послуг, які надаються безпосередньо особі та відіграють превентивну роль [10].

У цьому контексті цікавим є науковий інтерес до процесу становлення сервісних держав у країнах Скандинавії, а саме до членів ЄС Швеції та Данії, де сформовані держави добробуту. Цей інтерес актуалізується в аспекті ідей корпоративізму та неокорпоративізму, зокрема в питаннях

суспільно-політичної ідеології як принципу управління суспільними справами, моделі взаємодії держави з громадянським суспільством, суб'єкти якого мають право і можливість у певний спосіб впливати на прийняття життєво важливих політичних рішень та отримувати якісні публічні послуги.

Використання принципів корпоративізму і неокорпоративізму у системі публічного управління спонукає до створення нової її інституціональної архітектури на засадах децентралізації, що забезпечує трансформацію феномену класичної бюрократії у феномен демократичного корпоративного управління [11, с. 241–242]. Особливість скандинавського корпоративізму зумовлена місцевою специфікою взаємодії між корпораціями та державою та її органами. Ця специфіка зумовила притаманну скандинавам політичну систему, в якій сформувалися організовані групи інтересів, спроможні браи участь у прийнятті державних управлінських рішень, де відображаються інтереси їх соціальних груп через систему впливу на формування і реалізацію державної політики в різних сферах суспільного життя [12].

Для скандинавської моделі сервісної держави притаманна система сервісного адміністрування, де адміністрації державних органів влади представлені як служби сервісу, які сприяють утвердженню у свідомості громадян уявлень про те, що органи державної влади у системі публічного управління сприймаються не як державні інституції, а як структури, що надають якісні послуги громадянам [13, с. 13–14].

Ідея адміністрації як служби сервісу – це нове розуміння державних органів як структур, які надають послуги громадянам, що передбачає відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню (консультаційні послуги з питань державних послуг; створення електронної системи надання послуг через офіційний сайт органів влади, де розміщені правила, вимоги, порядок надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків та інших супутніх документів; створення при кожному органі влади служби контр-

олю якості послуг шляхом опитування населення, постійний моніторинг ступеня задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств) [14].

Політолог А. Сіарофф, досліджуючи феномен «австро-скандинавського корпоративізму», визначав норвезьку та шведську держави як приклад дієвого функціонування корпоративної форми державного устрою [15, с. 305]. Швеція і Данія як сервісні держави мають такі спільні риси скандинавського корпоративізму:

- функціонування інститутів у системі публічного управління на засадах орієнтаційної діяльності на громадян як на клієнтів якісних публічних послуг [11, с. 243];

- взаємоінтеграція корпорацій з органами публічної влади, що сприяє створенню системи публічного управління як корпоративної, у якій її суб'єкти залучені до підготовки та реалізації політики держави шляхом активізації обговорення, консультування, досягнення консенсусу [16];

- наявність домінантної політичної партії у складі партійної системи, яка відображає цінності соціал-демократії як політичної ідеології, а також існування консенсусного підходу до вироблення політичного курсу держави та функціонування механізмів проведення регулярних консультацій органів державної влади з політичними партіями, профспілками, бізнесом з питань державної політики [11, с. 244];

- провідна роль держави як головного суб'єкта системи публічного управління у регулюванні ринку і забезпеченні соціального захисту та персоналізації відносин між політичними елітами [17, с. 6–7];

- реалізація політики повної зайнятості населення, вирівнювання доходів населення за рахунок оновлення податкової системи, перерозподіл бюджетних коштів на користь чисельних соціальних програм, доступність соціальних гарантій усім верствам населення, високі соціальні стандарти;

- створення у складі державної інституції служби контролю за якістю надання послуг населенню;

- існування спеціалізованих служб допомоги населенню (за контрактом із приватними структурами) з метою надання консультацій щодо отримання всього спектру публічних послуг [11, с. 244];

- впровадження електронної системи надання послуг на офіційних сайтах державних інститутів та муніципалітетів [13, с. 16–17].

Цікавим є досвід скандинавських країн щодо розв'язання економічних, соціальних і політичних проблем за умов досягнення консенсусу та узгодження інтересів різних соціальних груп, що дозволяло Швеції і Данії демонстрували економічну і соціальну стабільність, які дають змогу навіть за умов ринкової економіки та управлінської демократії співіснувати протилежним інтересам завдяки взаєморозумінню та співпраці. Властивий для Скандинавії соціальний корпоративізм, на засадах якого сформовано скандинавський тип місцевого врядування, зумовлений відкритістю системи найму на державну службу та практичною реалізацією принципів прозорості й відкритості для громадян. У цих країнах адміністративна структура дуже децентралізована [18, с. 19].

Скандинавська модель місцевого самоврядування окреслює потреби громадян у сфері надання послуг через визначення стандартів, форм контролю і санкцій. Їх перегляд ініціюють громадяни як суб'єкти системи публічного управління. Органи публічної влади відійшли від безпосереднього надання послуг і переорієнтували власні можливості. Різні форми участі громадян у прийнятті рішень публічних органів влади сприяють зміні їх ролі як звичайного «споживача».

Сутність скандинавської моделі неокорпоративізму становлять соціал-демократичні принципи, зокрема високий рівень правової захищеності публічного службовця, жорсткі норми трудового права, орієнтовані на збереження робочих місць, високий законодавчо встановлений мінімум оплати праці, відносно невелика її диференціація [19].

У Данії досить потужний профспілковий рух, що є ознакою розвинутого громадянського суспільства. Всі політичні пропозиції поширюються серед відповід-

них організацій для їх подальшого розгляду. Значні повноваження щодо прийняття політичних рішень делегуються центральним або регіональним радам, у яких ці організації мають вирішальний вплив. Існує і суттєва мережа неформальних контактів між організаціями ринку праці, урядом та центральними адміністративними органами. Цей інституційний механізм відіграє важливу роль щодо забезпечення населення країни якісними публічними послугами [20, с. 118–134].

Швеція вважається яскравим прикладом держави, де громадські організації завдяки кооперації та консенсусу вирішують найважливіші суспільні проблеми, починаючи від зайнятості населення і закінчуючи пенсійною реформою. Шведська «соціальна» модель неокорпоративізму [21, с. 12] була однією з найуспішніших і найбільш результативних, а організації артикуляції та захисту інтересів – профспілки та асоціації роботодавців – справили значний вплив на публічну політику. Але вона суттєво змінилася у 90-х рр. ХХ ст. Основні корпоративні інститути вийшли із процесу трипартитських договірних відносин і, на відміну від сусідніх країн – Данії та Норвегії, – корпоративізм не трансформувався в інші форми колективної взаємодії.

Скандинавські країни відомі у світі своїми успіхами щодо впровадження технологій електронного врядування. Відповідно до звіту ООН щодо аналізу показників Індексу готовності країн до електронного врядування (далі – Індекс) Швеція (Індекс – 0,9157), Данія (Індекс – 0,9134), Норвегія (Індекс – 0,8921) очолювали рейтинг країн, які активно впроваджували технології е-врядування [22].

У Швеції функціонування електронного уряду регулюється загальними законами і законами про публічну адміністрацію. Електронний комунікаційний процес у цій країні є ефективним і придатним до застосування, доступним для громадян у всіх регіонах країни. Суспільна інформація та послуги в міру можливості є доступним електронним засобом 24 години на добу 7 днів на тиждень. У цьому полягає головна мета політики шведського уряду щодо публічного адміністрування.

Реалізація цієї моделі електронного врядування спрямована на підсилення демократії і участі громадян у процесах розробки політичного курсу та ухвалення рішень [11, с. 249].

У Швеції відповідальними за впровадження урядової політики електронного врядування є органи державної влади та низка відносно автономних суспільних агентств, у яких уряд визначає цілі, розподіляє ресурси, призначає менеджерів і оцінює результати. Суспільні агентства використовують власні ресурси для реалізації послуг громадянам. Відповідно до «мінімалістської стратегії» уряду він використовує систему електронного уряду, обмежуючись лише формулюванням основних цілей, усуває перешкоди у вигляді правових бар'єрів і підтримує агентства шляхом надання їм рекомендаційних матеріалів і певних методик, а також забезпечує становлення необхідної загальної інфраструктури електронного уряду [23, с. 164–165].

Координацію діяльності щодо забезпечення функціонування технологій електронного врядування в системі публічного адміністрування уряд доручив Агентству з питань державного управління Швеції, яке забезпечує тісну співпрацю з іншими суспільними агентствами. Вона спрямована на розвиток методів, директив і угод та виконання спільних проектів. У подальшому зусилля Агентства з питань державного управління Швеції було об'єднано з «Агентством адміністративного розвитку – VERVA» [24] з метою модернізації та розвитку шведського публічного адміністрування за такими напрямками: «Організаційний розвиток і якісне управління»; «Накопичення досвіду та набуття знань кращих інформаційно-комунікаційних практик»; «Організація освітніх тренінгів»; «Координація здійснення державних закупівель у галузі інформації та комунікаційних технологій» [11, с. 250].

Політичним здобутком шведської держави стало розуміння в суспільстві того, що електронна демократія – це форма суспільно-політичної організації, яка притаманна інформаційному суспільству і поєднує в собі властивості безпосередньої та референдумної демократії, а також

можливості інформаційних технологій, тобто основні рішення приймають безпосередньо громадяни шляхом проведення плебісцитів в інформаційній мережі, громадянам же належать законодавча ініціатива та право контролю за дотриманням законності.

Шведська сервісна держава функціонує на засадах «три D»: Dialog, Discussion, Decision (діалог, обговорення і вирішення). Основними принципами побудови електронного уряду у Швеції стало надання послуг у будь-який момент часу, наявність єдиних технічних стандартів і взаємосумісності (електронні додатки повинні задовольняти принципи загальної архітектури систем ідентифікації, безпеки, дизайну), а також забезпечення конфіденційності і виконання правил інформаційної безпеки, беззастережна орієнтація на думку громадян у процесі реалізації нововведень [22].

Висновки і пропозиції. Отже, зарубіжний досвід забезпечення якості публічних послуг ставить перед системою публічних органів влади України певний перелік завдань:

– удосконалення законодавчої бази у сфері надання якісних публічних послуг населенню;

– створення альтернативних систем надання публічних послуг;

– підготовка керівників і фахівців сфери публічного управління зі здійснення якісно-орієнтованого формування публічних послуг та їх надання;

– розгалужене запровадження інформаційних технологій з метою більш повного і якісного задоволення потреб громадян і надання їм публічних послуг державними органами з використанням електронних мереж;

– модернізація публічної служби в напрямі удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу та оцінки показників їхньої діяльності, що сприятиме покращенню якості надання публічних послуг органами влади.

Список використаної літератури:

1. Телицька В.А. Практика надання адміністративних послуг населенню органами влади в Німеччині та Польщі. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecde_2012_6_34.pdf.

2. Власенко О.В. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади. *Полтава : Полт. НТУ*. 2009. 288 с.
3. Буханевич О.М. Закордонний досвід надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2014. № 6(96). Частина 2. Книга 1. С. 222–229.
4. Буханевич О.М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету, Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 12. Т. 1. С. 120–122.
5. Жарая С.Б. Досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua.
6. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 1. С. 59–68.
7. Репецька М.О. Зарубіжний досвід функціонування системи електронних адміністративних послуг та його впровадження в Україні. *Наше право*. 2014. № 5. С. 175–181.
8. Циганов О.Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 111–114.
9. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади, та його впровадження в діяльність міліції України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2010. № 3. С. 15–18.
10. Seerden R. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=5i0O2bJJY3wC&pg=PA5&dq=&hl=uk&sa=X&ei=XrkwVYnv=opera ge&q>.
11. Євсюкова О.В. Формування механізмів управління розвитком сервісної держави в умовах суспільних трансформацій : дис. д-ра наук з дер. упр.: 25.00.02. Київ. 2020. 467 с.
12. Ingebritsen Ch. Scandinavia in World Politics. *Rowman & Littlefield Publishers, Maryland*. 2006. 128 p.
13. Іщенко А.М., Литвин Н.В. Актуалізація та імплементація зарубіжного досвіду реформування державного управління. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4(56). С. 13–17.
14. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управ-

- ління: досвід зарубіжних країн. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wpcontent/uploads/2013/11/2012-2-4.pdf>.
15. Molina O., Rhodes M. Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept. *Annual Review of Political Science*. 2002. № 5. P. 305–331.
 16. Central Government Communication Policy / Norwegian Ministry of Government Administration and Reform. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/informasjonspolitikk/statkompol_eng.pdf.
 17. Niven P.R. Balanced Scorecard. Step-by-step. Maximizing Performance and Maintaining Results. *Hoboken, New Jersey*. 2006. 339 p.
 18. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія / за заг. ред. проф. В.Л. Федоренка. Київ : Видавництво: Ліра К. 2018. 380 с.
 19. Жадан О.В. Порівняльний аналіз світових моделей соціально-трудоових відносно. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_41.
 20. Anthonsen M., Lindvall J., Schmidt-Hansen U. Social Democrats, Unions and Corporatism: Denmark and Sweden Compared. *Party Politics*. 2011. № 17(1). P. 118–134.
 21. Privatisation of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions and Service Quality in Europe / ed. by Ch. Hermann, J. Flecker. *New York: Routledge*. 2012. 214 p.
 22. E-Government Development Index. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overviewx>.
 23. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / за заг. ред. С.А. Чукут. К., 2008. 200 с.
 24. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг. *Вісн. Харків. нац. ун-ту. Серія «Право»*. 2009. № 841. С. 88–91.

Slobodeniuk T. European experience in implementing the service state model in Ukraine

The article analyzes the experience of organization and functioning of the service-oriented state model. The high degree of relevance of public services in the public administration system, gives grounds to talk about the need for further study of the experience of practical use of technologies, processes and procedures for their provision to the population by state and local authorities, including Western Europe and opportunities for its implementation in the Ukrainian public environment.

The author emphasizes that for the practice of Ukraine is an important example of a similar process of formation of service states in the Scandinavian countries, namely the EU members Sweden and Denmark, where welfare states are formed. The Scandinavian model of the service state is based on a system of service administration, where public administrations are presented as service services that promote the established in the minds of citizens the idea that public authorities are structures that provide quality services to citizens.

It is determined that the idea of administration as a service is a new understanding of state bodies as structures that provide services to citizens, which provides for the opening of specialized services to help the population, namely: consulting services on public services; creation of an electronic system for providing services through the official website of the authorities; creation of a service to control the quality of services at each government body by surveying the population, constant monitoring of the degree of satisfaction of the population with the services provided, development and improvement of a system of indicators for assessing the quality of services.

Interest in this topic is relevant in the aspect of the ideas of corporatism and neo-corporatism, due to the specifics of the political system and the organization of local self-government in the studied countries, which allowed to formulate a list of tasks for the public authorities of Ukraine.

The author identifies that the main challenges facing Ukraine are: improving the legal framework; creation of alternative systems of public services; quality training of managers and specialists in the field of public administration; introduction of appropriate information technologies and modernization of the public service in the direction of improving the system of incentives for employees, improving the monitoring and evaluation of their performance.

Key words: *service-oriented state, administrative services, social services, public administration, corporatism and neo-corporatism, e-government.*

УДК 35.078.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.39>

О. І. Целуйко

здобувач

Державного університету інфраструктури та технологій

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Визначено, що в умовах динамічно розвивається конкурентного середовища комерційний банк особливо має дбати про збільшення акціонерного капіталу, здійснювати стратегію розвитку, спрямовану на підвищення його капіталізації (зростання котирувань акцій). Збільшення вартості акціонерного капіталу і зростання конкурентоспроможності банку є взаємопов'язаними поняттями: підвищення конкурентоспроможності банку є умовою збільшення добробуту його акціонерів, тоді як зростання вартості акціонерного капіталу розширює для банку можливості фінансування і подальшого підвищення якості послуг і надання їх за конкурентоспроможними цінами.

Зазначено, що Політика Національного банку України, спрямована на скорочення числа кредитних організацій, також сприяє тому, щоб неефективні фінансові структури поступово йшли з ринку, а решта прагнули зміцнити свої позиції і збільшити власний капітал, об'єднуючись з іншими кредитними організаціями. Стратегія концентрації банківського капіталу має, на наш погляд, три рівні реалізації: а) глобальний, або міжнаціональний; б) країни, або рівень національної банківської системи; в) власне банківський, або рівень індивідуальних стратегій комерційних банків.

Набагато менше уваги приділяється таким якісним питанням як забезпечення збереження коштів вкладників; різноманіття організаційних структур, особливо для обслуговування міжнародної діяльності (банківські відділення, представництва, філії, дочірні та спільні підприємства); розробка маркетингових стратегій, що включають, окрім загальних конкурентних стратегій банків, також стратегію вивчення міжнародних ринків і стратегію надання на них нових банківських послуг; розробка та впровадження нових форм банківських послуг; вивчення досвіду діяльності зарубіжних банків з метою розширення функцій українських банків (найбільш перспективними галузями застосування західного досвіду ми вважаємо механізм кредитування промисловості і сільського господарства, а також форми участі банків у фінансово-промислових групах); підвищення ефективності ліквідності; розвитку банківської інформаційної системи та впровадження загальносвітових принципів банківського інформаційного менеджменту; впровадження нових інформаційних технологій і комп'ютеризації банківської справи.

Ключові слова: держава, суспільство, державне регулювання, конкурентне середовище, акціонерний капітал, банківські послуги.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена сучасним станом вітчизняної банківської системи, а саме низькою конкурентоспроможністю, яка особливо виявляється в сучасних умовах глобалізації світової фінансової системи. Транснаціональні організації, які нині покликані відігравати роль локомотива економічного розвитку, вимагають відповідних їм за масштабами банківських і фінансово-кредитних структур. Не менш важливим є і власне банківський аспект,

пов'язаний із необхідністю надання широкого переліку банківських послуг. Останні ж можуть надаватися тільки тоді, коли банки опановують величезною кількістю фінансових інструментів, сучасними інформаційними технологіями, вибудовують широку мережу своїх закордонних представництв і філій, кореспондентських відносин з іноземними банками.

В умовах конкурентного середовища, яке динамічно розвивається, комерційний банк особливо має дбати про збільшення акціонерного капіталу, здійснювати стратегію розвитку, спрямовану на підвищення

його капіталізації (зростання котирувань акцій). Збільшення вартості акціонерного капіталу і зростання конкурентоспроможності банку є взаємопов'язаними поняттями: підвищення конкурентоспроможності банку є умовою збільшення добробуту його акціонерів, тоді як зростання вартості акціонерного капіталу розширює для банку можливості фінансування і подальшого підвищення якості послуг і надання їх за конкурентоспроможними цінами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці державного регулювання банківської системи в умовах євроінтеграції та ефективного функціонування процесу банківського регулювання та нагляду в Україні присвячено праці О. Васюренка, І. Д'яконової, І. Волошина, В. Міщенка, Н. Швеця, В. Корнеєва, О. Любуня, О. Хаб'юка, Г. Табачука та інших. Зарубіжні вчені Т. Кемпбел, Є. Тіроль, Е. Фама, Р. Левайн, Дж. Карларі у дослідженнях приділяють увагу адаптації міжнародних норм і стандартів до вітчизняних особливостей розвитку банківських систем деяких країн.

Однак попри численні дослідження в цій галузі, досі лишається не досить обґрунтованим інструментарій системи банківського регулювання та нагляду, потребують уточнення принципи стабільності та надійності банківської системи в умовах євроінтеграції, адаптація рекомендацій Базельського комітету до умов та особливостей функціонування вітчизняного банківського сектору.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей державного регулювання банківської системи України в умовах євроінтеграції відповідно до рекомендацій Базельського комітету з банківського нагляду.

Виклад основного матеріалу. Одним з найбільш ефективних способів підвищення капіталізації банківської системи є концентрація банківського капіталу, в тому числі шляхом злиття і поглинань. Концентрація капіталу в банківській сфері має свою особливість: якщо у виробничій сфері нарощування капіталу може здійснюватися шляхом з'єднання капіталів різних власників, а також за рахунок перетворення прибутку в капітал (капіталізації

доходів), то у банківській сфері концентрація має на увазі збільшення власного капіталу шляхом випуску акцій, злиття і приєднань фінансових організацій, придбання одними фінансовими організаціями активів (акцій) інших організацій. Причому концентрація банківського капіталу нині відбувається шляхом утворення все більш складних організацій, в які найчастіше залучаються і такі нефінансові структури, як пенсійні фонди, страхові компанії. Злиття в банківському секторі більш «логічні», ніж у промисловості, оскільки у промислових підприємств завжди присутня проблема реалізації продукту. Для банків такої проблеми немає, оскільки потенційна можливість розміщення активів практично не має обмежень [1, с. 34]. Для банку бути «великим» завжди краще і вигідно в розумінні прибутків і доходів.

Фахівці вважають, що основною причиною концентрації в банківській сфері є виробнича концентрація: все більші виробничі одиниці, розширюючи масштаби своєї діяльності, вимагають більших кредитів і більш широкого переліку банківських послуг. Задовольняти ці запити здатні лише банки, які користуються значними ресурсами. Природно, що свої заощадження (капітали) підприємства здебільшого поміщають у великі банки.

Динаміка основних параметрів, які характеризували стан вітчизняного банківського сектору у 2013-2016 рр., свідчить про закріплення тенденції розвитку цього сектору в напрямі концентрації. Це дещо суперечить твердженням про те, що низька концентрація банківського капіталу робить вразливою українською економіку загалом. Справа у тому, що «відправна точка» реформи банківської системи в Україні була дуже низькою. Знадобиться багато десятиліть, щоб досягти сучасним міжнародним масштабам цієї концентрації.

Політика Національного банку України, спрямована на скорочення числа кредитних організацій, також сприяє тому, щоб неефективні фінансові структури поступово йшли з ринку, а решта прагнули зміцнити свої позиції і збільшити власний капітал, об'єднуючись з іншими кредитними організаціями [2]. Стратегія концентрації банківського капіталу має, на наш

погляд, три рівня реалізації: а) глобальний, або міжнародний; б) країни, або рівень національної банківської системи; в) власне банківський, або рівень індивідуальних стратегій комерційних банків.

На першому (глобальному) рівні йдеться про об'єднання національних банківських капіталів, зумовленого глобалізацією світогосподарських зв'язків. Проблематика транснаціоналізації банків також відноситься до цього рівня, оскільки на транснаціональному рівні концентрація капіталу відіграє вирішальне значення, вона багато в чому визначає можливості пропозиції кількості та якості фінансових інструментів і послуг, можливості впровадження сучасних інформаційних технологій, здатність вловлювати найменші розбіжності в прибутковості на різних ринках і витягувати на цій основі додатковий прибуток [3, с. 30].

Другий рівень характеризує національну банківську політику загалом. Українська банківська система в її нинішньому вигляді встигла пережити кілька етапів розвитку. Нині явно простежуються тенденції до укрупнення, концентрації і централізації банківського капіталу. Так, в рамках програми фінансового оздоровлення економіки передбачається, що на ринку повинні залишатися тільки працездатні банки.

Набагато менше уваги приділяється розгляду якісних питань: забезпеченню збереження коштів вкладників; різноманіттю організаційних структур, особливо для обслуговування міжнародної діяльності (банківські відділення, представництва, філії, дочірні та спільні підприємства); розробці маркетингових стратегій, які включають, крім загальних конкурентних стратегій банків, також стратегію вивчення міжнародних ринків і стратегію надання на них нових банківських послуг; розробці та впровадженню нових форм банківських послуг; вивченню досвіду діяльності зарубіжних банків з метою розширення функцій українських банків (найбільш перспективними галузями застосування західного досвіду ми вважаємо механізм кредитування промисловості і сільського господарства, а також форми участі банків у фінансово-промислових групах); підвищення ефективності ліквід-

ності; розвитку банківської інформаційної системи та впровадження загальносвітових принципів банківського інформаційного менеджменту; впровадження нових інформаційних технологій і комп'ютеризації банківської справи [4].

На цьому ж (національному) рівні реалізується регулююча діяльність Національного банку України, спрямована, зокрема, на приведення вітчизняних нормативних актів і документів у відповідність згідно з Базельською принципами. У нормативних актах України позначені не тільки вимоги до співвідношення основних показників діяльності банків, а й мінімальні розміри власних коштів банків. Багатьом банкам самостійно виконати ці вимоги часом дуже непросто. У такому випадку постає питання про приєднання їх до більш потужних структур [5].

Третій рівень являє індивідуальну стратегію банків, для яких стратегія укрупнення практично завжди присутня і засновується на досить сильній мотивації: прагнення потрапити на новий географічний плацдарм, захопити клієнтів у середовище, яке динамічно розвивається, одержати структуру з високоефективним банківським продуктом, потужною інформаційною та комп'ютерною системою. Конкретні мотиви можуть бути різними, але часто за ними присутнє прагнення до укрупнення. Важливо підкреслити, що саме на цьому (третьому) рівні і вирішується питання про концентрацію банківського капіталу. Звичайно, на глобальному та національному рівнях можуть бути створені сильні мотивації для концентрації, але важливо, щоб вони співпали з індивідуальними стратегіями конкретних банків.

Надалі розглянемо, які стратегії переслідують банки, які включилися в процедуру концентрації і на які механізми (способи) вони можуть розраховувати при реалізації обраної стратегії в сучасному конкурентному середовищі. Міжнародний і український досвід дозволяє виділити такі основні типи індивідуальних банківських стратегій, мета яких здебільшого зводиться до збільшення акціонерного капіталу.

1. Реалізація ефекту масштабу, скорочення витрат.

Загальновідомо, що витрати будь-якого виду діяльності складаються зі змінного і постійного складників. Перші при зростанні масштабів виробництва змінюються пропорційно їм, а другі – в меншій мірі. Наприклад, канцелярські та бухгалтерські витрати навряд чи можуть подвоїтися в результаті подвоєння обсягу діяльну фірми [6, с. 165]. Існують і відомі внутрішні межі експансії (не кажучи вже про зовнішні, ринкові), що задаються насамперед складнощами ефективного управління великими організаціями.

Крім зазначених, у наведеній формулі показників ефекту «синергії» (додаткового прибутку від збільшення масштабів діяльності і виходу на нові ринки послуг; додаткового прибутку від зниження ризику за рахунок диверсифікації активів; економії поточних витрат) можуть ставитися й інші «цільові завдання», наприклад:

- збільшення доходів за рахунок підвищення спеціалізації, поліпшення маркетингу та посилення позицій на ринку;
- економія коштів за рахунок зниження трансакційних витрат;
- комбінування взаємодоповнюючих ресурсів;
- оптимізація бази оподаткування;
- економія на впровадженні сучасних засобів інформатики та комп'ютерної техніки.

Слід зауважити, що разом із досягненням ефекту «синергії» можуть виникнути і додаткові витрати, пов'язані з необхідністю уніфікації бізнесів, суміщення внутрішніх технологій. Таким чином, при вирішенні питання про злиття банківських бізнесів необхідно оцінити фактори, які впливають на зменшення витрат, і фактори, які можуть призвести до їх збільшення (таблиця 1).

У банківській сфері вигоди від зниження витрат у результаті зростання масштабів діяльності не так очевидні, як у виробничій сфері, їх може і зовсім не бути. Можливі

й негативні синергетичні ефекти поглинання, коли додаткові доходи не покривають усіх витрат процесу об'єднання. Останні включають як прямі витрати, зокрема, пов'язані з придбанням акцій, викупом зобов'язань і звільненням персоналу, так і непрямі, наприклад, початкове зниження керованості об'єднаної структури і падіння якості діяльності через неминуче підвищення моральної напруги у колективі [7, с. 31].

Негативний синергетичний ефект може виникати і внаслідок ворожої тактики, яка застосовується конкурентами в засобах масової інформації. У західній практиці процедури злиття і поглинання – загальноприйняті елементи розвитку. Прорутинність процесу, зокрема, свідчить регулярна статистика щодо кількості, типу, галузевого складу угод та інших параметрів. Для України ця справа порівняльно нова. Засоби масової інформації, а почасти й ділова преса, трактують його надмірно емоційно, акцентуючи увагу на тому, що банки, які поглинаються, отримують чи не єдину можливість уникнути банкрутства. Така позиція не тільки часто неправильна, але і вкрай небезпечна – досить слуху про неблагонадійність банку, щоб його положення дійсно погіршилося. У підсумку замість оздоровлення системи можна отримати додаткові чинники нестабільності.

Загалом можна сказати, що позитивна синергія банківських злиттів створюється завдяки більш широкому спектру факторів, ніж, наприклад, у сфері виробництва. Так, згідно з емпіричним дослідженням, ранг банку за розміром активів позитивно корелює лише з відносним рівнем витрат, хоча ця залежність досить стійка у часі. Тому в банківській сфері набагато більше причин для укрупнення, ніж у сфері виробництва, а «економія на масштабах» або не є головною причиною банківських злиттів, або ефект виявляється в інших площинах.

Таблиця 1

Фактори, що впливають на динаміку банківських витрат

Позитивні фактори	Негативні фактори
Збільшення прибутку	Витрати на придбання
Економія на податках	Можливі негативні наслідки зміни керівництва
Економія на загальних витратах	Витрати на уніфікацію технологій

Можна сформулювати ефект синергії у банківському секторі і в такий спосіб: при організації «правильної» взаємодії між підрозділами компаній, коли фактори діють в одному напрямі і мають взаємно посилюючий ефект, вигоди можуть виходити від раціоналізації податкової бази; диверсифікація операцій може дозволити отримувати прибуток на багатьох ринках і оперативні маневрувати активами; об'єднавши капітали банку, легше раціонально розпоряджатися ресурсами і залучати пасиви; виникають нові можливості для раціоналізації управління [8]. Вирішального значення останнім часом набувають міркування щодо інформаційно-аналітичного порядку; великій розгалуженій структурі значно легше зібрати і обробити достовірну інформацію, необхідну для прийняття кваліфікованого управлінського рішення.

2. Універсалізація діяльності банку, диверсифікація видів банківських послуг.

Перехід будь-якого банку в більшу категорію (або національного банку – у категорію транснаціонального) здебільшого супроводжується універсалізацією його діяльності. Великий банк перетворюється в так званий «супермаркет» фінансових послуг, в якому клієнт може отримати практично будь-яку фінансову послугу, яка існує у світі. Але великий банк насамперед є носієм нових фінансових послуг для того, щоб було легше витримати конкуренцію. На думку фахівців провідних консультативних агентств, які сприяють операціями злиття, успіх фінансових організацій майбутнього насамперед залежить від розширення спектра пропонованих ними послуг (не обов'язково чисто банківських, а й страхових, фондівих, консультативних), що, безсумнівно, вимагає консолідації капіталів [9].

Диверсифікація бізнесу в розрізі стабілізації потоку грошових коштів і зниження ризиків також відноситься до мотивів злиттів і поглинань. Що стосується банківського бізнесу, то процентні доходи схильні до певної циклічності, тому придбання спеціалізованої фінансової установи, основним джерелом доходів якого є комісії, може досить позитивно

вплинути на тренд прибутковості «кредитного» банку.

Освоєння нових видів фінансових послуг насамперед відбувається в результаті жорсткої конкуренції з боку небанківських інститутів, тобто різних інвестиційних фірм, фінансово-консультативних, пенсійних фондів. Якість надання послуг має бути на високому рівні. Гарантією якості зазвичай є професіоналізм працівників новоствореного банку.

Для українських банків провідним є пошук необхідних коштів та інформації для підвищення надійності та ефективності своєї діяльності. Важливим є освоєння таких двох видів глобального маркетингу з усіма доданими «стандартними» наборами банківських послуг:

– виробничого (промислового) маркетингу, який передбачає освоєння українськими банками сучасних видів кредитування галузей промисловості та інших галузей економіки. Серед них особливе значення має проектне кредитування, лізинг і факторинг, участь банків у формуванні та діяльності ТНК і фінансово-промислових груп;

– міжнародного маркетингу, спрямованого на розвиток міжнародного характеру банківських операцій. Цей напрям насамперед реалізується за рахунок могутніх філіальних мереж по усьому світу та освоєння нових інформаційних технологій, які дозволяють здійснювати операції в міжнародному масштабі. Також необхідно зазначити про роль міжнародного маркетингу в розвитку зовнішньоекономічних відносин: ТІШ стають не тільки кредиторами зовнішньоторговельних операцій, а й прямими їх учасниками за рахунок впровадження механізму факторингу, форфейтингу, лізингу, франчайзингу та інших.

Найвдаліші стратегічні розробки і пропозиції нових банківських послуг ґрунтуються на фундаментальних концепціях маркетингу – диференціації послуг і сегментації ринку. Необхідно мати на увазі, що надання нових банківських послуг є одним із найбільш ризикових заходів для банку. Крім того, банк повинен переконати клієнтів у тому, що є єдиною у своєму роді установою як за якістю,

так і за кількістю послуг, що надаються. Зазвичай для цього необхідна потужна рекламна кампанія, щоб впровадити у свідомість клієнтів потрібну ідею й образ пропонованої транснаціональним банком послуги [10].

Процес маркетингового розвитку нових банківських послуг можна розбити на такі етапи: розробка нових ідей, формулювання суті, природи і кінцевої мети можливої нової послуги; пошук того, кого вона може залучити, аналіз відповідності новий послуги цілям банку; дослідження фінансових потреб банківських клієнтів і сегментів ринку, якому можна надати нові послуги; визначення рівня попиту на нові послуги для покриття витрат на виробництво, рекламу і розповсюдження будь-якої з цих послуг; прогнозування їхнього внеску в загальні доходи банку; аналіз відповідності ринку нових послуг існуючим службам і персоналу банку; розробка планів маркетингу, що дозволяє довести до відома клієнтів, що банк пропонує нову послугу; на основі перших отриманих результатів прийняття рішення про те, чи варто продовжувати надання нового банківського «продукту» або ж його треба виключити.

Перевага маркетингової стратегії диференціації банківських послуг полягає у тому, що вона дасть транснаціональному банку важелі ціноутворення. Другою стратегією є стратегія сегментації ринку, під час реалізації якої ринок ділиться на сегменти і банк повинен визначити найбільш вигідні з них. Обидві стратегії маркетингу досить вигідні, ефективні, мабуть, їх необхідно застосовувати у поєднанні. Крім того, в стратегіях важливий вплив нових послуг на ступінь ризику для банківської діяльності загалом.

3. Високий ступінь захисту від ризиків.

Укрупнення банківського капіталу дає змогу для зменшення страхових резервів ліквідності, необхідних для стійкої діяльності. Відомий англійський економіст, спираючись на статистичний закон великих чисел, вказав на це ще у XIX ст. Тому ступінь концентрації банківського капіталу вважається одним із головних показників, які характеризують «здоров'я» фінансової системи будь-якої країни. Тенденція до

утворення все більших банківських установ за рахунок скорочення кількості дрібних відзначається у всьому світі.

Майже повсюдно існує прагнення до забезпечення схоронності коштів вкладників, яке знаходить своє вираження в певних законах і нормах, що обмежують схильність транснаціональних банків до ризику, а також у правилах, які визначають мінімальну суму акціонерного капіталу. Крім того, діяльність банків регулюється в напрямі стабілізації зростання фінансових і кредитних операцій, проводиться контроль курсів іноземних валют, є правила, що обмежують витік дефіцитного капіталу, або норми, які покликані захистити банки від зовнішньої конкуренції. Держава регулює створення нових банків, дає дозволу на використання тих чи інших видів депозитів або інших фінансових інструментів для мобілізації коштів. Серйозно перевіряються якості і достатність банківського капіталу.

Певною «страховкою» від ризиків є самі розміри банків (існує навіть визначення "to big to fail" – занадто великий, щоб збанкрутувати). Оскільки держава через низку соціально-економічних причин змушена «опікати» найбільші банки, вони отримують додаткові переваги в конкуренції з більш дрібними. Це саме по собі є стимулом для злиття банків, що спеціалізуються в різних областях діяльності: велика організація має великий ринковим впливом (market power), що дуже важливо в умовах банківської галузі, де панують різні моделі недосконалої конкуренції аж до монополії (особливо на відносно замкнених регіональних ринках). Поширення якісного менеджменту на поглинається банком і привнесення більш досконалих технологій управління фінансовими потоками здатні стати важливим чинником успіхів об'єднаної структури.

4. Підвищення якості та ефективності управління.

В результаті цієї стратегії здебільшого поглинаються менш ефективні й гірше керовані банки. Загалом результатом злиття / поглинання в цьому випадку є підвищення ефективності управління в економіці. Як приклад банку, який здійснює придбання неефективно функціону-

ючих банків із подальшою зміною всієї команди менеджменту, можна привести банк HSBC, що активно здобуває низько ефективні банки в країнах Азіатського регіону.

Існують і особисті мотиви менеджменту. Такі мотиви концентрації банківського капіталу виникають тоді, коли мотивація вищого менеджменту тісніше пов'язана з масштабами, ніж із результатами діяльності компанії або банку. Природно, що великою компанією або банком управляти складніше, ніж малою і середньою, але завжди виникає питання «компенсації за складність управління».

Час від часу захоплення здійснюються з метою створити ілюзію процвітання в очах акціонерів. Хвиля злиттів і поглинань в американській банківській індустрії в 80-роки частково пояснюється прагненням керівників продемонструвати хороші показники (зростання курсів акцій, оборотів і капіталів). Прийняті рішення можуть виявитися і невдалими, що остаточно виявляється лише через кілька років після поглинання.

Вирішальним фактором у справі підвищення ефективності управління в банківській сфері нині виступають процеси інформатизації та інформаційні технології, які дозволяють створений для великих банків єдиний інформаційний простір перетворити в інформаційні центри, що володіють даними про економічний стан світового господарства, про світовий ринок загалом.

Впровадження сучасних інформаційних технологій докорінно змінює характер сучасної банківської діяльності. Воно сприяє скороченню витрат, здешевленню каналів збуту, раціоналізації витрат за рахунок більш точного знання потреб своїх клієнтів. Масштабні вкладення в інформаційні технології (зі збереженням кількох альтернативних каналів надання банківських послуг) доступні тільки для великих банків із високою ринковою капіталізацією. Залежність масштабів інвестування в нові технології від розміру банку і його ринкової капіталізації фактор масштабності банку критичним у справі отримання конкурентних переваг. З точки зору впровадження інформаційних технологій

переваги злиття / поглинання виявляються у збільшенні абсолютної величини коштів, які можуть бути потенційно інвестовані в ці технології, у відносно меншій сумі інвестицій на ці цілі для банку, створеного в результаті злиття / поглинання (при порівнянні з новими банківськими утвореннями).

5. Подолання бар'єрів виходу на новий географічний ринок або в нову для банку галузь.

Бар'єрами для проникнення в деякі галузі фінансових послуг є специфіка обслуговування клієнтів, специфічні навички, технологія і репутація, необхідні для ведення бізнесу. Наприклад, специфіка діяльності інвестиційного банку часом настільки істотна, що його придбання є фактично єдиним способом завоювання комерційним банком сильних позицій на ринку інвестиційних банківських послуг.

Висновки і пропозиції. Один із основних активів інвестиційного банку – це людський капітал, зв'язок співробітників із великими корпоративними клієнтами і їхня репутація. Крім того, сильні позиції в цій галузі вимагають присутності у всіх (або в більшості) видах інвестиційного банківського діловодства, що розрізняються за рівнем і стабільністю доходів, рівнем ризику і обсягом необхідного капіталу. Створення таких напрямів банківського бізнесу «з нуля» пов'язане з високими фінансовими витратами (в тому числі, витратами на відкриття офісів, високою заробітною платою співробітників, що спеціалізуються на різних банківських продуктах), витратою часу і зусиль на залучення клієнтів. Як правило, єдиним видом послуг інвестиційного банку, доступним новим у галузі інститутам, є торгівля цінними паперами.

У банківській сфері подібна стратегія може бути присутньою у випадках придбання банками небанківських фінансових інститутів. Банк у цьому випадку знижує кредитні ризики, підвищує рівень своєї надійності. У той же час нефінансова компанія знижує невизначеність щодо фінансування, в тому числі розширює можливості фінансування довгострокових проектів. Наприклад, у Великій Британії сучасні процеси придбання комерційними

банками компаній, що спеціалізуються на страхуванні життя, так само як і пенсійних фондів, пов'язані з перспективами значного зростання попиту на довгострокові фінансові кредити.

Злиття / поглинання забезпечують більш швидке проникнення банку в нову галузь або на новий географічний ринок банківських послуг. Значення цього фактору різко зростає в умовах динамічної конкурентного середовища у зв'язку з посиленням ролі фактору часу. Крім того, порівняно з такими альтернативними варіантами, як створення спільного альянсу або спільного підприємства, які передбачають поряд із меншим обсягом фінансових витрат меншу участь в управлінні, злиття / поглинання забезпечують повний контроль за прибутками та видатками, пов'язаними з цільовими видами діяльності.

Можливість використання надлишкових ресурсів – також важливий мотив. Наприклад, регіональний банк, розташований у районі з великими фінансовими ресурсами, але з обмеженими з тих чи інших причин можливостями для їх розміщення, може бути цікавий як об'єкт поглинання для великого банку, що оперує в національному масштабі.

Список використаної літератури:

1. Хаб'юк О. Банківське регулювання та нагляд через призму рекомендацій Базельського комітету : монографія. Івано-Франківськ, 2008. 260 с.
2. Щеглюк М.С. Розвиток банківського регулювання та нагляду в умовах європейської інтеграції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. URL: <http://vestnik-ekonom.mgu.od.ua/journal/2015/13-2015/53.pdf> (дата звернення: 10.09.2017).
3. Онікієнко С.В. Базельські угоди: протиріччя регулювання. Економіка та держава. 2013. № 9. С. 29–31.
4. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 29. Ст. 238.
5. Про банки та банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 5-6, Ст. 30.
6. Конопатська Л., Раєвський К. Банківський нагляд : навч. посіб. Київ, 2008. 336 с.
7. Сторонянська І.З., Музика І.С. Перспективи та ризики для банківської системи України в контексті інтеграційних процесів / І.З. Сторонянська, І.С. Музика // Стратегічні пріоритети. 2013. № 3(28). С. 30–37.
8. Базель III як банківська карта євроінтеграції [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2014/07/8/7024038/>.
9. Національний Конвент України щодо ЄС [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.euconvention.org.ua/data/files/80_rg2s4rekom140312.pdf.
10. Щодо інтеграції банківської системи України до банківської системи Європейського Союзу [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/777/>.

Tseluiko O. Peculiarities of state regulation of the banking system in the conditions of European integration

It is determined that in a dynamically developing competitive environment, a commercial bank should take special care to increase share capital, implement a development strategy aimed at increasing its capitalization (increasing share prices). Increasing the value of share capital and increasing the bank's competitiveness are interrelated concepts: increasing the bank's competitiveness is a condition for increasing the welfare of its shareholders, while increasing the value of share capital expands opportunities for the bank to finance and further improve the quality of services and provide them at competitive prices.

That inefficient financial structures gradually leave the market, and the rest sought to strengthen their positions and increase equity by merging with other credit institutions. The strategy of concentration of bank capital has, in our opinion, three level of implementation: a) global or international; b) country, or level of the national banking system; c) the actual banking, or the level of individual strategies of commercial banks.

Much less attention is paid to qualitative issues, such as: ensuring the safety of depositors; variety of organizational structures, especially for servicing international activities (bank branches, representative offices, branches, subsidiaries and joint ventures); development of marketing strategies, which include, in addition to the general competitive strategies of

banks, also the strategy of studying international markets and the strategy of providing new banking services to them; development and implementation of new forms of banking services; study of the experience of foreign banks in order to expand the functions of Ukrainian banks (the most promising areas of application of Western experience, we consider the mechanism of lending to industry and agriculture, as well as forms of participation of banks in financial-industrial groups); increasing the efficiency of liquidity; development of the banking information system and implementation of global principles of banking information management; introduction of new information technologies and computerization of banking

Key words: state, society, state regulation, competitive environment, share capital, banking services.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.40>**Я. Ю. Цимбаленко**

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри теорії та практики управління
факультету соціології і права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Публікація спрямована на розгляд та аналіз одного з багатьох державних механізмів запобігання та протидії корупції. Запобігання та протидія корупції в Україні набувають великого значення, оскільки модернізація державних механізмів потребує надсучасних підходів і нових можливостей для їх впровадження. Викликом сьогодення є основне завдання уникнення виявів корупції в діяльності посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб юридичних осіб публічного права, а також залучення до процесів запобігання та виявлення корупції представників громадськості на загальнонаціональному та локальному рівнях. Явище корупції впливає на вияви в усіх галузях економіки, державного управління на місцевого самоврядування. Корупція не може бути подолана ні напівзаходами або напіврішеннями. Винищення корупції є першочерговим завданням для забезпечення суверенітету держави та збереження її державності.

Робота містить аналіз розвитку інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в Україні. На прикладі розгляду генези розвитку інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції було зроблено висновки щодо послідовності та покерованості запровадження управлінських механізмів у системі боротьби з корупцією. Також відслідковано непростий шлях становлення антикорупційної політики в частині залучення непрофесійних суб'єктів запобігання та виявлення корупції до контролю за діяльністю посадових осіб органів влади, місцевого самоврядування та юридичних осіб публічного права.

Саме досліджуючи генезу вдосконалення механізмів запобігання корупції, наприклад залучення представників громадськості та утворення інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції на локальному рівні, було зроблено висновок про складний і повільний процес становлення інституту уповноважених осіб, а також про недосконалість антикорупційної законодавчої бази.

Шляхами вирішення проблеми, яка розглядається, є подальше визначення етапів розвитку антикорупційної стратегії та гармонізація антикорупційного законодавства з її вимогами та вимогами міжнародних стандартів, а також уникнення помилок у застосуванні прийомів, засобів і методів при виробленні та систематизації антикорупційного законодавства для забезпечення не тільки його досконалості, але і для його ефективного функціонування.

Ключові слова: корупція, уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції, боротьба з корупцією, підпорядкованість і підзвітність уповноважених осіб, повноваження, юридична техніка, нормативно-правові акти, етапи становлення, генеза.

Постановка проблеми. Проблему, яка висвітлюється в цьому дослідженні, є генеза становлення інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запо-

бігання та виявлення корупції в органах влади, місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права в Україні. Ці кроки спрямовані на боротьбу з корупцією та допущеними помилками при їх здійсненні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню запобігання та протидії корупції в діяльності держави та суспільства загалом присвятили свої роботи науковці Ф.В. Абрамов, С.М. Баранов-Мохорт, М.Ю. Бездольний, Г.С. Буряк, М.Д. Данчук, Д.І. Йосифович, М.І. Мельник, Е.С. Молдован, Є.В. Невмержицький, І.С. Нуруллаєв, Т.П. Попченко, О.Я. Прохоренко, С.С. Серьогін, М.І. Флейчук, В.П. Чабан та інші.

Науковці детально розглядають теоретичні питання щодо розкриття феномену корупції та її виявів у різних галузях державного управління, проте нині бракує наукових досліджень, які стосуються саме прикладних механізмів державного управління для запобігання і протидії корупції. Ми розглядаємо новітній механізм у боротьбі з корупцією – інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах влади та юридичних особах публічного права.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження розвитку інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, організаціях, установах і в органах влади в Україні та формування висновків з цього питання.

Виклад основного матеріалу. Протягом тривалого часу незалежна Україна робить кроки з подолання корупційних виявів у діяльності посадових осіб державної влади й місцевого самоврядування. У статті розглянуто вияви корупції в діяльності посадових осіб і зосереджено увагу на тому, що вияви корупції часто стосуються діяльності осіб, які наділені владними повноваженнями й правом розпоряджатися ресурсами та приймати рішення щодо подальшої долі цих ресурсів.

За даними Управління статистики України, в нашій державі налічується лише 7537 органів державної влади та 13 581 орган місцевого самоврядування. У кожному із зазначених органів влади і юридичних осіб публічного права є посадові особи, які потенційно можуть виступати суб'єктами зловживання наданими владними повноваженнями для отримання неправомірної вигоди – суб'єктами коруп-

ційних правопорушень. З метою боротьби з цим негативним явищем держава розробляє й втілює механізми запобігання та протидії корупції. Механізми державного управління в забезпеченні та реалізації антикорупційних заходів розглядаються не тільки як науковий інтерес, але і як дієвий метод забезпечення суверенітету держави, а також, як механізм її сталого розвитку.

Із моменту започаткування антикорупційних заходів на теренах України (Закон України «Про боротьбу з корупцією» від жовтня 1995 року) та аж до 2009 року законодавцем не приділялося належної уваги участі громадськості та її представників у реалізації антикорупційних заходів. Не існувало механізмів залучення до заходів попередження корупційних виявів працівників органів влади і юридичних осіб публічного права. Лише з прийняттям Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» № 1506-VI від 11 червня 2009 року з'явилися засади регулювання участі громадськості в антикорупційних заходах. Нині, після 25 років від початку перших кроків України в боротьбі з корупцією, міжнародна спільнота й українське законодавство все більше залучають до процесів моніторингу й контролю за діяльністю посадових осіб, а за їхнім майновим станом – громадськість і громадські організації.

У процесі розвитку антикорупційної політики України виникає все більше механізмів запобігання, виявлення і подолання корупції: вдосконалюється нормативна база, розширюється коло залучених до антикорупційних заходів осіб, відбувається їх професіоналізація, підвищується рівень прозорості та доступності інформації про діяльність, доходи й зобов'язання фінансового характеру осіб, уповноважених на виконання функцій держави, уточнюються та конкретизуються вимоги до заповнення декларацій такими особами.

Велике значення у боротьбі з корупцією та її виявами відіграє участь і залучення до такої участі широкого кола учасників. Чільне місце у боротьбі з корупцією займають спеціально уповноважені органи виконавчої влади, проте протя-

гом тривалого часу органи, які уповноважені державою на заходи з виявлення і подолання корупційних виявів, не мали своїх «помічників» на місцях, тобто в законодавстві України не було визначено осіб, які беруть участь у заходах із запобігання і виявлення корупції в органах державної влади та юридичних особах публічного права.

До 2011 року не існувало законодавчого регулювання щодо можливості залучення до антикорупційних заходів осіб, які не є спеціальними суб'єктами протидії корупції за професійною ознакою і які не належать до правоохоронних і правозахисних органів. Новітнім механізмом антикорупційного законодавства держави стає прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07 квітня 2011 року, який спричинив введення в антикорупційне законодавство поняття «уповноважені підрозділи».

Уповноважені підрозділи – це уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, які утворюються (визначаються) в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, їхніх апаратах, органах місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права за рішенням керівника органу або юридичної особи публічного права в порядку, визначеному законодавством [2]. Водночас визначено коло суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному й науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції.

У міжнародному співробітництві у визначеній сфері це:

- 1) уповноважені підрозділи органів державної влади;
- 2) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування;
- 3) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості й форми власності, їх посадові та службові особи, а

також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою [2].

Таке нововведення стає новим етапом розвитку антикорупційного законодавства й дає старт для розвитку антикорупційних заходів, спрямованих на поглиблення процесу запобігання корупції та його актуалізації на локальному рівні. Введено в обіг поняття «уповноважений підрозділ», «уповноважені підрозділи органів державної влади» та «суб'єкти, які беруть участь у запобіганні, виявленні корупції».

На початковому етапі Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» № 224-VII від 14.05.2013 визначається, що з метою забезпечення відкритості та прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, уповноваженими підрозділами проводиться:

- 1) перевірка фактів своєчасності подання декларацій;
- 2) перевірка декларацій на наявність конфлікту інтересів;
- 3) логічний та арифметичний контроль декларацій [2].

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 року № 949 затверджено Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, який є посадовою особою, на яку покладається виконання завдань щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади. Це також стало одним із важливих елементів формування антикорупційної політики держави, але не інструментом для поглиблення діяльності і запобігання корупційних виявів на локальному рівні.

Важливо зазначити, що механізмів, рекомендацій або будь-якого нормативно-правового підґрунтя діяльності уповноважених підрозділів, кола їхніх повноважень законодавством України не передбачалося аж до 2013 року. Кабінет Міністрів України для подолання такого правового розриву й забезпечення створення ефективних механізмів діяльності уповноважених підрозділів (осіб) приймає Постанову № 706 від 04 вересня 2013 року

«Про питання запобігання та виявлення корупції» (далі – Постанова 706), якою затверджує Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції.

Постанова 706 визначала статус уповноважених підрозділів (осіб), процес утворення, діяльності й коло повноважень, але не давала відповіді на питання щодо структури підпорядкування та звітності таких осіб, конкретизації функцій, завдань і обов'язків уповноважених осіб, координації й контролю зі сторони професійних уповноважених суб'єктів протидії корупції, а також їх відповідальності.

Крім того, в Антикорупційній стратегії України на 2014-2017 роки увагу акцентовано на подальшому розвитку системи антикорупційної діяльності й зазначено, що саме уповноважені підрозділи наділені не притаманними їм специфічними компетентностями: «В Україні ухвалено низку законодавчих актів, які регулюють етичні стандарти поведінки службовців, зокрема Закон України «Про правила етичної поведінки» та галузеві кодекси етичної поведінки. Однак фактично не створена інституційна інфраструктура забезпечення дотримання таких стандартів, а відповідні функції частково виконують уповноважені підрозділи з питань виявлення і запобігання корупції та кадрові підрозділи, що не відповідає міжнародним стандартам. Не визначено також орган влади, відповідальний за моніторинг впровадження етичних стандартів поведінки публічних службовців і вироблення відповідної державної політики» [6].

Наступним кроком розвитку антикорупційної політики держави й втілення напрямів реалізації Антикорупційної стратегії України на 2014-2017 роки є прийняття Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року (далі – Закон № 1700, який введено в дію із 26 квітня 2015 року). Ним створено центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, – Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Особливої уваги заслуговує той факт, що в тексті Закону № 1700 до

2019 року були відсутні згадки про уповноважені підрозділи (осіб), тобто відсутня законодавча легалізація таких уповноважених підрозділів (осіб) і визначення їх правового статусу.

Із метою дієвого впровадження превентивних інструментів запобігання корупції та на виконання абзацу четвертого підпункту «б» підпункту 2 пункту 1 розділу I «Завдань і заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки», на виконання поставлених перед НАЗК завдань, а також для виправлення прогалин у забезпеченні функціонування системи запобігання корупції на локальному рівні НАЗК розробило Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (далі – Методичні рекомендації).

Методичні рекомендації розроблені відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції», Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, та постанови Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та виявлення корупції» від 04 вересня 2013 року № 706.

Методичні рекомендації створені для застосування під час діяльності керівників, працівників уповноважених підрозділів і уповноваженими особами з питань запобігання та виявлення корупції у державних органах і юридичних особах публічного права [8]. Як зазначається в самих Методичних рекомендаціях, «методичні рекомендації мають інформаційно-роз'яснювальний характер і не встановлюють правових норм» [8].

Методичні рекомендації розкривають значну частину питань функціонування уповноважених осіб, а саме: порядок утворення, визначення організаційного статусу, створення керівниками установ, організацій та підприємств умов для роботи уповноважених підрозділів; критерії щодо визначення штатної чисель-

ності уповноваженого підрозділу й кваліфікаційні вимоги до його працівників; основні завдання, повноваження та права уповноважених підрозділів; перелік організаційних заходів із підготовки, забезпечення й контролю за здійсненням заходів щодо запобігання корупції; взаємодія уповноважених підрозділів із громадськістю; надання методичної, консультаційної допомоги й проведення роз'яснювальної роботи з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства, а також здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства та підготовка, затвердження й моніторинг виконання антикорупційних програм.

Основним недоліком Методичних рекомендацій стала їх диспозитивність та інформаційно-роз'яснювальний характер, адже більшість функцій і завдань уповноваженої особи передбачають заходи з дієвого попередження й контролю, а також обов'язковість виконання працівниками відповідних органів влади та юридичних осіб вимог працівників уповноважених підрозділів або уповноважених осіб.

Рекомендаційно-інформаційний характер Методичних рекомендацій надав тимчасове спрямування й загальні вимоги до правил роботи уповноважених підрозділів (осіб), але не надавав законної сили закладеним у Методичних рекомендаціях приписам.

Під час роботи в уповноважених підрозділах (осіб) виникали певні труднощі щодо реалізації покладених на них обов'язків. Утворення уповноваженого підрозділу (особи) покладало на призначених осіб повноваження щодо запобігання й протидії корупції і не давало законно обґрунтованих підстав для виконання особами, до яких звернута вимога, запитів уповноважених підрозділів (осіб). Виключною компетенцією уповноважених підрозділів (осіб) було надання консультацій і просвітницька робота. Таким чином, уповноважені підрозділи (особи) не могли виконувати роль дієвих «помічників» у питанні запобігання й виявлення корупції на локальному рівні.

Для здійснення заходів щодо посилення ролі й актуалізації діяльності уповноважених осіб НАЗК видає Наказ від

17.03.2020 № 102/20 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» (далі – Наказ № 102/20). Метою Наказу № 102/20 є забезпечення виконання загальнодержавної політики в частині вибудови системи запобігання корупції на кожному підприємстві, організації й установі та органі державної влади, що включає структурування підпорядкування, звітності й забезпечення функціонування інституту уповноважених підрозділів (осіб). «Державні антикорупційні уповноважені – це працівники «де-факто» усіх державних інституцій (від вищих і центральних органів публічної влади до підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління державного органу), які призначаються / визначаються у їхній структурі для організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції» [11].

Цим документом закладено підвалини й правові засади діяльності уповноважених підрозділів (осіб). Діяльність уповноважених підрозділів (осіб) отримує професійне спрямування й більшу конкретизацію повноважень, встановлюється обов'язкова вимога до створення (визначення) уповноважених підрозділів у формі структурного підрозділу або уповноваженої особи в органах влади і юридичних особах публічного права, визначено основні завдання, права та обов'язки, підзвітність і підконтрольність, а також отримала початок і розвиток система функціонування служби уповноважених підрозділів (осіб). До основних завдань уповноважених підрозділів (осіб) вперше за історію існування антикорупційної політики держави включається управлінський складник діяльності, а саме: розроблення (планування), організація і контроль за проведенням заходів із запобігання корупції; організація роботи з оцінки корупційних ризиків.

Потребувала удосконалення й термінологія щодо діяльності уповноважених підрозділів (осіб). Так, у Законі «Про запобігання корупції» у первинній його редакції, чинній і дотепер, використовується у статтях 62, 63 Закону № 1700 такий термін – «особа, відповідальна за реалізацію

антикорупційної програми» з офіційним легальним скороченням «Уповноважений». Це створювало неоднозначність у розумінні й застосуванні на практиці норм щодо уповноваженого підрозділу (особи) та уповноваженого на реалізацію антикорупційної програми.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 02 жовтня 2019 року № 140-IX Закон № 1700 доповнено новою статтею 13-1, якою визначено правовий статус уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання й виявлення корупції. Цією статтею передбачено, що такі підрозділи (особи) утворюються (визначаються) на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління державного органу (крім юридичних осіб, у яких відповідно до цього Закону затверджуються антикорупційні програми).

Визначено основні завдання відповідних підрозділів (осіб). Також повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання й виявлення корупції в частині їх повноважень щодо захисту прав викричачів визначено у статті 53-9 Закону № 1700, якою Закон доповнено згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викричачів корупції» № 198-IX від 17.10.2019. Повноваження в частині контролю декларацій, поданих особами, які за посадами, що вони займають, належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею у зв'язку з безпосереднім здійсненням такими особами оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності визначено в новій частині 5 статті 48, якою Закон доповнено згідно з Законом «Про розвідку» № 912-IX від 17.09.2020.

Термін «Уповноважений» продовжує використовуватися у статті 62, 63 Закону № 1700, тобто термінологічна неузгодженість законодавчих норм залишається. Тому необхідно розглянути можливість при внесенні змін до Закону № 1700 у

статті 62, 63 Закону № 1700 слово «Уповноважений» в усіх відмінках замінити на слово «Відповідальний» у відповідних відмінках. Отже, з 2019 року розпочався новий етап розвитку інституту уповноважених підрозділів (осіб) – етап врегулювання їх правового статусу на законодавчому рівні.

Висновки і пропозиції.

1. Загальні особливості боротьби з корупцією та методи усунення цього негативного явища передбачають існування й ефективне функціонування інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Ці підрозділи (особи) є організаційним механізмом для здійснення внутрішнього комплаєнсу за додержанням антикорупційних норм і стандартів в органах державної влади, юридичних особах публічного права.

Одним із головних складників ефективного функціонування системи запобігання корупції є включення кожного уповноваженого підрозділу (особи) до загальнодержавного механізму боротьби з корупцією, що передбачає чітку взаємодію держави з уповноваженими підрозділами (особами), побудову професійного й незалежного інституту суб'єктів запобігання та виявлення корупції, визначення меж їх відповідальності.

2. Розвиток інституту уповноважених підрозділів (осіб) характеризується такою періодизацією:

до 2011 року – відсутність інституту уповноваженого підрозділу (особи), здійснення відповідних повноважень працівниками кадрових підрозділів та іншими особами;

2011-2015 роки – передбачення інституту уповноваженого підрозділу (особи) Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07 квітня 2011 року, затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2013 року № 706 Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції;

2015-2019 роки – відсутність інституту уповноваженого підрозділу (особи) на законодавчому рівні, регламентація діяльності уповноваженого підрозділу (особи) на підставі чинного Типового положення

про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2013 року № 706, а також передбачення в тексті резолютивної частини самої зазначеної постанови обов'язку утворення уповноважених підрозділів (осіб) та наявність інституту, уповноваженого за реалізацію антикорупційної програми;

з 2019 року й до сьогодні – передбачення інституту уповноваженого підрозділу (особи) на законодавчому рівні, наявність термінологічної неузгодженості поняття уповноваженого підрозділу (особи) й уповноваженого на реалізацію антикорупційної програми. Відповідно до проведеного дослідження необхідним є внесення змін до Закону № 1700, а саме пропонується у статті 62, 63 Закону слово «Уповноважений» в усіх відмінках замінити на слово «Відповідальний» у відповідних відмінках.

Список використаної літератури:

1. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05 жовтня 1995 року № 356/95-ВР. Відомості Верховної Ради України від 22.08.1995 № 34.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI. Голос України від 15.06.2011 № 107.
3. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента від 11 вересня 2006 року № 742/2006. Урядовий кур'єр від 20 вересня 2006 року № 175.
4. Про схвалення Зasad антикорупційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 грудня 2009 року № 1688-р.
5. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента. м. Київ, 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. Урядовий кур'єр від 27.10.2011 № 199.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 46, ст. 2047.
7. Про затвердження Державної програми реалізації засад антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : Постанова КМУ від 29 квітня 2015 року № 265. Урядовий кур'єр. № 83.
8. Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 13 липня 2017 року № 317. <https://wiki.nazk.gov.ua/category/organizatsiya-roboty-upovnovazhenyh/metodychni-rekomendatsiyi-shhododiyalnosti-upovnovazhenyh-pidrozdiliv-upovnovazhenyh-osib-z-pytanzapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/>.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради, 2014, № 49, ст. 2056.
10. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції «РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У МІЖНАРОДНОМУ ВИМІРІ». Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.naiu.kiev.ua/pravova-prosvita/osnovi-antikorupciynogo-zakonodavstva-ukrayini/naukovi-statti-ta-tezi-z-antikorupciynoyi-tematiki/rekomendatsiyi-iv-mizhnarodnoyi-naukovo-praktichnoyi-konferenciyi.pdf>.
11. Концепція навчання уповноважених осіб та працівників уповноважених підрозділів : Концепція НАЗК. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/KONTSEPTSIYA-NAVCHANNYA-AKUPOVNOVAZHENYH.pdf>.
12. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : Наказ НАЗК від 17 березня 2020 року № 102/20. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0361-20#Text>.
13. Про питання запобігання та виявлення корупції : Постанова КМУ № 706 від 04 вересня 2013 року. Урядовий кур'єр № 180 від 03 жовтня 2013 року.
14. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики : Постанова КМУ № 949 від 04 грудня 2013 року. Урядовий кур'єр, 10 січня 2014 року № 4.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції : Закон № 140-IX від 02 жовтня 2019 року. Голос України від 17.10.2019 № 198.

Tsymbalenko Ya. The origin of authorized person for corruption prevention and detection institute establishing in Ukraine

The publication is aimed at reviewing and analyzing one of the many government mechanisms for preventing and combating corruption. Preventing and combating corruption in Ukraine is becoming increasingly important, as modernization of the state mechanisms requires up-to-date approaches and new opportunities for their implementation. Today's challenge is to avoid corruption in the activities of officials of public authorities, local governments, and officials of legal entities under public law, as well as to involve members of the public in the processes of preventing and detecting corruption at the national and local levels. The phenomenon of corruption, today, has its impact and manifestations in all sectors of the economy, public administration and local government. Corruption cannot be overcome by semi-measures or semi-solutions. Eradicating corruption is a priority to ensure the sovereignty of the state and preserve its statehood.

The work contains an analysis of the development of the institution of authorized representatives for corruption prevention and detection in Ukraine. On the example of considering the genesis of the development of the institution of authorized representatives for corruption prevention and detection, conclusions were made on the sequence and step-by-step implementation of management mechanisms in the anti-corruption system. Also, the difficult way of anti-corruption policy formation in terms of involvement of non-professional subjects of prevention and detection of corruption to control the activities of officials of local authorities, local governments, and legal entities under public law.

Researching the genesis of improving anti-corruption mechanisms, such as involving members of the public and establishing an institution of ombudsmen to prevent and detect corruption at the local level, allowed us to make a conclusion about the complex and slow process of establishing an institution of authorized representatives and the imperfection of anti-corruption legislation.

Ways to solve the problem under consideration are the further definition of stages of anti-corruption strategy development and harmonization of anti-corruption legislation with its requirements and requirements of international standards, as well as avoidance of mistakes in the application of techniques, means and methods in development and systematization of anti-corruption legislation but also for its effective functioning.

Keywords: *corruption, authorized representatives for corruption prevention and detection, National Agency for Prevention of Corruption, fight against corruption, subordination and accountability of authorized representatives, powers, legal techniques, regulations, stages of formation, genesis.*

УДК 351.84

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.41>**А. О. Чечель**

доктор економічних наук, доцент,
завідувачка кафедри публічного управління та адміністрування
Донецького державного університету управління

Р. А. Омелянович

керуючий справами виконавчого комітету
Запорізької міської ради,
магістрант освітньо-професійної програми «Адміністративний менеджмент»
Донецького державного університету управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті доведено, що основною соціальною цінністю та ключовим завданням публічного управління є людина, її свободи та права, надання якісних послуг громадянам. Доведено, що показником ставлення державної влади до осіб, ступеня поваги до їхніх прав і свобод є показник якості надання адміністративних послуг. Обґрунтовано необхідність підвищення якості вітчизняної системи надання адміністративних послуг в умовах формування громадянського суспільства.

Метою статті є визначення особливостей державного управління у сфері надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу для підвищення якості вітчизняної системи надання адміністративних послуг.

Визначено поняття «адміністративні послуги». На основі аналізу зарубіжного досвіду функціонування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг населенню (Франція, Німеччина, Великобританія, Бельгія, Португалія, Польща, Латвія, Естонія) визначено основні форми надання адміністративних послуг у європейських країнах («універсами послуг», «єдине вікно» та електронні послуги) і ключову функцію уряду – надання якісних муніципальних послуг населенню. Обґрунтовано, що більшість держав має власний досвід у цій сфері, який зумовлений політичними, правовими, культурними та історичними особливостями кожної з країн.

Європейська практика свідчить, що інститут надання адміністративних послуг є чітко налагодженим механізмом, який спрямований на підвищення якості життя населення, раціональне та ефективне вирішення проблем громадян. Серед особливостей державного управління у сфері надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу визначено, що у більшості розвинених країн світу закони про адміністративні послуги відсутні, натомість ефективно діють закони, кодекси (програми) про адміністративну процедуру, що підвищують відповідальність суб'єктів надання послуг за їх якість.

Доведено, що зарубіжні практики процедури надання адміністративних послуг із використанням новітніх технологій, громадського моніторингу, відповідного правового та організаційного забезпечення можуть бути використані у вітчизняній практиці для підвищення якості системи надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна реформа, інститут державної влади, електронна інфраструктура, публічні послуги, е-послуга, електронний підпис.

Постановка проблеми. Сучасна система державного управління потребує системних, комплексних реформ, які повинні бути максимально прозорими

та ґрунтуватися на європейських цінностях, оскільки факт, що Україна прагне увійти до Європейського Співтовариства, є беззаперечним. Визначення механізмів та інструментів модернізації державного управління в Україні має базуватися на

основних принципах роботи Європейського Союзу. Одним із таких принципів є створення умов для отримання населенням країни якісних, своєчасних адміністративних послуг.

Актуальність дослідження механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг зумовлена розбалансованістю системи регулювання процедур у взаєминах органів державної влади із фізичними та юридичними особами, а також відсутністю чіткої і зрозумілої ідеології таких взаємин, побудованої на засадах рівності, відкритості і верховенства права. Вирішення зазначеної проблеми є надзвичайно важливим в умовах формування громадянського суспільства, оскільки саме якість надання адміністративних послуг є показником ставлення державної влади до осіб, ступеня поваги до їхніх прав і свобод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематиці правової природи визначення адміністративних послуг у публічному управлінні в умовах ефективно-взаємодії держави та суспільства присвячено праці В.Д. Бакуменка [1], С.М. Верительник [2], Ю.В. Даньшиної [3], О.А. Дегтяр [4], І.О. Драган [5], Д.К. Жерліцина [6], В.М. Князевої [1], С.Ф. Марової [7], Н.С. Орлової [4; 8–9], В.І. Палкіної [2], Д.Л. Тарасенко [7], А.О. Чечель [2; 7; 10]. Попри те, що більшість наукових праць розкриває сутність адміністративних процесів у загально-управлінському аспекті, дослідження системи надання якісних адміністративних послуг органами влади за кордоном залишається досить актуальним.

Метою статті є визначення особливостей державного управління у сфері надання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу для підвищення якості вітчизняної системи надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Теорію публічних послуг сформовано на основі досвіду таких держав як Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, де з 1980-х років відбулася зміна пріоритетів у формі, засадах відносин між громадянами та владою. Основною соціальною цінністю визнані людина,

її свободи та права, а надання якісних послуг громадянам – ключовим завданням публічного управління.

Адміністративні послуги – це публічні послуги, надання яких органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади пов'язане з реалізацією владних повноважень. Світова та європейська практики свідчать, що інститут надання адміністративних послуг є чітко налагодженим механізмом, який віддзеркалює демократизм системи державного устрою і спрямований на підвищення якості життя населення, раціональне та ефективне вирішення проблем громадян.

У багатьох зарубіжних країнах надання державних, муніципальних, публічних, управлінських, адміністративних послуг визначено в процесі адміністративної реформи, тому що воно є однією з основних форм відносин громадян, організації та влади, за якої держава є постачальником цих послуг [20].

Концепція «сервісної держави» у 1980-1990-х роках набула масштабного поширення, її практично впровадили у діяльність самоврядних і державних органів управління в США та багатьох країнах Західної Європи, що дозволяє констатувати – у більшості цих країн успішно діють різні нормативно-правові акти, які детально регламентують процедури взаємовідносин влади з фізичними та юридичними особами [21].

Наприклад, у 1992 році Рада міністрів Франції прийняла «Хартію про надання державних послуг», у якій на основі рівності представлено основні принципи регулювання роботи державної служби, об'єктивності та наступництва, а також викладено нові принципи діяльності: реакцію на появу у споживачів нових запитів і потреб, зміни у вимогах і очікуваннях населення, необхідність прозорості і підзвітності, простоти і доступності.

Німеччина є тією країною, яка однією з перших запровадила модель єдиного вікна для громадян (з метою забезпечення одного візиту за адміністративною послугою). Кожен центр послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які надаватимуть. У Німеччині такий перелік охоплює послуги, на які є попит і надання яких не

вимагає тривалого опрацювання. Майже 80% послуг припадає на видавання посвідчень особи та паспортів, реєстрацію про прибуття (вибуття), перереєстрацію, надання податкових карток. До інших 20% послуг належать загальні довідки та надання консультацій; засвідчення документів; видача формулярів заявок інших відомств; бюро знахідок (продаж і прийняття загублених речей через аукціони), інформація для туристів і гостей; продаж квитків; продаж книжок, карт міст, рекламної продукції; надання інформаційних матеріалів інших установ. Для послуг у сфері будівництва та соціальних послуг є спеціальні аналогічні за методами роботи установи, що є відмінною особливістю системи надання адміністративних послуг Німеччини [22].

Найповнішу класифікацію спектру публічних послуг розроблено у Німеччині. Послуги федерального уряду за змістом класифіковано на 8 типів. 73% від загальної кількості послуг федерального уряду (близько 400 видів) належать до оброблення, збору та надання загальної і спеціалізованої інформації, надання допомоги в участі у конкурсах на отримання грантів, отримання різних форм фінансової допомоги, опрацювання звернень і заяв до державних органів [23].

У Великобританії у 1991 році прийнято Програму «Хартія громадянина» («Біла книга»), яка визначила принципи надання державою публічних послуг, дотримання яких уряд бажав би бачити у всіх державних службах. Досвід Великобританії з підвищення якості надання адміністративних послуг має велике значення, адже роль рад є ключовою у забезпеченні якості надання громадських послуг. Основними тут є місцеві угоди громадських послуг, мета яких – посилення рад із надання послуг територіальним громадам, а також показників оцінювання роботи рад [20].

У Великобританії механізм надання адміністративних послуг населенню вирішує питання за зверненнями у сфері реєстрації виборців, у житловій сфері, планування податків із земельної власності, ліцензування, ліцензій в автодорожній сфері, щодо загальної та місцевої інфор-

мації та питань, запроваджених радою податків і бізнесових ставок [20].

Хартія споживачів послуг державних служб у Бельгії (1993 рік) є прикладом всеосяжної програми з метою вдосконалення стосунків між установами та державними органами і населенням (замовниками і споживачами (клієнтами) послуг).

У 1993 році у Португалії прийнято «Хартію якості державних послуг» щодо всіх послуг центрального уряду і муніципальних органів влади. Основні принципи, задекларовані в цьому документі, полягали у підзвітності уповноважених осіб, доступу громадян до участі в конкурсах, прозорості процедур надання послуг.

Попри різні підходи до законодавства про надання адміністративних послуг у різних землях, цей механізм є досить розвинутим і громади вирішують понад 80% питань, якщо громадянин звертається за послугою в органи влади [23].

В Австрії чинний Загальний закон про адміністративну процедуру, в Естонії – закони про адміністративну процедуру, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження [20], згідно з яким потреби населення в послугах задовольняють шляхом укладання угод про їх надання з приватними підрядниками, надання самими органами влади відповідних послуг.

У Польщі саме субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, який є ближчим до громадян) вважають основним принципом надання публічних послуг громадянам, а також дотримання унітарного характеру держави та компліментарність (взаємозв'язок і взаємоповнення органів влади) [23]. Одним із основних завдань органів територіального самоврядування (гміни, повіту, воєводства) є організація надання публічних послуг для мешканців. Органи влади повинні організувати надання послуг (комунальних, соціальних, адміністративних), але не зобов'язані їх надавати самостійно. Здебільшого для цього укладають контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [21].

Механізм надання публічних послуг у Польщі характеризується тим, що кожна послуга, яку надає воєводська адміністрація, відповідно задокументована. Напри-

клад, карта послуги «Видання паспортів» містить такі основні дані: документи, які повинна подати особа з метою оформлення паспорта, плата, адреса та дані відповідальної особи, місце оформлення та отримання, телефон, можливість подання скарг і пропозицій, правові підстави та рекомендації клієнту [20].

У більшості країн-членів ЄС (Латвії, Чехії, Угорщині) прийнято закони «Про місцеві органи влади», згідно з відповідними положеннями яких органи місцевого самоврядування можуть самостійно вирішувати потреби та питання місцевого значення шляхом фінансування та організації процедур і процесів надання муніципальних послуг.

Закон Латвії «Про місцеві органи влади» визначає надання якісних муніципальних послуг населенню однією з ключових функцій уряду. Законодавство більшості країн ЄС поділяє муніципальні послуги за критеріями на необов'язкові та обов'язкові. При цьому органи самоврядування мають право вирішувати питання щодо фінансування та надання послуг, які не передбачено в законі. Латвія демонструє ефективну роботу Порталу латвійських державних і муніципальних послуг, реалізуючи концепцію надання е-послуг і застосовуючи електронний підпис.

Литва також характеризується сформованою електронною інфраструктурою, зокрема, бібліотекою, порталом водіїв, реєстрацією приватних підприємств, акціонерних товариств, впровадженою електронною системою обслуговування мешканців [20].

В Естонії ефективно функціонують уніфіковані реєстри, поширені е-послуги (паркова, школа, земельний реєстр, податки, банк, пацієнт, поліція), діють Державний портал е-послуг, електронні бази даних, е-документообіг, в обігу електронна та мобільна ID-карти. Запроваджено цифровий підпис за допомогою ID-карти і технології «Перехрестя» – використання кількох баз різних установ через один портал [20].

Систематизуючи викладене вище, можна стверджувати, що в країнах Європейського Союзу поняття «адміністративні послуги» є не досить систематизованими і вживається для означення широ-

кого спектру взаємодії влади з населенням. У більшості розвинених країн світу закони про адміністративні послуги відсутні, натомість ефективно діють закони, кодекси (програми) про адміністративну процедуру, що підвищують відповідальність суб'єктів надання послуг за їх якість. Основними формами надання адміністративних послуг є «універсами послуг», «єдине вікно» та електронні послуги.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження доведено, що основною соціальною цінністю та ключовим завданням публічного управління є людина, її свободи та права, надання якісних послуг громадянам. Визначено, що адміністративні послуги – це публічні послуги, надання яких органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Досліджено досвід державного управління у сфері надання адміністративних послуг таких європейських країн як Франція, Німеччина, Великобританія, Бельгія, Португалія, Польща, Латвія, Естонія. Аналіз зарубіжного досвіду функціонування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг населенню засвідчив, що більшість держав має власний досвід у цій сфері, який зумовлений політичними, правовими, культурними та історичними особливостями кожної з країн.

Визначено, що основними формами надання адміністративних послуг є «універсами послуг», «єдине вікно» та електронні послуги. Світова та європейська практики свідчать, що інститут надання адміністративних послуг є чітко налагодженим механізмом, який віддзеркалює демократизм системи державного устрою і спрямований на підвищення якості життя населення, раціональне та ефективне вирішення проблем громадян.

Найкращі зарубіжні практики процедури надання адміністративних послуг із використанням новітніх технологій, громадського моніторингу, відповідного правового та організаційного забезпечення можуть бути використані у вітчизняній практиці для підвищення якості системи надання адміністративних послуг.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д., Князева В.М. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.
2. Чечель А.О., Верительник С.М., Палкіна В.І. Громадянське суспільство як сфера взаємодії держави, бізнесу та громадян. *Сучасні проблеми державного управління в умовах системних змін : збірник наукових праць*. ДонДУУ. 2019. Т. XX. Вип. 312. С. 196–205.
3. Даньшина Ю.В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4(35). С. 467–475.
4. Orlova N., Mokhova I., Diegtiar O., Khomutenko O. Methodology of the electronic government evaluation of the European union countries based on taksonometric method. *33rd IBIMA Conference: 10-11 April 2019. Granada, Spain*. 2019. P. 505–516.
5. Драган І.О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=703> (дата звернення: 17.03.2021).
6. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeBu_2010_2_35.pdf (дата звернення: 17.03.2021).
7. Чечель А.О., Марова С.Ф., Тарасенко Д.Л. Суспільна вартість адміністративних послуг в умовах сталого розвитку. *Сталый розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2018* : колективна монографія. Київ, 2018. URL: https://docs.wixstatic.com/ugd/b93fb2_272e2f88ec3b4bb994b51742df16d56b.pdf?fbclid=IwAR3VkcakF5MrTNv4z3noF57ZpFik605IHxrG7GOkBpnsW6iOSbxDcdvLOWY (дата звернення: 17.03.2021).
8. Орлова Н.С., Майло В.В. Розвиток стратегічних комунікацій в органах публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2020. № 1. Т. 31(70). С. 63–68.
9. Орлова Н.С. Підготовка фахівців з публічного управління в умовах євроінтеграції України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 3. С. 139–150.
10. Чечель А.О. Суспільна вартість адміністративних послуг як критерій оцінки діяльності влади. *Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні* : матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф., м. Полтава, 23 квітня 2019 року. С. 181–183.

Chechel' A., Omelianovych R. Public administration in the field of provision of administrative services: European experience

The article proves that the main social value and key task of public administration is the person, his freedoms and rights, the provision of quality services to citizens. It is proved that the indicator of the attitude of the government power to persons, the degree of respect for their rights and freedoms is the indicator of the quality of administrative services. The necessity of improving the quality of the domestic system of administrative services in the conditions of formation of civil society is substantiated.

The purpose of the article is to determine the features of public administration in the field of administrative services in the European Union to improve the quality of the domestic system of administrative services.

The concept of "administrative services" is defined. Based on the analysis of foreign experience in the functioning of mechanisms of government management of administrative services to the population (France, Germany, Great Britain, Belgium, Portugal, Poland, Latvia, Estonia) identified the main forms of administrative services in European countries ("service universities", "single window" and electronic services) and the key function of the government is to provide quality municipal services to the population.

It is substantiated that most states have their own experience in this area, which is determined by the political, legal, cultural and historical characteristics of each country. European practice shows that the institution of administrative services is a well-established mechanism aimed at improving the quality of life, rational and effective solution of citizens' problems.

Among the features of public administration in the field of administrative services in the European Union, it is determined that in most developed countries there are no laws on administrative services, but effective laws, codes (programs) on administrative procedure that increase the responsibility of service providers for their quality. It is proved that foreign practices of the procedure of providing administrative services using the latest technologies, public monitoring, appropriate legal and organizational support can be used in domestic practice to improve the quality of the system of administrative services.

Key words: *administrative reform, institution of government power, electronic infrastructure, public services, e-service, electronic signature.*

УДК 351:796.011.1:615.825
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.42>

О. В. Чорний

кандидат медичних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПЕРІОД ВИКЛИКІВ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Взаємопов'язаність і неподільність прав людини означають, що наслідки такого масштабного явища, як пандемія COVID-19, будуть багатоаспектними і торкнуться прав людини у всій їх сукупності. При цьому деякі права і свободи виявилися особливо порушеними надзвичайними заходами, прийнятими для стримування поширення вірусу, насамперед в межах зусиль держав по боротьбі з пандемією з метою захисту права на життя і права на охорону здоров'я соціуму. Свобода пересування нерозривно пов'язана з правом на працю, правом на освіту, правом на охорону здоров'я та іншими соціальними, економічними і культурними правами.

Однією з перших і найбільш очевидних жертв правил соціального дистанціювання й різних інших обмежень стала свобода релігії та переконань, особливо ті її аспекти, які стосуються свободи дотримання своєї релігії спільно з іншими. Коронавірус зміг поширитися по всьому світу, легко долаючи кордони і досягаючи найвіддаленіших місць завдяки безпрецедентному взаємозв'язку і мобільності людини. У зв'язку з цим свобода пересування в межах окремих країн і в межах надзвичайних заходів сприймаються державами в спробі загальмувати поширення вірусу. У більшості країн пересування різко зменшуються в результаті введення карантину або добровільної відмови громадян від поїздок.

Забезпечення свободи пересування є одним із центральних зобов'язань, закріплених установчими документами ЄС. Ця свобода стала реальністю, яку сприймають як даність сотні мільйонів людей у всіх державах. Крім цього, свобода пересування чітко закріплена в міжнародному праві стосовно прав людини і встановлюється на свободу пересування в межах держави. Слід додати, що свобода пересування є неодмінною умовою для користування широким спектром громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, в тому числі таких, відступ від яких не допускається. Йдеться про право на життя і право на свободу від тортур та інших нелюдських діянь або таких, що принижують гідність видів поведінки та покарання.

При введенні більшістю держав суворих обмежень на пересування, включно з повним карантинном і закриттям кордонів, ці заходи пояснюються необхідністю захистити населення від небезпечної хвороби і гарантувати право на життя і право на охорону здоров'я. Хоча певні обмеження свободи пересування під час надзвичайного стану допускаються міжнародним правом, в тому числі для гарантування безпеки і захисту здоров'я населення, ці обмеження повинні бути суворо необхідними для досягнення поставленої мети, досить захищеними і недискримінаційними.

Вони також повинні бути передбаченими законом, бути поєднаними із найменшим втручанням у права людини, а також узгоджуватися з іншими правами і бути обмеженими в часі. Будь-які закони або політичні заходи повинні відповідати правовим критеріям, якщо вводяться або застосовуються з відступом від зобов'язань або обмеженням прав. Під час пандемії деякі держави офіційно оголосили про відступ від положення про пересування для того, щоб уповільнити поширення вірусу, вводили обмеження на свободу міжнародного пересування між країнами і внутрішнього пересування.

Ключові слова: дотримання прав людини, психологічний синдром, соціум, державна соціально-гуманітарна політика, карантинний період, обмеження на пересування, міжнародне право, пандемія.

Постановка проблеми. Обмеження свободи під час пандемії COVID-19 включали закриття наземних кордонів як на в'їзд, так і на виїзд, аеропортів і портів, обмеження на пересування між містами і територіями, введення карантину в тих чи інших містах або територіальних одиницях, обмеження переміщення осіб під час карантину на кордоні чи за місцем проживання або заборона на вихід із дому, дозвіл на пересування всередині країни тільки за визначеною метою [3]. Крім цього, вводилися особливі обмеження для визначених вразливих груп населення, зокрема, для людей старшого віку.

Деякі держави обмежили міжнародне пересування шляхом заборони авіасполучення з конкретними країнами або регіонами, зокрема, з районами підвищеного ризику, закриття наземних пунктів перетину кордону з певними країнами і дозволу пересування тільки в межах певного регіону. Інші держави вдалися до більш суворих заходів і повністю закрили свої наземні кордони, порти і аеропорти, дозволивши перетин кордону лише дипломатам для гуманітарних цілей або громадянам, які повертаються в свою країну [5]. У подальшому держави почали приймати рішення про відкриття кордонів або об'єдналися у групи країн, в межах яких обмеження на поїздки були зняті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що викликають стурбованість, стосуються права на недоторканність приватного життя і випадків публікації даних про інфікування осіб чи розміщення відповідних попереджувальних знаків на дверях мешканців, які заразилися вірусом. Довгострокові наслідки цих заходів для недоторканності приватного життя та інших прав поки незрозумілі, проте дуже важливо, щоб законодавство передбачувало гарантії захисту та заходи безпеки, запобігало витоку персональних даних або доступ третіх осіб до них.

Будь-яка дискримінаційна практика стосовно умов в'їзду тих чи інших груп населення під час пандемії COVID-19 не відповідає міжнародним стандартам і зобов'язанням. Крім цього, стурбованість виникала і в тих осіб, у яких закінчувався термін дії документів, дозволів

на проживання та які не змогли виїхати до встановленого терміну. При тому, що метою внутрішніх обмежень на пересування був захист жителів, в тому числі найбільш вразливих груп населення, від зараження вірусом, надмірні обмеження могли призводити до порушення інших прав. У результаті цього вжиті заходи могли виявитися невідповідними заявленій меті або не настільки необхідними, оскільки потрібного результату можна було б досягти іншими, менш жорсткими заходами.

Мета статті – обґрунтування державної соціально-гуманітарної політики щодо дотримання прав людини в час карантинного періоду пандемії COVID-19 у нових соціально-економічних умовах.

Виклад основного матеріалу. Крім обмежень на міжнародні поїздки та запровадження умов для в'їзду, держави вводили обмеження на внутрішні переміщення з метою загальмувати поширення вірусу. Здебільшого превентивні заходи залежали від розвитку ситуації в конкретній країні і розрізнялися за ступенем суворості [3]. Вони включали введення загальної заборони на вихід із дому або заборони на вихід із дому для певних груп населення, фізичне дистанціювання, самоізоляцію, добровільний карантин, введення карантину в конкретних місцях або установах, дозвіл пересуватися лише з певною метою або в певні години і в межах виділеного району.

У тій чи іншій мірі було обмежено рух особистого і громадського транспорту. У результаті цього мігранти, туристи та інші люди, які знаходилися в поїздках за кордоном, якщо вони не встигли вчасно прилетіти в країну чи перетнути кордон, застрягли в аеропортах або на наземних кордонах, не маючи змоги повернутися до місця проживання. Повідомлялося і про випадки відмови у в'їзді в аеропортах і про неможливість виїхати до місця призначення. У результаті повної заборони на вихід із дому для певних груп населення особи, які належать до них, виявилися повністю залежними від державних або волонтерських служб по доставці ліків, продуктів харчування та інших необхідних речей.

Важливо, щоб держави пам'ятали про те, що використання сили правоохоронними органами під час надзвичайної ситуації, порушення комендантської години або будь-яких обмежень пересування не можуть бути виправданням для застосування надмірної сили з боку поліції, ні за яких обставин такі порушення не повинні призводити до застосування надмірної сили. Це викликає особливе занепокоєння в контексті їх права на життя, а також права на виїзд і повернення. Крім цього, деякі групи населення не могли отримати доступ до системи охорони здоров'я і медичних об'єктів, в тому числі у зв'язку із проблемами, які виникли для пересування медичних працівників.

Багато держав організували чартерні рейси для повернення своїх громадян і осіб, які мають статус жителів, при цьому в низці випадків такі перельоти виконувалися за субсидованими тарифами. Для того, щоб позбавити від можливих ускладнень тих мігрантів або мандрівників із використанням відповідних документів, тобто видів на проживання або віз, які не могли повернутися в свою країну, багато держав автоматично продовжували терміни дії усіх документів, посвідчень, видів на особистість і посвідок на проживання протягом часу кризи, викликаного пандемією, або на конкретний період часу від одного до трьох місяців.

У кількох державах були запуснені програми допомоги вразливим групам, що включають, зокрема, розвиток волонтерських мереж по доставці продуктів харчування та інших товарів, гарячих ліній екстрених служб, платформ для покупки товарів онлайн, які орієнтовані саме на ці групи, а також схем забезпечення двомісячним запасом медикаментів. Крім цього, були організовані окремі години роботи магазинів, коли приходиться за покупками могли лише люди похилого віку або особи, які належать до вразливих груп населення.

Стосовно захисту даних і використання пристроїв для відстеження та інших методів нагляду ЄС прийняв рішення про те, що всі заходи, які вводяться і стосуються права на недоторканість приватного життя та захист особистих даних, повинні бути

заснованими на законі, необхідними і пропорційними, мають припинити свою дію після закінчення пандемії. Обробка даних, зібраних під час надзвичайної ситуації, повинна здійснюватися відповідно до звичайних процедур [1]. Співпрацею зумовлено введення заходів, які дозволяють медичним працівникам, які проживають з тієї чи іншої сторони лінії розмежування, в'їжджати на іншу сторону без будь-яких карантинних обмежень.

Якщо в державі введено обов'язковий карантин для прибуваючих пасажирів, співробітники прикордонних та інших відповідних служб повинні пройти навчання з питань недискримінаційного застосування заходів ізоляції. У місцях, підготовлених державою для проведення обов'язкового карантину особами, які прибули в країну, повинні підтримуватися належні санітарні стандарти. Поїздка до місця проживання після відбуття карантину має забезпечуватися за допомогою продовженої роботи громадського транспорту або іншими засобами за умови вжиття належних заходів захисту від підвищеного ризику зараження в громадському транспорті.

Необхідно продовжити термін дії дозволів на проживання, дозволів на роботу, посвідчень особистості та інших документів, термін дії яких закінчується, щоб забезпечити законність перебування в країні їхніх власників при неможливості або небажаності їх повернення в свою країну. Державам також слід вивчити можливість надавати пріоритет надання дозволу на тимчасове перебування нелегальних мігрантів, не рекомендується вводити цілодобову заборону на вихід із дому або карантин для людей похилого віку, вагітних жінок чи молоді.

Органи державної влади повинні надавати рекомендації та інформацію про ризики для кожної з цих груп і вирішувати хоча б мінімальне пересування за підсумками консультацій із зазначеними групами або на основі висновків з отриманого досвіду. Для надання послуг слід використовувати гарячі телефонні лінії, що дозволяють надати підтримку особам, нездатним потурбуватися про себе самостійно; необхідно організувати збір

відомостей про нужденних, щоб ніхто не залишився без необхідних товарів і речей [6]. Інформація про всі доступні заходи підтримки повинна широко розповсюджуватися на всіх мовах з метою охоплення усього населення.

Для максимально широкого поширення цієї інформації в суспільстві слід використовувати й інші інструменти, в тому числі надання інформації в доступних форматах. Необхідно розробити інструкції для осіб, які здійснюють догляд, і довести їх до відома усіх зацікавлених сторін, щоб вразливі особи не опинилися в небезпеці. Держави повинні утримуватися від введення непропорційно суворих заходів покарання за порушення обмежень. Замість цього доцільно використовувати обґрунтовані штрафи в разі порушень або настійні заклики добровільно дотримуватися правил. Також не слід допускати надмірного застосування сили поліцією та іншими державними суб'єктами, в тому числі армією, при забезпеченні дотримання введених заходів.

Необхідно організувати навчання співробітників відповідних інститутів щодо цих питань, а також широко розповсюдити інформацію про механізми оскарження. Держави отримали конкретні зобов'язання щодо міграційних процесів, в тому числі тих, які стосуються безпеки на кордонах і прикордонного режиму, а також щодо тримання під вартою та інших ситуацій позбавлення свободи. Хоча правові аспекти та практичні потреби окремих видів міграції можуть різнитися, необхідно приділити увагу загальному впливу пандемії та пов'язаних із нею надзвичайних заходів на мігрантів загалом.

Зобов'язання тривалий час піддавалися уточнюванню і доповнювалися такими елементами, як надання можливості брати участь у суспільному житті, протидія дискримінації та насиллю, а також розробка і зміцнення національних планів з інтеграції мігрантів до суспільного життя. Попри те, що введені епідеміологічні обмеження ускладнювали здійснення незалежного моніторингу кордонів, організації громадянського суспільства неодноразово повідомляли про інциденти на міждержавних кордонах.

Інформація, отримана від організацій громадянського суспільства, свідчить про продовження практики незаконних відмов у перетині кордону, інциденти із застосуванням насильства і ризику для здоров'я людей внаслідок того, що деякі посадові особи прикордонних служб продовжували здійснювати контроль, попри отриманий ними позитивний результат тесту на COVID-19. Незаконні відмови в перетині кордону або довільні і колективні видалення заборонені міжнародним правом.

Пандемія привернула увагу до проблем із забезпеченням фізичного дотриманням дистанції, необхідних вимог гігієни в центрах утримання мігрантів, в тому числі в центрах прийому та транзитних таборах, які часто бувають переповненими. Ця проблема зачіпає не лише мігрантів, які живуть у цих центрах, а й державну владу, представники якої здійснюють заходи щодо захисту всього населення від інфекції [4]. На жаль, у кількох країнах був введений повний карантин у центрах прийому із забороною на переміщення осіб, які там проживають, хоча будь-яких свідчень наявності серед них хворих на COVID-19 не було.

У низці країн дотримання карантину контролювали збройні сили, а також повідомлялося про інциденти із застосуванням насилля. Можливо, такі вибіркові заходи сприяли сприйняттю мігрантів як переносників інфекції; наслідком цього стали випадки жорстокого звернення і вияви настроїв проти мігрантів, про які повідомляли ЗМІ. Після введення надзвичайних заходів і обмеження на в'їзд і виїзд було призупинено виконання багатьох розпоряджень про видворення. Оскільки визначити тривалість утримання під вартою до видворення було не можливо, таке утримання під вартою повинно кваліфікуватися як довільне, тому незаконне.

Все більше експертів приєднуються до консенсусу щодо необхідності розширеного використання альтернативних заходів, не пов'язаних із позбавленням волі, в контексті імміграції для забезпечення того, щоб утримання під вартою було законним, а не було довільним і не допускало порушень прав людини. Крім того, пов'язаними з цим є питання альтернативних заходів і питання утримання під вартою дітей. Для

повного викорінення державами практики взяття під варту дітей і сімей повинні існувати альтернативні можливості, не пов'язані з позбавленням волі як для сімей, так і для дітей без супроводу дорослих.

Важливо підкреслити, що після початкового припинення процедур надання притулку багато країн знайшли способи відновити ці процедури, попри діючі обмеження. Наприклад, деякі держави впровадили інноваційні підходи, включно з використанням он-лайн процедур для продовження розгляду усіх або деяких клопотань про притулок. Для того, щоб запобігти постійному поширенню вірусу і забезпечити законність утримання під вартою в контексті міграції, багато країн прийняли рішення про звільнення осіб, які перебувають в таких центрах утримання.

Значна кількість країн випустила необхідні інструкції і ввела заходи щодо зниження ризику зараження в центрах утримання мігрантів, в тому числі в центрах прийому і транзитних таборах. Пандемія продемонструвала той внесок, який роблять мігранти в найважливіші галузі економіки, і ту важливу роль, яку вони відіграють у суспільстві. Деякі держави автоматично продовжили термін дії дозволів на проживання мігрантів на своїй території до закінчення надзвичайної ситуації в галузі охорони здоров'я. Частина країн також змінила трудове законодавство для тих чи інших категорій робітників. Це відрегулювало статус мігрантів, які працюють у сільському господарстві.

У низці країн були прийняті заходи для забезпечення доступу мігрантів до системи охорони здоров'я, житла та інших послуг [2]. Найбільш успішні і передові практики під час пандемії стосувалися розширення доступу до прав, послуг і допомоги для всіх або деяких мігрантів з метою забезпечення рівного доступу до належного ставлення незалежно від статусу. У деяких країнах були зроблені кроки щодо вирішення проблеми бездомності серед мігрантів, щоб не допустити розповсюдження інфекції, або були запуснені спеціальні програми з надання допомоги мігрантам.

Багато країн як виключення дозволяли в'їзд сезонним працівникам, що викли-

кало питання щодо того, чи не вважається, що в такому випадку господарська діяльність є більш важливою, ніж здоров'я і безпека працівників сільського господарства. Незадовільні умови праці та проживання працівників цих важливих галузей стали одним із чинників, які дозволили досягти врегулювання їх правового статусу. Неможливість дотримання соціальної дистанції на робочих місцях викликала спалахи інфекції, що привертало увагу до поганих умов праці на таких підприємствах.

При закритті кордонів державам слід розглянути можливість встановити як виняток гарантований допуск на їх територію здобувачів притулку, а також спростити процедуру реєстрації таких осіб на кордоні. Крім того, держави за наявності такої можливості можуть дозволити подачу клопотань і продовження процедур отримання притулку у письмовій або електронній формі. Також державам слід автоматично продовжити дію дозволів на проживання для всіх, хто знаходиться на їхній території, до закінчення дії надзвичайних заходів.

Висновки і пропозиції. У такій надзвичайній ситуації, як пандемія COVID-19, держави мають встановити бар'єри між міграційними органами і службами, які надають допомогу і послуги, щоб охопити якомога більше громадян, в яких є ризик заразитися COVID-19 або іншими інфекціями. Слід на систематичній основі проводити медичний огляд людей, які перебувають, а також виділити приміщення для ізоляції осіб з підозрою на наявність або підтвердження наявності COVID-19. Необхідно вирішувати особливі проблеми бездомних мігрантів, в тому числі шляхом надавати пріоритет для отримання тимчасового житла.

Необхідно відновити пошуково-рятувальні операції і забезпечити їх безперебійне проведення під час надзвичайних ситуацій відповідно до принципів солідарності загальної відповідальності. Слід забезпечити правозахисникам можливість для безпечного проведення моніторингу кордонів.

Рекомендується усунути законодавчі та інші нормативні перешкоди, які зава-

жають жителям надавати допомогу нужденним мігрантам. Слід розглянути й можливість спростити працевлаштування тимчасових мігрантів і шукачів притулку у найважливіших під час кризи галузях економіки. Необхідно забезпечити реалізацію належних заходів з охорони здоров'я працівників шкідливих і небезпечних галузей промисловості, значну частку серед яких складають трудові мігранти.

Список використаної літератури:

1. Блінов А. Вірус рецесії: чим обернеться епідемія COVID-19 і хто постраждає найбільше. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/03/18/pogljad/ekonomika/virus-recesiyi-chyubobnertsya-epidemiya-covid-19-xto-postrazhdaye-najbilshe> (дата звернення: 22.02.2021).
2. Бугайчук К.Л. Питання вдосконалення положень чинного законодавства України щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19. *Право і безпека*. 2020. № 2(77). С. 147–155. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.20>.
3. Бутник О.О., Немирівська О.Я. Особливості публічного управління в умовах світової пандемії. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 149–158.
4. Великодна М.С. Моделі і методи надання психологічної допомоги під час пандемії COVID-19: зарубіжний досвід. *Психологічний часопис*. 2020. Т. 6. Вип. 4. С. 27–37. DOI: 10.31108/1.2020.6.4.
5. González-Padilla D.A., Tortolero-Blanco L. Social media influence in the COVID-19 Pandemic. *International braz jurol*. 2020. Vol. 46. P. 129–134.
6. Human rights and global health: a research program / Thomas W. Pogge. *Metaphilosophy*. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9973.2005.00362> (дата звернення: 27.02.2021).

Chorny O. Mechanisms for the formation and implementation of state social and humanitarian policy on respect for human rights during the challenges of the COVID-19 pandemic

The interconnectedness and indivisibility of human rights mean that the consequences of such a large-scale phenomenon as the COVID-19 pandemic will be multifaceted and will affect human rights as a whole. At the same time, some rights and freedoms were particularly severely violated by emergency measures taken to curb the spread of the virus – mainly as part of states' efforts to combat the pandemic in order to protect the right to life and the right to public health. Freedom of movement is inextricably linked to the right to work, the right to education, the right to health care and other social, economic and cultural rights.

One of the first and most obvious victims of the rules of social distancing and various other restrictions was freedom of religion and belief, especially those aspects of freedom of religion with others. The coronavirus was able to spread around the world easily crossing borders and reaching the most remote places due to unprecedented interconnection and human mobility. In this regard, freedom of movement within individual countries and within emergency measures, are taken by states in an attempt to slow down the spread of the virus. In most countries, travel is sharply reduced as a result of the introduction of quarantine or voluntary refusal of citizens to travel.

Ensuring freedom of movement is one of the central obligations enshrined in the EU's founding documents, and this freedom has become a reality that is taken for granted by hundreds of millions of people in all countries. In addition, freedom of movement is clearly enshrined in international human rights law and establishes freedom of movement within the State. It should be added that freedom of movement is a prerequisite for the enjoyment of a wide range of civil, political, economic, social and cultural rights, including such derogations, the right to life and the right to freedom from torture and other inhuman or degrading treatment or punishment, degrading treatment, punishment and punishment.

With the imposition of severe restrictions on movement by most states, including full quarantine and border closures, these measures are explained by the need to protect the population from dangerous diseases and to guarantee the right to life and the right to health care. Although certain restrictions on freedom of movement during a state of emergency are permitted by international law, including to ensure the safety and health of the population, these restrictions must be strictly necessary to achieve the objective, adequately protected and non-discriminatory.

They must also be provided for by law, combined with the least interference with human rights, as well as be consistent with other rights and be limited in time. Any laws or policies

must meet legal criteria if they are introduced or applied with a waiver or restriction of rights. During the pandemic, some states officially announced a derogation from the movement regulations in order to slow down the spread of the virus, imposed restrictions on freedom of international movement, between countries and domestic movement.

Key words: *observance of human rights, psychological syndrome, society, state social and humanitarian policy, quarantine period, restrictions on movement, international law, pandemic.*

УДК 351.82:338.24

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.43>

Н. О. Шевченко

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

В. В. Мареніченко

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

Н. Ю. Волокітіна

аспірант кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСВІТНІЙ СФЕРІ

Проаналізовано понятійно-категоріальний апарат державно-приватного партнерства. Визначено основні проблеми реалізації державно-приватного партнерства в сфері освіти. Запропоновано встановлення на законодавчому рівні чіткої юридичної позиції щодо власності, структури оподаткування та регулювання потенційних конфліктів інтересів державно-приватного партнерства.

Для ефективного функціонування системи державно-приватного партнерства в освіті необхідно забезпечити підвищення кваліфікації публічних службовців. Існує необхідність у забезпеченні прозорих конкурсних процедур доступу учасників ринку до механізмів державно-приватного партнерства. Визначено основні фактори, які перешкоджають розвитку державно-приватного партнерства в освіті. Зокрема, акцентовано увагу на відсутності фінансової зацікавленості комерційних організацій.

Визначено основні можливості державно-приватного партнерства в освітній сфері. Так, для державної системи освіти виділено апробацію застосування нових для освітніх структур організаційно-правових форм альянсу з бізнесом і вдосконалення системи управління в сфері інноваційної діяльності. Для інвестора визначена можливість участі у навчально-науковій та управлінській діяльності навчального закладу відповідно до передового міжнародного досвіду з позицій кінцевого споживача результатів праці навчального закладу та інвестора. Для освітнього закладу виділено створення додаткових можливостей для багатоканального фінансування і розвитку матеріально-технічної бази.

Досліджено світовий досвід застосування практики державно-приватного партнерства в освітній сфері. Визначено, що у розвинених країнах сформовані спеціальні інституційні структури, які координують діяльність із розвитку державно-приватного партнерства. В результаті проведених досліджень як механізм удосконалення державно-приватного партнерства в освітній сфері запропоновано формування єдиного (загального) фонду цільового капіталу, який спрямований на підтримку всіх освітніх установ, які входять у партнерство. Формування загального фонду для кількох освітніх закладів шкільної освіти дозволяє долати малопотужність кожного з них за рахунок концентрації та об'єднання ресурсів. Також запропоновано реалізацію такої форми державно-приватного партнерства як аутсорсинг у діяльності шкіл, що дозволить не просто оптимізувати витрати, але й підвищити рівень і якість самої освіти.

Ключові слова: аутсорсинг, державно-приватне партнерство, освітні послуги, проєкт, школа.

Постановка проблеми. Нині система освіти повинна розвиватися відповідно до принципів, закладених в основу інноваційного розвитку: створення наукоємної продукції, застосування сучасних технологій, підвищення конкурентоспроможності людини, що базується на цілісності особистості, моральних принципах, наявності знань і вмінь ці знання застосовувати, здатності людини вчитися і розвиватися. Цільовим вектором є створення умов для мінімального розриву між системою освіти і потребами економіки. Наразі в нашій країні, як і в усьому світі, як ніколи гостро стоїть завдання виховання конкурентоспроможної особистості, що не можливо без сучасної та потужної освітньої сфери в країні. Насамперед цьому має сприяти створення умов для реалізації механізмів державно-приватного партнерства, спрямованого на гармонійне врахування інтересів усіх зацікавлених сторін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти сутності державно-приватного партнерства, а також процеси його формування і технології функціонування в освітній сфері, питання розвитку освіти з точки зору форми споживання освітніх послуг вивчаються багатьма дослідниками, серед яких М. Гедз, Е. Йескомб, Г. Конг, О. Москвічова, М. Резниченко, О. Сімсон, Дж. Стартін та інші. У їхніх роботах розкрито теоретичні аспекти регулювання взаємодії на рівні загальних підходів для окремих аспектів розвитку державно-приватного партнерства. Однак у результаті удосконалення інструментів державно-приватного партнерства в освітній сфері в різних країнах світу з'являються нові вектори розвитку цього питання.

Мета статті – пошук механізмів та інструментів удосконалення державно-приватного партнерства в освітній сфері.

Виклад основного матеріалу. Державно-приватне партнерство визначають економічним інститутом, який на макrorівні представляє збалансовану систему формалізації і узгодження різного роду інтересів суб'єктів господарювання в особі держави і бізнесу; на мікрорівні ця система дозволяє об'єднати ресурси і мінімізувати

ризик при реалізації різних проєктів, в тому числі і в освітній галузі, забезпечуючи максимально можливий соціально-економічний ефект [2]. «Зелена книга» Європейської Комісії щодо державно-приватного партнерства визначає це поняття як різні форми співпраці між органами державної влади та діловим співтовариством, метою яких є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування інфраструктури чи надання послуг [6].

На думку М. Гедза, термін «державно-приватне партнерство» з'явився в США спочатку у зв'язку з реалізацією спільного фінансування освітніх програм у державному та приватному секторах, а далі у фінансуванні комунальних послуг [1]. Але більш широкого контексту цей термін набув у 1960-х рр. для визначення співпраці партнерів із державного та приватного секторів.

На думку Н. Резниченко, державно-приватне партнерство є набором моделей побудови стосунків між державою і приватним сектором для спільної реалізації проєктів по створенню інфраструктури суспільного сектора або надання послуг на його основі, в рамках яких відбувається розподіл обов'язків, прав і ризиків, а також заходи фінансового залучення сторін у проєкт [3].

За дослідженнями О. Сімсон, державно-приватне партнерство є правовою моделлю гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній сфері. Воно постає як сукупність правовідносин і є безпосереднім конкретним договором або інституцією (юридичною особою чи іншою структурою), тобто організаційно-інституціональною формою відносин [4].

Деякі зарубіжні вчені визначають державно-приватне партнерство як ділове співробітництво в довгостроковій перспективі між владою та приватним сектором з метою забезпечення державних послуг [7; 9].

Світовий досвід показує, що державно-приватне партнерство є одним зі способів ефективної реалізації економічних і соціальних проєктів. До основних проблем реалізації державно-приватного партнерства у сфері освіти можна віднести такі:

1. Механізми державно-приватного партнерства в сфері освіти до цих пір не опрацьовані належним чином на законодавчому рівні. У законодавстві щодо державно-приватного партнерства є певні прогалини. Зокрема, необхідна чітка юридична позиція щодо власності, структури оподаткування та регулювання потенційних конфліктів інтересів. Слід також встановити прийнятну структуру для прийняття державним сектором пов'язаних ризиком обов'язків.

2. Для ефективного функціонування системи державно-приватного партнерства в освіті нині необхідно забезпечити підвищення кваліфікації публічних службовців. Велика увага повинна приділятися підвищенню професійного рівня менеджерів, які безпосередньо відповідають за реалізацію проєктів, здійснення консультативної підтримки реалізації проєктів на регіональному та місцевому рівнях.

3. Необхідне забезпечення прозорих конкурсних процедур доступу учасників ринку до механізмів державно-приватного партнерства.

До основних факторів, які перешкоджають розвитку державно-приватного партнерства в освіті, відносяться:

- 1) недосконалість законодавчої бази;
- 2) відсутність фінансової зацікавленості комерційних організацій;
- 3) високий ризик для реалізації проєктів;
- 4) нестача висококваліфікованих фахівців в області створення і управління проєктами в рамках державно-приватного партнерства в освіті.

За умови вирішення перерахованих вище проблем державно-приватного партнерства в освіті є можливість забезпечити:

- 1) для державної системи освіти:
 - розвиток ринку і посилення добросовісної конкуренції на ринку освітніх послуг;
 - апробація застосування нових для освітніх структур організаційно-правових форм альянсу з бізнесом;
 - вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення нормативно-правової бази реформування школи;
 - тиражування передового досвіду;
 - відпрацювання механізмів багатоканального фінансування;

- апробація і широке впровадження механізмів взаємодії освітніх установ і роботодавців;

- вдосконалення системи управління в сфері інноваційної діяльності (відпрацювання змісту і методик адміністрування, підготовки і підвищення кваліфікації управлінських фахівців);

- 2) для інвестора:

- участь у навчально-науковій і управлінській діяльності навчального закладу відповідно до передового міжнародного досвіду з позицій кінцевого споживача результатів праці навчального закладу та інвестора;

- створення та вдосконалення освітніх стандартів, навчальних планів і програм, підготовка висококваліфікованих кадрів з урахуванням потреб ринку праці;

- створення і розвиток на базі навчальних закладів освітньо-виробничо-технологічної інфраструктури інноваційної діяльності компаній;

- можливість залучення учнів і професорсько-викладацького складу до виконання в процесі навчання науково-дослідних робіт і підготовки проєктів для вирішення проблем конкретного бізнесу;

- 3) для освітнього закладу:

- створення додаткових можливостей для багатоканального фінансування і розвитку матеріально-технічної бази навчального закладу;

- створення нової моделі інтегрованого освітнього комплексу (якісний менеджмент, нова інфраструктура, технології та напрями підготовки учнів і викладачів);

- відпрацювання нових моделей навчально-наукової, виробничої та інституційної інтеграції;

- розвиток ринку освітніх послуг.

На відміну від інших галузей, приватно-державне партнерство в освіті немає стандартних видів діяльності. Вони варіюються залежно від потреби різних секторів освіти:

- надання послуг з управління освітньою установою;

- будівництво навчальних закладів;

- забезпечення інформаційних технологій;

- організація харчування у навчальних закладах та інші соціальні послуги;

– оснащення обладнанням для занять мистецтвом, музикою і спортом в установах освіти.

Конкретним прикладом державно-приватного партнерства в освіті є проєкт «Школа 21 століття», якою керує Рада Східного Ренфрушера, включно зі стратегією закупівлі, економічною оцінкою, планом оцінки проєкту, моніторингом.

У Канаді місцевий уряд вніс поправки в Муніципальний закон, щоб спростити створення державно-приватного партнерства між муніципальною владою і приватним сектором. Це дозволило усунути деякі обмеження при створенні різних форм співпраці. Однак, як підкреслюють експерти, необхідна організаційна та методична підтримка для того, щоб допомогти органам місцевої влади оцінити нові форми надання послуг і створити такі партнерства, які будуть ефективно діяти в інтересах суспільства [8].

У Сполучених Штатах Америки державно-приватне партнерство використовується близько 200 років. Як вважають експерти, багато в чому завдяки подібному партнерству держава з приватним бізнесом пододала наслідки Великої депресії в сфері інфраструктури.

Наприклад, уряд американського штату Гаваї передав у власність приватним девелоперським компаніям будівлі місцевих шкіл. Вони за свій рахунок провели повну реконструкцію навчальних закладів і потім передали їх у лізинг уряду штату з правом викупу вкінці терміну оренди. Державно-приватне партнерство в освіті США реалізується і для так званих привілейованих навчальних закладів, які працюють у партнерстві з некомерційними, комерційними і державними організаціями та використовують людські, фінансові та організаційні ресурси для власного розвитку.

Експерти вважають, що всім освітнім організаціям слід перейняти цей досвід, оскільки саме партнерства допомогли подолати існуючі труднощі і досягти цілей, збагачуючи навчальні плани, розширюючи викладацький досвід і допомагаючи учням групи ризику залишитися в стінах навчального закладу. Типи партнерів, з якими взаємодіють освітні організації,

різні, але здебільшого це університети, музеї, місцеві бізнеси, урядові органи. Вони надають фінансові, людські, фізичні та організаційні ресурси.

Американські дослідники підкреслюють, що освіта найбільш ефективна тоді, коли вона залучає інших учасників: приватний сектор, неурядові об'єднання і асоціації громадянства, незалежних експертів, сім'ї. Такий підхід пояснюється тим, що різні сектори суспільства мають відмінні ключові компетенції і різні ресурси. У сфері освіти США вклади приватного сектора включають у себе:

- 1) участь у навчанні персоналу компаній;
- 2) надання стипендій і стажувань учням – майбутнім працівникам фірм;
- 3) надання на безоплатній основі навчальних матеріалів за своїм фаховим профілем [5].

Досвід низки країн Латинської Америки дозволяє виділити п'ять основних видів державно-приватного партнерства, які виявилися життєздатними в місцевих умовах. Здебільшого такі види партнерства запозичені зі світової практики розвинутих країн:

1) Management Contracts – контракт уряду з приватним сектором на управління (в тому числі, на прийняття стратегічних рішень) існуючою інфраструктурою сектора громадських послуг (наприклад, по типу контрактних навчальних закладів у США);

2) Operational Contracts – контракт уряду з приватним сектором на оперативне управління існуючою інфраструктурою сектора громадських послуг (наприклад, по типу контрактних навчальних закладів у США; концесійні навчальні заклади / Concession Schools, Bogot);

3) Service Delivery Contracts – контракт уряду з приватним сектором на довірче управління специфічними видами сервісу (to deliver a specified service / set) існуючої інфраструктури сектора громадських послуг (наприклад, урядове спонсорвання студентів приватних навчальних закладів, альтернативне навчання, навчання за контрактом);

4) Provision of Infrastructure – контракт уряду з приватним сектором на проєктування, будівництво, фінансування і

оперативне управління освітньою інфраструктурою, включно з навчальними закладами і кампусами (наприклад, приватний фінансовий проєкт «Нові школи» в Австралії / "New Schools" Private Finance Project, Australia);

5) Auxiliary Services Contracts / Professional Services – контракт уряду з приватним сектором на реалізацію окремих інформаційних і консалтингових функцій в області розробки змісту освіти.

В Австралії використовується кілька різних моделей управління та державного фінансування приватних шкіл. Це гранти, субсидії, спонсорство, грошові пожертви, спільні інвестиції, партнерства і договірні угоди. Слід зазначити, що в розвинених країнах сформовані спеціальні інституційні структури, які координують діяльність із розвитку приватно-державного партнерства. Наприклад, у Шотландії – це Единбурзька Рада з державно-приватного партнерства; в Нідерландах – це СОГО, структура, яка консолідує 22 організації-розробників професійних стандартів, що відповідають, в тому числі, за безперервне оновлення змісту професійної освіти відповідно до вимог галузевих ринків праці. У Великобританії Державна Рада з NCVQ (національних професійних кваліфікацій) визначила провідні організації для вироблення загальнодержавних стандартів компетентностей, які складаються з представників торгівлі та промисловості і разом з представниками освіти розробляють професійні та освітні стандарти для сектора довузівської професійної освіти.

Отже, з огляду на недостатню ефективність формування та реалізації державно-приватного партнерства в Україні необхідним стає залучення досвіду розвинених країн. Важливими напрямками впровадження досвіду мають стати інституційна структура, законодавство, ефективний розподіл ризиків і функцій, підвищення рівня кваліфікації публічних службовців, розробка механізмів вибору форм реалізації та фінансування проєктів, створення сприятливого середовища для реалізації державно-приватного партнерства як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Державно-приватне партнерство не розглядається як самоціль, а слугує засобом вирішення таких актуальних завдань системи освіти, як підвищення ефективності використання наявних у системі освіти ресурсів через кваліфіковану систему управління з метою підвищення можливостей отримання якісної освіти дітьми з різними (в тому числі спеціальними) освітніми потребами; об'єднання (комбінування) і залучення ресурсів для підвищення якості освітніх послуг.

Відповідно до можливостей, які надаються законодавством, може бути сформований і єдиний (загальний) фонд цільового капіталу, спрямований на підтримку всіх освітніх установ, що входять у партнерство. Це допоможе об'єднати зусилля і ресурси для досягнення загального ефекту. Формування загального фонду для кількох освітніх закладів шкільної освіти дозволяє долати малопотужність кожного з них за рахунок концентрації та об'єднання ресурсів. У цьому випадку державно-приватне партнерство дозволяє інтегрувати бюджетні кошти, кошти підприємств, що спрямовуються на фінансування розвитку освітніх установ, соціальний пакет працівників і їхніх сімей, а також кошти спонсорів і благодійників.

Застосування такої форми державно-приватного партнерства, як аутсорсинг у діяльності шкіл дозволить у повному обсязі виконувати покладену на них навчальну функцію і займатися лише освітньою діяльністю. Це дасть змогу не просто оптимізувати витрати, але й підвищити рівень і якість самої освіти.

Висновки і пропозиції. Слід зазначити, що вже накопичено істотний вітчизняний і зарубіжний досвід із реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Перед українськими фахівцями в цій сфері ставиться завдання з узагальнення, аналізу та вдосконалення механізмів державно-приватного партнерства на його основі. При цьому важливо не просто запозичувати успішні технології у зарубіжних колег, а кваліфіковано адаптувати їх з урахуванням соціальних, економічних, політичних особливостей. Також слід враховувати, що складна політична і економічна ситуація збільшує ризики

для всіх зацікавлених осіб, а їх грамотний розподіл і оцінка набувають першочергового значення.

Державно-приватне партнерство вже довело свою ефективність, сприяючи економії бюджетних коштів, залученню приватних інвестицій в економіку, вирішенню важливих для суспільства проблем. Однак лише розуміння потенціалу, закладеного в цій формі партнерства, не досить. Необхідне ведення активної діяльності із вдосконалення і доопрацювання законодавчої бази й інституційного середовища розвитку державно-приватного партнерства, обмін досвідом із зарубіжними фахівцями і зміцнення зв'язків з приватним сектором і громадянським суспільством.

Список використаної літератури:

1. Гедз М.Й. Державно-приватне партнерство як механізм активізації модернізаційних процесів в Україні. *Ефективна економіка*, 2011. № 10. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_10_51.
2. Москвічова О.С. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*, 2015. Випуск 13. Частина 3. С. 50–52.
3. Резниченко Н.В. Модели государственно-частного партнерства. *Журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия «Менеджмент»*, 2010. Випуск 4. С. 58–83.
4. Сімсон О.Е. Правова модель державно-приватного партнерства як інструмент гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній стратегії України : автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.04, 12.00.03 / О.Е. Сімсон; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 42 с.
5. Fiscal Year 2019. Budget Summary and Background Information [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget19/summary/19summary.pdf>.
6. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en>.
7. Klijin E.H. Institutional and strategic barriers to public private partnership: an analysis of Dutch cases / E.H. Klijin and G.R. Teisman. *Public Money and Management*. July, 2003. P. 137–146.
8. Kong H. Something to Talk About: Regulation and Justification in Canadian Municipal Law. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://core.ac.uk/download/pdf/232617462.pdf>.
9. Startin J. Comparing public – private partnerships for highway projects in the USA and the UK / EU: Applying lessons learned / J. Startin, A. Baxter, N. Harding. *Journal of Public Works & Infrastructure*, 2009. Vol. 1. № 4. P. 329–348.
10. Yescombe E.R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. *London : Yescombe Consulting Ltd*, 2007. 368 p.

Shevchenko N., Marenichenko V., Volokitina N. Mechanisms for improving public-private partnership in the educational sphere

The conceptual and categorical apparatus of public-private partnership is analyzed. The main problems of public-private partnership in the field of education are identified. It is proposed to establish at the legislative level a clear legal position on property, tax structure and regulation of potential conflicts of interest of public-private partnership. Today it is necessary to provide advanced training for public servants for the effective functioning of the system of public-private partnership in education. There is a need to ensure transparent competitive procedures for market participants to access public-private partnership mechanisms.

The main factors hindering the development of public-private partnership in education are identified. In particular, attention is focused on the lack of financial interest of commercial organizations. The main possibilities of public-private partnership in the educational sphere are identified. Thus, for the state education system there is an approbation of the application of new for educational structures organizational and legal forms of alliance with business and improvement of the management system in the field of innovation.

The investor has the opportunity to participate in educational, scientific and managerial activities of the educational institution in accordance with the best international experience

from the standpoint of the end user of the results of the educational institution and the investor. The creation of additional opportunities for multi-channel financing and development of material and technical base is allocated for the educational institution. The world experience of application of the practice of public-private partnership in the educational sphere is studied. It is determined that in developed countries special institutional structures have been formed to coordinate the development of public-private partnerships.

As a result of the research, as a mechanism for improving public-private partnership in the field of education, the formation of a single (general) trust capital fund is proposed, which is aimed at supporting all educational institutions included in the partnership. The formation of a common fund for several educational institutions of school education allows to overcome the low capacity of each of them by concentrating and pooling resources. It is also proposed to implement such a form of public-private partnership as outsourcing in the activities of schools, which will not only optimize costs, but also improve the level and quality of education.

Key words: *outsourcing, public-private partnership, public services, project, school.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351:82

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.44>

Л. П. Івашина

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри педагогіки, спеціальної освіти та менеджменту
Сумського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано тенденції розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації як необхідного виду діяльності для відпочиваючих і селян, сільських громад, регіонів і держави загалом, що забезпечує відносини із сільською спільнотою, використовує цінності села з максимальним збереженням природного середовища. Автором виокремлені інтереси, що можуть стати об'єднанням зусиль, спрямованих на розвиток сільського зеленого туризму, а саме багатофункціональні, комплексні та системні явища, які активно сприяють економічному та соціальному розвитку території. Автором удосконалено визначення терміна «сільський зелений туризм». Розроблено комплекс завдань, які необхідно виконувати для забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад. Виявлено значення розвитку сільського зеленого туризму як для туристів, так і для територіальної громади, що призведе до соціально-економічного розвитку території. Досліджено забезпечення активного відпочинку на селі через пізнання культури, звичаїв і традицій села, здобуття нових умінь, контакт з природою тощо, проаналізовано досвід сільського зеленого туризму у разі можливості отримання додаткового доходу, покращення інфраструктури території, вирішення соціально-економічного забезпечення сільських територій, збереження культурної спадщини села, особистого розвитку сільського населення. Розроблено комплекс завдань, які необхідно вирішувати у процесі забезпечення розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації, охарактеризовано тенденції розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації впливом на соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад через вирішення проблеми зайнятості сільського населення, поповнення місцевого бюджету, розвитку сільської інфраструктури, благоустрою сіл, збереження та відновлення природного середовища тощо. Виокремлено основні напрями розвитку сільського зеленого туризму для України через створення сприятливих умов у отриманні податкових пільг для власників сільських садиб, рекламуванні послуг сільських господарств та поширенні різноманітних видів сільського зеленого туризму тощо.

Ключові слова: територіальна громада, соціально-економічний розвиток, сільське населення, місцеве самоврядування, благоустрій, територія, інфраструктура.

Постановка проблеми. В умовах формування об'єднаних територіальних громад актуальним є питання розвитку сільського зеленого туризму як необхід-

ного виду діяльності для відпочиваючих і селян, сільських громад, регіонів і держави загалом, що забезпечує відносини із сільською спільнотою, використовує цінності села з максимальним збереженням природного середовища, вирішує всі питання

державної політики та місцевого значення. Виникає необхідність звернути увагу на вирішення питання розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, розглянути тенденції розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації як джерела фінансування, удосконалення соціально-економічного розвитку сільських територій тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що проблеми розвитку сільського зеленого туризму аналізуються в працях українських учених: Ю.В. Алексєєвої, В.І. Биркович, Т.В. Божидарнік, Л.І. Давиденко, Д.Г. Дармостук, Л.М. Донченко, Є.Г. Козловського, Н.Й. Коніщева, С.С. Кравцова, М.І. Пірен, В.С. Пеньковського та інших. Проте не вирішеним залишається питання тенденцій розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації.

Метою статті є аналіз основних тенденцій розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі децентралізації та формування територіальних громад вагоме значення має розвиток сільського зеленого туризму, оскільки дає можливість для створення нових робочих місць, отримання прибутку від надання послуг туристам, підтримки життя і добробуту сільського населення, забезпечення соціально-економічного відродження сільської території.

Згідно з Конституцією України, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1]. 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. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради, які можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації

населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна тощо.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальну громаду формують «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею» [2], тому територіальну громаду потрібно визначати не лише як територіальне об'єднання жителів, а і як об'єднання за схожими інтересами та цілями, пов'язаними зі спільною територією. Для сільського населення такими інтересами можуть стати об'єднання зусиль, спрямованих на розвиток сільського зеленого туризму, адже поняття «сільський зелений туризм» є багатофункціональним, комплексним та системним явищем, яке активно сприяє їхньому економічному та соціальному розвитку.

Напрями освоєння, розвитку та регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості України визначаються органами публічної влади відповідно до програм розвитку сільського туризму. Державне регулювання сільського зеленого туризму – це цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо створення туристичної інфраструктури, охорони заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів у розвитку сільського туризму. На думку науковця Ю.В. Алексєєвої, державне регулювання туристичної діяльності – це «сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектору щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо» [3, с. 185].

На нашу думку, для забезпечення соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів шляхом сприяння сільському зеленому туризму необхідно переймати світові стандарти щодо формування добробуту населення, забезпечувати населення робочими місцями,

покращувати рівень їхнього життя. Сільський туризм, за визначенням М.М. Пітюлича, – відпочинковий різновид туризму, що відбувається у сільських садибах, де власник господарства надає послуги з розміщення та харчування; основна мета цього виду туризму – пасивний відпочинок та вивчення побуту селян [4].

Територіальна громада у розвитку сільського зеленого туризму може вирішувати питання на рівні місцевого самоврядування різними формами, а саме: провести референдум, загальні збори громадян за місцем проживання, колективні та індивідуальні звернення жителів до органів і посадових осіб міського самоврядування, громадські слухання, місцеві ініціативи та інші, які не заборонені законом, «організацію благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян» [2]. Проте головною проблемою натепер залишається відсутність відповідної матеріально-технічної та фінансової бази для реалізації задекларованих у законодавстві прав місцевих жителів. Така ситуація призводить до зниження інтересу до місцевого самоврядування. На думку українського науковця В.М. Алексєєва, «без ініціативи мешканців відповідного населеного пункту та постійного контролю з боку громадян за дотриманням органами місцевого самоврядування принципів, з якими воно здійснюється в Україні, самодостатність територіальних громад є неможливою» [5, с. 117].

Розвиток сільського зеленого туризму не вимагає великих витрат, оскільки його основою є побут і особливості сільського життя. Однак законодавством не встановлено вимоги до власників садиб щодо організації побуту та зручностей для відвідувачів. Розвиток сільського туризму має велике значення як для туристів, так і для територіальної громади, що призведе до соціально-економічного розвитку тери-

торії. Для туристів забезпечується активний відпочинок на селі, споживання свіжих продуктів харчування, спілкування з місцевими жителями, пізнання культури, звичаїв і традицій села, здобуття нових умінь, контакт з природою тощо. Для територіального розвитку сільський туризм дає можливість для додаткового доходу, покращується інфраструктура території, вирішення соціально-економічного забезпечення сільських територій, збереження культурної спадщини села, особистий розвиток сільського населення.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [6] нами було розроблено комплекс завдань, які необхідно вирішувати у разі забезпечення розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації, а саме :

- підвищення рівня розвитку сільської території як сфери життя, діяльності та побуту селян, підтримка сільського господарства та розвитку сільського зеленого туризму;

- стимулювання зайнятості населення у сільській місцевості у сільськогосподарському бізнесі та розвитку сільського зеленого туризму;

- розвиток сільської соціальної інфраструктури, що характеризується розвитком телекомунікацій та інших засобів інформаційного забезпечення, об'єктів комунального господарства, сфери освіти та охорони здоров'я тощо;

- створення умов для соціального розвитку сільської місцевості, стійкої мотивації до соціальної відповідальності у секторах виробництва і сфері послуг;

- формування привабливого іміджу сільської території;

- створення рівних умов для підтримки сільськогосподарської продукції.

Населення сільських територій може колективно або індивідуально звернутися до органів об'єднаних територіальних громад, які вирішують питання розвитку сільського зеленого туризму, у пошуку додаткових коштів й поліпшення інфраструктури території, створення нових робочих місць тощо. Як зазначає О.А. Дудзяк, «розвиток туризму на сільських територіях – це використання вільної житлової площі, особистого селянського господарства, безмежних рекреаційних і туристичних активів регіону, виробничих і природних послуг, які може запропонувати сільський господар» [7].

Тенденції розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації характеризують вплив на соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад через вирішення низки проблем, а саме:

- проблему зайнятості сільського населення;

- поповнення місцевого бюджету;

- розвитку сільської інфраструктури;

- благоустрою сіл;

- відродження народних промислів;

- реставрації пам'яток архітектури;

- збереження та відновлення природного середовища тощо.

Слід зазначити, що велику роль у формуванні й упровадженні у соціально-економічне життя сільського населення відіграє його ставлення до розвитку сільського зеленого туризму. Виконуючи низку функцій економічного, соціально-культурного, політичного, виховного та екологічного характеру, розвиток сільського зеленого туризму є джерелом поповнення місцевого бюджету. Згідно з історією Спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні, розвиток сільського зеленого туризму корисний як для відпочиваючих, так і для господарів селян, сільських громад, регіонів і дер-

жави загалом, сприяє розвитку багатьох пов'язаних з ним галузей економіки. Розвиток сільського зеленого туризму спонукає до покращення благоустрою сільських садиб, вулиць, загалом сіл, а також стимулює розвиток соціальної інфраструктури на селі.

Як зазначає Л.М. Малік, «способи та методи впливу, які використовуються нині для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам і тенденціям. Для активізації туристичної діяльності у сільській місцевості необхідно забезпечити якісне інституційне середовище, яке сприятиме легалізації сільського туризму» [10].

На основі розвитку об'єднаних територіальних громад можна виокремити основні напрями розвитку сільського зеленого туризму для України, а саме створення сприятливих умов у отриманні податкових пільг для власників сільських садиб, рекламування послуг сільських господарств, поширення різноманітних видів сільського зеленого туризму тощо.

Висновки. Тенденції розвитку сільського зеленого туризму впливають на діяльність об'єднаних територіальних громад і є досить актуальними в умовах децентралізації. Підвищення розвитку сільського зеленого туризму сприяє зростанню рівня життя населення, створенню нових робочих місць, сприянню розвитку інфраструктури сільської території, відродженню культурних традицій та підвищенню соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Таким чином, на основі дослідження тенденцій розвитку сільського зеленого туризму в умовах децентралізації можна стверджувати, що важливою умовою забезпечення відпочинку в українському селі з урахуванням сучасного стану економіки є розвиток об'єднаних територіальних громад, а також урахування потреб сільського зеленого туризму під час розроблення та затвердження загальнодержавних і місцевих програм соціально-економічного розвитку України.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Київ. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141. URL: <http://surl.li/jtgy>.

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Київ. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://surl.li/husc>.
3. Алексєєва Ю.В. Державне регулювання соціального туризму в Україні. *Зб. наук. пр.* Київ : НАДУ. 2009. Вип. 1. С. 182–191.
4. Пітюлич М.М. Особливості функціонування сільського туризму в Україні та довід європейських країн. Ужгород : сер «Економіка». 2011. С. 154–157.
5. Алексєєв В.М. Проблеми самодостатності територіальних громад. Хмельницький. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3 (23). С. 115–120.
6. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>.
7. Дудзяк О.А. Розвиток сільського туризму як фактор економічної активності населення : автореф. дис ... канд. екон. наук : 08.00.03. Львів, 2013. 19 с.
8. Проект Закону «Про сільський зелений туризм». URL: http://tourlib.net/zakon/pro_siltur.htm.
9. Офіційний сайт Спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні. *Історія*. URL: <http://www.greentour.com.ua/ukrainian/>.
10. Малік Л.М. Державне регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2734>.

Ivashyna L. Trends in the development of rural green tourism in the context of decentralization

The article analyzes the trends in the development of rural green tourism in conditions of decentralization as a necessary type of activity for vacationers and peasants, rural communities, regions and state as a whole, which provides relations with the rural community, uses the values of the village with maximum preservation of the natural environment. The author distinguished interests that can be associated efforts aimed at the development of rural green tourism, namely multifunctional, combined and systemic phenomena that actively promote economic and social development of the territory. The author has improved the definition of the term "rural green tourism", a set of tasks that need to be carried out to ensure the development of united territorial communities has been developed. The importance of the development of rural green tourism is revealed both for tourists and for the territorial community, which will lead to socio-economic development of the territory, investigated the provision of active recreation in the village through knowledge of culture, customs and traditions of the village, gaining new skills, a contact with nature, etc., experience of rural green tourism in the possibility of obtaining additional income was analyzed, improving the territory infrastructure, solving socio-economic provision of rural areas, preserving the cultural heritage of the village, personal development of the rural population. A set of tasks that need to be solved in ensuring the development of rural green tourism in conditions of decentralization, trends in the development of rural green tourism in the conditions of decentralization are characterized with the influence on the socio-economic development of united territorial communities through solving the problem of employment of rural population, replenishment of the local budget, rural development, improvement of villages, preservation and restoration of the natural environment, etc. The main directions of development of rural green tourism for Ukraine are outlined through the creation of favorable conditions in obtaining tax privileges for rural owners, advertising services of agriculture and spread diverse species of rural green tourism, etc.

Key words: territorial community, socio-economic development, rural population, local self-government, improvement, territory, infrastructure.

УДК 34.07:349.44:35.074

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.45>

Т. Г. Пенцак

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Ґжицького

О. І. Капітан

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри права
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Ґжицького

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Економічна ефективність проведення адміністративної реформи в Україні є пріоритетним питанням в умовах перманентних кризових явищ в економіці держави. Зменшення кількості рівні прийняття рішень щодо виникнення, планування, розподілу бюджету територій, контроль за використанням дотацій і субвенцій, беззаперечно, дає позитивний економічний ефект. Але з економічним ефектом постає питання дієвості нового адміністративного устрою та прозорості механізмів управління територіальними громадами. Особливої уваги заслуговує відповідальність посадових осіб, її змістовне навантаження та проєкція на благоустрій і соціальну задоволеність територіальної громади.

Під час аналізу наукових праць проведено дослідження зарубіжних і вітчизняних публікацій щодо розмежування понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування». Згідно чинної нормативної бази проаналізовано розподіл делегованих владних повноважень між цими рівнями управління та їх відображення в чинних законодавчо-нормативних документах. Зокрема, розмежування поняття «публічне управління» та «публічне адміністрування» розглядається в ході адміністративної реформи в Україні.

Проаналізовано діючий Закон України «Про місцеве самоврядування» та проект Закону України «Про місцеве самоврядування». Розглянуті проблемні питання в чинних і проектних нормативних документах. Аналізуються проблеми власних і делегованих повноважень нових місцевих органів самоврядування, зазначено про відсутність правового регулювання меж делегованих повноважень в процесі реалізації адміністративної та територіальної реформи. Проаналізовані і запропоновані правові повноваження суб'єктів публічного права в умовах зміни адміністративного поділу, подається на обговорення поняття «публічного адміністратора».

Пропонується виділити рівень владних повноважень, відповідальність та його участь у процесах місцевого самоврядування, закріплення повноважень публічного адміністрування в статутах об'єднаних територіальних громад, визначення зони відповідальності, обсяги делегованих повноважень. Також пропонується на законодавчому рівні закріпити делеговані повноваження публічного адміністратора як суб'єкта публічного права для ефективного адміністрування територіальних громад, які варто прописати в типовому положенні про старостинський округ, положенні про старосту та посадовій інструкції старости.

Ключові слова: публічне управління, публічне право, публічне адміністрування, публічний адміністратор, староста, владні повноваження, делегована влада.

Постановка проблеми. В ході територіально-адміністративної реформи

держави найменшою адміністративною одиницею, наділеною владними та делегованими повноваженнями, є об'єднана територіальна громада. Громадам населе-

них пунктів (старостинським округам), що входять до складу ОТГ, не надано чітко визначених повноважень, хоча передбачено адміністрування таких громад і територій. Пропозиції, викладені в проекті закону № 4535, встановлюють кількісні обмеження щодо формування старостинських округів, що не завжди є об'єктивним, враховуючи різну густоту населення держави, наявність конгломерацій та специфіки території. Стосовно делегування владних повноважень старостам в межах старостинського округу відсутня будь-яка нормативна база. Виникає юридична колізія здійснення владних повноважень без визначення джерела влади та відсутності адміністрації як особи публічного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розмежуванням понять і рівнів публічного управління та публічного адміністрування розглядається у працях зарубіжних фахівців з 1972 року. Починаючи з Десмонда Кілінга, своє визначення та розмежування понять і рівнів публічного управління пропонують К. Аллен, Дж. Бостон, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Д. Кетлі, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістюс, А. Турен, С. Хантінгтон, К. Худ, Г. Шмідт та інші. Також диференціація сфер діяльності публічного управління визначається і пропонується вітчизняними вченими В. Авер'яновим, В. Бакуменком, Ю. Сурміним, О. Забужко, Ю. Ковбасюком, Ю. Римаренком, І. Розпутенком, А. Колодієм, І. Кресіною, О. Оболенським, М. Пасічником, В. Троцинським, Н. Мельтюховим, Ю. Шаровим та іншими. При розмежуванні сфер публічного управління завжди пропонується розподіл владних повноважень, обсяги відповідальності кожної посадової особи або рівня публічного управління.

Мета статті – на основі аналізу нормативно-законодавчої бази визначити та розмежувати поняття державне управління, публічне управління та публічне адміністрування, визначити обсяг владних і делегованих повноважень на різних рівнях для здійснення ефективного управління в ході територіально-адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. З проведенням адміністративної реформи, нового територіального поділу держави

все більше виникає розмежування понять державного управління та публічного управління, хоча на офіційному рівні державне управління та публічне управління ототожнюються. Термін «публічне управління» вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 році [1]. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики» (визначення Кілінга).

Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. Публічне управління та адміністрування (англ. public management and administration) – це діяльність, яка пов'язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, організацій з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також у певній галузі суспільного виробництва і держави загалом.

У запропонованому для обговорення проекті Закону України «Про місцеве самоврядування» виділяються окремі сфери управління, які раніше належали виключно державі. Радіаційна, хімічна безпека, охорона державного кордону залишаються в управлінні центральних державних органів влади. Тобто, визначається рівень державного управління. Територіальним громадам, районам, областям передаються функції управління щодо соціального захисту, розподілу дотацій, субсидій, охорони здоров'я. Отже, в правовому аспекті відокремлюється публічне управління для населення територіальних громад.

Усі питання щодо життєзабезпечення і функціонування економічної, соціальної та інших сфер передано на рівні областей, районів та об'єднаних територіальних громад. На відміну від державного управління, публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними

особами з приводу забезпечення реалізації законів й підзаконних актів та виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторинг результатів [4].

Система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старости [5]. Внаслідок такої норми в законодавстві виникає юридична колізія: при утворенні ОТГ невеликі раніше відокремлені територіальні громади (в чинному ЗУ «Про місцеве самоврядування» визначаються як «старостинські округи») втратили право розпоряджатися і приймати рішення й перестали бути суб'єктами публічного права.

За даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами у державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, які спрямовані на надання публічних послуг [3].

Із поділом рівнів державного управління (делегування владних повноважень) виникає низка питань щодо розмежування владних повноважень і результатів діяльності різних органів влади. Охорона державного кордону, радіаційна, хімічна, біологічна, інформаційна безпека априорі не можуть бути прибутковою діяльністю, тому ці витрати є у повноваженнях центральних органів влади, і, залежно від ситуації, виключно центральним органом влади розподіляються по окремих регіонах чи галузях народного господарства. Тобто економічний ефект у такому випадку не можливо розрахувати. Ймовірно лише

витрати, які створюють ефект захищеності чи безпеки, рівень довіри громадян до держави як такої «держави для людей».

На нижчих рівнях управління, де делеговані владні повноваження держави (область, район, об'єднана територіальна громада, міська, селищна та сільська ради), важливим показником є економічний ефект від такої діяльності або можливість прогнозувати, передбачати доходи і витрати з метою збільшення доходів громади і зменшення податкового тиску для платників податків даної громади. При цьому громада має показувати розвиток і благоустрій території, зростання бюджету загалом, зменшення дефіциту бюджету, формування своїх фондів для забезпечення стабільності в разі виникнення надзвичайних ситуацій на рівнях своїх повноважень.

Тобто з'являється новий критерій у визначенні діяльності органів місцевого самоврядування як «адміністратор території» чи «публічний адміністратор», який залучає до своєї роботи менеджерів для досягнення поставлених ним цілей. Пропонується розділити сфери державного управління на такі рівні: безпосередньо «державне управління» – рівень центральних органів влади (Верховна рада України, Президент, Кабінет міністрів України, Міністерства та агентства загальнодержавного рівня); «публічне управління» (рівень областей, районів та об'єднаних територіальних громад), «публічне адміністрування» (рівень міст, селищ і сіл).

Якщо з «державним управлінням» можна чітко визначити зрозумілі повноваження, відповідальність, джерела влади, то на рівнях «публічного управління» та «публічного адміністрування» потрібно провести певні розмежування відповідальності, повноважень та обов'язків. Щодо терміну «публічне управління», то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні

таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [3].

Отже «публічне управління» – рівень, на якому зосереджена найбільша кількість доходів від податків і зборів (у відсотковому значенні), де приймаються рішення щодо обсягів фінансування, пріоритетів перерозподілу коштів, напрямів інвестицій, розвитку галузей чи напрямів діяльності за галузевими ознаками. На цьому рівні основним показником є «публічність», тобто прозорість витрат і доходів бюджетів, зрозумілий для громади розподіл коштів, пояснення ефектів від такого розподілу, звітність, прогнози і перспективи. Тобто доступність інформації щодо перспектив розвитку території та громади.

Рівень «публічного адміністрування» – це рівень міста, селища чи села, який не має власного бюджету і дуже обмежені можливості щодо перерозподілу коштів, але найбільшу соціальну відповідальність перед громадою, в межах якої здійснюються владні повноваження. Тобто поняття «управління» тут недоцільне, оскільки процес управління (прийняття рішень і розрахунок економічного ефекту) здійснюється на вищих рівнях місцевого самоврядування. Тут більш доцільне поняття навіть не «розпорядник», не «управлінець», а саме «адміністратор», який своїми діями, поведінкою, комунікативними здатностями адмініструє і контролює види діяльності на локальних рівнях і доносить необхідні сигнали з рівня «публічного управління». Зокрема, окремої уваги заслуговує посада «старости».

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Тобто виникає посада місцевого самоврядування фактично без власних чи делегованих повноважень, але з високим рівнем соціальної відповідальності. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Це поса-

дова особа, яка безпосередньо контактує з жителями громади і в її очах уособлює місцеве самоврядування. Згідно з діючим нормативним законодавством староста виконує статистичні функції щодо передачі інформації та є (або може бути) членом місцевих рад. Тобто права старости нічим не виділяються від інших членів ради. Староста представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій.

Публічний адміністратор в особі старости бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням. Староста здійснює свою діяльність на основі положення, розробленого об'єднаною територіальною громадою. Визначеної відповідальності чи повноважень не передбачено жодним нормативним документом.

Отже, визначення такого поняття як «публічний адміністратор» є необхідним для визначення меж відповідальності та повноважень старости (війта, мера, старшого громади). Такі делеговані повноваження необхідно прописати в статутах територіальних громад, що передбачені згідно проекту ЗУ «Про місцеве самоврядування». Але є невизначеним поняттям, в якій громаді (старостинському окрузі) може призначатися староста. До складу об'єднаних територіальних громад входять міські, селищні та сільські ради. Їхня кількість, як і кількість громадян у кожній з цих громад, є різною.

Також окремої уваги заслуговує територіальна віддаленість, інфраструктура та умовний адміністративний поділ території. Нині в Україні наявна велика кількість населених пунктів у складі ОТГ з населенням менше 100 осіб. Крім цього, такі населені пункти мають слабку інфраструктуру і значно віддалені від центрів об'єднаних територіальних громад. Тобто наявність «публічного адміністратора» і делеговані повноваження для такої особи

є життєво необхідними у такому випадку. Згідно проекту ЗУ «Про місцеве самоврядування» особа «старости» не є суб'єктом права, не має повноважень щодо виникнення, розподілу та засвоєння бюджетів територіальних громад. Це призначений, «найманий» працівник, до повноважень і обов'язків якого належить врегулювання місцевих конфліктів, протестних настроїв, роз'яснення пріоритетів соціальної та економічної політики вищих джерел влади.

На нього покладається контроль за звітністю та діяльністю старостинського округу. Тому пропонується виділити та закріпити поняття «публічний адміністратор» як окрему категорію управлінської діяльності і надати певні повноваження в межах впливу адміністрування. Так як «публічний адміністратор» згідно проекту Закону України «Про місцеве самоврядування» № 4535 несе найбільшу відповідальність за соціальні настрої в громадах і територіях. У нього є делеговані повноваження, але відсутні ознаки власних повноважень щодо здійснення управління на місці.

Повноваження «публічного адміністратора» можна врегулювати статутом ОТГ, що передбачено проектом ЗУ «Про місцеве самоврядування» № 4535. Без надання власних повноважень управління на найнижчих рівнях управління територіями та громадами посилюються соціальна напруженість між органами влади і громадянами. Тому насамперед у процесі адміністративних реформ держави потрібно приділити увагу розробкам статутів громад і чіткому визначенню в них поняття «публічного адміністратора» (мера, війта), надання йому власних владних повноважень і чітко визначити зони відповідальності в делегованих зверху повноваженнях.

Таке визначення виокремить відповідальність на трьох рівнях управління, внесе ясність перед громадою щодо сфер відповідальності різних рівнів управління, зменшить напруженість щодо вирішення проблемних питань громад на вищих рівнях управління. Чітке визначення понять і відповідальності зробить зрозумілішим для громади те, які питання вирішуються на різних рівнях державного управління,

публічного управління та публічного адміністрування, зменшить потоки звернень громадян, зробить ефективнішим процес управління громадами та територіями.

Висновки і пропозиції. Для ефективного здійснення адміністративної реформи та досягнення найбільшого економічного і соціального ефекту пропонується надати керівникам округів (старостам) в межах об'єднаних територіальних громад повноваження публічних адміністраторів, тобто визначити їх як суб'єкт публічного права. Делеговані повноваження та відповідальність слід закріпити в типовому статуті об'єднаної територіальної громади. Власні повноваження старости варто викласти в типовому положенні про старост і старостинські округи у складі ОТГ. В статуті об'єднаної територіальної громади, положенні про старостинський округ, положенні про старосту, посадовій інструкції старости обов'язково слід вказати відповідальність за ефективне і своєчасне засвоєння коштів, виділених для ввіреного старостинського округу, додати обов'язкове щорічне (щоквартальне) звітування перед громадою старостинського округу з чітким визначенням критерієм задовільної чи незадовільної роботи.

Список використаної літератури:

1. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972). London : Allen & Unwin. 1428 p.
2. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf.
3. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.
4. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170).
6. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів держав-

ної влади як важлива передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 4. С. 67–78.

7. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміні-

стрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. Теорія та історія публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70) № 2. С. 33–37.

Pentsak T., Kapitan O. Social and legal features of implementation of local government reform

Economic efficiency of administrative reform in Ukraine is a priority issue in the context of permanent crises in the state economy. Reducing the number of levels of decision-making on the origin, planning, distribution of the budget of territories, control over the use of grants and subventions, undoubtedly, has a positive economic effect. But, at the same time, the question of the effectiveness of the new administrative system and the transparency of mechanisms for managing territorial communities arises with economic effect. The responsibility of officials, its content load and projection on the improvement and social satisfaction of the territorial community deserves special attention.

In the course of the analysis of scientific works the research of foreign and domestic publications on the distinction between the concepts of "public administration", "public administration" and "public administration" was carried out. According to the current regulatory framework, the distribution of delegated powers between these levels of government and their reflection in current legislation is analyzed. In particular, the distinction between "public administration" and "public administration" is being considered in the course of administrative reform in Ukraine.

The current Law of Ukraine "On Local Self-Government" and the draft Law of Ukraine "On Local Self-Government" are analyzed. Problematic issues are considered in current and project regulations. The problems of own and delegated powers of new local self-government bodies are analyzed, the lack of legal regulation of the limits of delegated powers in the process of implementation of administrative and territorial reform is emphasized. Analyzed and proposed legal powers of public law entities in terms of changing the administrative division, submitted for discussion of the concept of "public administrator".

It is proposed to highlight the level of power, responsibility and its participation in local government processes, enshrining the powers of public administration in the statutes of the united territorial communities, defining the area of responsibility, the scope of delegated powers. It is also proposed to consolidate at the legislative level the delegated powers of the public administrator as a subject of public law for effective administration of territorial communities, which, in turn, should be prescribed in the standard regulations on the head of the district and the head's job description.

Key words: public administration, public law, public administration, public administrator, headman, powers, delegated power.

УДК 3.07:331.5.021–048.35:339.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.46>

О. В. Боков,

кандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник, доцент
кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА СТАНДАРТИ В СФЕРІ ПРАЦІ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ

Анотація. В статті розглянуто правовий аспект формування та реалізації державної політики зайнятості в умовах євроінтеграційних процесів України. Розглянуто міжнародне законодавство, що визначає базові права людини на працю. Акцентовано увагу на необхідності перегляду застарілих правових норм та окремих положень міжнародно-правових актів у сфері зайнятості населення, їх адаптації до сучасних умов та розвитку глобального ринку праці. Зазначено, що модернізація системи державної політики зайнятості потребує подальшого вдосконалення методологічних засад і внесення змін до чинного законодавства в сфері праці яке повинно максимально враховувати міжнародний досвід, виражений у міжнародно-правових актах. Розглянуто місце та роль міжнародної організації праці (МОП) в системі формування міжнародного права в таких напрямках як: зайнятість, умови праці, соціальне забезпечення та основні права людини і управління працею, які реалізуються в міжнародних конвенціях і рекомендаціях. Акцентовано увагу щодо реалізації в Україні програм МОП таких як: Програма Гідної праці, оцінка функціонування державної служби зайнятості та інших проектів. Визначено низку ключових конвенцій МОП, які ще не ратифіковані Україною в таких важливих напрямках як: сприяння зайнятості й захист від безробіття, про організацію служби зайнятості, безпеці та гігієні праці. Окремо виділено такий блок міжнародного права як: міграція населення та правовий захист мігрантів. Визначено, що міждержавна та внутрішньодержавна практика управління міграційними процесами, гострота, масштаби та специфіка сучасної міжнародної міграції потребують конкретизації низки загальних та розроблення нових міжнародно-правових норм, враховуючи існування чисельних прогалини як в міжнародному праві так і в законодавствах національних держав. Проаналізовано вітчизняну нормативно-правову базу в сфері праці та зайнятості населення, акцентовано увагу на необхідність подальших кроків в частині удосконалення правових механізмів, спрямованих на покращення ситуації в сфері зайнятості та соціального захисту працюючого населення в умовах глобалізації. На основі проведеного аналізу окреслено напрями, спрямовані на формування ефективної системи правового регулювання вітчизняного ринку праці, яка б враховувала як переваги так і загрози впливу глобалізаційних процесів на його розвиток.

Ключові слова: міжнародне право, нормативно-правове забезпечення, право на працю, конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці, державна політика, зайнятість.

Постановка проблеми. Право на працю визнається одним з базових прав людини, що має соціально-економічний характер, як таке, що забезпечує здобуття людиною джерел існування, не лише для себе, а й для членів своєї родини, а також дозволяє реалізувати свій власний трудовий потенціал.

В питаннях зайнятості населення та її державного регулювання, актуальність даного питання обумовлюється впливом, який ця сфера чинить на соціально-економіки розвиток країни, обумовлюючи підвищення рівня та якості життя громадян шляхом належного забезпечення реалізованості права на працю та законних інтересів, пов'язаних з цим.

Сучасна нормативно-правова база в сфері праці та зайнятості повинно максимально враховувати міжнародний досвід, виражений у міжнародно-правових актах. Так, у ст. 9 Конституції України зазначається, що міжнародні договори, згода на які надана Верховною Радою України є частиною національного законодавства. Пріоритет міжнародних правових норм у сфері праці та зайнятості перед нормами вітчизняного законодавства закріплено у ст. 8-1 Кодексу законів про працю України [1; 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми міжнародно-правового регулювання сфери людської праці та зайнятості досліджуються в наукових працях таких вітчизняних науковців, як Н.Б. Болотіна, О.Ю. Білоус, І.Ф. Гнибіденко, О.А. Грішнова, С.П. Калініна, В.Л. Міненко, Н.В. Савченко, Н.О. Серьогіна, В.В. Жернаков, О.Ю. Погребняк та ін. Проте сучасні умови розвитку національного ринків праці в умовах впливу глобалізаційних процесів та пов'язана з ними трансформація соціально-трудова відносин потребує пошуку ефективних правових механізмів їх врегулювання, що обумовлює актуальність статті.

Мета статті – проаналізувати міжнародне законодавство, що визначає базові права людини на працю і зайнятість та визначити пріоритетні напрями в частині приведення та адаптації національного законодавства до міжнародних правових норм в цій сфері в умовах євроінтеграційних процесів України.

Виклад основного матеріалу. В Україні на сьогодні існує потреба у перегляді застарілих правових норм та окремих положень міжнародно-правових актів у сфері зайнятості населення, їх адаптації до сучасних умов, посилення уваги до реалізації міжнародних трудових норм є досить актуальними через необхідність захисту національної економіки та ринку праці від впливу глобальних криз.

Низькою міжнародних нормативно-правових актів, а саме: Загальною декларацією прав людини (ООН, 1948 р.), якою проголошено право на працю і захист від безробіття, а також підтвержене Міжнародним Пактом про економічні, соціальні

та культурні права (ООН, 1966 р.) та Конвенціями та Рекомендаціями МОП, права людини на працю врегульовано. Важливо зазначити, що більшість міжнародних нормативно-правових актів ратифіковано Україною. Право людини на працю врегульовано в системі правової бази Європейського Союзу: Європейська соціальна хартія (переглянутою) (Рада Європи, 1961 р., 1996 р.), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Рада Європи, 1950 р.). Зазначені документи ратифіковано Україною, тому їх вплив на вітчизняну сферу прикладання праці є визначальним. Так, у ст. 6 Міжнародного Пакту про економічні, соціальні та культурні права зазначається, що право людини на працю передбачає можливість заробляти собі на життя працюю, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується (ст. 6), а заходи, яких повинні вжити держави-учасниці цього Пакту з метою повної реалізації цього права, включають програми професійно-технічного навчання і підготовки, шляхи і методи досягнення продуктивної зайнятості в умовах, що гарантують основні політичні і економічні свободи людини. У ст. 1 Європейської соціальної хартії (переглянутої) зазначено, що кожен повинен мати можливість заробляти собі на життя шляхом вільного вибору професії [3, с. 96-97].

Серед основних джерел міжнародного правового регулювання соціально-трудова відносин слід віднести акти Міжнародної організації праці (далі – МОП). Організація є спеціалізованою установою ООН та здійснює широку нормотворчу діяльність і співпрацю з державами-членами ООН.

Важливо акцентувати увагу на те, що МОП стала першою установою ООН, яка об'єднала представників уряду, організацій роботодавців та працівників (профспілок). Така система формування спільної політики на засадах трипартизму сприяє прийняттю узгоджених рішень в сфері праці та зайнятості. Представники уряду, роботодавців і працівників, як соціальні партнери, мають однакове право голосу у формуванні політики у сфері зайнятості та розробленні програм діяльності МОП. Функціонування організації на принципах трипартизму є унікальним і стосується лише МОП.

Згідно зі Статутом МОП, одним із головних напрямів діяльності цієї організації є нормотворчість, тобто прийняття міжнародних трудових норм. Частиною першою ст. 19 Статуту передбачено, що якщо Конференція висловлюється за прийняття пропозиції із будь-якого пункту порядку денного, вона вирішує, потрібно надати цим пропозиціям форму: міжнародної конвенції чи рекомендації, якщо питання, що обговорюється, або будь-який його аспект не дає змоги прийняти по ньому в цей момент рішення у формі конвенції [4].

До основних напрямів діяльності МОП відносяться такі питання: зайнятість і безробіття; професійна підготовка та перепідготовка кадрів; права людини; удосконалення управління та розвитку підприємств; умови безпеки та гігієни праці; заробітна плата; соціальне забезпечення; соціальний захист; МОП і соціальні інститути, погляд у майбутнє та проблемі положення.

Головні стратегічні цілі МОН такі: розвиток і реалізація норм і принципів у сфері праці; створення більш широких можливостей для жінок і чоловіків щодо забезпечення гідної зайнятості; розширення охоплення й підвищення ефективності соціального захисту для всіх учасників трудових відносин; зміцнення тристоронньої структури й підтримка соціального діалогу між учасниками трудових відносин. До функцій МОП належать такі: нормативна діяльність; технічне співробітництво; підготовка досліджень і публікацій.

У Декларації основоположних принципів і прав у сфері праці від 18 червня 1998 р. підкреслюється, що всі країни-члени мають зобов'язання, що впливають уже із самого факту їх членства в Організації, дотримуватися, сприяти застосуванню то добросовісно втілювати в життя відповідно до Статуту принципи, які стосуються основоположних прав незалежно від того, були ратифіковані відповідні конвенції чи ні, а саме: 1) свободи об'єднання та реального визнання права на ведення колективних переговорів; 2) скасування всіх форм примусової чи обов'язкової праці; 3) реальної заборони дитячої праці; 4) недопущення дискримінації у сфері праці й занять [5].

Нормативно-правова діяльність МОП полягає в розробці міжнародних конвенцій і рекомендацій щодо умов праці, зайнятості, соціального забезпечення та основних прав людини й управління працею. Розробка нормативів є головним напрямом діяльності МОП. Держава-член зобов'язана регулярно надсилати до Організації звіти про виконання Конвенцій, а також інформацію щодо відповідності національного законодавства нормативам МОП. Серед Конвенцій важливе місце посідають питання заробітної плати, тривалості робочого дня, соціального страхування, відпусток, що оплачуються, служби найму робочої сили, робітничої інспекції. Конвенції й рекомендації МОП складають "Міжнародний трудовий кодекс", що є основою регулювання соціально-трудова відносин у країнах-членах.

На сьогодні МОП ухвалено більше 350 конвенцій і рекомендацій, що регламентують різні аспекти переміщення, працевлаштування, соціального захисту різних категорій працюючих, включаючи міжнародних мігрантів. Документи МОП мають рекомендаційний характер, але їх виконання стає для держави обов'язковим у разі приєднання до тієї або іншої конвенції. МОП реалізує більше тисячі різноманітних програм у різних країнах світу, які спрямовані на дотримання прав громадян на гідну працю, зниження рівня безробіття, реформування національних законодавств, покращення системи соціально-трудова відносин, проблеми трудової міграції, забезпечення працевлаштування молоді, безпечні умови праці, вирішення чи уникнення трудових спорів, розвиток організацій роботодавців та профспілок тощо. Конвенціями МОП охоплено практично всі аспекти соціально-трудова відносин [3, с. 99].

В цілому конвенції та рекомендації МОП утворюють Міжнародний кодекс праці, який містить XIII розділів: розділ I "Основні права людини"; розділ II "Зайнятість"; розділ III "Соціальна політика"; розділ IV "Регулювання питань праці"; розділ V "Колективні трудові відносини"; розділ VI "Умови праці"; розділ VII "Соціальне забезпечення"; розділ VIII "Праця жінок"; розділ IX "Праця дітей і підлітків";

розділ X "Літні працівники"; розділ XI "Працівники-мігранти"; розділ XII "Працівники корінного населення"; розділ XIII "Окремі категорії працівників".

Закріплені МОП міжнародні норми в сфері прикладання праці визначають мінімальні стандарти і зобов'язання та створюють передумови для забезпечення соціальних гарантій всіх працюючих осіб, незалежно від того, на території якої країни вони працюють.

Зазначені принципи і права виразилися та розвинулися у формі конкретних прав і зобов'язань у трьох деклараціях (Філадельфійській 1948 р. і Женевських 1998 і 2008 рр.) і наступних 8 конвенціях, які визнані фундаментальними як у самій Організації, так і за її межами. Конвенція № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 р., Конвенція № 98 про застосування принципів права на організацію та ведення колективних переговорів 1949 р., Конвенція № 29 про примусову чи обов'язкову працю 1930 р.; Конвенція № 105 про скасування примусової праці 1957 р.; Конвенція № 111 про дискримінацію у сфері праці та занять 1958 р.; Конвенція № 138 про мінімальний вік для прийняття на роботу 1973 р.; Конвенція № 182 про ліквідацію найгірших форм дитячої праці 1999 р. [6].

Слід зазначити, що Україною ратифіковано понад 60 конвенцій МОП. Протягом останнього часу країною ратифіковано низку важливих конвенцій МОП у сфері безпеки й гігієни праці. Конвенцію № 81 про інспекцію у промисловості й торгівлі 1947 р., Конвенцію № 129 про інспекцію у сільському господарстві 1969 р., Конвенцію № 161 про служби гігієни праці 1985 р., Конвенцію № 139 про боротьбу з небезпекою, спричинюваною канцерогенними речовинами й агентами у виробничих умовах, та заходи профілактики 1974 р., Конвенцію № 184 про безпеку та гігієну праці в шахтах 1995 р., Конвенцію № 184 про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві 2001 р. Важлива також зазначити, що Україною ратифіковано одну з двох ключових конвенцій, що стосуються принципів формування державної політики у сфері охорони праці, – Конвенцію № 155 про безпеку

та гігієну праці й виробниче середовище 1981 р. [7].

Більшість конвенцій МОП, що ратифіковані Україною стали частиною національного законодавства, та стосуються політики зайнятості, трудового права і відносин у цій сфері, професійного навчання і профорієнтації та ін.

Важливо акцентувати увагу на Конвенцію про сприяння зайнятості та захист від безробіття (ухвалена Генеральною конференцією МОП 21 червня 1988 року, м. Женева) та Рекомендацію щодо сприяння зайнятості та захисту від безробіття (ухвалена Генеральною конференцією МОП 21 червня 1988 року, м. Женева) [8], положення яких стали важливими для подальшого формування системи національного законодавства в сфері зайнятості. У цих документах закріплені норми щодо сприяння державою повній, продуктивній і вільно обраній зайнятості за допомогою різних засобів, у т. ч. професійної підготовки.

В умовах євроінтеграційних процесів України підсилюються її державні зобов'язання щодо забезпечення виконання вимог міжнародних стандартів соціальної захисту. Разом з тим, вимагають більш детального вивчення особливості міжнародно-правового регулювання відносин у сфері зайнятості в умовах сучасного глобального економічного та інформаційного простору та його впливу на національний ринок праці.

В контексті проблематики статті, варто акцентувати увагу на наступних вимогах Конвенції про політику в галузі зайнятості (прийнятої 17 червня 1964 року, м. Женева) та відповідної Рекомендації щодо політики в галузі зайнятості: "... ця політика має на меті забезпечувати, щоб: була робота для всіх, хто готовий стати до роботи і шукає роботу; ... була свобода вибору зайнятості й найширші можливості для кожного працівника здобути підготовку та використовувати свої навички й здібності для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного походження чи соціального походження" [9, 10].

Конвенція № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація

(прийнята 26 червня 1978 року, м. Женева), визначає основні засади діяльності органів державної влади щодо реалізації національних політик у галузі праці. Так, відповідно до цієї конвенції, система адміністрації праці охоплює всі органи державного управління, які відповідають за адміністрацію праці та (або) займаються цими питаннями, незалежно від того, чи це управління міністерств, державні інститути, у тому числі регіональні або місцеві представництва, чи будь-яка форма децентралізованої адміністрації, та будь-яку організаційну структуру для координації діяльності таких органів і проведення консультацій з роботодавцями, працівниками та їхніми організаціями, а також їхньої участі в роботі цих органів. Конвенція № 142 про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів (ухваленою Генеральною конференцією МОП 4 червня 1975 року, м. Женева) і відповідною Рекомендацією щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів (ухваленою Генеральною конференцією МОП 4 червня 1975 року, м. Женева) передбачає поступове розширення усіма державами-членами МОП, які ратифікували Конвенцію, своїх програм профорієнтації та професійної підготовки, пристосування їх до потреб молоді та дорослих, забезпечення можливості професійного навчання протягом усього життя. Зазначена конвенція ратифікована Україною ще у 1979 році, проте в сучасних умовах розвитку національного ринку праці в умовах впливу на нього глобалізації, існує значна потреба в підвищенні якості вітчизняної робочої сили, що актуалізує питання удосконалення правових механізмів державної політики зайнятості [11].

Важливо акцентувати увагу на Конвенції № 88 "Про організацію служби зайнятості" (1948 р.), в якій зазначається, що держава забезпечує утримання служби зайнятості, послуги якої є безкоштовними. Основним обов'язком служби зайнятості визначено забезпечення можливої організації ринку зайнятості в якості невід'ємної частини національної програми досягнення і підтримання повної зайнятості, розвитку і

використання продуктивних сил. Проте на сьогоднішній час, в системі національного законодавства щодо можливості її ратифікації, значна кількість положень Конвенції МОП № 88 та Рекомендації МОП № 83 про організацію служби зайнятості не враховано законодавством України, зокрема з питань правового статусу державної служби зайнятості та її працівників, фінансування діяльності державної служби зайнятості, з питань пов'язаних з адмініструванням послуг загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, здійсненням заходів щодо сприяння переміщенню (тимчасовому переведенню) робочої сили з одних регіонів країни в інші, визначенням перспективної (прогнозної) потреби у робочій силі та складенням балансу робочої сили на повному ринку праці, ратифікація Україною цієї Конвенції до приведення положень національного законодавства у відповідність з її положеннями є неможливою [3, с. 103].

Для визначення напрямків регулювання ринку робочої сили та розробки ефективної системи прогнозування ринку праці, особливе значення має Конвенція № 160 "Про статистику праці" (1985 р.), відповідно до якої держава має регулярно складати аналітичні дані за такими напрямками: економічно активне населення, зайнятість, безробіття; структура і розподіл економічно активного населення; вартість робочої сили. Зазначені аналітичні дані утворюють підґрунтя реалізації Конвенції № 168 "Про сприяння зайнятості і захист від безробіття" (1988 р.), відповідно до якої держава прагне, щоб методи надання допомоги стимулювали працівників шукати зайнятість, а підприємців – забезпечувати продуктивну зайнятість найманих працівників [11].

Проте на сьогоднішній час Україною ще не ратифіковано низку ключових конвенцій МОП, зокрема Конвенцію № 168 про сприяння зайнятості й захист від безробіття 1988 р., Конвенцію № 186 про основи, які сприяють безпеці та гігієні праці, 2006 р. та деякі інші конвенції.

Одним з елементів співпраці з МОП є Програма гідної праці для України. Так, остання (чинна) програма визначає прі-

оритети вирішення проблем зайнятості в Україні з урахуванням соціально-економічного контексту та з огляду на підписану угоду про політичну і економічну асоціацію з Європейським Союзом. До того ж, "... довготривалі структурні проблеми України, такі як слабке економічне зростання і низькі темпи створення робочих місць, заборгованість із заробітної плати, велика частка неформальної економіки та неформальної зайнятості, слабке управління ринком праці та обтяжливе регулювання, ускладнилися новими викликами, що наразі постали перед Україною після докорінних політичних змін, анексії Криму та дестабілізації ситуації у Донецькій та Луганській областях" – зазначено у Програмі [12].

Програма Гідної праці спрямована на просування гідної праці і як ключового компонента політики розвитку, і як цілі національної політики урядів і соціальних партнерів та є системою середньострокового планування, що спрямовує роботу МОП у країні відповідно до пріоритетів і завдань, погоджених із тристоронніми партнерами МОП. Серед пріоритетів Програми, слід виділити такі: сприяння ефективному соціальному діалогу, у т.ч. посилення спроможності соціальних партнерів та інституцій соціального діалогу; покращення соціального захисту умов праці; посилення впливу інвестицій на створення робочих місць тощо.

Протягом останніх років МОП демонструє зацікавленість в посиленні інституційної спроможності реалізації державної політики зайнятості в Україні. Серед багатьох проектів МОП в сфері зайнятості, які реалізовані в Україні слід виділити оцінку функціонування державної служби зайнятості. Оцінка здійснювалася за вісьмома компонентами: юридичний статус служби, збір і використання адміністративних даних, структурна і функціональна моделі служби, професійна орієнтація, активні і пасивні програми на ринку праці, інформаційно-комунікаційні технології, партнерства і угоди про співпрацю. Окрім аналізу документів і статистичних даних, роботи фокус-групи, співбесіди із зацікавленими сторонами, SWOT-аналізу кожного компонента, оцінювання передбачало

порівняльний аналіз шляхом зіставлення з вибраними європейськими службами зайнятості.

Так, проведений аналіз діяльності державної інституції зайнятості виявив наступне: у порівнянні зі службами зайнятості інших країн, Державна служба зайнятості України, з урахуванням її загального навантаження, має помірну чисельність персоналу, але відносно малий бюджет; недостатнім визнано фінансування активної політики на ринку праці, в порівнянні з іншими країнами; встановлено необхідність підвищення ролі служби зайнятості в зменшенні масштабів неформальної зайнятості та в прогнозуванні ринку праці для більш ефективного узгодження пропозиції кваліфікованих кадрів з попитом на них. Серед пропозицій, які спрямовані удосконалення функціонування системи державної служби зайнятості фахівцями МОП визначено такі: збільшення бюджету на активні заходи на ринку праці; збільшення чисельності працівників, які виконують завдання з аналізу та прогнозування ринку праці; стратегічне планування, моніторинг та оцінювання; розробку системи оцінки ефективності підрозділів і програм; посилення акценту на інформації про ринок праці – аналіз поточної ситуації та тенденцій розвитку ринку праці мають бути інтегровані в процес стратегічного планування; підвищення уваги до категорій населення, яких складно працевлаштувати, в т. ч. за допомогою партнерства з зацікавленими сторонами на місцевому рівні; розвиток партнерства в сфері професійної орієнтації та консультування з іншими суб'єктами, такими як установи сфери освіти, соціальні служби, неурядові організації, приватний сектор; впровадження окремої системи управління ефективністю активної політики на ринку праці і т. ін. [13].

Окремою, але досить важливою сферою міжнародного права, на нашу думку, слід виділити міграцію. Важливість цього напряму обумовлено значним зростанням обсягів міжнародної міграції населення. Характерною рисою сучасної світової міграційної політики у сфері регулювання міждержавного руху населення є дотримання принципу пріоритетності державної

імміграційної політики. Розвинені країни створили систему імміграційного захисту власних кордонів, що дозволяє регулювати зовнішні міграційні потоки за принципом корисності для держави і захисту внутрішнього ринку праці. В результаті чого розрив між прийнятими ООН міжнародно-правовими нормами, що стосуються міграції, та політикою держав звужується надзвичайно повільними темпами. Під час зростання масштабів міждержавних зв'язків у сфері міграції зберігаються розбіжності в законодавстві майже всіх країн, залучених до світового міграційного процесу. Показовим прикладом у цих відносинах є Міжнародна конвенція про захист прав трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей, яка набула чинності у 2003 році [14].

На сьогодні регулювання міграції на будь-якому рівні – глобальному, регіональному або національному – представляє собою стільки ж широке, скільки повне прогалин правове поле. Дисбаланс інтересів, який складається в цих умовах, неминуче стає гальмом, який ускладнює перспективи глобального розвитку.

В той же час, міжнародне право спирається на фундаментальні принципи Статуту ООН, які стверджують пріоритети дотримання прав людини, переваги та цінності людської особистості, рівність чоловіків та жінок, великих і малих націй. Іншими словами міжнародно-правові норми і стандарти, які розроблено ООН та стосуються регулювання міграції, представляють собою систему орієнтирів, просування до яких повинно сприяти всеосяжній гуманізації міжнародних відносин. Загальна та обов'язкова для всіх держав-членів ООН антидискримінаційна норма міжнародного права [15], яка стверджує необхідність поваги до прав та основоположних свобод людини для всіх, без поділу на раси, стать, мови та релігії (ч. 3, Статті 1 Статуту ООН), не може бути реалізована в повному обсязі в умовах переважаючого не тільки в політичному, а й у суспільному середовищі визнання практичної необхідності та неминучості обмеження прав і свобод людини, який не є громадянином тієї чи іншої держави.

Міждержавна та внутрішньодержавна практика управління міграційними проце-

сами доводить, що гострота, масштаби та специфіка сучасної міжнародної міграції потребують конкретизації низки загальних та розроблення нових міжнародно-правових норм, враховуючи існування чисельних прогалини як в міжнародному праві так і в законодавствах національних держав. У якості прикладів, варто згадати існування проблемних питань, в таких напрямках як: возз'єднання сімей мігрантів, неврегулювання процедури рятування мігрантів на морі, визначення статусу осіб із подвійним громадянством, правового забезпечення процесу інтеграції іммігрантів, відсутність в міжнародному правовому полі таких категорій як "насильницька" або "недобровільна" міграція та ін. [16].

Для України забезпечення комплексного характеру регулювання національного ринку праці має здійснюватись за такими концептуальними напрямками: гідна праця; міжнародне співробітництво в сфері міграції робочої сили; глобальна інформаційна база; управління міграцією робочої сили; захист працівників-мігрантів; запобігання зловживанням у сфері міграції; соціальна інтеграція і участь у суспільному житті, які мають бути доповнені такими напрямками: міграція і економічний розвиток; сприяння організованій міграції робочої сили; ліцензування діяльності служб із найму і зайнятості працівників-мігрантів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, в основу політики правового регулювання національного ринку праці має бути покладене дотримання міжнародних норм захисту прав працівників. З точки зору впливу на механізми формування державної політики зайнятості в Україні, міжнародне право, конвенції та рекомендації МОП є діючим інструментарієм приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних норм та стандартів.

Ситуації в сфері зайнятості населення в системі вітчизняного ринку праці вимагає посилення гнучкості правового регулювання трудових відносин, постановки та вирішення завдань комплексної політики з дотриманням основних принципів забезпечення гідної праці. Сучасні тенденції, які спостерігаються в системі національного ринку праці потребують перегляду та

зміни підходів у комплексному вирішенні завдань формування та реалізації державної політики зайнятості.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : прийнята на V сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Кодекс законів про працю від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50.
3. Боков О.В. Модернізація державної політики зайнятості в умовах глобалізації: монографія. Київ, 2020. 352 с.
4. Статут Міжнародної організації праці. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. 1919–1964. Женева : Міжнародне бюро праці, 1999. Т. I. 1999. 776 с.
5. Декларація МОП основних принципів і прав у сфері праці від 18 червня 1998 р. / Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. 1965-1999. Женева : Міжнародне бюро праці, 1999. Т. II. 1999. С. 1529–1532.
6. Міжнародні організації. 3-тє вид. перероб. та доп. / за ред. Ю. Козака, В. Ковалевського, Н. Логвинової. Київ : Центр учб. л-ри, 2011. 344 с.
7. Погребняк О. Співвідношення актів Міжнародної організації праці з актами законодавства про працю України. *Право*. 2016. № 3 (53). С. 43–46.
8. International Labour Organization (ILO). Employment opportunities. URL: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/employment-opportunities/lang--n/index.htm>
9. Конвенція про політику в галузі зайнятості № 122. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_062
10. Рекомендація щодо політики в галузі зайнятості. № 122. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_246
11. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці : у 2 т. Женева. Міжнар. бюро праці, 1999. Т. I, Т. II. 1560 с.
12. Програма гідної праці МОП для України на 2016-2019 рр. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_470684.pdf
13. Проект ПРООН і МОП щодо реформування Державної служби зайнятості. URL: <http://fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/virobnicha-politika-ta-kolektivno-dogovirne-regulyuvannya/11447-proekt-proon-i-mop-shchodo-reformuvannya-derzhavnojisluzhbi-zajnyatosti>
14. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text
15. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_203#Text
16. Боков О.В. Міжнародні правові норми у сфері міграції як основа гуманізації міждержавних відносин. *Форум прямої демократії* : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 7 груд. 2020 року / за заг. ред. Р. Войтович, П. Ворони, М. Лахижі. Київ : ІПК ДСЗУ, 2020. С. 58–61.

Bokov A. International law and standards in the field of labor as a factor in the development of legal mechanisms of the state employment policy system

Abstract. The article considers the legal aspect of the formation and implementation of state employment policy in the context of Ukraine's European integration processes. International legislation defining basic human rights to work is considered. Emphasis is placed on the need to revise outdated legal norms and certain provisions of international legal acts in the field of employment, their adaptation to modern conditions and the development of the global labor market. It is noted that the modernization of the state employment policy requires further improvement of methodological principles and amendments to existing legislation in the field of labor, which should take into account the international experience expressed in international legal acts. The place and role of the International Labor Organization (ILO) in the system of formation of international law in such areas as: employment, working conditions, social security and basic human rights and labor management, which are implemented in international conventions and recommendations. The place and role of the International Labor Organization (ILO) in the system of formation of international law in such areas as: employment, working conditions, social security and basic human rights and labor management, which are implemented in international conventions and recommendations. Emphasis is placed on the implementation of ILO programs in Ukraine, such as:

Decent Work Program, assessment of the functioning of the state employment service and other projects. A number of key ILO conventions have been identified that have not yet been ratified by Ukraine in such important areas as: promotion of employment and protection against unemployment, on the organization of employment, safety and health. Such a block of international law as: migration of the population and legal protection of migrants is singled out. It is determined that the interstate and domestic practice of migration management, the severity, scale and specificity of modern international migration require the specification of a number of general and the development of new international law, given the existence of numerical gaps in both international law and the laws of nation states. The domestic legal framework in the field of labor and employment is analyzed and emphasis is placed on the need for further steps to improve legal mechanisms aimed at improving the situation in the field of employment and social protection of the working population in the context of globalization. Based on the analysis, the directions aimed at the formation of an effective system of legal regulation of the domestic labor market, which would take into account both the benefits and threats of the impact of globalization processes on its development.

Key words: *international law, regulatory support, the right to work, conventions and recommendations of the International Labor Organization, public policy, employment.*

УДК 354.338.46

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.47>**Т. Л. Шестаковська,**доктор наук з публічного управління,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Представлено напрями удосконалення організаційно-економічного механізму державної житлово-комунальної політики: удосконалення управління житлово-комунальною сферою, заохочення розвитку ринкової конкуренції, створення умов для економічної мотивації ресурсо- та енергозбереження, запровадження ефективного механізму формування цін і тарифів, забезпечення бездотаційного розвитку підприємств і організацій, загальне підвищення ефективності житлово-комунальної сфери на основі приватизованих підприємств, заохочення інвестування у житлово-комунальну сферу, упорядкування системи пільг у житлово-комунальній сфері, удосконалення законодавства у житлово-комунальній сфері, впровадження проектного фінансування масштабних проектів ДПП, використання концесійної схеми інвестування, впровадження інформаційних технологій у житлово-комунальній сфері. Визначено один із напрямів удосконалення організаційно-економічного механізму державної житлово-комунальної політики – впровадження в Україні інформаційних технологій у житлово-комунальній сфері за досвідом закордонних країн. У цілому весь процес особистої взаємодії споживача й постачальника послуг може проходити через Інтернет або інші інформаційні ресурси. Впровадження інформаційних технологій у сфері комунальних послуг повинно містити в собі: збір та обробку фактичних показників споживання ресурсів як в автоматичному режимі, так і за допомогою web-інтерфейсу; взаємодію з міським організаціями; своєчасне й правильне виставлення рахунків; систему «Електронне житлово-комунальне підприємство» тощо. Встановлено, що концесійні угоди є практично єдиним можливим механізмом залучення інвестора в житлово-комунальну сферу. Фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери може відбуватися різними способами (власні кошти, залучені та запозичені кошти тощо). Одним із дієвих способів фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери є проектне фінансування. За допомогою проектного фінансування відбувається фінансування масштабних проектів державно-приватного партнерства.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, комунальні послуги, державно-приватне партнерство, організаційно-економічний механізм.

Постановка проблеми. Світовий досвід використання спільних зусиль держави і приватного сектору у рамках ідеології державно-приватного партнерства для створення та використання суспільно-важливих об'єктів є сьогодні ефективним, результативним та відрізняється різноманітністю форм і механізмів співпраці держави і бізнесу. Для України в сучасних умовах є важливим розвиток та забезпечення належного функціонування суспільно значущих об'єктів соціального та виробничого призначення на державному, регіональному і місцевому рівнях. Нині не вистачає бюджетного фінансування на утримання підприємств житлово-комунальної сфери.

Застосування механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері є одним із ключових шляхів вирішення проблем розвитку цієї сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти розвитку механізмів реалізації державної житлово-комунальної політики досліджувалися у багатьох наукових працях вчених-економістів і практиків. Зокрема, вагомий внесок у розв'язання цієї проблеми зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Л. Беззубко, І. Гриджук, Б. Данилишин, О. Дацій, О. Димченко, І. Драган, І. Запатріна, Т. Качала, В. Логвиненко, Ю. Манцевич, І. Мельник, Т. Новікова,

В. Полуянов, В. Рибак, Т. Строкань, О. Шевська та ін.

Постановка завдання. Проте, сучасні економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вимагають від науковців і практиків удосконалення існуючих механізмів реалізації житлово-комунальної політики. Завдання полягає у визначенні тих засобів і важелів, перш за все організаційно-економічного характеру, які б впливали на ефективність розвитку житлово-комунальної сфери. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-економічного механізму реалізації державної житлово-комунальної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Серед механізмів державної житлово-комунальної політики необхідно виділити організаційно-економічний механізм.

Організаційною складовою такого механізму має стати удосконалення довірливих відносин між споживачами та виконавцями житлово-комунальних послуг, створення сприятливого інвестиційного клімату у зазначеній сфері, удосконалення нормативно-правових актів.

Економічною складовою організаційно-економічного механізму житлово-комунальної політики є розвиток конкуренції, формування стимулів та мотивів для підвищення якості послуг, перехід на самофінансування комунальних підприємств.

Мають бути розроблені державні програми, які за своїм характером є комплексними. Такі програми мають містити стимули заохочення до конкуренції, підтримку приватних ініціатив, сприятливі умови для розвитку комунальних підприємств. Вивезення сміття, побутових відходів, благоустрій територій мають також бути віднесені до пріоритетних підгалузей житлово-комунального сектора, що потребує державної підтримки.

Розвиток справжньої конкуренції, формування підприємницьких ініціатив у галузі ЖКГ будуть сприяти ліквідації монополізму. Однак, це не має стосувати природних монополістів у цій сфері. Як уже зазначалося конкуренція має стосуватися лише конкурсних аспектів програм. Вона має розвинути в секторі надання

житлово-комунальних послуг. Мешканці багатоповерхових будинків мають стати справжніми управителями своєї власності та прибудинкової території. Інфраструктура щодо централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води має залишатися під контролем держави та місцевих органів влади.

Актуальним питанням є створення державою умов щодо енергозбереження, застосування ресурсощадних технологій у галузі. Як вважають науковці, це зумовлено перш за все геополітичним становищем України, історичними чинниками, а також особливостями технологічного процесу надання житлово-комунальних послуг, в особливій мірі – у підгалузі централізованого опалення та гарячого водопостачання [1].

Законодавством врегульовані прямі взаємовідносини між постачальниками та споживачами житлово-комунальних послуг. Однак, на практиці це виглядає зовсім навпаки. Новоствореним ОСББ важко працювати на ринку, оскільки їх частка невелика на існуючому ринку. Крім того держава не виконує своєї заохочувальної функції щодо стимулювання цього процесу.

Практики зазначають, що це пов'язане з недостатнім рівнем кваліфікації спеціалістів виконавчих комітетів відповідних органів місцевого самоврядування, до повноважень яких згідно вимог Закону України «Про житлово-комунальні послуги» належить розробка та прийняття регуляторних актів з питань розвитку житлово-комунального господарства [2].

В цьому процесі допомогли б аудиторські фірми. На підставі незалежних висновків аудиторів органи місцевого самоврядування могли б затверджувати відповідні тарифи на тій чи іншій території, що відображало б специфіку та її особливості. Такі тарифи носили б дійсно стимулюючий характер.

Нині почав відбуватися процес громадських слухань щодо законодавчих ініціатив у визначеній сфері. Однак він проходить досить формально. Справжні зацікавлені особи мало представлені у цьому процесі. Тому розвиток в майбутньому такого інституту сприяв би виходу із кризи житлово-комунальної сфери.

Це ж саме стосується системи пільг у користуванні житлово-комунальними послугами. Вона на даний час є малоефективною. На відміну від цієї системи пропонується цільова грошова компенсація малозабезпеченим для оплати витрат за житлово-комунальні послуги. Ця система не є новою. Вона зарекомендувала себе у західних країнах, які орієнтовані на досягнення соціальної справедливості, з позитивної сторони.

Формування сприятливого клімату для інвесторів залучить у галузь не тільки вітчизняних, але й іноземних інвесторів. Такі інвестиції мають бути вкладені у інноваційні проекти, технології та процеси. Це дійсно підвищить якість надання житлово-комунальних послуг. В свою чергу високі тарифи, що вимагаються міжнародними фінансовими установами, будуть економічно обґрунтованими.

При цьому, як зазначають практики, високий рівень тарифів не зумовлює зростання соціальної напруги, оскільки загальний рівень платоспроможності кінцевих споживачів послуг є високим [3].

Шляхами вдосконалення чинного нормативно-правового механізму в Україні у сфері надання житлово-комунальних послуг є:

1. У законодавстві України не розглянуто особливості функціонування деяких альтернативних форм організації та управління в житлово-комунальній сфері (керуючі компанії, орендне підприємство). Це зумовлює необхідність внесення відповідних змін до статей, у яких мають надаватися характеристики можливих альтернативних організаційних форм у досліджуваній сфері.

2. Уточнення прав та обов'язків, відповідальності власників житлових будинків перед органами державної влади, місцевого самоврядування, членами громади.

3. Законодавство України потребує внесення доповнень щодо можливого застосування професійного управління житлово-комунальною сферою та створення компанії, що керує цим процесом.

Основою оптимізації і структурування системи моніторингу є створення єдиного центру інформації в житлово-комунальній

сфері на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Розробку регіональної та державної регіональної житлово-комунальної політики потрібно здійснювати за територіальним принципом, що передбачає врахування особливостей формування цієї політики в кожному регіоні, районі, місті, селищі, селі.

Автори вказують, що необхідність розгляду проблем фінансового забезпечення утримання ЖКС міста в територіальному аспекті продиктована ще й тим, що внаслідок спільності території виникають додаткові витрати й збитки житлово-комунальної сфери регіону, які неможливо строго диференціювати і локалізувати по окремих зонах, що її обслуговують [4].

При реалізації заходів житлово-комунальної політики необхідно застосовувати певні інструменти політики. До основних інструментів реалізації політики нарощування економічного потенціалу ЖКС відносять [5]:

1. Пряме бюджетне субсидування Інвестиційних проектів у житлово-комунальній сфері за умови основного фінансування приватними інвесторами.

2. Надання об'єктів незавершеного будівництва і реконструкції на інвестиційних умовах.

3. Цільові субсидії малозабезпеченим верствам населення в оплаті ЖКП.

4. Податкові пільги – як основний напрямок фінансової підтримки інновацій у житлово-комунальній сфері.

5. Прискорена амортизація – як важливий напрямок стимулювання прискореного розвитку інноваційного бізнесу у житлово-комунальній сфері.

6. Державні гарантії за інвестиційними кредитами, які надаються малому підприємству у ЖКС.

7. Податкові пільги на кошти, які спрямовуються у фонд кредитів малому інноваційному підприємству у ЖКС.

8. Пільгове страхування ризиків інноваційного підприємства у ЖКС.

Фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери може відбуватися різними способами (власні кошти, залучені та запозичені кошти тощо). За державного фінансування [4]:

– уряд позичає ресурси для фінансування інфраструктурного проекту і надає гарантію щодо сплати кредиту. Уряд також може фінансувати частину проекту за рахунок власних коштів поряд із запозиченнями;

– кредитори аналізують спроможність уряду забезпечити грошові надходження через оподаткування та надходження / доходи муніципальних підприємств, включаючи надходження за новими тарифами від реалізації проекту;

– гарантія виплати кредиту виступає як загальне зобов'язання уряду щодо повернення коштів (включається у перелік всіх зобов'язань уряду).

– За корпоративного / приватного фінансування [5]:

– приватна компанія позичає ресурси для спорудження / оновлення підприємства ЖКГ та гарантує виплату кредиту своїми операційними доходами та наявними активами;

– компанія фінансує проект за рахунок власних коштів;

– при проведенні кредитного аналізу, кредитори аналізують загальні доходи компанії, наявні активи та існуючі зобов'язання ;

– кредит відображається в балансі приватної компанії як зобов'язання.

Одним із дієвих способів фінансування розвитку підприємств ЖКС є проектне фінансування. Проектне фінансування передбачає фінансування проекту (наприклад, оновлення основних засобів підприємства) в основному через кредитування (до 90% бюджету проекту) та забезпечення виплат за кредитом майбутніми доходами з реалізації проекту. За допомогою проектного фінансування відбувається фінансування масштабних проектів PPP (взаємодії приватного та публічного секторів Public-Private Partnership). За проектного фінансування:

– команда чи консорціум спонсорів / приватних компаній створюють нову компанію для будівництва, користування та управління спеціальним інфраструктурним проектом. Проектна компанія розпоряджається активами, які були передані їй засновниками.

– проектна компанія позичає гроші у кредиторів. Кредитори аналізують майбутні грошові потоки, які будуть генеровані проектом та активами проекту для виплати кредиту;

– уряд не забезпечує кредит своєю гарантією. Засновники гарантують повернення кредиту тільки в обмеженому обсязі, тобто активами, що були передані в установчий фонд проектної компанії [3].

Наведені приклади свідчать про різноманітність стратегій фінансування розвитку підприємств ЖКС. Тому знання усіх джерел фінансування є передумовою вибору оптимальних інструментів фінансування, які забезпечать відповідний економічний ефект інноваційного розвитку підприємств ЖКС.

Базуючись на закордонному досвіді, можна стверджувати, що в сучасних умовах удосконалення житлово-комунальної політики необхідно робити ставку на комунальний блок. Дана сфера вимагає значних інвестиційних вкладень. При цьому об'єкти мережної комунальної інфраструктури повинні зберігатися в муніципальній власності. Із цим не можна погодитися, тому що втрата майнових прав на об'єкти комунального призначення буде підривати не тільки економічну, але й політичну основу місцевого самоврядування. Тому контроль органів влади за життєвими, а, отже, стратегічними об'єктами ЖКС і енергетики не повинні бути загублені.

У цій ситуації концесійні угоди є практично єдиним можливим механізмом залучення інвестора. Концесійні угоди дозволять окупити витрати інвестора на ремонт і модернізацію об'єктів інфраструктури без втрати муніципального контролю в цій області.

Переваги використання механізму концесії в комунальній сфері наступні:

– обмеження фінансової участі регіонів у здійсненні проектів;

– створення конкурентного середовища;

– приплив коштів у регіон;

– будівництво або реконструкція об'єктів комунального призначення створює додаткову кількість робочих місць;

– після витікання строку договору у власність регіону переходить найсучасніше встаткування.

Для органів місцевого самоврядування перевагами використання концесії в житлово-комунальній сфері є наступні:

- концесія дає змогу привернути інвестиції в малорентабельний сектор. Її використання створює для інвестора умови, що дозволяють йому вкладати власний капітал в об'єкти комунальної власності, тим самим послаблюючи для місцевого бюджету важкий тягар фінансування підприємств житлово-комунальної сфери;

- об'єкти, створені концесіонером у виконання умов концесійного договору, автоматично стають комунальною власністю і за органами місцевого самоврядування зберігається право власності на майно вдосконалене, реконструйоване і технічно переоснащене за рахунок засобів концесіонера;

- концесія є ефективним механізмом управління і організації. Перевагою концесії є і те, що вона дозволяє залучити до управління державною і муніципальною власністю «ефективного» керівника. Приватний керівник-концесіонер, що працює за винагороду, яка прямо пов'язана з результатами його роботи, буде ефективнішим порівняно з державним чиновником, що працює за бюджетні кошти;

- концесія дає можливість використувати новітні науково-дослідні і

- дослідно-конструкторські розробки, за допомогою яких з'являється можливість знизити собівартість житлово-комунальних послуг, а, відповідно, і тарифів, що, в свою чергу, створить передумови для суттєвого зменшення компенсаційних платежів із бюджету шляхом скорочення чисельності населення, яке претендує на житлові субсидії;

- із застосуванням концесії забезпечується комплексне використання майна підприємств житлово-комунальної сфери;

- згідно умов використання концесії підприємство залишається у комунальній власності, і його діяльність контролюється органами місцевого самоврядування [6].

В цілях залучення інвесторів та з урахуванням соціальної значимості житлово-комунальної сфери місцеві ради можуть брати дольову участь у фінансу-

ванні капітальних вкладень по відповідному проекту.

Схема реалізації концесійних відносин у житлово-комунальній сфері може бути побудована в такій послідовності:

а) укладання інвестиційного проекту на передачу комунального об'єкту в концесію;

б) надання згоди міської влади про передачу комунального об'єкта в концесію і гарантування з боку міської ради перерахування бюджетних коштів для фінансування проекту (пайова участь);

в) укладання договору міської ради з державною фінансовою установою на надання пільг концесіонеру;

г) надання позики державною фінансовою установою на пільгових умовах концесіонеру;

д) надання кредитів і позик концесіонеру комерційним банком;

е) страхування концесіонером підприємницьких ризиків;

є) управління об'єктом, переданим у концесію, фінансування капітальних вкладень;

ж) перерахування міською радою бюджетних коштів для фінансування обумовленої в проекті частини капітальних вкладень;

з) надання звіту концесіонера про використання бюджетних коштів;

и) затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги, контроль їх виконання;

і) надання послуг споживачам;

й) споживання послуг та їх оплата;

к) отримання концесіонером прибутку від управління об'єктом;

л) здійснення концесійних платежів і повернення кредиту.

Система реалізації концесійних відносин між суб'єктами державного та приватного секторів повинна включати в себе здійснення організаційних, управлінських, економічних, законодавчих заходів (рис. 1).

Використання у житлово-комунальній сфері вище зазначеної концесійної схеми інвестування забезпечить наступні результати:

- пайова участь, хоч і в невеликому обсязі, місцевих органів влади надасть



Рис. 1. Система організаційно-економічних заходів реалізації концесійних відносин між суб'єктами державного та приватного секторів

Джерело: побудовано автором

приватному інвестору гарантії того, що органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в успішній реалізації інвестиційних проектів та не будуть штучно створювати перепони для його діяльності;

- можливість вкладення вивільнених за рахунок концесії бюджетних коштів в інші невідкладні та соціально значущі проекти, за якими органи місцевого самоврядування можуть розраховувати лише на власні сили;

- створення конкурентного середовища в житлово-комунальній сфері. Таким чином, в певні періоди створення за рахунок концесії нових об'єктів виробничого та інфраструктурного призначення забезпечить регіон додатковими робочими місцями.

Одним із напрямів удосконалення організаційно-економічного механізму державної житлово-комунальної політики є впровадження в Україні інформаційних технологій у житлово-комунальній сфері за досвідом закордонних країн. Так, у Франції й Фінляндії, збір і обробка інформації, взаємодія комунальників зі споживачами й владними структурами відбувається в автоматичному режимі. У цілому весь процес особистої взаємодії споживача й постачальника послуг може проходити через Інтернет або інші інформаційні ресурси [6].

Можливості впровадження таких технологій у рамках окремого муніципалітету обмежені, але можливі.

Висновки. Визначено напрями удосконалення організаційно-економічного механізму державної житлово-комунальної політики: удосконалення управління житлово-комунальною сферою, заохочення розвитку ринкової конкуренції, створення умов для економічної мотивації ресурсо- та енергозбереження, запровадження ефективного механізму формування цін і тарифів, забезпечення бездотаційного розвитку підприємств і організацій, загальне підвищення ефективності житлово-комунальної сфери на основі приватизованих підприємств, заохочення інвестування у житлово-комунальну сферу, упорядкування системи пільг у житлово-комунальній сфері, удосконалення законодавства у житлово-комунальній сфері. Фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери може відбуватися різними способами (власні кошти, залучені та запозичені кошти тощо). Одним із дієвих способів

фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери є проектне фінансування. За допомогою проектного фінансування відбувається фінансування масштабних проектів ДПП. Для покриття поточних касових розривів стабільно функціонуючих підприємств житлово-комунальної сфери запропоновано використання овердрафту. Встановлено, що концесійні угоди є практично єдиним можливим механізмом залучення інвестора в житлово-комунальну сферу. Використання у житлово-комунальній сфері концесійної схеми інвестування забезпечить наступні результати:

- пайова участь місцевих органів влади надасть приватному інвестору гарантії того, що органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в успішній реалізації інвестиційних проектів та не будуть штучно створювати перепони для його діяльності;

- можливість вкладення вивільнених за рахунок концесії бюджетних коштів в інші невідкладні та соціально значущі проекти, за якими органи місцевого самоврядування можуть розраховувати лише на власні сили;

- створення конкурентного середовища в житлово-комунальній сфері;

- створення за рахунок концесії нових об'єктів виробничого та інфраструктурного призначення забезпечить регіон додатковими робочими місцями.

Список літератури:

1. Мельник А. Ф., Підгаєць С. В. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 279 с.
2. Лагутін В. Економічна політика держави та ефекти її реалізації. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 4. С. 5-20.
3. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
4. Delmon J.(Ed), *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk*. 2009. 668 p.
5. Базарна О.В. Дослідження системи публічного управління житлово-комунальним господарством країни. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 116-119.
6. Драган І. О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління: [монографія] / І. О. Драган. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 401 с.

Shestakovska T. Improvement of the organizational and economic mechanism of the state housing and communal policy

The directions of improvement of the organizational and economic mechanism of the state housing and communal policy are presented: improvement of management of housing and communal sphere, encouragement of development of market competition, creation of conditions for economic motivation of resource and energy saving, introduction of the effective mechanism of formation of prices and tariffs. general increase of efficiency of housing and communal sphere on the basis of privatized enterprises, encouragement of investment in housing and communal sphere, streamlining of system of privileges in housing and communal sphere, improvement of legislation in housing and communal sphere, introduction of project financing of large PPP projects, use of investment concession scheme information technologies in the housing and communal sphere. One of the directions of improvement of the organizational and economic mechanism of the state housing and communal policy – introduction of information technologies in the housing and communal services sphere in Ukraine according to the experience of foreign countries is determined. In general, the whole process of personal interaction between the consumer and the service provider can take place via the Internet or other information resources. The introduction of information technology in the field of utilities should include: collection and processing of actual consumption of resources both automatically and through the web-interface; interaction with city organizations; timely and correct billing; system "Electronic housing and communal services", etc. It is established that concession agreements are practically the only possible mechanism for attracting investors to the housing and communal services sector. Financing the development of housing and communal services enterprises can take place in different ways (own funds, borrowed and borrowed funds, etc.). One of the effective ways to finance the development of housing and communal services is project financing. With the help of project financing, large-scale public-private partnership projects are financed.

Key words: housing and communal services, communal services, public-private partnership, organizational and economic mechanism.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.48>

Salamatov V.

Sumy State Pedagogical University named after AS Makarenko,
Doctor of Science of State Administration
Department of Business Economics and administration

Masliak M.

Sumy State Pedagogical University named after AS Makarenko,
Postgraduate student Department of Business Economics and administration

COMPETENCY-BASED APPROACH TO IDENTIFYING STRATEGIC VECTORS OF CULTURAL AND EDUCATIONAL SUPPORT FOR INNOVATIVE TRANSFORMATIONS OF PUBLIC MANAGEMENT

This article identifies peculiarities of strategic vectors of cultural and educational support of innovative transformations of public administration in Ukraine. Using the competency-based approach, we have identified strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public administration such as: education vector, culture vector, science and practice vector, technology vector, partnership vector, motivation vector, communication vector, information vector. For each of these vectors in the development of the mechanism of cultural and educational support of innovative transformations of public management we have designated: subsystem of analysis; subsystem of strategic planning; subsystem of forecasting; subsystem of organization; subsystem of control. On the basis of competence approach to the identification and implementation of vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public management (taking into account their supporting subsystems), the matrix was created. A general assessment of the effectiveness of the measures is defined as a weighted average evaluation for each vector separately. Examined each of the strains of cultural and educational support for innovative transformations of public administration, which is spontaneous and necessary, but only in the complex implementation of strategic directions of activity in practice permits to achieve the effect of synergy. Analyzed the main tensions of improving human resource policy in the system of public service in the context of their cultural and educational level. Implementation of the author's identified strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations in public management allows us to achieve integral results in the implementation of reforms due to increased staff motivation and integration of all types of educational, professional and cultural-creative activities of the executives.

Key words: public administration, innovations, innovative activity, new public management, innovative approaches.

Statement of the problem. Importance of more precise identification of strategic vectors of innovative transformations of public administration in Ukraine is difficult to overestimate because (as the practice testifies) resource dilution in the unpromising direction greatly enhances the state development. Strategic vectors of innovative changes, which we understand as complex vectors of conceptual, institutional, instrumental and other transformations in the sphere of public authorities (i.e. state and municipal authorities), have to lead to

the successful implementation of reforms in public administration and are aimed at ensuring sustainable development of the country in the coming years. Such transformations concern both the pre-correctional changes and modernization measures.

Analysis of recent research and publications. It is known a lot of scientific works devoted to innovative development and transformation of public management on the basis of interrelations between state and society. In this plan high estimate deserves

the works of modern Ukrainian scientists: V. Bakamenka, V. Bashtannik, V. Golub, M. Izhi, V. Knyazev, N. Nizhnik, A. Kolodi, S. The authors of the present report are the authors of the following organizations: C. Ansell, G. Bookert, S. Waldorf, A. Gash, D. Gray, J. Sorensen, J. Torfing, K. Pollitt, J. Hartl.

The purpose of this article is to identify and clarify specific features of strategic vectors of innovative transformations of public administration in Ukraine.

Introduction of the basic material. The strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public administration are to be understood as the complex strains of conceptual, institutional, methodological (including In this context, it is important to understand that public administration is a complex field of conceptual, institutional, methodological (including instrumental) and other innovative transformations in the sphere of public authority that is based on social, educational, cultural and general public values and is aimed at ensuring the sustainable development of the country.

The strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public management include: education vector, culture vector, science and practice vector, technology vector, partnership vector, motivation vector, communication vector, information vector.

For each of these vectors in the development of the mechanism of cultural and educational support for innovative transformations of public management must be separately identified:

- analysis subsystem (internal capabilities and resources of the system for compliance with the specified requirements and standards);
- Strategic planning subsystem (defining goals, objectives, priorities, actions, measures, budget);
- a forecasting subsystem (assessment of information, identification of alternatives, development of the optimal algorithm of actions);
- Organizational subsystem (concretization of responsible persons);
- Control subsystem (examination, monitoring, audit).

So, from the competence approach to identifying and implementing the vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public administration (taking into account the supporting subsystems), the generalized scheme will take the form of a matrix (Table. 1.1), according to which for each of the specified vectors a number of actions are developed, each of which, in its turn, is specified for:

- terms of performance;
- responsible;
- by the indicators of efficiency.

The overall assessment of the effectiveness of the measures can be defined as a weighted average score for each vector separately, as well as for the formula as a whole:

$$O=B*V \quad (1.1)$$

where: O is the mean value of the criterion, point;

B – score of the indicator, point;

V – values of the indicator.

The first evaluation (for an individual vector) allows to evaluate the current state of activity (compliance of actual results with planned ones), and the second evaluation (in general) provides the possibility to compare different systems of the same type among each other (TCO, regions, etc.).

Each area of cultural and educational support for innovative transformations of public management is independent and necessary, but only in the complex implementation of strategic areas of activity in practice allows to achieve the synergy effect. Despite the fact that graduates of higher education specializing in 281 Public administration and management develop general competence, "the ability to preserve and multiply moral, cultural, scientific values and achievements of society" [3], updating their arsenal the "lifelong learning", which includes a variety of practices, can be used to maintain a high level of competence and competence.

This thesis is confirmed by the fact that legislators, high public servants, executives and managers in the labor market account for about 15% (Table 1.2), which, in our opinion, indicates a lack of their cultural and educational level (hypothetically: due to outdated knowledge and inadequate competence).

Table 1.1

Implementation of cultural and educational support vectors for innovative transformations of public administration using competency-based approach
(written by the author)

Vector / subsystem	Awareness	Culture	Science	Technologies	Partnership	Motivation	Information	Communication (spilkuvannya)
Analyses	Oa1 ... Oa _n	Ka1 ... Cap	On1 ... Nap	Ta1 ... Tap	Pa1 ... Dad	Ma1 ... Map	Ian1 ... Ian	Ca1 ... Sap
Planning	Ople1 ... Ople _n	Kpl1 ... Kpl _n	Hpl1 ... Hpl _n	Tpl1 ... Tpl _n	Ppl1 ... Ppl _n	Mpl1 ... Mpl _n	lpl1 ... lpl _n	Cpl1 ... Cpl _n
Forecasting	Opp1 ... Opp _n	Kpc1 ... Kpc _n	Nnp1 ... Nnp _n	Tpr1 ... Tpr _n	Prp1 ... Prp _n	Mpr1 ... Mpr _n	lpr1 ... lpr _n	Cp1 ... Cp _n
Organization	Oo1 ... Oo _n	Co1 ... Coop	But1 ... Nop	To1 ... Top	By1 ... Pop	Mo1 ... Moop	lon1 ... lon	Co1 ... Con
Control	Ok1 ... Ok _n	Kk1 ... Kkn	Nk1 ... Nkn	Tk1 ... Tkn	Pk1 ... Pkn	Mk1 ... Mkn	lk1 ... lkn	Sc1 ... Scp

Note: O, K, H, T, П, M, C - measures for realization of cultural and educational support of innovative transformations of public management, accordingly, in the sphere of education, culture, science, technologies, partnership, motivation, information, communication; n - number of measures.

Table 1.2

The number of registered unemployed in the field of public service in 2019, According to the data of the state employment service
(composed by the author according to material [1])

	autumn to berezen		September – September		autumn to autumn	
	number of people	in % to the same period of 2018.	number of people	in % to the same period of 2018.	number of people	in % to the same period of 2018.
The same	340,7	92,9	287,1	94,5	268,2	93,4
Including legislators, senior civil servants, executives, managers	47,3	94,3	43,6	94,3	42,1	93,4
% to total	13,88	-	15,19	-	15,69	-

Despite the fact that the State Statistics Service of Ukraine does not conduct a separate study of unemployed public servants themselves, but counts them in the group with other managers, the very fact of dismissal of this kind of employees is, in our opinion, indicative. Therefore, the personnel policy in the public service system requires improvement.

As Y. Kovbasyuk, K. Vashchenko, Y. Surmin [1], "the formation and implementation of the state personnel policy must be carried out on the basis of systematic activity, which combines scientific and methodological, political and legal, socio-economic, moral and psychological, social and cultural, management and innovation aspects.

In our opinion, the main directions of improvement of personnel policy in the public service system in the context of their cultural and educational level are:

- Formation of the state order for training qualified specialists in accordance with

the priorities of their social and economic development determined by the state, as well as by the regions (i.e, This means taking into account actual needs "on the ground" which include an expanded list of university-specific competencies and programmatic learning outcomes, including in cultural and educational aspects);

- training of public servants in accordance with the priority areas of development of innovation and investment processes (i.e., periodic review and updating of training programs for professionals in accordance with the strategically promising areas);

- Increasing the level of quality of education of specialists (by improving the system of assessing the quality of education, e.g. by introducing a comprehensive examination in the field for all educational specialists who complete their studies);

- Development of the state mechanism for providing opportunities for continuous cultural and educational development of public

servants (which will allow them to implement the concept of "lifelong learning" in parallel with the construction of their own career).

The implementation of these strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public administration will achieve integral results in the implementation of reforms (including human resources). The main goal of the project is to develop and implement a new strategy for the development of public administration in the country.

Conclusions. According to the results of the conducted research of strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public management, we can make the following conclusions:

Using the competency-based approach, the strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public management have been identified and their essence has been clarified;

Implementation of the strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations in public management will allow to achieve integral results in the implementation of reforms due to increased staff motivation and integration of all types of educational activities, professional and cultural-creative activities of the executives.

References:

1. Derzhavna kadrova polityka v Ukrayini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku : nauk. dop. Avt. kol. : YU. V. Kovbasyuk, K. O. Vashchenko, YU. P. Surmin ta in. K. : NADU, 2012. 72 s.
2. Derzhavna sluzhba statystyky v Ukrayini. Sayt. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Standart vyshchoyi osvity za spetsial'nisty 281 Publichne upravlinnya ta administruvannya. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-bakalavr.pdf>

Саламатов В.О., Масляк М.І. Компетентісний підхід до визначення стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління

У статті визначено особливості стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління в Україні. З використанням компетентісного підходу визначено стратегічні вектори культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління, а саме: вектор освіти, вектор культури, вектор науки і практики, вектор технологій, вектор партнерства, вектор мотивації, вектор комунікацій, вектор інформації. Для кожного з зазначених векторів при розробленні механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління визначено: підсистему аналізу; підсистему стратегічного планування; підсистему прогнозування; підсистему організації; підсистему контролю. На основі компетентісного підходу до визначення та реалізації векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління (з урахуванням забезпечуючих їх підсистем) побудована матриця. Узагальнена оцінка ефективності заходів визначена як середньозважена бальна оцінка за кожним вектором окремо. Досліджено кожен з напрямків культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління, який є самостійним і необхідним, але тільки в комплексі реалізація стратегічних напрямків діяльності на практиці дозволяє досягти ефекту синергії. Проаналізовано основні напрями удосконалення кадрової політики в системі публічної служби в контексті їх культурно-освітнього рівня. Реалізація визначених автором стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій у публічному управлінні дозволяє досягти інтегральних результатів у проведенні реформ завдяки посиленню мотивації персоналу та інтеграції всіх видів освітньої, професійної й культурно-творчої діяльності виконавців.

Ключові слова: публічне управління, стратегічні вектори, культурно-освітнє забезпечення, інноваційні трансформації.

УДК 338.2/351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.49>

В. В. Серветник,

ORCID ID: 0000-0002-7231-0927

аспірант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

ОСНОВНА МОДЕЛЬ GR- КОМУНІКАЦІЇ

Гостра необхідність сегментації суб'єктного простору GR зумовила . Поділ, що відповідає цілям загального розуміння комунікативних процесів у взаємодії з органами влади, суб'єктів GR на базисні і технологічні. В статті детально розглянуто такі базисні та технологічні суб'єкти GR комунікації, як повідомлення, канал та зворотній зв'язок. Виходячи з описаної класифікації, пропонується класифікацію типів каналів зв'язку: подієвий, документний і електронний. значна увага дослідження присвячена аналізу праць таких дослідників зарубіжних: П. Я. Фельдмана, А. В. Соколова, С. П. Кушнерук, Г. Н. Швецової-Водка, Д. П. Гавро і Ю. В. Таранової, Ю. Хабермас. Проаналізовано досвід Європейського Союзу, ЄАЕС. Обґрунтовано, що в системі комунікацій бізнесу і влади значення зворотного зв'язку зростає ще більше, оскільки наявність зворотного зв'язку і сприйнятливості до нього є обов'язковою умовою діалогічності комунікації – тієї, в якій учасники, досягаючи своїх цілей, можуть як утримувати ініціативу, так і передавати ініціативу партнеру. Покращено понятійно-категорійний апарат державного управління , зокрема запропоноване авторське визначення digital GR –комунікації або «GR – комунікація в Інтернеті» як вид GR-комунікації, здійснюваних за допомогою online -мідія, пошукових систем, соціальних мереж, пов'язаних веб-технологій. Запропоновано модель GR –комунікації та здійснено аналіз її базових елементів, що дозволили виявити потенційно слабкі точки в процесах digital GR –комунікації. Зазначено, що в системі комунікацій бізнесу і влади значення зворотного зв'язку зростає, оскільки наявність зворотного зв'язку і сприйнятливості до нього є обов'язковою умовою діалогічності комунікації – тієї, в якій учасники, досягаючи своїх цілей, можуть як утримувати ініціативу, так і передавати ініціативу партнеру.

Ключові слова: GR – комунікації; Електронні канали комунікації, опосередкована квазівзаємодія, digital GR – комунікації, публічна влада, бізнес, лобіювання.

Мета статті. Складання логічної класифікації GR-технологій, виділення типів каналів, здатних принципово змінювати зміст змінної – GR-повідомлення (media is message) та побудова моделі GR- комунікації.

Методи дослідження. Методами дослідження були: критичний аналіз попередніх досліджень міжнародних вчених з метою визначення власного розуміння та побудови моделі GR- комунікації.

Постановка проблеми. Побудова будь-якої моделі являє собою багатоетапний процес, який починається з моменту формування деякої кількості знань про об'єкт-оригінал. Відтворення, відображення або імітація істотних рис і аспектів об'єкта-оригіналу визначає пізнавальні можливості моделі. Наступним етапом є виступ моделі в якості самостійного

об'єкта дослідження: шляхом проведення «модельних» експериментів, в ході яких свідомо змінюються умови функціонування моделі і систематизуються дані про її поведінку, дослідник знаходить сукупність знань про модель. На третьому етапі отримані дані переносяться з моделі на оригінал з дотриманням певних правил, де першочерговим є коригування в частині тих властивостей об'єкта-оригіналу, які не знайшли відображення або були змінені при побудові моделі. Фінальним етапом є практична перевірка отриманих за допомогою моделювання знань і їх використання для перетворення об'єкта-оригіналу або управління ним.

Моделювання – один з найбільш популярних способів дослідження, в тому числі і носить прогностичний характер: «коли вам потрібно прийняти важке

рішення, що стосується невідомих величин в майбутньому, ви вдаєтеся до якоїсь форми моделювання. Недолік безпосередньої спроби в тому, що на це йдуть час і енергія. Недолік безпосередньої помилки в тому, що вона нерідко виявляється фатальною. Моделювання і безпечніше, і швидше» [1]. Таким чином, проведення процедури моделювання може сприяти оптимізації процесів взаємодії бізнесу і влади. Разом з тим, проведення даної пізнавальної процедури передбачає попередній збір і аналіз існуючих знань про об'єкт-оригінал: в нашому випадку про GR – комунікації.

Стала вже традиційною позиція, заснована на афоризмі британського фізика Вільяма Томсона (лорда Кельвіна) «зрозуміти – це значить побудувати механічну модель», актуальна і для нас сьогодні. І якщо «механізація здійснюється за рахунок фрагментації того чи іншого процесу і розташування його фрагментованих частин в послідовний ряд» [2], то вивчення фрагментів системи, аналіз їх ролей, їх взаємодії і впливу один на одного дозволить механізувати типові GR-комунікації і акселерувати розвиток ефективних GR-комунікації нових типів, а взаємини, що виникають в рамках GR, зробити більш осмисленими і ефективними.

Вирішити поставлене завдання і познати ключові компоненти процесу GR-комунікації здатне звернення до кібернетичної моделі комунікації, запропонованої Н. Вінером в середині минулого століття і яка описує п'ять основних елементів комунікативного процесу: джерело – повідомлення – канал – одержувач – зворотний зв'язок. Традиційне для автора кібернетичної моделі ототожнення понять «Комунікація» і «управління» [3] дозволяє описати двосторонній контрольований і керований процес – процес, до якого, в нашій уяві, прагне грамотний GR-фахівець. Відповідність даних ознак ключовим характеристикам GR-комунікації підтверджується комунікативним підходом до GR і до розуміння GR як управлінської комунікативної діяльності.

На основі аналізу зазначених компонентів була складена загальна модель GR-комунікації, що наочно відображає

перебіг комунікативного процесу незалежно від технологій і видів діяльності, що застосовуються фахівцями із взаємодії з органами влади.

Очевидно, що вивчення одних сторін модельованого об'єкта завжди здійснюється ціною відмови від дослідження інших сторін: у запропонованій моделі не розглядаються використовувані технології і існуючі комунікативні шуми, оскільки автор прагнув деталізувати процес, визначити базові параметри виявлених деталей (етапів процесу), серед них виділити постійні (незмінні) параметри і змінні параметри – ті, на які можна впливати для досягнення поставлених цілей.

Особливу цінність для нас знаходить теза про те, що «модель дивиться на комунікацію як на систему, утворену різними компонентами, і будь-яка зміна будь-якого компонента тягне за собою зміну всієї системи» [4]. Теза розкриває теоретичну значимість проведеного дослідження: осмислене приведення всіх змінних параметрів комунікативного процесу government relations в положення, що дозволяє системі максимально адаптуватися до умов, які задаються незмінними параметрами, що дозволить оптимізувати GR-комунікації на практиці.

Так ми переходимо до другого етапу моделювання: після того як накопичується певна кількість знань про оригінал і в моделі відтворюються його істотні риси, самостійним об'єктом дослідження стає сама модель. Саме тоді передбачається проведення «модельних» експериментів, в рамках яких можливе свідоме зміна умов її функціонування і систематизація даних про її поведінку. У нашому випадку на другому етапі передбачається збір відомостей про всіх параметрах – змінюваних і незмінних – елементів моделі GR-комунікації і відповідний аналіз ефективності моделі при зміні параметрів, властивості яких дозволяють це зробити. Результатом другого етапу має стати сформована множина – сукупність знань про моделі, яке згодом перенесеться на оригінал. Після цього здійснюється практична перевірка отриманих знань і їх використання для перетворення оригіналу або управління ним.

Звісно ж, що моделювання завжди являє собою циклічний процес: за чотириетапним циклом, проведеним вперше, слід другий, третій і т. Д., В результаті яких знання про досліджуваний об'єкт розширюються і уточнюються, а вихідна модель поступово вдосконалюється. Недоліки, виявлені після першого циклу моделювання, зумовлені малим знанням об'єкта або помилками в побудові моделі, можна виправити в наступних циклах.

Оптимізація GR-комунікації стане можливою, якщо ми виділимо базові параметри зазначених елементів комунікативного процесу і наведемо все змінювані параметри в положення, які дозволять максимально адаптуватися до тих умов, що задаються незмінними параметрами [5]. Таким чином, в даному розділі ми звертаємося до розгляду властивостей кожного компонента розробленої моделі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Зберігаючи притаманну моделі логічну послідовність, ми звернулися до властивостей, властивим джерела інформації: в GR це – суб'єкт комунікації. Необхідність сегментації суб'єктного простору GR була підтверджена вже багатьма дослідниками [6]. Поділом, що відповідають цілям загального розуміння комунікативних процесів у взаємодії з органами влади, представляється поділ суб'єктів GR на базисні і технологічні.

Згідно з цією класифікацією [7], технологічним суб'єктом є виконавець, в той час як базисний суб'єкт являє собою замовника GR-послуг. Замовники, в свою чергу, можуть бути як некомерційними – (НКО, фонди та спілки) або організації, чий бюджет асоційований з державним, – так і комерційними суб'єктами економічної діяльності або ж діловими асоціаціями.

Базисний суб'єкт GR може виступати не тільки ініціатором взаємодії з органами влади, а й власне комунікатором. Це найбільш характерний для України випадок, коли інтереси організації представляє її перша особа. Дослідники описують ситуацію, коли «керівник відділу корпоративних комунікацій бізнес-організації спільно з іншими її топ-менеджерами, а також власниками і акціонерами виробляє цілі

та стратегію комунікації з органами влади, а потім разом з власним відділом реалізує стратегію в тактичних діях» [8]. У цьому випадку ми маємо справу з квазі-інституційним технологічним суб'єктом GR. Якщо ініціатором GR-комунікації приймається рішення про притягнення до взаємодії сторонніх професіоналів в сфері взаємодії з органами управління, то слід виділяти інституційних технологічних суб'єктів (спеціалізовані агентства, індивідуальні підприємці) і неінституціональних технологічних суб'єктів (фрілансери) [9].

При цьому ознаки суб'єктів GR схожі з тими, що виділені у агентів лобізму П. Я. Фельдманом при описі комунікативної моделі лобістської діяльності, де внутрішні агенти лобізму «Керуються прагненням до задоволення потреб групи інтересів», як і базисні суб'єкти GR; а зовнішні, як і технологічні в GR, «працюють за фіксовану матеріальне винагороду» [9].

Поява інституціональних і неінституціональних технологічних суб'єктів призводить до поділу елементарного комунікативного акту «комунікатор – комунікант» на дві складових: «комунікатор – ретранслятор» і «ретранслятор – комунікант».

Функціонал передавача дискретної моделі комунікації – кодування повідомлень, вибір каналу комунікації і напрямок повідомлень на адресу об'єкта [10] – властивий не тільки зовнішнім агентам лобізму, але і технологічним суб'єктам GR. У зв'язку з цим особливу увагу слід звернути на можливість контролю, що відкриваються ретрансляторів в процесі здійснення опосередкованого взаємодії. Вони здатні:

- забезпечити блокування проходження повідомлення від адресанта до одержувача;
- провести об'єднання різних комунікативних актів, звернених комунікатором до посереднику, на основі якого створюється нового повідомлення «посередник – комунікант»;
- створювати симулякри (власні повідомлення), які для адресата будуть виглядати, як повідомлення якогось зовнішнього комунікатора [11].

Таким чином, завдяки описаним можливостям використання ресурсу символічних форм, підкреслюють зміст і формують

дискурс, опосередкована технологічним суб'єктом комунікація стає особливим типом управління. С. І. Шелонаев, проводячи історико соціологічний аналіз інституціоналізації медіапростору, стверджує, що «розвиток медіасистеми може бути описано як посилення ролі символічної влади в забезпеченні зв'язності і регуляції процесів в ускладнюючому соціумі. Поява і інституціоналізація електронних медіа є наслідком зміни структури властеотнoшеній, а також способів здійснення влади» [12].

Таким чином, відповідність технологічних суб'єктів GR полягає в удосконаленні контролю повідомлення, яке доноситься до влади, а також уточнює роботу щодо коректного отримання (і, відповідно, сприйняття) інформації, що міститься в повідомленні. Аналогію з GR-комунікації можна знайти в роздумах Д. А. Іоніна, присвячених взаємодії центру інтересів і центру прийняття рішень в інформаційному лобізмі опосередкованого характеру. Він вказує на те, що внаслідок високого ступеню автономності інформаційних продуктів після їх потрапляння в масові інформаційно-комунікативні системи «інформаційний лобіст повинен не тільки вибудовувати, а й контролювати комунікативне функціонування системи взаємодії» центру інтересів, посередників і центру прийняття рішень [13].

Повідомлення, відповідно до теорії комунікації, виступає продуктом діяльності як комунікатора, так і аудиторії, відображаючи собою в рівній мірі комунікативні інтенції автора і передбачуваний образ одержувача – це тягне за собою суворе вимога від комунікатора і ретранслятора чіткого планування повідомлення і його зіставлення з характеристиками одержувача, оскільки «чим ближче образ, сформований в повідомленні, до реального образу, тим ефективніше комунікативний процес» [14].

Але разом з тим, в той час як типи джерел і одержувачів, види каналів і способи зворотного зв'язку технічно і теоретично обмежені, види, обсяги, характер, зміст і кількість переданих повідомлень – нескінченні. Тому повідомлення представляється поза технічною, надрамочною одиницею, базові параметри якої в рамках

цього дослідження визначати, а значить, обмежувати, є недоцільним.

У той же час властивості будь-якого GR-повідомлення, згідно з виведеною в минулому столітті формулою *media is message*, визначені каналом передачі цього повідомлення: «саме засіб комунікації визначає і контролює масштаби і форму людської асоціації і людської дії» [15]. З урахуванням сучасної тенденції повсюдної інтернетизації населення з нашого боку було б необачно опустити міркування про те, як онлайн-середовище здатне вплинути на повідомлення – його природу і зміст.

Центральний компонент моделі – канал передачі повідомлення. Типологія системи каналів комунікації завжди являла собою багатоаспектну міждисциплінарну проблему, що знаходиться на перетині теорії і практики. Сьогодні ж, попри велику кількість технічних нововведень, розгалужується ця система, питання про логічному розмежування каналів комунікації постає особливо гостро.

Оскільки в цілях нашого дослідження необхідно складання логічної класифікації GR-технологій, типологія каналів комунікації повинна володіти відносною стійкістю. Тому нашим завданням є не максимальне дроблення існуючих на сьогоднішній день каналів, здатних передавати інформацію. Навпаки, доцільним видається виділення типів каналів, здатних принципово змінювати зміст змінної – GR-повідомлення (*media is message*). У той же час кожен з типів каналів може мати певну ємність, тобто можливість вміщати в собі кілька видів і засобів спілкування [16].

Подієвий, документний і електронний типи каналів були виділені нами на підставі вчення А. В. Соколова, який, посилаючись на Маклюен, пише, що три роду комунікації – усна, документна і електронна – склалися «в результаті тривалої еволюції з палеоліту до наших днів на підставі вихідних природних (невербальний, вербальний) і штучних (іконічний, символічний) каналів» [17]. Вчений, посилаючись на методологічні принципи вчення філософа соціальної комунікації М. Маклюена, описує чотири історичні періоди, які були сформовані під впливом чільних засобів масової комунікації.

Так, на стадії археокультури, людина була «слухаючим», а домінуючим каналом комунікації була усна мова; на стадії палеокультури людина стає «раціоналістичним» в силу того, що займається кодуванням і декодуванням основного каналу інформації – письмових текстів.

Наступною настає стадія неокультури, під час якої людина перетворюється в «спостерігаючим», а головним засобом масової комунікації стають книги і інші друковані видання, вже дозволяють «звертатися до масової безособової аудиторії» [18].

I, нарешті, стадія постнеокультури характерна тим, що домінуючу позицію зайняли електричні та електронні засоби зв'язку. Їх вплив не на окремі органи чуття, а одночасно на всю нервову систему людини тягне за собою повернення до епохи дописьменної комунікації (археокультури), коли людина завдяки поданням реальності «в своїй живій конкретності ... отримує ілюзію співучасті в поточних подіях» [19].

Періодизація комунікаційних епох Маклюен представляє інтерес в рамках нашого дослідження, оскільки вона пояснює ключовий критерій поділу документної та електронної комунікації. Документна комунікація ґрунтується на штучній соціально комунікативній системі – писемності, продукті палеокультури, в основі якої лежать штучні іконічні та символічні системи.

У той же час рушійною причиною виникнення електронної комунікації стало прагнення до «сенсорному балансу», характерному для епохи дописьменної комунікації, під час якої людина використовувала природні комунікаційні канали (вербальні і невербальні) і був частиною відбуваються навколо нього подій, «що сприяло гармонійному розвитку його психічного світу» [20].

Маклюен стверджував, що новий засіб комунікації ніколи не є простим доповненням до старих і ніколи не залишає їх колишніми, він активно підпорядковує собі кошти, що існували до нього. Більш того, він ніколи «не припиняє придушувати старі засоби комунікації до тих пір, поки не знайде їм нове положення і не зодягне їх у нові форми [21].

У зв'язку з цим, цікаве спостереження дослідників за тим, як сьогодні зближуються міжособистісна комунікація з онлайн-комунікацією в соціальних мережах за рахунок соціально активних користувачів. На думку деяких вчених, саме завдяки цій групі користувачів відбувається соціалізація Інтернету, в процесі якої публічний простір Мережі «Вбирає в себе ті моделі взаємодії, яким перш Інтернет пропонував альтернативи» [22]. Автору близьке бачення С. В. Тихонової, яка стверджує, що публічний простір Інтернету буде «зближуватися з моделями взаємодії поза Мережею, зживаючи альтернативний характер інтернет-комунікації» [23]. Це підтверджується і теоретичними викладками А. В. Соколова про прагнення до повернення в археокультуру, і динамікою розвитку інтернет-сервісів, і характером їх використання, за якими ми можемо спостерігати на практиці.

Слід зазначити, що до сьогоднішнього дня думки щодо коректного вживання терміну «документна комунікація» або «документальна комунікація» розходяться. А. В. Соколов застосовує виключно перший спосіб, С. П. Кушнерук влаштовує застосування обох варіантів [24]. Г. Н. Швецова-Водка висвітлила цю проблему в своїй роботі «Система документальних комунікацій». Згідно з її позиції, словосполучення «документная комунікація» означає комунікацію, що складається з документів, в той час як терміноелемент «документальний» має на увазі наявність документа «як одного з елементів своєї структури» [25]. Відповідно, комунікацію, безумовно володіють іншими елементами (комунікант, реципієнт та ін.) Коректніше називати документальною, а канал – документальним: цієї позиції ми і плануємо дотримуватися в цій роботі.

Виходячи з описаної класифікації, пропонуємо закласти в основу три типи каналів – подієвий, документний і електронний.

Розмірковуючи про документний тип, А. В. Соколов виділяє всередині нього два основні канали: опублікованих документів, призначених для широкого громадського користування, і неопублікованих

(в тому числі – неопрілюднених) документів, що представляють собою рукописи, машинопис, графіку, живопис. Виходячи з цього, ми можемо зробити висновок, що документний тип має колосальну ємність, оскільки в нього будуть включені і всі існуючі види PR -текстів, законопроекти та НПА, а також інші документи, які можуть бути використані в GR – діяльності.

Подієвий тип не менш об'ємний, оскільки перелік спеціальних заходів, що підлягають організації в GR, обмежений тільки двома факторами: GR-стратегії і ресурсами суб'єкта – ініціатора діалогу. Електронні канали включають в себе всі види комунікацій, опосередковані мережею Інтернет та іншими технічними засобами зв'язку.

Треті особи можуть представляти собою як організовані або системні явища (інститут – медіа, суб'єкт – громадську організацію), так і поодинокі, стихійні явища (окремої взятий експерт або ініціативна громадянська група). Як і технологічні суб'єкти, вони є факультативним елементом моделі, що створює певну функціональну схожість: треті особи також мають контроль над процесом комунікації завдяки можливостям блокування, агрегації і об'єднання, коригування, доповнення та розширення повідомлень. Таким чином, виникає ризик втрати змісту, закладеного в повідомлення базисним суб'єктом. Разом з тим, включення третіх осіб у комунікативний ланцюжок має відому перевагу нейтралізації виставлених одержувачем блоків. Представники влади можуть бути захищені від безпосередньої доставки повідомлення від базисного або технологічного суб'єкта психологічними (недовіру до «егоїстичного» бізнесу), організаційно-юридичними (необхідність документованого звіту про взаємодію) і іншими бар'єрами. У цих випадках залучення суб'єктом GR медіа, експертів, громадських організацій або представників населення, опосередкований вплив на владу може бути значно ефективніше прямого [26].

Перелік можливих одержувачів повідомлень досить широкий: державні органи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, місцеві адміністрації; навіть міждержавні і міжурядові органи,

якщо мова йде про GR на рівні Європейського Союзу або ЄАЕС. Включення того чи іншого органу і його представника в GR-комунікації залежить від цілого ряду умов – від системи організації публічної влади до балансу політичних сил, що склався в даний момент на даній території [27].

Успішність донесення інформації до органів управління залежить від ряду умов, який можна сформулювати по аналогії з ефективними технологіями інформаційного лобізму [28]:

- орган управління повинен отримати інформацію через максимальне кількість каналів комунікації;

- частина цих каналів суб'єкт GR створює самостійно;

- інформація повинна подаватися і акумулюватися таким чином, щоб думка, яку суб'єкт GR доносить до органу управління, перетворювалася в його думку.

Основа запропонованої нами моделі GR-комунікації – кібернетична модель Н. Вінера, яка знайшла широке поширення в першу чергу завдяки осмисленню і опису невід'ємного елементу процесу комунікації – зворотного зв'язку. Автор оригінальної моделі досліджував обидва види зворотного зв'язку: в той час як позитивний зворотній зв'язок зберігає і підсилює існуючий стан системи, негативний зв'язок дозволяє вважати інформацію про її збої і помилки, про те, «що не зрозумів одержувач, як виправити систему, щоб зберегти стан її саморозвитку і самопідтримки» [29].

У зв'язку з цим негативний зворотний зв'язок більш інформативний вважав сам дослідник. Ілюстрацією ефективності негативного зворотного зв'язку може служити відцентровий регулятор парової машини, так званий «регулятор Уатта». В основі його роботи лежить принцип негативного зворотного зв'язку, для функціонування якого потрібна мета, «Бажаний» стан системи. Як тільки з'являється мета, установка того або іншого вимірювального пристрою дозволяє реєструвати невідповідність між поточним і «бажаним» станами таким чином, що «чим більше невідповідність, тим сильніше вплив на машину: в результаті чого машина автоматично прагне зменшити невідповідність [...] –

і по досягненні «бажаного» стану забезпечується рівноважний режим роботи» [30]. Один з основоположних принципів кібернетики, науки про закономірності передачі різної інформації в різних системах, говорить: «зворотний зв'язок забезпечує зворотний вплив результатів процесу на його перебіг» [31]. У комунікативних процесах ефективно регулювання повідомлень можливо тільки при роботі комунікатора зі зворотним зв'язком, причому роботі багатоетапної і циклічної.

В системі комунікацій бізнесу і влади значення зворотного зв'язку зростає ще більше, оскільки наявність зворотного зв'язку і сприйнятливість до нього є обов'язковою умовою діалогічності комунікації – тієї, в якій учасники, досягаючи своїх цілей, можуть як утримувати ініціативу, так і передавати ініціативу партнеру [32]. Обмін один з одним своїми ролями є обов'язковою умовою функціонування та існування публічної сфери, позначених ще Ю. Хабермас. Це поняття він визначає як опосередковану квазівзаємодію, «простір слуху», технологічно забезпечений різними засобами масової комунікації. Як відомо, опосередкована квазівзаємодія являє собою особливий вид соціальних відносин, який, як і опосередкована взаємодія із залученням медіаторів, вільна від просторово-часових обмежень, але, на відміну від опосередковані і безпосередньої взаємодії, діалогом бути не може, оскільки квазівзаємодія «здійснюється в режимі односпрямованість інформації, його виробники зазвичай НЕ чекають прямої відповіді від комунікантів, а символічні форми виробляються для невизначеного кола одержувачів» [33].

Якщо припустити, що в даний час платформи для здійснення GR-комунікації в Інтернеті здебільшого являють собою платформи для опосередкованої квазівзаємодії, то стає очевидним, що опосередкована квазівзаємодія не приносить бажаних результатів і не дозволяє досягти тих цілей, які здійсненні в діалогових режимах. Це пояснює низьку затребуваність GR в Інтернеті щодо застосування як легальних, так і навколзаконних технологій безпосередньої і опосередкованої взаємодії з представниками органів влади [34].

Перед тим, як виводити з родового поняття GR – комунікації видове поняття digital GR-комунікації, в черговий раз слід підкреслити, що в даній роботі GR розглядається як вид PR. В даному контексті доцільним видається виділити визначення електронного PR, дане Д. П. Гавро і Ю. В. Таранової: згідно їх навчальним посібником, digital PR – це «сукупність практик використання online -медіа, пошукових систем, соціальних мереж і пов'язаних технологій соціального Web в якості інструментів комунікації з цільовими групами громадськості, залучення їх в поле публічності і в підсумку впливу на них» [36]. Таким чином, digital GR-комунікації або «GR – комунікація в Інтернеті» можна визначити як вид GR-комунікації, здійснюваних за допомогою online -мідіа, пошукових систем, соціальних мереж, пов'язаних веб-технологій.

О.Л. Гнатюк пише, що «схематичне, змодельоване відображення реального комунікаційного процесу дозволяє зрозуміти його реальні механізми, елементи, проходження інформації за елементами комунікативної системи» [37].

Висновки і пропозиції. У нашому дослідженні розробка моделі GR-комунікації і аналіз її базових елементів дозволили виявити потенційно слабкі точки в процесах digital GR – комунікації:

1. Повідомлення може бути спотворено як на етапі відправлення повідомлення, так і на етапі його отримання. Перше визначається критичним розривом між можливостями вже існуючих технологій і їх теоретичним осмисленням, друге – недостатньою зацікавленістю реципієнтів (органів влади) в інформації, що надходить з інтернет-простору через невисокого рівня адресності та, відповідно, їх сприйняття повідомлень як інформації, поширюваної для невизначеного кола осіб.

2. Зворотній зв'язок може бути порушено через неповне використання адресантом функціоналу Мережі в напрямку аналітики і роботи зі зворотним зв'язком.

Також негативно на зворотний зв'язок може позначатися відсутність встановлених норм і правил реагування на онлайн-комунікації: простота організації обговорення проблеми в інтернет-просторі

сама по собі не має цінності, поки існують серйозні складності в момент перенесення вирішення проблеми в реальний простір.

Загальна ж ефективність комунікацій може бути знижена внаслідок усталеного в галузі переваги застосування звичних технологій: прямої взаємодії або коаліційного лобювання – звернення до органів влади через бізнес-асоціації.

Другий впливаючий на ефективність фактор пов'язаний з поточним періодом інституціоналізації професії – він полягає в істотній різниці між потенціалом фахівців і реальними потребами ринку GR .

Крім того, очевидно, що глибина наслідків віртуальних комунікацій знаходиться в прямій залежності від реального стану їх учасників, тобто представників громадянського суспільства. З цього випливає, що на результативність digital GR – комунікацій буде знаходитися в прямій залежності від ступеню організованості або дезорганізованості учасників обговорень.

Список літератури:

1. Мельник, Г. С. Перспективы медиа в пространстве Интернета. Нац. исслед. Томск. гос. ун-т. *Журналистский ежегодник*. 2013. № 2–1. С. 10–12.
2. Мельник, Г. С. Government Relations: анализ политических возможностей для СМИ и общества. *Науч. тр. Сев.-Зап. ин-та управления*. 2012. Т. 3. № 1. С. 356–368.
3. Semenets-Orlova, I. Procedural aspects of educational changes: empirical findings at institutional level. *Advanced Education*, 2017. № 7, p. 64–67. URL: <https://doi.org/10.20535/2410-8286.82887>
4. Мир в 2013 г.: факты и цифры, касающиеся ИКТ. URL: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-r.pdf>.
5. Миронова А. А. Особенности механизма оценки регулирующего воздействия в Ленинградской области. Петербургский GR-клуб: материалы заседания: 23.04.2015 [страница Facebook]. URL: <https://www.facebook.com/grclubspb/>.
6. Semenets-Orlova, I., Halytska, N., Klochko, A., Skakalska, I. & Kosyuk, N. Information exchange and communication infrastructure in the public sector. *CEUR Workshop Proceedings*. 2019, № 7, P. 64–67.
7. Навальный, А. Почему собирать электронные подписи под законопроектами – это хорошо и правильно. URL: <https://navalny.com/p/3737/>.
8. Назарчук, А. В. Теория коммуникации в современной философии. М. : *Прогресс-Традиция*, 2009. С. 221–246.
9. Ненашев А. И. Развитие социального виртуального пространства в сети Интернет. Известия Рос. гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. 2008 № 33 (73). С. 335–338.
10. Нестеров В. В. К вопросу об эмоциональной насыщенности межличностных коммуникаций в Интернете. Флогистон: психология из первых рук. URL: <http://flogiston.ru/articles/netpsy/netemotions/com/1>.
11. Новейший философский словарь / под ред. А. А. Грицанова. 3-е изд., испр. Мн. : Книжный Дом, 2003. 1280 с.
12. Ожегов С. И. Словарь русского языка; под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд., стер. М. : Русский язык, 1989. С. 233.
13. Основы теории коммуникации: учеб. для вузов / под ред. проф. М. А. Василика. М. : Гардарики, 2005. 615 с.
14. Гнатюк, О. Л. Основы теории коммуникации: учеб. пособие для вузов. 2-е изд., стер. М. : КноРус, 2012. 255 с.
15. Основы менеджмента: учеб. для вузов / под ред. проф. И. Ю. Солдатовой, проф. М. А. Чернышова., М. : Дашков и К; Ростов н/Д: Наука-Пресс, 2006. 256 с.
16. Павроз А. В. Government Relations как институт социально-политического взаимодействия. *ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза*. 2005. № 2. С. 238–251.
17. Песков Д. Н. Интернет-пространство: состояние премодерна? *ПОЛИС. Политические исследования*. 2003. № 5. С. 46–55.
18. Песков Д. Н. Интернет в российской политике: утопия и реальность *ПОЛИС. Политические исследования*. 2002. № 1. С. 31–45.
19. Платонова Е. И. Игра как элемент виртуального пространства и интернет-рекламы. *Вестник Моск. гос. ун-та культуры и искусств*. 2009. № 6. С. 246–250.
20. Поласкак, А. А. Government relations как инструмент взаимодействия бизнеса и власти в социальной сфере. *Проблемы современной экономики*. 2012. № 8. С. 87–94.
21. Понятие «публичного пространства». *Блог Станислава Наумова*. URL: <http://stanislavnaumov.ru/ch3/3-1>.
22. Проект «Сетевизор» на сайте радио «Эхо Москвы» URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/video/>.

23. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. URL: http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=12.
24. Публичная сфера: теория, методология, кейс-стади: коллектив. моногр. / под ред. Е. Р. Ярской-Смирновой, П. В. Романова; Центр социальной политики и гендер. исслед. М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ, 2013. 360 с.
25. Путин ворвался в число самых популярных политиков в Твиттер URL: <http://top.rbc.ru/politics/26/06/2014/932812.shtml>.
26. Рева В. Е. Коммуникационный менеджмент: учеб.-метод. пособие для вузов. Пенза: Изд. ПГУ, 2003. 161 с.
27. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35/02.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35>.
28. Рынок лоббистских услуг в России: результаты исследования взаимодействия GR-компаний с органами государственной власти (на примере Москвы). Институт лоббизма. 2012. URL: <http://lobbyinst.org/images/moscowmarket%20lobbying%20services.pdf>
29. Сайтэл, Ф. П. Современные паблик рилейшнз [Текст]: пер. с англ. / Ф. П. Сайтэл. 8-е изд. М.: Консалт. группа «ИМИДЖ-контакт»: ИНФРА-М, 2002. С. 503.
30. Сидорская И. В. Government Relations как деятельность и как коммуникация. *Петербургский GR-клуб: материалы заседания* URL: <https://www.facebook.com/grclubspb/>
31. Современный словарь иностранных слов. Москва, 1993. 294 с.
32. Соколов А. В. Общая теория социальной коммуникации: учеб. пособие. СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2002. 461 с.
33. Semenets-Orlova I. Kyselova Y. Multidimensional management contemporary: generation of social meanings for a new collective identities. *Public management*. June 2018 (Special edition). No 4 (14). P. 264-269.
34. Социальная сеть для лоббистов Jolitics запущена в Великобритании. *Ведомости*. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1235616/socialnaya_set_dlya_lobbistov_jolitics_zapuschena_v_Velikobritanii.
35. Аберкромби Н., Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б.; Социологический словарь/ пер. с англ. И. Г. Ясавеева; под ред. С. А. Ерофеева. 2-е изд., переработ. и доп. Москва. *Экономика*, 2004, 624 с.
36. Н.О. Алюшина, Публічні GR-комунікації в Інтернет просторі. *Національні цінності й національні інтереси в системі публічного управління: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю* (Київ, 12 жовтня 2017 р.) / за заг. ред. В.С. Куйбіди, І.В. Розпутенка. К.: НАДУ, 2017. Т. I. С. 54.
37. Сунгуров А. Ю. Экспертные сообщества и власть: модели взаимодействия, основные функции и условия их реализации. *Политическая наука*, 2015. № 3. С. 53-70.

Servetnyk V. Basic model of GR-communication

The urgent need for segmentation of the subjective space GR caused. The division that meets the objectives of a common understanding of communication processes in cooperation with the authorities, the subjects of GR into basic and technological. The article considers in detail such basic and technological subjects of GR communication as message, channel and feedback. Based on the described classification, the classification of types of communication channels is offered: event, documentary and electronic. considerable attention of the research is paid to the analysis of works of such researchers of foreign: P. Ya. Feldman, A. V. Sokolov, S. P. Kushneruk, G. N. Shvetsova-Vodka, D. P. Gavro and Yu. V. Taranova, Yu. Habermas, S. I. Shelonaeva, N. Wiener, M. McLuhan. The experience of the European Union, EAEU is analyzed. It is substantiated that in the system of business and government communications the importance of feedback grows even more, because the presence of feedback and susceptibility to it is a prerequisite for dialogic communication – one in which participants, achieving their goals, can keep the initiative, and pass the initiative to the partner. A general model of GR-communication was drawn up, which clearly reflects the course of the communicative process, regardless of the technologies and activities used by specialists in interaction with the authorities. The conceptual and categorical apparatus of public administration has been improved, in particular, the author's definition of digital GR-communications or "GR-communications on the Internet" as a type of GR-communication carried out with the help of online-media, search engines, social networks and related web technologies has been proposed. The GR-communication model is proposed and its

basic elements are analyzed, which allowed to reveal potentially weak points in digital GR-communication processes. It is noted that in the system of communication between business and government, the importance of feedback is growing, because the presence of feedback and susceptibility to it is a prerequisite for dialogic communication – one in which participants, achieving their goals, can both keep the initiative and and pass the initiative to the partner.

Key words: *GR-communications; Electronic communication channels, indirect quasi – interaction, digital GR-communications, public authorities, business, lobbying.*

УДК 35.07:332.72

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.50>

В. А. Боклаг

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Інституту управління Класичного приватного університету

А. В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор,
Директор Інституту управління
Класичного приватного університету

Д. С. Скрябіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту Інституту управління
Класичного приватного університету

ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ З ЗАЛУЧЕННЯМ ТЕХНОЛОГІЙ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

У статті на основі узагальнення наукових напрацювань та ґрунтуючись на нормативно-правовій базі щодо державного регулювання формування інформаційної системи об'єктів нерухомості дано авторське визначення поняттю "інформаційна система об'єктів нерухомого майна" як інтегрованої геоінформаційної системи баз даних, яка містить відомості про об'єкти нерухомого майна (земельні ділянки, а також об'єкти розташовані на них) призначена для одержання, обробки, зберігання, відображення та реєстрації даних про їх стан, режим використання, властивості та оцінку. Досліджено основні напрямки та заходи на державному рівні щодо запровадження інтегрованої інформаційної системи об'єктів нерухомості з залученням технологій електронного урядування. Доведено, що вагомою умовою для формування і обліку нерухомого майна є здійснення його державної реєстрації. Обґрунтовано важливість формування інформаційної системи об'єктів нерухомості шляхом електронної інформаційної (комунікаційної) взаємодії органів влади, органів місцевого самоврядування та всіх зацікавлених осіб, які причетні до процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, використанням відомостей про нерухомість.

Ключові слова: інформаційна система об'єктів нерухомості, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології, земельно-кадастрова система, містобудівний кадастр, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади.

Постановка проблеми. Досить стрімкий всесвітній розвиток інформаційних технологій, їх широке застосування у всіх сферах життя вимагають перетворення державних процесів відповідно до сучасних умов, зокрема організації державного та публічного управління, таким чином, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а саме, з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, прийняття управлін-

ських рішень та надання публічних послуг в електронній формі.

Накопичення інформаційних ресурсів, які є інструментом у сфері державного управління без виключення всіх галузей економіки, потребує ретельного підходу до їх накопичення, зберігання, аналізу та можливості застосування. Так можна зазначити, що в Україні понад чверть століття формується інформаційна системи, яка містить відомості про об'єкти нерухомості, але стрімкий розвиток інформаційного середовища та запровадження технологій електронного урядування, наразі актуалізує питання щодо створення дієвої та

злагодженої системи обліку об'єктів нерухомого майна як ніколи. Вирішення проблем щодо формування та введення в дію доступної бази даних нерухомості зумовлено прийняттям ряду змін до земельного та містобудівного законодавства, зняттям мораторію на обіг земель сільськогосподарського призначення та пов'язану з цим необхідність запровадження інтегрованої системи даних про об'єкти нерухомості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основи сучасної теорії та практики державного управління методами електронного урядування в своїх працях розглядають вітчизняні науковці: С.Дзюба, І.Жиляєв, С.Полумієнко, І.Рубан, А.Семенченко та ін.. Особливостям впровадження електронного урядування на місцевому рівні присвячені праці В. Глеби, В. Даниленка, В. Присяжнюка, С. Соловійова та ін. Своє бачення щодо концепції інтегрованої інформаційної системи нерухомості в Україні для вирішення проблеми сумісної обробки даних про землю та нерухоме майно пропонують вчені: В. Грянник, Ю.Кірічек, В.Шипулін та ін.. У наукових працях М.Лихогруда, Л.Перовича, М.Ступеня, С. Кубаха, А.Мартина, М. Чершинського, та інших, відмічається неефективність та складність існуючої земельно-кадастрової інформаційної системи і акцентується увага на необхідності створення єдиної системи обліку й реєстрації земельних і майнових об'єктів та пов'язаних з ними прав.

Мета статті. Метою статті є дати авторське визначення поняттю "інформаційна система об'єктів нерухомого майна" ґрунтуючись на наукових напрацюваннях та нормативно-правовій базі щодо державного регулювання формування інформаційної системи об'єктів нерухомості, а також обґрунтувати важливість формування інформаційної системи об'єктів нерухомості шляхом електронної інформаційної (комунікаційної) взаємодії всіх зацікавлених осіб.

Виклад основного матеріалу. Впровадження системи електронного урядування є важливим кроком до розвитку інформаційної економіки та модернізації державного і публічного управління загалом. Починаючи з 2000-х рр. на державному рівні приділяється значна увагу

впровадженню інформаційно-комунікаційних технологій задля підвищення рівня інформованості громадян про діяльність органів державної влади та для налагодження додаткових засобів зворотного зв'язку зі суспільством, а також удосконалює роботу владних структур, забезпечуючи оптимізацію управлінських процесів. В свою чергу застосування інформаційно-комунікаційних технологій створює умови для взаємодії всіх владних структур з метою прийняття обґрунтованих та раціональних управлінських рішень.

Важливим складником національного багатства будь-якої країни є фонд нерухомого майна, а його частка у світовому масштабі становить близько 50%. Об'єкти нерухомості та інфраструктура, яка з ними пов'язана, у системі національної економіки виконують соціальні, інвестиційні, технологічні та ряд інших завдань. За допомогою ринкових відносин, які формуються наявністю нерухомості та їх державного регулювання забезпечується створення нових об'єктів нерухомого майна, інвестування коштів у нерухомість та передача права власності на вищезгадане майно [8].

Наразі Цивільним Кодексом України, зокрема ст. 181 визначено, що до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Крім того, частиною першою статті 182 Цивільного кодексу України передбачено, що право власності та інші речові права на нерухоми речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації [10]. Отже, фактично об'єкти нерухомості це ті, відомості про які зосереджується в базах даних містобудівного та Державного земельного кадастрів, а інформаційна система, в якій вони відображені, формується шляхом внесення відомостей під час реєстрації.

Наразі система Державного земельного кадастру, яка відповідно Закону України "Про Державний земельний кадастр", є геоінформаційною системою [6], що відрізняє її від інших баз даних на нерухоме майно, і, таким чином, дозволяє поєднати

модельне зображення території (електронне відображення карт, схем, космо-, аерозображень земної поверхні) з інформацією табличного типу (різноманітні статистичні дані, списки, економічні показники тощо). Також, під геоінформаційною системою розуміють систему управління просторовими даними та асоційованими з ними атрибутами. Створені на електронних платформах інформаційні ресурси є інструментом у сфері державного та публічного управління не лише земельними ресурсами, а й всією нерухомістю, що пов'язана з ними.

В нинішніх умовах неможливо уявити прийняття управлінських рішень щодо розпорядження, контролю, використання об'єктів нерухомості без застосування інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують збір, накопичення та аналіз відомостей про земельні ресурси та нерухоме майно, що з ними пов'язано, в розрізі адміністративних одиниць та окремих землеволодінь та землекористувачів. На формування інформаційної системи об'єктів нерухомості в першу чергу впливають прийняті законодавчо-нормативні акти, які регулюють цей процес. Серед ряду нормативних актів, що були прийняті в напрямку розвитку системи електронного урядування та стосуються процесу формування на державному рівні інформаційних систем, які забезпечують збір даних про нерухомі об'єкти та їх реєстрацію можна виділити Закони України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", "Про Державний земельний кадастр", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва", Постанову КМУ "Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами". Але на сьогодні нормативно-правовими актами в Україні не визначено поняття "Інформаційна система об'єктів нерухомості" і така цілісна система відсутня, тобто, окремо формуються бази даних про об'єкти нерухомості, а саме:

- земельно-кадастрова інформаційна система;
- інформаційна система містобудівного кадастру;
- реєстр прав на нерухоме майно.

Аналізуючи нормативно-правові акти та наукові напрацювання, пропонуємо авторське визначення поняття "інформаційна система об'єктів нерухомого майна" як інтегрована геоінформаційна система баз даних, яка містить відомості про об'єкти нерухомого майна (земельні ділянки, а також об'єкти розташовані на них) призначена для одержання, обробки, зберігання, відображення та реєстрації даних про їх стан, режим використання, властивості та оцінку.

Важливим і невід'ємним у формуванні інформаційної системи об'єктів нерухомості є врегульована взаємодія структур всіх форм власності, які причетні до внесення відомостей про земельні ділянки, будівлі та споруди до інформаційних систем, а також є їх активними користувачами. Таким чином, відбувається безперервна електронна інформаційно-комунікаційна взаємодія, тобто взаємодія органів державної влади з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів [1].

Електронна взаємодія органів публічної влади передбачає як обмін електронними документами, так і можливість отримання (обміну) електронних даних з інформаційних систем органів влади в автоматизованому режимі відповідно до запитів і повноважень органів влади. У практичному сенсі запровадження електронної взаємодії органів публічної влади передбачає можливість:

- передачі та одержання органами влади організаційно-розпорядчих документів в електронній формі;
- автоматизованого обміну електронними даними (повідомленнями) між інформаційними системами органів влади;
- автоматизованого доступу органу влади до електронних даних з інформаційних систем інших органів влади відпо-

відно до повноважень [2]. Таким чином, електронна взаємодія означає переведення в електронну форму сукупності процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, використанням та знищенням електронних документів або повідомлень, з наданням таким процесам юридичної значимості та правової сили. Забезпечення роботи електронного уряду неможливе без застосування механізмів електронної взаємодії органів публічної влади за єдиними правилами. При цьому інформаційні системи органів публічної влади мають взаємодіяти між собою, обмінюючись необхідною інформацією в автоматичному (автоматизованому) режимі [8].

Система електронної взаємодії при формуванні бази даних об'єктів нерухомості є ключовим елементом у її формуванні і як така, що дозволить:

- значно підвищити якість і оперативність роботи органів виконавчої влади та органів самоуправління;
- запровадити електронні адміністративні послуги, пов'язані з усіма транзакціями щодо об'єктів нерухомості;
- відкрити доступ до реєстрів та баз даних органів виконавчої влади та органів самоуправління;
- зменшити можливості для корупційних та інших зловживань стосовно об'єктів нерухомого майна;
- значно спростити адміністративні процедури і дебюрократизувати процес регулювання відносин пов'язаних з нерухомістю.

Важливим кроком у напрямі розвитку земельно-кадастрової системи та містобудівного кадастру є прийняття Постанови КМУ "Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами" від 03.06.2013р. за №483. Затверджений Порядок такої взаємодії визначив механізм обміну інформацією між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами і перелік відомостей, обмін якими може здійснюватись у процесі такої взаємодії, та спрямований на:

- формування єдиної картографічної основи для геоінформаційних систем;
- забезпечення взаємного поповнення даними інформаційних систем;
- забезпечення обов'язковості передачі геопросторових даних та інших відомостей з інформаційних систем до Державного земельного кадастру;
- забезпечення об'єктивності, достовірності та повноти відомостей у Державному земельному кадастрі;
- визначення переліку відомостей, обмін якими може здійснюватись у процесі взаємодії між інформаційними системами;
- запобігання дублюванню робіт з інформаційного наповнення інформаційних систем;
- уніфікацію інформаційних систем;
- забезпечення актуальними геопросторовими даними органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб [3].

Порядок обміну даними та їх зміст між Державним земельним кадастром та іншими геоінформаційними системами встановлюється спільними рішеннями Мінагрополітики та держателями інформаційних систем органів виконавчої влади або договорами між держателем Державного земельного кадастру та держателями інших публічних і приватних інформаційних систем. У разі обміну інформацією між містобудівним кадастром та Державним земельним кадастром склад та зміст, порядок формування запиту на інформацію, порядок та структура формування відповіді, встановлення форми обміну інформацією, визначення обмінного формату даних, вимоги до коректності, відповідності та повноти інформації, процедура взаємодії інформаційних систем, порядок внесення змін до встановлених вимог обміну інформацією визначаються спільним рішенням Мінрегіону і Мінагрополітики.

Розглядаючи питання інтеграції, взаємодії та обміну стосовно інформаційної системи нерухомості, можна відмітити прийняття Урядом Постанови «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» №134 від 12.02.20, метою якої є впровадження механізму ідентифікації у відомостях Державного

земельного кадастру об'єктів нерухомого майна, зокрема, будівель, споруд, інженерних мереж, розташованих на земельних ділянках, а також частин земельних ділянок на які поширюється дія сервітуту, договору суборенди шляхом присвоєння відповідним об'єктам облікових номерів для забезпечення електронної інформації взаємодії між Державним земельним кадастром, Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва та адресним реєстром у режимі реального часу, удосконалення інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром та Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, іншими кадастрами та інформаційними системами [4]. Це важливий крок на шляху побудови єдиної державної інформаційної системи, яка б містила геопросторові дані різних кадастрів та інформаційних систем, що гарантує змогу надання статусу офіційних даних інформації, яка міститься в інформаційних шарах Публічної кадастрової карти.

Взаємодія кадастрів і реєстрів є важливим етапом, що створює можливості для забезпечення ефективного прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування під час розпорядження землями, а також задоволення потреб власників і користувачів земельних ділянок у достовірній і повній інформації щодо кількісних та якісних характеристик цих земельних ділянок.

Формування земельно-кадастрової інформаційної системи та містобудівного кадастру, як основних баз даних нерухомості, наразі триває, і досить значна частина земельних ділянок і пов'язана з ними нерухомість не внесені до таких систем та не зареєстровані права на такі об'єкти в реєстрі нерухомості. Але, як було зазначено раніше, саме з проведенням такої державної реєстрації пов'язується момент виникнення права власності на нерухоме майно. Крім того, стосовно земель комунальної та державної власності, можна зазначити, що процес розмежування таких земель законодавчо врегульовано, а саме Закон України від 28.04.2021 № 1423 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних

відносин», відомий як закон про земельну децентралізацію, визначає положення щодо віднесення земель до державної та комунальної власності. Але нерідко органи місцевого самоврядування не мають уявлення про повний перелік нерухомості, що належить територіальній громаді. Відтак права комунальної власності на нерухоме майно територіальній громаді здебільшого не зареєстровані у встановленому законом порядку. Це ускладнює розпорядження ними та забезпечення їхнього захисту, що відповідно є однією із актуальних проблем сьогодення.

Отже, вагомою умовою для формування і обліку нерухомого майна є здійснення його державної реєстрації, тобто офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Таким чином, при формуванні інформаційної системи об'єктів нерухомості задіяно і нерозривно пов'язані між собою такі основні бази даних: Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, реєстру прав на нерухоме майно, а також в деяких випадках є необхідність звернення до галузевих кадастрів (водного, лісового, родовищ і корисних копалин).

Досить вагомим, в рамках розвитку та запровадження системи електронного урядування, є відкриття публічного доступу з 2013 року до відомостей про земельні ділянки, що містяться в Державному земельному кадастрі, є доступними та опубліковані в мережі Інтернет. Це стало можливим завдяки створенню Публічної кадастрової карти України і такий крок є великим досягненням у сфері земельних відносин та дозволить остаточно сформувати кадастрову карту та підвищити гарантії прав власності на землю.

Публічна кадастрова карта України виконує дві основні функції: перевірка наявності земельної ділянки в Державному земельному кадастрі України та відсутність помилок і невідповідностей в її відображенні; можливість надіслання електронної заяви про відсутність ділянки або помилки і невідповідності в її відо-

браженні. Побудова сучасної кадастрової комп'ютерної системи дозволяє суттєво скоротити строки проведення операцій з землею, значно знизити рівень корупції, скоротити витрати громадян. На нашу думку, наступним етапом до вдосконалення інформаційної системи нерухомості, з метою здійснення контролю за станом нерухомого майна, доцільним є створення і введення єдиного Реєстру об'єктів нерухомого майна з систематизованими даними про всі земельні ділянки, будівлі, споруди і приміщення, що перебувають у власності та відображення такої інформації серед шарів Публічної кадастрової карти.

Висновки. Аналізуючи наукові напрацювання та нормативно-законодавчу основу можна зазначити, що наразі досить активно формуються окремі інформаційні системи, які призначені для накопичення, зберігання, реєстрації та обробки відомостей про земельні ресурси та об'єкти нерухомості, пов'язані і ними. Інформаційну систему об'єктів нерухомого майна можна визначити як інтегровану геоінформаційну систему баз даних, яка містить відомості про об'єкти нерухомого майна (земельні ділянки, а також об'єкти розташовані на них) призначена для одержання, обробки, зберігання, відображення та реєстрації даних про їх стан, режим використання, властивості та оцінку. Серед основних причин, пов'язаних з недосконалістю функціонування інформаційних ресурсів щодо нерухомого майна є відсутність цілісної інформаційної системи об'єктів нерухомості. Функціонування такої системи може бути забезпечено шляхом електронної інформаційно-комунікаційної взаємодії органів влади, органів місцевого самоврядування та всіх зацікавлених осіб, які причетні до процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням,

одержанням, зберіганням, використанням відомостей про нерухомість.

Список літератури:

1. Біла книга «Електронна взаємодія». – Режим доступу: www.cst.org.ua/docs/WhiteBook/white_book.doc. – Назва з екрану.
2. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування. – Режим доступу: <http://e-zakon.org/doc/greenbook/ch40>. – Назва з екрану.
3. Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 03.06.2013р. за №483 – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2013>.
4. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова КМУ № 134 від 12.02.2020 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/134-2020-%D0%BF#Text>.
5. Про Державний земельний кадастр [Електронний ресурс] : Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
7. Семенченко А. І., Серенок А. О. Електронне урядування: основи та стратегії реалізації. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. 72 с.
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]// Відомості Верховної Ради України 18.12.2016 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>.

Boklag V., Merzlyak A., Skriiabina D. Formation of the information system of real estate objects with involvement of electronic governance technologies

The article on the basis of generalization of scientific developments and on the basis of regulatory framework of state regulation of real estate information system gives the author's definition of «real estate information system» as an integrated geographic information system of databases containing information about real estate (land and land objects located on them) is designed to obtain, process, store, display and record data on their status, mode of use, properties and evaluation. The main directions and measures at the state level for the implementation of an integrated real estate information system

with the involvement of e-government technologies have been studied. It is proved that an important condition for the formation and accounting of real estate is its state registration. The importance of forming an information system of real estate through electronic information (communication) interaction of authorities, local governments and all stakeholders involved in the processes related to the creation, processing, sending, transmission, receipt, storage, use of information is important. justified. about real estate.

Key words: *real estate information system, e-government, information and communication technologies, land cadastre system, urban cadastre, local governments, executive authorities.*