

3/2018

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

**Інституту законодавства
Верховної Ради України**

The Scientific Papers
of the Legislation Institute
of the Verkhovna Rada of Ukraine

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

Інституту законодавства

Верховної Ради України

3/2018

Зареєстровано
Міністерством юстиції України

Засновник:
Інститут законодавства
Верховної Ради України

*Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 16712-5284Р від 9 червня 2010 р.*

*Видається шість разів на рік.
Розповсюджується безкоштовно.*

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту законодавства Верховної Ради
України
(протокол № 8 від 27 червня 2018 р.)

Адреса редакційної колегії:

04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.
Тел.: (044) 235 96 01
instzak.rada.gov.ua
E-mail: redkolegia@gmail.com

Передрук опублікованих матеріалів
здійснюється з обов'язковим посиланням на
джерело.

Згідно з наказом МОН України від
21.12.2015 р. № 1328 видання внесено
до переліку наукових фахових у галузі
юридичних та економічних наук.
Згідно з наказом МОН України від
22.12.2016 р. № 1604 видання внесено до
переліку наукових фахових у галузі науки
державного управління.

Статті видаються в авторській редакції.
Редакційна колегія не завжди поділяє думку
авторів.

Авторські права застережені.
© Наукові записки Інституту законодавства
Верховної Ради України, 2018.

Редакційна колегія:

Баймуратов М.О., д.ю.н., проф.;
Бершеда Є.Р., д.е.н., проф., чл.-к. НАН України
(головний редактор);
Биков О.М., д.ю.н., с.н.с.;
Борисенко З.М., д.е.н., проф.;
Буроменський М.В., д.ю.н., проф., чл.-к. НАПрН
України;
Воротін В.Є., д.н.держ.упр., проф.;
Гаман М.В., д.н.держ. упр., проф.;
Гришова І.Ю., д.е.н., проф.;
Грінченко О.О., д.ю.н., с.н.с.;
Дмитрієв А.І., д.ю.н., проф.;
Жиляєв І.Б., д.е.н., с.н.с.;
Журавський В.С., д.ю.н., проф., акад. НАПрН
України;
Клименко О.М., д.ю.н., проф.;
Коломієць І.С., к.ю.н., с.н.с. (відповідальний
секретар);
Копиленко О.Л., д.ю.н., проф., чл.-к. НАН
України;
Кузнichenko С.О., д.ю.н., проф.;
Куян І.А., д.ю.н.;
Герберт Кюппер, д.ю.н., проф.;
Манцевич Ю.М., д.е.н., проф.;
Мацюк А.Р., д.ю.н., проф.;
Мищак І.М., д.і.н., с.н.с. (заступник головного
редактора);
Мотренко Т.В., д.філос.н., проф., чл.-к. НАПН
України;
Наумов О.Б., д.е.н., проф.;
Погорєлова А.І., д.політ.н., доц.;
Савков А.П., д.н.держ.упр., проф.;
Селіванов А.О., д.ю.н., проф., акад. НАПрН
України;
Сергієнко В.І., д.е.н.;
Стоянова-Коваль С.С., д.е.н., проф.;
Шаповал В.М., д.ю.н., проф., чл.-к. НАН України;
Давид Шварц, д.е.н., проф.;
Швець М.Я., д.е.н., проф., чл.-к. НАПрН України;
Фрідріх-Крістіан Шрьодер, д.ю.н., проф.;
Ярмиш О.Н., д.ю.н., проф., чл.-к. НАПрН України.

ЗМІСТ

ПРАВО

Конституційне та муніципальне право

Голембівський М. Повноваження президентів України та Республіки Польща у сфері законотворчості: порівняльно-правовий аналіз	7
Демиденко В. О. Удосконалення інституту муніципальної служби в Україні крізь призму цензу моральності	15
Кравцова З. С. Конституційні основи державної влади в Україні	22
Купрій В. М. Проблема співвідношення понять «конституційний процес» та «конституційна процедура»	28

Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право

Кузнецова Ю. В. Особливості викладання правових дисциплін у сфері інтелектуальної власності	36
--	----

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Качур І. А. До питання удосконалення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України	42
Самбор М. А. Незакінчене адміністративне правопорушення (проступок) як можлива підстава для адміністративної відповідальності	48

ЕКОНОМІКА

Лівінський А. І. Методологічні аспекти прогнозування реноваційного розвитку підприємств тваринництва	57
Маркіна І. А., Сьомич М. І. Державні механізми протидії тінізації економіки України як елемент економічної безпеки	64
Наумов О. Б., Дяченко О. П. Оцінка ефективності механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні	74

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Акберова С. Д. Государственный финансовый контроль в Азербайджане	83
Глуценко Ю. А. Комунальні банки в системі кредитування територіальних громад	86

Рябець К. А. Історичний нарис політико-правового формування публічного управління у галузі водного господарства України за часів Гетьманської доби (середина XVII ст. – друга половина XVIII ст.)	92
Сороченко А. В. Соціальне партнерство в Україні: проблеми запровадження	98
Утвенко В. В., Лазаренко Ю. М. Особливості державної служби в економічній сфері в країнах Стародавнього Сходу	105
Шаульська Г. М. Сучасні західні управлінські моделі	111

ОГЛЯДИ, РЕЦЕНЗІЇ

Седікова І. О. Рецензія на монографію Ніколюк Олени Володимирівни «Теоретико-методологічні засади інституційного регулювання соціально-економічної безпеки аграрного виробництва»	117
--	-----

CONTENT

LAW

Constitutional and Municipal Law

Golembiowski M. The powers of the presidents of Ukraine and the Republic of Poland in the sphere of lawmaking process: a comparative and legal analysis	7
Demidenko V. O. Improvement of the institute of municipal service in Ukraine through the prism of moral standards	15
Kravtsova Z. S. Constitutional foundations of state power in Ukraine	22
Kuprii V. M. The Problem of Correlation Between the Notions «Constitutional Process» and «Constitutional Procedure»	28

Civil Law and Civil Process; Family Law; International Private Law

Kuznetsova Yu. V. Special features of the teaching of law disciplines on the intellectual property	36
---	----

Administrative Law and Administrative Process; Financial Law; Informational Law

Kachur I. A. On the issue of improvement the institute of administrative case in the administrative legal proceeding of Ukraine	42
Sambor M. A. Unfinished administrative offense (misdemeanor) as a possible basis for administrative liability	48

ECONOMICS

Livinsky A. I. Methodological aspects of forecasting the renovation development of livestock enterprises	57
Markina I. A., Somych M. I. Public Mechanisms of Countering Shadowing Economy in Ukraine as an Element of Economic Safety	64
Naymov O. B., Diachenko O. P. Evaluation of the effectiveness of mechanisms of state regulation of processes of counter-development of the shadow economy in Ukraine	74

STATE ADMINISTRATION

Akberova S. D. The state financial control in Azerbaijan	83
Glushchenko Yu. A. Municipal banks in the territorial community crediting system	86

Ryabets K. A. Historical sketch of political and legal formation of public administration in the field of water management of Ukraine during the Hetman's period (the middle of the XVII century – the second half of the XVIII century)	92
Sorochenko A. V. Social partnership in Ukraine: problems of implementation	98
Utvenko V. V., Lazarenko Yu. M. Features of public service in the economic sphere in the countries of the Ancient East	105
Shaulska H. M. Modern Occidental management models	111

REVIEWS

Sedikova I. O. Review of the monograph by Nikoliuk Olena Volodymyrivna «The theoretical and methodological foundations of the institutional regulation of the social and economic security of agricultural production»	117
---	-----

ПРАВО

Конституційне та муніципальне право

УДК 342.515

Марчін Големб'ювський *

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ ТА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА У СФЕРІ
ЗАКОНОТВОРЧОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Проаналізовано повноваження у сфері законотворчості президентів України та Республіки Польща. На підставі співставлення передбачених законодавством двох країн правомочностей глав держав на різних етапах законодавчого процесу доведено, що Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи користується ширшим колом повноважень, ніж Президент Республіки Польща. Сформульовано пропозиції щодо доцільності запозичення в Україні досвіду Республіки Польща, пов'язаного із реалізацією превентивного конституційного контролю.

Ключові слова: президент, Україна, Республіка Польща, законодавчий процес, законопроект.

Големб'ювський М. Полномочия президентов Украины и Республики Польша в сфере законотворчества: сравнительно-правовая характеристика.

Проанализировано полномочия в сфере законотворчества президентов Украины и Республики Польша. На основе сопоставления предусмотренных законодательством двух стран правомочностей глав государств на разных этапах законодательного процесса доказано, что Президент Украины как субъект законодательной инициативы пользуется более широкими полномочиями, чем Президент Республики Польша. Сформулировано предложения о целесообразности заимствования в Украине опыта Республики Польша, связанного с реализацией превентивного конституционного контроля.

Ключевые слова: президент, Украина, Республика Польша, законодательный процесс, законопроект.

Golembiowski M. The powers of the presidents of Ukraine and the Republic of Poland in the sphere of lawmaking process: a comparative and legal analysis.

Analyzed the powers in lawmaking process of the Presidents of Ukraine and the Republic of Poland. On the basis of the comparison provided by the legislation of the two countries of competences of the heads of States at different stages of the legislative process, it has been proved that the President of Ukraine as a subject of legislative initiative uses a wider range of powers than the President of the Republic of Poland. Suggestions regarding the appropriateness of borrowing by Ukraine of the experience of the Republic of Poland, associated with the implementation of the preventive constitutional control have been defined.

Keywords: President, Ukraine, the Republic of Poland, the legislative process, draft law.

Актуальність дослідження. Правовий статус президента і парламенту, а також характер їх взаємних відносин є однією з головних ознак, що характеризує форму державного правління. При цьому серед функцій, що відіграють важливу роль у безпосередньому визначенні правового статусу глави держави, поза всілякими сумнівами, можна виділити його участь у законодавчому процесі, який, у свою чергу, є основним видом діяльності парламенту [1, с. 18].

Конституції України та Республіки Польща передбачають, що президенти цих держав мають реальний правовий інструментарій, що створює можливості для їх активного

залучення до участі в законодавчому процесі як на стадії підготовки законопроекту та внесення його до парламенту (наприклад, право законодавчої ініціативи), так і на стадії підписання закону (наприклад, застосування права вето).

Разом із тим слід зауважити, що в умовах, коли після ратифікації Європейським Парламентом та Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Європейський Союз остаточно визнав європейські прагнення України, а Україна вкотре, але вже на якісно новому рівні, підтвердила зобов'язання розбудовувати й розвивати сталу демократію, у тому числі шляхом реформування законодавства відповідно до найкращих стандартів країн – членів Європейського Союзу, особливо цінним для України може виявитися правовий досвід (як позитивний, так і негативний) Республіки Польща, яка успішно пройшла шлях євроатлантичної інтеграції, тобто шлях, який Україні ще необхідно подолати [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні, як в польській, так і українській правовій науці існує ціла низка наукових праць, в яких здійснено достатньо детальний аналіз правового статусу та ролі президентів цих держав. Зокрема, в Україні окремим питанням теоретичних проблем інституту президента на сучасному етапі були присвячені дослідження таких представників теорії держави і права, конституційного права та інших галузевих юридичних наук як В. Авер'янов, В. Коpecьчиков, О. Копиленко, І. Костицька, Н. Нижник, В. Погорілко, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Шаповал, В. Шатіло, Ю. Шемшученко та інші. Творчий доробок представників польської правової науки представлений працями Р. Баліцького, Б. Банашка, М. Граната, Б. Джемідок-Ольшевської, Й. Залешного, М. Крук-Яроша, Р. Мойка, Б. Опалінського, П. Сарнецького, В. Сквиidla, А. Стеця, Є. Яскерні та інших.

Разом із тим слід зауважити, що до цього часу в українській та польській правовій науці відсутні комплексні дослідження, присвячені інституту глави держави з точки зору порівняльного аналізу правового статусу президентів України та Республіки Польща, у тому числі в контексті їх участі в законодавчому процесі.

Зважаючи на це, автор вирішив присвятити статтю питанням участі президентів України та Республіки Польща в законодавчому процесі, при цьому *основною метою статті* є проведення порівняльно-правового аналізу повноважень президентів кожної з країн у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ключове значення для правильного розуміння змісту дослідження має цілісне сприйняття визначення законодавчого процесу. Так, на думку автора, під законодавчим процесом необхідно розуміти комплекс діяльності парламенту та інших уповноважених суб'єктів, метою яких є регуляція за допомогою закону визначеної сфери суспільних відносин. При цьому закон ухвалюється відповідно до спеціальної процедури, яка повинна сприяти створенню таких умов, які б гарантували максимальне відображення волі суверена (народу) [3, с. 629].

Правова регуляція законодавчого процесу як в Україні, так і в Республіці Польща віднайшла своє місце в Конституції України від 28 червня 1996 року та Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року, а також в Регламенті Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року та Регламенті Сейму Республіки Польща від 30 липня 1992 року [4, 5, 6, 7].

Конституції України і Республіки Польща визначають, що Президент України та Президент Республіки Польща володіють правом законодавчої ініціативи. При цьому відповідно до ч. 1 ст. 93 Конституції України та ч. 1 ст. 118 Конституції Республіки Польща право законодавчої ініціативи глав держав нічим не відрізняється від інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, перелік яких чітко визначено норами основних законів [4, 5]. На думку частини представників польської правової науки, рівність суб'єктів права законодавчої ініціативи надає їм можливість внесення різних, часом конкурентних за змістом, проектів законодавчих актів, які мають на меті регуляцію тих самих суспільних відносин [8, с. 13]. Наприклад, відповідно до ст. 100 Регламенту Верховної Ради України суб'єкти права законодавчої ініціативи наділені правом внесення альтернативних законопроектів, тобто законопроектів, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та

повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих самих суспільних відносин. Обмеженнями щодо внесення альтернативних законопроектів може бути або строк, оскільки альтернативний законопроект може бути внесений не пізніше 14 днів після дня надання народним депутатам першого законопроекту із відповідного питання, або прийняття законопроекту в першому читанні [6].

Слід зауважити, що, якщо сам факт рівності суб'єктів права законодавчої ініціативи в Україні та Республіці Польща є зрозумілим та не потребує додаткового уточнення, то перелік повноважень президентів цих країн як учасників законодавчого процесу заслуговує на більш детальну увагу. Зокрема, особливого значення набуває реалізація повноважень президента у сфері законодавчого процесу Республіки Польща, що обумовлено, перш за все, дуалізмом виконавчої влади, яка реалізується Президентом Республіки Польща та Радою Міністрів (ст. 10 Конституції Республіки Польща) [5].

Як зазначає Б. Опалінський, основою для розуміння сутності права законодавчої ініціативи Президента Республіки Польща є ст. 126 Конституції, відповідно до якої глава держави користується правом законодавчої ініціативи тільки з питань, які відіграють найбільше суспільне та державне значення [9, с. 50]. Участь у законодавчій діяльності Президента Республіки Польща також необхідно розглядати в контексті правового статусу Ради Міністрів, яка відповідно до ст. 146 Конституції Республіки Польща здійснює внутрішню та зовнішню політику держави. Так, Рада Міністрів як орган виконавчої влади володіє низкою виключних повноважень, необхідних для вирішення поточних справ суспільного та державного життя, якими не володіють інші органи державної влади й органи місцевого самоврядування. За таких умов конституційні гарантії діяльності Ради Міністрів, а також низка повноважень Президента Республіки Польща, для реалізації яких потрібна контрасигнація Голови Ради Міністрів, свідчать про пріоритетну роль Ради Міністрів як центрального органу виконавчої влади [9, с. 61]. Таким чином обмежуються можливості для надмірного та необґрунтованого втручання глави держави у сферу діяльності уряду та створюються додаткові запобіжники виникнення конфліктів між президентом та урядом. З іншого боку, Президент Республіки Польща відповідно до свого правового статусу виконує роль арбітра, котрий забезпечує конституційну сталість держави і котрий зобов'язаний втручатися в конфліктні ситуації, які можуть виникнути між органами законодавчої та виконавчої влади [10, с. 37].

Як було зазначено вище, суб'єкти права законодавчої ініціативи в Україні визначені в ст. 93 Конституції України [4]. Окрім положень основного закону, право законодавчої ініціативи Президента України також передбачене в Законі України «Про міжнародні договори України», відповідно до якого Президент України або Кабінет Міністрів України приймають рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію міжнародного договору [11]. Також варто звернути увагу на рішення Конституційного Суду України від 13 січня 2009 року, відповідно до якого Президент України має право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет [12]. Разом із тим відповідно до Конституції України Президент не має права вносити проекти законів про бюджет, оскільки зазначене право є виключним правом Кабінету Міністрів [4]. Будь-яких інших обмежень щодо права законодавчої ініціативи Президента України чинне законодавство не передбачає.

Відповідно до ст. 93 Конституції України Президент також володіє правом визначати внесені ним законопроекти як невідкладні, тобто такі, що розглядаються Верховною Радою України поза чергою [4]. Таким чином Президент України отримав своєрідний процедурний привілей, що свідчить про визнання ролі глави держави як активного суб'єкта законотворчого процесу. Окрім цього, Конституція України не визначає предметного переліку проектів законів, які Президент може визначити як невідкладні, що додатково посилює позицію глави держави в стосунках із парламентом [4].

Натомість відповідно до Конституції Республіки Польща Президент не має права визначати внесені ним законопроекти як невідкладні. Відповідно до ст. 123 Конституції Республіки Польща таким правом наділена виключно Рада Міністрів. При цьому не можуть

бути визначені як невідкладні проекти законів щодо податків, устрою органів державної влади, кодексів, виборів Президента, Сейму, Сенату та органів місцевого самоврядування [5].

У цілому аналіз повноважень президентів України та Республіка Польща щодо ініціювання законодавчого процесу свідчить про однаковість правового регулювання цих питань в актах конституційного законодавства України та Республіки Польща.

Наступним етапом законодавчого процесу як в Україні, так і в Республіці Польща є розгляд проекту закону парламентом. Регламенти Верховної Ради України і Сейму детально окреслюють повноваження глави держави як суб'єкта законодавчої ініціативи у випадках, коли він вносить на розгляд парламенту відповідний проект закону, а також, коли проект закону був внесений іншим суб'єктом законодавчої ініціативи.

При цьому під час розгляду парламентом проекту закону Президента Республіки Польща можуть представляти уповноважені до участі в роботі робочих органів парламенту представники Канцелярії Президента [5]. У свою чергу, відповідно до Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України, затвердженого Указом Президента України від 15 лютого 2008 року, представництво інтересів Президента України у Верховній Раді України, у тому числі з питань участі в законодавчому процесі, здійснює представник Президента України у Верховній Раді України [13].

Конституція Республіки Польща визначає в загальному вигляді перебіг законодавчого процесу в Сеймі, закріплюючи положення про те, що Сейм розглядає проекти законів у трьох читаннях (ч. 1 ст. 119 Конституції). Окрім цього, польське конституційне законодавство передбачає дві основні дії, які можуть бути здійснені на цьому етапі: внесення поправки або відкликання проекту закону. Безпосередньо повноваження Президента на цьому етапі залежать від того, чи був він суб'єктом, який вніс цей проект закону. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 119 Конституції Республіки Польща право внесення поправок до проекту закону під час розгляду його в Сеймі належить суб'єкту, що вніс проект закону, парламентарям та Раді Міністрів. Польське законодавство також обмежує право відкликання проекту закону, передбачаючи його тільки для суб'єкта, який його вніс, та тільки до моменту закінчення другого читання (ч. 4 ст. 119 Конституції) [5]. Таким чином, можна ще раз підкреслити, що участь Президента Республіки Польща у цьому етапі законодавчого процесу є достатньо обмеженою, а його можливості щодо внесення відповідних поправок до проекту закону зводяться виключно до тих проектів, які він вніс до парламенту.

У свою чергу, відповідно до Регламенту Верховної Ради України усі суб'єкти права законодавчої ініціативи володіють правом внесення пропозицій та поправок до проектів законів. Відповідно до ч. 6 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України пропозиція стосується внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті. Натомість поправка є внесенням виправлень, уточнень, усуненням помилок, суперечностей у тексті законопроекту. При цьому пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту. Поправка ж може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таким чином, як суб'єкт права законодавчої ініціативи, Президент України володіє правом вносити до Верховної Ради України пропозиції та поправки до законопроектів.

Окрім цього, як один із суб'єктів, передбачених у ст. 34 Регламенту Верховної Ради України, Президент наділений також гарантованим правом на виступ з обговорюваного питання, якщо воно стосується його повноважень. Зазначене право створює додаткові можливості для Президента України щодо представлення своєї позиції та стимулювання депутатів до прийняття змін у конкретних сферах, які стали предметом розгляду в парламенті [6].

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що Президент України володіє ширшим обсягом повноважень щодо законодавчого процесу під час розгляду проекту закону в парламенті ніж Президент Республіки Польща.

Черговим інститутом, який є спільним для законодавчого процесу в Україні та Республіці Польща, є президентське вето. Як правило, вето розуміють як повноваження глави держави щодо вираження свого супротиву по відношенню до ухваленого парламентом закону [3, с. 936]. У науковій літературі виділяють два види президентського вето. Перший вид називається абсолютним вето, наслідком застосування якого є безумовне та остаточне скасування рішення парламенту (прийнятого ним закону). Другий вид – це відносне або відкладальне вето, після застосування якого парламент обов'язково здійснює повторний розгляд проекту закону. За умови, що парламент ухвалить зазначений закон повторно, як правило кваліфікованою більшістю голосів парламентарів, у глави держави виникає обов'язок підписати цей закон [1, с. 85-86].

Як в Україні, так і в Республіці Польща президентське вето має відкладальний характер. При цьому президентське вето є самостійним актом президента і не вимагає контрасигнації [9, с. 182]. Положення конституцій обох країн передбачають необхідність обґрунтування главою держави свого рішення про повернення закону до парламенту. При цьому законодавство не містить жодних обмежень щодо переліку законів, відносно яких не може бути застосоване вето, тобто глава держави не обмежений у своєму праві застосувати вето виключно законами, які стосуються його діяльності.

У загальному риси президентського вето в Україні та у Республіці Польща є подібними. Детально питання його застосування знайшли своє відображення в Регламенті Сейму Республіки Польща та Регламенті Верховної Ради України. Проте ми можемо констатувати і певні відмінності щодо правого регулювання інституту вето відповідно до законодавства кожної із країн. Найбільше зазначені відмінності проявляються на етапі спроби подолати вето глави держави. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 122 Конституції Республіки Польща Сейм заново ухвалює закон, повернутий Президентом в порядку вето, більшістю 3/5 голосів при наявності не менше, ніж половини конституційної кількості парламентарів. Повторне ухвалення закону Сеймом має наслідком виникнення обов'язку в Президента підписати закон протягом 7 днів й організувати його оголошення в Збірнику законів Республіки Польща [5].

У свою чергу, відповідно до ст. 94 Конституції України якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України та опубліковується за його підписом [4].

На підставі проведеного аналізу положень чинного законодавства України та Республіки Польща можна звернути увагу на такі процедурні відмінності. По-перше, у конституціях передбачена різна кваліфікована більшість парламентарів, необхідна для подолання президентського вето. Зокрема, в Польщі кваліфікована більшість становить 3/5 голосів, а в Україні – 2/3. По-друге, існує різниця у визначенні кваліфікованої більшості. Наприклад, у Сеймі визначення кваліфікованої більшості відбувається з числа присутніх на засіданні парламентарів, яких має бути щонайменше половина від конституційного складу, а у Верховній Раді України кваліфікована більшість визначається, виходячи виключно з її конституційного складу. По-третє, відмінною рисою є визначені конституціями строки, протягом яких глави держав можуть скористатися правом вето. Так, у Республіці Польща час, передбачений для підписання закону Президентом, становить 21 день (ч. 2 ст. 122 Конституції Республіки Польща). Натомість в Україні Президент зобов'язаний підписати закон протягом 15 днів (ст. 94 Конституції України). По-четверте, різним є також строк, протягом якого президенти України та Республіки Польща повинні підписати закони після їх повторного ухвалення парламентом (подолання вето). Так, відповідно до ст. 94 Конституції України зазначений строк складає 10 днів, а відповідно до ч. 5 ст. 122 Конституції Республіки Польща – 7 днів [4, 5].

Таким чином, проаналізовані відмінності щодо застосування права вето президентами двох країн дозволяють стверджувати, що вето Президента України має більшу правову

силу в порівнянні з повноваженнями, якими володіє Президент Республіки Польща, що дозволяє більш ефективно втручатися в законодавчу діяльність парламенту. Разом із тим слід звернути увагу, що право вето є єдиним повноваженням Президента України, яким він може скористатися під час фінального етапу законодавчого процесу. Натомість Президент Республіки Польща наділений також правом звернення до Конституційного Трибуналу з поданням про перевірку закону на предмет його відповідності Конституції (ч. 3 ст. 122 Конституції Республіки Польща) [5].

На особливу увагу заслуговують також зміни, які були внесені до ст. 94 Конституції України на підставі Закону України від 21 лютого 2014 року. Зокрема, зазначеними змінами передбачено, що у випадку непідписання Президентом України закону після його повторного прийняття Верховною Радою (подолання вето), цей закон невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом [14]. Внесення зазначених змін до Конституції України має стати ефективним інструментом протидії спробам Президента України заблокувати введення в дію закону, щодо якого накладене раніше вето було подолано.

Ще однією прерогативою президента є акт промудрації закону, який є необхідним етапом, що де-факто завершує законодавчий процес [3, с. 641]. Разом із тим слід зауважити, що в українському законодавстві відсутні норми, які б передбачали відповідальність глави держави за непідписання та неопублікування закону. При цьому відповідно до ст. 111 Конституції України Президент України може бути притягнутий до конституційної відповідальності в порядку імпічменту тільки за умови вчинення ним державної зради або іншого злочину, проте факт непідписання та неопублікування закону не є злочином відповідно до Кримінального кодексу України [4, 15].

Законодавство України на відміну від законодавства Республіки Польща також не містить положень щодо визначення конституційного делікту, пов'язаного з притягнення президента до конституційної відповідальності за порушення Конституції або законів [16, с. 381]. Зокрема, невиконання Президентом Республіки Польща свого конституційного обов'язку щодо підписання та опублікування закону є підставою для притягнення глави держави до конституційної відповідальності Державним Трибуналом за вчинення конституційного делікту. Натомість український законодавець, перекладаючи обов'язок підписання та опублікування закону, який був повторно прийнятий парламентом, на Голову Верховної Ради України, фактично звільняє Президента України від відповідальності за невиконання конституційного обов'язку, одночасно не передбачаючи жодних санкцій за порушення приписів Конституції України.

Ще одна суттєва відмінність повноважень президентів України та Республіки Польща у сфері законодавчого процесу, на яку слід звернути увагу в нашому дослідженні, пов'язана із конституційним контролем, що передбачає перевірку законів на їх відповідність конституції. Як відомо, інституція конституційного контролю є притаманною як українській, так і польській правовій системі. Проте можливість здійснення конституційного контролю ще під час законодавчого процесу (т. зв. превентивний конституційний контроль) передбачена тільки законодавством Республіки Польща. При цьому слід звернути увагу, що ухвалюючи норми про превентивний конституційний контроль, польський законодавець чітко визначив предмет контролю та перелік суб'єктів, уповноважених на його проведення. Так, предметом превентивного конституційного контролю можуть бути тільки закони, прийняті обома палатами парламенту – Сеймом і Сенатом, тобто, за жодних випадків превентивний конституційний контроль не може здійснюватися щодо проектів законів, прийнятих тільки нижньою палатою парламенту. Разом із тим єдиним суб'єктом, уповноваженим ініціювати процедуру превентивного конституційного контролю, є Президент Республіки Польща [1, с. 112].

У свою чергу, органом, уповноваженим на проведення превентивного конституційного контролю, є Конституційний Трибунал. При цьому Конституційний Трибунал здійснює перевірку на відповідність конституції тільки тих положень закону, які були визначені Президентом. За результатами вивчення закону та зауважень Президента Конституційний

Трибунал приймає рішення про: відповідність закону Конституції; невідповідність частини положень закону Конституції; невідповідність Конституції закону в цілому. У першому випадку виникає обов'язок Президента щодо безумовного підписання закону та його невідкладного опублікування. Правові наслідки рішення Конституційного Трибуналу про невідповідність Конституції окремих положень закону залежать від рішення, чи зазначені положення є такими, що нерозривно пов'язані із цілим законом. Відповідно до ч. 4 ст. 122 Конституції Республіки Польща, якщо рішення про невідповідність Конституції стосується окремих положень закону і Конституційний Трибунал не прийме рішення, що ці положення нерозривно пов'язані із цілим законом, Президент Республіки Польща після консультацій із Маршалком Сейму підписує закон за виключенням положень, визнаних такими, що не відповідають Конституції, або повертає закон Сейму для усунення зазначеної невідповідності. У випадках прийняття рішень Конституційним Трибуналом про нерозривність положень, що визнані неконституційними, з цілим законом або про невідповідність Конституції цілого закону Президент повинен відмовитися від підписання закону, а законодавчий процес вважається закінченим [9, с. 251–253].

Беручи до уваги викладене, можна стверджувати, що існуюча в Республіці Польща практика конституційного контролю на етапі законодавчого процесу є черговим важливим інструментом, який сприяє виконанню главою держави своєї ролі як гаранта дотримання Конституції.

У свою чергу, якщо порівняти повноваження президентів України та Республіки Польща, можна зазначити, що Президент України як гарант Конституції у випадках наявності сумнівів щодо відповідності Конституції України законів, прийнятих Верховною Радою України, може використати дві можливості. По-перше, скористатися правом вето, яке має відкладальний характер і передбачає обов'язок підписання закону у випадку повторного прийняття закону парламентом (подолання вето), навіть коли згідно з оцінкою Президента закон є неконституційним. По-друге, звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо визнання закону неконституційним (ст. ст. 50–52 Закону України «Про Конституційний Суд України») [17]. Проте таке звернення можливе тільки після підписання та опублікування закону, що може мати наслідком здійснення регулювання суспільних відносин протягом певного (іноді досить тривалого) часу законом, що не відповідає Конституції.

Досить цікавою з точки зору правової позиції президентів України та Республіки Польща виглядає також практика реального використання ними своїх повноважень щодо законодавчого процесу. Зокрема, якщо порівняти діяльність у законотворчій сфері чинних Президента України П. Порошенка (здійснює повноваження з 7 червня 2014 року) та Президента Республіки Польща А. Дуди (здійснює повноваження з 6 серпня 2015 року), можна відзначити, що Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи станом на 7 травня 2018 року вніс на розгляд Верховної Ради України 150 проектів законів, натомість Президент Республіки Польща скористався своїм правом законодавчої ініціативи тільки 8 разів [18, 19]. Разом із тим П. Порошенко 49 разів повертав закони для повторного розгляду парламентом (застосовував право вето), а А. Дуда застосовував право вето тільки 8 разів [20, 21]. Окрім цього, Президент Республіки Польща направив 5 законів на розгляд Конституційного Трибуналу в рамках процедури превентивного конституційного контролю [22].

Наведене порівняння яскраво демонструє фактичну участь президентів у законодавчому процесі в Україні та Республіці Польща. При цьому необхідно підкреслити активну роль, яку відіграє Президент України як в процесі ініціювання законодавчих змін, так і на інших стадіях законодавчого процесу.

Висновки. Проведене нами дослідження дозволяє ствердити думку про подібність правового регулювання участі президентів України та Республіки Польща в законодавчому процесі. Натомість більш глибокий аналіз правових норм, які детально визначають правовий статус глав обох держав у цій сфері, дозволяє зауважити більш широкі повноваження на всіх етапах законодавчого процесу Президента України. Наприклад, це проявляється в наділенні його правом визначення законопроекту як невідкладного. Разом із тим, незважаючи на

певну подібність повноважень президентів Республіки Польща та України як суб'єктів права законодавчої ініціативи, слід вказати, що компетенція Президента Республіки Польща в цій сфері безпосередньо обмежена його засадничими повноваженнями, передбаченими ст.126 Конституції Республіки Польща, а також роллю та значенням Ради Міністрів як органу державної влади, що безпосередньо відповідає за здійснення поточної зовнішньої та внутрішньої політики держави. Необхідно також звернути увагу на практику участі глав обох держав у законодавчому процесі, яка беззаперечно доводить велику активність Президента України на всіх етапах законодавчого процесу. Таким чином, Президент України відіграє роль не тільки інспіратора законодавчої діяльності, але й активного учасника усього процесу законотворення.

Разом із тим, на думку автора, для України може бути корисним запозичення досвіду Республіки Польща щодо запровадження превентивного конституційного контролю, який полягає у можливості звернення глави держави до органу конституційної юрисдикції з метою перевірки закону, прийнятого парламентом, на предмет його відповідності конституції. При цьому таке звернення здійснюється ще під час законодавчого процесу, а саме – до підписання й опублікування прийнятого законодавчого акта.

Таким чином, можна зауважити, що, незважаючи на формальну зміну форми державного правління України з республіки президентсько-парламентської на республіку парламентсько-президентську, правовий статус Президента України свідчить про збереження ним достатньо потужної ролі у відносинах із Верховною Радою України, передусім у контексті законотворчої діяльності. Натомість правова позиція Президента Республіки Польща у відносинах із парламентом виглядає дещо слабкіше, що обумовлено існуючою в цій країні дуалістичною моделлю виконавчої влади та визначеними в законодавстві функціями окремих державних органів.

Список використаних джерел:

1. Balicki R. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2001. 160 s.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
3. Kalina-Prasznic U. Encyklopedia Prawa. Warszawa : C. H. Beck, 2007. 1085 s.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw*. 1997. Nr. 78. Poz. 483. URL: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
7. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej : Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Monitor Polski*. 1992. Nr 26. Poz. 185. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19920260185/U/M19920185Lj.pdf>.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz : w 2 t. / Redakcja: M. Safjan, L. Bosek. Warszawa : C.H.Beck, 2016. Tom II : Art. 87-243. 1500 s.
9. Opaliński B. Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP. Warszawa : Uczelnia Łazarskiego, 2014. 389 s.
10. Konstytucja w państwie demokratycznym / [Dudek D., Patyra S., Sadowski M., Urbaniak K.]. Poznań : Wydawnictwo Nauka i Innowacje, 2017. 439 s.
11. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 35. Ст. 2317.
12. Рішення Конституційного Суду України від 13 січня 2009 р. № 1-рп/2009. *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 1. Ст. 60.
13. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 15 лютого 2008 року № 133/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 13. Ст. 323.

14. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 19. Ст. 583.

15. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 21. Ст. 920.

16. Skrzydło W. Polskie Prawo Konstytucyjne. Lublin : Morpol, 2000. 458 s.

17. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 63. Ст. 1912.

18. Законопроекти, зареєстровані Верховною Радою України. Суб'єкт законодавчої ініціативи: Президент України. Дата реєстрації: з 31.05.2014 р. по 07.05.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_j?ses=10009&num_s=2&num=&date1=31.05.2014&date2=07.05.2018&name_zp=&av_nd=&prof_kom=0&is_gol_kom=0&dep_fr=0&stan_zp=0&date3=&is_zakon=0&n_act=&gneu_decision_present=&sub_zak=1&type_doc=1&type_zp=0&vid_zp=0&edition_zp=0&is_urgent=0&ur_rubr=0&sort=0&out_type=&id=&page=1&zp_cnt=20.

19. Ustawy zgłoszone do Sejmu przez Prezydenta RP. URL : <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/>

20. Лист-відповідь Головного департаменту забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України від 15.05.2018 р. № 12-09/1460 на запит на інформацію № 1044 від 08.05.2018 р.

21. Ustawy zawetowane przez Prezydenta RP. URL: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/>

22. Ustawy odesłane przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego. URL: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/odeslane-do-tk/>

*** Големб'ювський Марчін – директор центру промоції, викладач кафедри конституційного права Університету Марії Кюрі-Склодовської в Любліні (Республіка Польща).**

Стаття надійшла до редакції 1 червня 2018 р.

УДК 342.55

Володимир Демиденко *

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЦЕНЗУ МОРАЛЬНОСТІ

Предметом дослідження цієї статті є інститут муніципальної служби в Україні та його удосконалення крізь призму цензу моральності. У статті проаналізовано вимоги до кандидатів на муніципальну службу, що відображені в законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII та інших нормативно-правових актах. Сформульовано законодавчі пропозиції щодо приведення цих нормативно-правових актів у відповідність з принципом верховенства права.

Ключові слова: муніципальна служба, ценз моральності, кваліфікаційні вимоги до муніципальних службовців, місцеве самоврядування, муніципальне право.

Демиденко В. А. Совершенствование института муниципальной службы в Украине через призму ценза нравственности.

Предметом исследования этой статьи является институт муниципальной службы в Украине и пути его совершенствования сквозь призму ценза нравственности. В статье проанализированы требования к кандидатам на муниципальную службу, которые отображены в законах Украины «О службе в органах местного самоуправления» от 7 июня 2001 года № 2493-III, «О местных выборах» от 14 июля 2015 № 595-VIII и других нормативно-

правовых актах. Сформулированы законодательные предложения по приведению этих нормативно-правовых актов в соответствие с принципом верховенства права.

Ключевые слова: муниципальная служба, ценз нравственности, квалификационные требования к муниципальным служащим, местное самоуправление, муниципальное право.

Demidenko V. O. Improvement of the institute of municipal service in Ukraine through the prism of moral standards.

The subject of this article is the institute of municipal service in Ukraine and its improvement through the prism of moral standards. The article analyzes the requirements for candidates for municipal service, which are reflected in the Laws of Ukraine «On Service in Bodies of Local Self-Government» of June 7, 2001 № 2493-III, «On Local Elections» of July 14, 2015 № 595-VIII and other regulatory acts. Legislative proposals on bringing these normative legal acts in line with the rule of law principle are formulated.

Keywords: municipal service, qualification of moral standards, qualification requirements for municipal employees, local self-government, municipal law.

Актуальність дослідження. Нині, без перебільшення, можна стверджувати, що правова система України зазнає грандіозної еволюційної трансформації. Спостерігаємо реформування інституційної, функціональної та нормативно-правової її частин. Поряд з модернізацією існуючих галузей, підгалузей та інститутів національної системи права відбувається формування та неймовірний розквіт нових елементів системи права України.

Ці процеси обумовлені як зовнішніми чинниками – підписанням та ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом, надання громадянам України права на безвізовий режим перетину кордону з країнами ЄС, активною співпрацею України з різними міжнародними організаціями, гібридною війною Росії проти України тощо. Україна також намагається імплементувати міжнародні норми у сфері місцевого самоврядування в національне законодавство [14], а також активно вивчає та використовує зарубіжний досвід муніципальних реформ, передусім Республіки Польща [15].

Значний вплив на реформування правової системи України чинять і внутрішні фактори різнопланового характеру – економічного, політичного, ідеологічного, демографічного тощо. Зокрема, активна участь громадян у здійсненні публічної (державної і муніципальної) влади, значне посилення контролю громадянського суспільства за апаратом держави, потреба ґрунтового реформування механізму держави з метою досягнення ефективного управління, необхідність практичного втілення принципу поділу влад із дієвим механізмом стримувань і противаг між гілками публічної влади, розумного та гармонійного поєднання централізації та децентралізації, оперативного врахування внутрішніх і зовнішніх ризиків при формуванні економічної кон'юнктури країни на найближчу перспективу з метою зайняття гідного місця України у світовій економіці, перехід на європейські стандарти виробництва з подальшою сертифікацією тощо.

Окрім того, подальша децентралізації публічної влади, триваюче формування спроможних територіальних громад, зміцнення та розширення фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в Україні [16], значне підвищення ролі та значення муніципальної влади в розбудові суверенної і незалежної, демократичної і правової, європейської і економічно розвиненої Української держави зумовили особливу позитивну прогресивну динаміку розвитку муніципального права України в останні роки. Позаяк неможливо побудувати сильну державу та забезпечити її стабільне функціонування без міцних, розвинених регіонів, які ефективно співпрацюють між собою та з центром, публічна влада в яких забезпечує дієву реалізацію державної політики, результативно формує та втілює регіональну політику, спрямовану на соціально-економічний розвиток регіону, зміцнення засад конституційного ладу, демократії та свободи.

Зазнають реформування фактично всі інститути муніципального права України. Разом із тим варто відзначити, що не завжди ці зміни можна охарактеризувати як позитивні. Останнє, на наш погляд, стосується інституту муніципальної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вказує на те, що інститут муніципальної служби є відносно новим напрямом наукових пошуків. Проте варто наголосити, що в юридичній літературі наявна значна кількість науково-теоретичних публікацій, присвячених публічній службі загалом та, зокрема, державній службі, які до певної міри представляють порівняльно-правовий інтерес при висвітленні проблематики муніципальної служби в Україні. Це, зокрема, праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, А.М. Васильєва, В.А. Воробйова, Б.М. Габрічідзе, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, І.О. Картузова, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалю, І.Б. Коліушка, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубка, О.В. Кузьменко, Б.М. Лазарєва, І.М. Мищака, Н.Р. Нижник, О.В. Оболонського, Д.М. Овсянко, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, І.М. Пахомова, О.В. Петришина, С.Г. Стеценка, О.В. Тодощака, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученка та ін.

Разом із тим після прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [3] питання муніципальної служби в Україні викликали значний інтерес у політиків, науковців, громадських діячів. Окремі аспекти проходження муніципальної служби стали предметом уваги таких правознавців, як: М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, Я.В. Бережницький, І.П. Бутко, В.А. Григор'єв, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, Н.В. Камінська, Б.В. Калиновський, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняк, М.О. Пухтинський, О.М. Солоненко, А.О. Селіванов, О.Ф. Фрицький, Г.В. Чапала, Л.В. Шинкар та ін.

Водночас прийняття 14 липня 2015 року Верховною Радою України Закону України «Про місцеві вибори» за № 595-VIII [4] обумовило значні зміни інституту муніципальної служби в частині вимог до кандидатів, що не знайшли свого належного висвітлення у доктринальних дослідженнях.

Основною метою цієї публікації є аналіз інституту муніципальної служби в Україні та визначення напрямів його вдосконалення крізь призму цензу моральності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [2] первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада. Саме територіальна громада володіє правом на реалізацію місцевого самоврядування, що полягає у гарантованій державою можливості та реальній здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

На жаль, варто наголосити, що на сьогодні в Україні, на наш погляд, не знайшли належного нормативно-правового регулювання значна частина інститутів прямої демократії в системі місцевого самоврядування. Так, потребують ґрунтовного перегляду, а в низці випадків розробки та прийняття, відповідні закони щодо інститутів місцевого референдуму, мітингів, походів і демонстрацій, місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів тощо.

Фактично територіальні громади при реалізації права на місцеве самоврядування використовують повноцінно лише інститут місцевих виборів. При цьому законодавство, що його закріплює, по-перше, постійно змінюється перед початком чергового або позачергового виборчого процесу. Низка міжнародних організацій (ЄС, Рада Європи та ін.) неодноразово висловлювалася про необхідність прийняття Виборчого кодексу України. Слід зазначити, що парламент України 7 листопада 2017 року у першому читанні проголосував за цей документ. Але, виходячи з нинішньої політичної ситуації, настроїв депутатського корпусу, питання прийняття Виборчого кодексу України в другому читанні та остаточно буде віднесено на далеку, невизначену перспективу. По-друге, державні інституції іноді не призначають місцеві вибори, найпевніше, з мотивів політичної доцільності. Наприклад, непризначення місцевих виборів міського голови в м. Луцьк, свого часу – міського голови та депутатів міської ради в м. Києві тощо.

Як наслідок, реалізація права на місцеве самоврядування в Україні, значною мірою, здійснюється територіальними громадами саме через діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Наведене, звичайно, обумовлює особливу увагу до проблематики муніципальної служби (аспекти вступу на муніципальну службу, встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів, просування або кар'єрного росту, оцінка ефективності діяльності муніципального службовця, атестація та підвищення кваліфікації муніципального службовця, гарантій його діяльності та припинення муніципальної служби). Власне, у межах цієї публікації основний акцент буде зосереджений стосовно цензу моральності як кваліфікаційної вимоги до кандидата на муніципальну службу. Позаяк належний відбір моральних та професійних кандидатів у муніципальні службовці, значною мірою, на наш погляд, зумовлює успішність місцевого самоврядування в певній адміністративно-територіальній одиниці та, загалом, країні. Адже роль суб'єктивного фактору у формуванні та реалізації регіональної політики, у вдалому проведенні на місцях низки оголошених реформ, спрямованих на модернізацію держави та регіонів для подальшої євроатлантичної інтеграції, є великою.

Етимологічний словник української мови слово «ценз» розкриває як умови, що обмежують право людей користуватися політичними правами [13, с. 237]. Фактично аналогічна позиція відображена в Академічному тлумачному словнику української мови [12 с. 196].

Беручи до уваги наведене, на наш погляд, ценз моральності як критерій доступу до муніципальної служби є вимогою до громадян України щодо реалізації ними свого права на муніципальну службу, який полягає в тому, що не може бути обраним або призначеним в органи місцевого самоврядування громадянин України, який має судимість за вчинення певного виду злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Іншими словами, ценз моральності як критерій доступу до муніципальної служби можна замінити цензом відсутності судимості. Слід зазначити, що, окрім цензу моральності, до кандидатів на муніципальну службу в Україні застосовуються ще такі цензи, як: ценз громадянства України, віковий ценз, ценз дієздатності, ценз грамотності (освіти), ценз професійності. Водночас в окремих країнах світу законодавством закріплені ще такі додаткові цензи до кандидатів на муніципальну службу, як: ценз осілості, родинний ценз (стосується окремих монархічних країн) та деякі інші.

Слід відзначити, що встановлення в правовому полі України вказаних цензів до кандидатів на муніципальну службу є цілком правильним та обґрунтованим підходом. Адже муніципальна служба – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих делегованих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Відповідно рівень муніципальної служби, ефективність муніципальних службовців на своїх посадах залежить від особистих, ділових та моральних якостей, віку, освітнього і професійного рівня та стану здоров'я осіб, що заміщують вказані посади.

При цьому до муніципальних службовців відносяться: а) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; б) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; в) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Водночас прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється: на посаду сільського, селищного, міського голови, старости в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]; на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою; на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради шляхом затвердження відповідною радою; на

посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Варто зауважити, що прийняття на муніципальну службу вказаних посадових осіб, окрім Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], також регулюють закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [3], «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII [4], «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV [5], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [6] та інші нормативно-правові акти України.

Вказані норми об'єктивного права зазнають перманентних динамічних змін, у тому числі – стосовно кваліфікаційних вимог до муніципальних службовців. На наш погляд, ці зміни характеризуються безсистемністю, заплутаністю, суперечливістю з іншими нормативно-правовими актами, відповідно – цей процес не можна охарактеризувати позитивною прогресивною динамікою.

Зважаючи на наведені вище тези, візьмемо, для прикладу, вимоги до кандидатів на посади сільського, селищного, міського голови, старости та депутата місцевої ради, який у перспективі може бути обраний на адміністративну посаду у відповідній місцевій раді (голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради тощо).

Так, свого часу Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року № 2487-VI (втратив юридичну силу на основі Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII) встановлював: депутатом, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України; депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку [7, ст. 9].

Нинішня редакція вимог до вказаних виборних посадових осіб, встановлена Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII, звучить таким чином: депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України; депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку [4, ст. 9].

Разом із тим ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [3] встановлює обмеження, пов'язані з прийняттям та проходженням служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до неї на службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: 1) визнані судом недієздатними; 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; 4) які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

На підставі формально-юридичного аналізу цих та інших норм права постають питання. По-перше, чому ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III послуговується категорією «особи»? Видається, що такий підхід є помилковим та варто вжити словосполучення «громадяни України». Адже Конституція України (ст. 38) закріплює право на публічну службу виключно за громадянами України. Відповідно частина друга ст. 38 Конституції України вказує, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах

місцевого самоврядування. По-друге, може скластися абсолютно парадоксальна ситуація, коли, наприклад, на посаду старости буде обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину невеликої або середньої тяжкості, оскільки він відповідає вимогам до кандидата на посаду старости, встановлених Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII. Водночас нагадаємо, що староста за посадою відноситься до муніципальних службовців. Але, разом із тим, вказаний громадянин не може бути муніципальним службовцем з огляду на його судимість за вчинення умисного злочину та відповідну заборону, встановлену ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III.

Варто наголосити, що не відзначається позитивною прогресивною динамікою модернізація законодавства України на інші виборні посади в частині цензу моральності, іноді його ще іменують як «ценз судимості». Для прикладу, нині в Україні балотуватися на пост Президента України можуть громадяни України з будь-якою судимістю (не є винятком судимість за тяжкі, особливі тяжкі, умисні злочини тощо). Адже ст. 103 Конституції України лише встановлює, що Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою, одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд [1]. Вимоги щодо цензу моральності (судимості) були встановлені Законом України «Про вибори Президента України» та, наприклад, у редакції від 18 березня 2004 року № 1630-IV [8, ст. 9] звучали таким чином: «Не може бути висунутим кандидатом на пост Президента України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку». Нинішня редакція Закону України «Про вибори Президента України», з огляду на домінуванням в останніх виборчих кампаніях політичної доцільності над принципом верховенства права, вже не містить такої заборони [9, ст. 9].

Отже, постають питання: 1) чиї інтереси будуть захищати такі переможці на виборах, за умови збереження нинішніх законодавчих підходів до кандидатів на виборні посади щодо цензу моральності? Як охарактеризувати вказані зміни виборчого законодавства України в частині цензу моральності?

На наш погляд, іншими словами як деградація, напевно, не можна. Адже, деградація за академічним тлумачним словником української мови означає – поступове погіршення, втрата якихось якостей, властивостей; занепад, виродження [11].

Варто нагадати, що Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) підготувала окрему доповідь «Report on exclusion of offenders from parliament» [17] (була затверджена на 52-му пленарному засіданні (м. Венеція, 23 – 24 жовтня 2015 року)), в якій визнано абсолютно легітимним право на обмеження на доступ до виборних посад осіб, які вчинили злочини. У п. 139 цієї доповіді зауважується, що законність є першим елементом верховенства закону і передбачає, що закону мають слідувати як окремі фізичні особи, так і органи влади. Здійснення політичної влади людьми, які серйозно порушили закон, ставить під загрозу реалізацію цього принципу, який є необхідною умовою демократії, а отже, може поставити під загрозу демократичний характер держави. Виборчі права людини, яка не хоче визнавати стандарти поведінки в демократичному суспільстві, не бажає підкорятися конституційним або міжнародним стандартам у галузі демократії та верховенства закону, можуть бути обмежені. Підстава для обмеження права такої людини бути обраними, серед іншого, це – порушення демократично прийнятих положень кримінального права, тобто загальновизнаних стандартів поведінки [17, с. 28].

Слід зауважити, що й інші окремі вимоги до кандидатів на муніципальну службу, встановлені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III, не відповідають принципу верховенства закону та потребують системного корегування. Наприклад, частина друга ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III встановлює, що на посаду в органи місцевого самоврядування можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту та професійну підготовку, володіють державною мовою і регіональними мовами в обсягах,

достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог статті 11 Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI.

У цьому зв'язку варто нагадати: а) Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI втратив юридичну силу, оскільки був визнаний неконституційним Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 [10]; б) формулювання, закріплені в частині другій ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III, що на посаду в органи місцевого самоврядування можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, є абсолютно розмитими, нечіткими, дискреційними, а відповідно – суперечать принципу правової визначеності – складовому елементу верховенства права, як це закріплено в доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) «Про верховенство права», що була затверджена на 86-му пленарному засіданні (м. Венеція, 25 – 26 березня 2011 року) [18].

Висновки. Із метою формування морального та професійного корпусу муніципальних службовців, збереження демократичного напрямку розвитку Української держави, забезпечення успішної реалізації місцевого самоврядування в Україні на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, ефективного втілення низки реформ, спрямованих на розвиток регіонів та розбудову європейської, соціальної, правової України, є нагальна потреба змінити вимоги до кандидатів на муніципальну службу в частині цензу моральності. Зокрема, нинішню редакцію частини другої ст. 9 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII, яка сформульована таким чином: «депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку» викласти в редакції: «депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку». Також слід усунути суперечності Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III із принципами верховенства права та закону, що викладені в цій публікації.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. К.: Преса України, 1997. 80 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 22 березня 2018 року № 2376-VIII). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII). *Офіційний вісник України*. 2001. № 26. Ст. 1151.
4. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII (зі змінами, внесеними згідно із законами України станом на 9 лютого 2017 року № 1851-VIII). *Офіційний вісник України*. 2015. № 64 Ст. 2101.
5. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 22 березня 2017 року № 1971-VIII). *Офіційний вісник України*. 2002. № 31. Ст. 1453.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 4 вересня 2015 року № 676-VIII, від 26 листопада 2015 року № 835-VIII, від 25 грудня 2015 року № 925-VIII, від 7 грудня 2017 року, від 3 квітня 2018 року № 2379-VIII). *Офіційний вісник України*. 2015. № 13. Ст. 91.
7. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 № 2487-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 35-36. Ст. 491.

8. Закон України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 року № 1630-IV. *Офіційний Вісник України*. 2004. № 14. Ст. 959.

9. Закон України «Про вибори Президента України» в редакції від 5 березня 1999 року № 474-XIV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 23 грудня 2015 року № 901-VIII). *Офіційний Вісник України*. 1999. № 12. Ст. 469.

10. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 37. Ст. 1315.

11. Академічний тлумачний словник української мови в 11 томах. Том 2, 1971. С. 230. URL: <http://sum.in.ua/p/2/230/2>

12. Академічний тлумачний словник української мови в 11 томах. Том 11, 1980. С. 196. URL: <http://sum.in.ua/s/cenz>

13. Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 6: У–Я / НАН України. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К. : Наукова думка, 2012. 568 с.

14. Мищак І.М. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні та перспективи його удосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 1. С. 54–57.

15. Мищак І.М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 56–61.

16. Мищак І.М. Проблеми і перспективи зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. *Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні (матеріали науково-практичної конференції)* / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 72 – 77.

17. Report on exclusion of offenders from parliament – Adopted by the Council of Democratic Elections at its 52nd meeting (Venice, 22 October 2015). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)036-e)

18. Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

*** Демиденко Володимир Олексійович – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ.**

Стаття надійшла до редакції 5 червня 2018 р.

УДК 342.5

Кравцова Зоріна *

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовується співвідношення понять «засади», «принципи», «основи» у контексті визначення конституційних основ державної влади в Україні. Автором запропоновано спосіб вирішення однієї з актуальних проблем функціонування механізму держави, здійснення державної влади в Україні шляхом уточнення змісту поняття «форма правління» та більш чіткого його визначення в Основному Законі України.

Ключові слова: конституційні засади, конституційні принципи, конституційні основи, державна влада, форма держави.

Кравцова З. С. Конституционные основы государственной власти в Украине.

В статье выясняется соотношение понятий «начала», «принципы», «основы» в контексте определения конституционных основ государственной власти в Украине.

Автором предложен способ решения одной из актуальных проблем функционирования механизма государства, осуществления государственной власти в Украине путем уточнения содержания понятия «форма правления» и более четкого его определения в Основном Законе Украины.

Ключевые слова: конституционные начала, конституционные принципы, конституционные основы, государственная власть, форма государства.

Kravtsova Z. S. Constitutional foundations of state power in Ukraine.

The article analyzes the correlation of the concepts «grounds», «principles», «foundations» in the context of the determination of the constitutional foundations of state power in Ukraine. The author proposes a method of solving one of the urgent problems of functioning of the state mechanism and the state power in Ukraine by clarifying the content of the concept «government form» and its definition in the Basic Law of Ukraine.

Keywords: constitutional bases, constitutional principles, constitutional foundations, state power, state form.

Постановка проблеми. Незважаючи на значну кількість досліджень, які присвячені конституційно-правовому статусу глави держави, парламенту та народним депутатам, уряду, центральним та місцевим органам виконавчої влади, деяким функціональним аспектам судової системи в Україні, комплексного дослідження державної влади в Україні, як явища правової дійсності, проведено не було. Таке дослідження має базуватися на аналізі конституційних основ державної влади в Україні.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Різні засадничі, організаційні та функціональні аспекти державної влади в Україні розглянуті у роботах вчених М. Василевич, С. Давидович, Г. Задорожньої, Б. Калиновського, О. Кравченка, М. Савчин, О. Скрипнюка, В. Шаповалова та інших. При цьому єдиного підходу до розуміння державної влади з позиції українського конституціоналізму вироблено не було.

Метою статті є надання загальної характеристики конституційних основ державної влади в Україні, пропозицій шляхів їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на загальновживаність у науці конституційного права термінів «засада», «основа», «принцип», що зазвичай використовуються для позначення комплексних правових категорій у множині, на сьогодні не склалося єдиного всіма визнаного підходу для тлумачення їх змісту.

Базовими для всіх галузей права є тлумачення зазначених термінів у теорії держави та права. Так, О. Скакун дає визначення принципам права із посиланням на етимологічне походження від лат. *principium* – основа, засада, як загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, що слугують основними засадами правового регулювання суспільних відносин, спрямовують їх учасників на встановлення соціального компромісу і порядку [1, с. 242]

Виходячи із даного визначення може скластися враження, що принципи, засади та основи є синонімами, але оскільки ми говоримо про зміст цих термінів в правовому полі, не вбачається, що принципи є єдиними засадами правового регулювання суспільних відносин.

У теорії права існує два терміни: «правові принципи» і «принципи права». Вони різняться між собою тим, що правові принципи виникають, як правило, до виникнення системи права і законодавства. Правові принципи, які закріплені в системі права і законодавства, переходять в принципи права. Правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави [2, с. 208].

У підручнику з питань загальної теорії держави і права під редакцією В. Копейчикова принципи права визначені, як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображують суттєві положення права, за своєю сутністю є узагальнені відображення об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, людства в цілому [3, с. 108]

Можна говорити про те, що сутнісним тлумаченням терміну «принцип» є основна засада, тобто та засада, яка лежить в основі явищ, систем, процесів.

У науці конституційного права зустрічається різноманітне вживання окреслених термінів, іноді як синонімів, що можна пояснити тим, що науковий стиль мовлення більш складний для сприйняття, вимагає чіткого вживання термінів, якщо робота присвячена засадничим певним ідеям того чи іншого явища, процесу, тощо автори іноді намагаються шляхом пошуку синонімів уникати частих повторень.

В. Божко проводить достатньо цікавий аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» відповідно до правових позицій, сформульованих Конституційним Судом України. Висновками автора є наступні: термін «засада» охоплює значно більшу кількість явищ, аніж термін «принцип», та визначає основні, вихідні положення певного явища; засади – це те підґрунтя, на основі якого здійснюється певна діяльність, це ідеї, які визначають стратегічний напрям діяльності держави в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства; реалізація засад здійснюється через формування принципів; засади визначають зміст принципів, а останні є похідними від засад; засади визначають найважливіші підвалини і закономірності певного явища, їх метою є збалансування, узгодження здійснюваного впливу. При цьому реалізація засад здійснюється через визначення механізму та конкретних органів, на які покладено обов'язки щодо реалізації певної політики. Автор наводить приклад, що засади правового регулювання оплати праці, керуючись правовими позиціями Конституційного Суду України, охоплюють принципи та функції оплати праці, її правовий режим та механізм правового регулювання; визначають суб'єктів оплати праці, їх правосуб'єктність, гарантії реалізації ними свого правового статусу тощо [4].

Ми погоджуємося з висновками автора, також вважаємо засади ширшим за змістом терміном, який охоплює принципи, функції, правовий статус суб'єктів, гарантії, організацію та функціонування.

Що стосується терміну «основа», Академічний тлумачний словник (1970–1980) містить тлумачення слова «основа» в прямому та переносному значенні. Безумовно нас цікавить абстрактне, тобто переносне, в цьому значенні «основа» – те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується. У правовій науці, зазвичай, «основи» вживаються у множині, тлумачень «основ» (множина) є декілька:

- головні засади, підвалини чого-небудь (моралі, поведінки і т. ін.) (Він .. мало не плакав, коли міцні, здавалось, як мур, основи старої віри хитались і падали під новим словом (Михайло Коцюбинський, II, 1955, 141));

- провідні принципи, правила, якими хто-небудь постійно керується в житті, діяльності (Є доля правди в словах дружини, але є і залізна логіка його життя: попустити своє годиться тільки тоді, коли це приносить користь. Відступиш від цих основ – і станеш на слизький шлях жінчиних родичів (Михайло Стельмах, I, 1962, 286)) [5].

Лінгвістичне розуміння терміну «основа» – це сукупність принципів та правил, що є базовими для певної діяльності.

Н. Бакаянова, розглядаючи співвідношення понять «основи», «засади» та «принципи» адвокатури, доходить висновку, що основи – сукупність головних цінностей, принципів основоположних інститутів та норм, які визначають явище як правове. Принципи є основами правового явища, але поряд з іншими складовими елементами. Принципами є основоположні, керівні ідеї, основні вихідні положення та закономірності, на яких ґрунтується, в даному випадку, організація та діяльність адвокатури і здійснення адвокатської діяльності. Засади за своєю суттю максимально наближені до принципів, але такі положення є більш розкритими та деталізованими [6, с. 23].

Як бачимо, автор вважає «основи» терміном, що визначає більш широке поняття, яке включає принципи, а засади більш розкритими та деталізованими основоположними керівними ідеями.

Повернемося до лінгвістичного розуміння. Так, «засада» тлумачиться як:

- основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь. Однією з головних засад мистецтва, художньої прози, зокрема, є внутрішня спроможність письменника до аналізу життєвих явищ, здатність бачити в них нове, не помічене іншими (Вітчизна, 6, 1968, 199);

- вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки. На власні гроші набув [Макар Іванович] сотню примірників [книжки], щоб послати на село, до своїх, і таким робом довести, що, вірний демократичній засаді, не розриває зв'язків з народом (Михайло Коцюбинський, I, 1955, 162); З борців насміхалася доля. Зростала проте їх громада. Добробут народний та воля – То наша найперша засада (Павло Грабовський, I, 1959, 367); [Лотоцька:] [5].

«Принцип» – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т.ін. Основний закон якої-небудь точної науки. Понад триста років людині відомий принцип всесвітнього тяжіння Ньютона (Знання та праця, 2, 1966, 8). Правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін. [5].

Саме завдяки лінгвістичному розумінню, ми вважаємо, можна вирішити суперечності щодо співвідношення понять засад, основ та принципів.

Так, тлумачення цих понять не дозволяє погодитися з висновками Н.Бакаянної. Оскільки бачимо, що саме «засада» є терміном, що позначає поняття більш широке, яке охоплює принципи (вихідні, головні положення), основи світогляду, правила поведінки. «Основою» є певна сукупність принципів, які згруповані в контексті розглядуваного об'єкта. Принцип є вужчим, чітко визначеним положенням (ідеєю), що лежить в основі того чи іншого правового явища, діяльності тих чи інших суб'єктів правовідносин.

Вищенаведений аналіз стосується основи державної влади в Україні, що виявляється у базових принципах, закріплених у розділі I Конституції України.

Безумовно основоположний постулат містить ст. 5, де визначено, що в Україні реалізується республіканська форма правління, джерелом влади є народ [7].

У 2005 році Конституційний Суд України висловив свою правову позицію щодо змісту даної статті. Положення ч. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України. Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими» [8].

Щодо ч. 3 ст. 5 Конституції України, Конституційний Суд України висловив позицію, що визначати конституційний лад в Україні може тільки народ, шляхом всеукраїнського референдуму, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII. Належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами [8].

Заборону узурпувати державну владу, що закріплена у ч. 4 ст. 5 Конституції України, Суд тлумачить як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями.

Скрипнюк О., узагальнюючи думки вчених, розуміє по суті конституційний лад як певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права. За змістом конституційний лад опосередковує собою передбачені та гарантовані Конституцією державний і суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади і місцевого самоврядування, територіальний устрій, основні засади зовнішньополітичної та іншої міжнародної діяльності держави, основи національної безпеки та інші існуючі найважливіші види конституційно-правових відносин. За формою конституційний лад України є системою основних організаційних і правових форм суспільних відносин, передбачених Конституцією, тобто основних видів організації та діяльності держави, суспільства та інших учасників конституційно-правових відносин. Насамперед, конституційний лад України уособлює передбачену Конституцією форму (форми) держави –

за характером державного устрою і державного правління – і форми безпосереднього народовладдя [9, с. 47]

Задорожня Г. в найбільш загальному вимірі під конституційним ладом розуміє фактичний та реальний стан суспільних відносин, що регулюються та охороняються конституційними нормами та принципами. За своєю суттю, конституційний лад становить певний тип конституційно-правових відносин, опосередкованих рівнем розвитку суспільства, держави та досягненнями науки права [10, с. 76].

Таке тлумачення змісту поняття конституційного ладу не може матися на увазі у ч. 3 ст. 5 Конституції України, оскільки тоді без проведення всеукраїнського референдуму неможливим було би внесення змін до Конституції взагалі.

Більш конкретизованим є узагальнене розуміння конституційного ладу Скрипником О. Як бачимо, на його думку, і за змістом і за формою конституційний лад включає в себе форму правління. Тут постає слушне питання, чи розуміти заборону всім, крім народу України, змінювати конституційний лад, як заборону без проведення всеукраїнського референдуму змінювати республіканську форму правління на монархічну, чи все ж мається на увазі і зміна видів республіканської форми правління. Вочевидь українські парламентарі вважають вирішення питання про зміну форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську своїми повноваженнями, у 2010 році така зміна взагалі відбулася шляхом прийняття рішення Конституційним Судом України.

Вважаємо таке довільне тлумачення ч. 3 ст. 5 Конституції України шкідливим для становлення України як правової, демократичної держави, тому пропонуємо викласти ч. 1 ст. 5 Конституції України у такій редакції: «Україна є парламентсько-президентською республікою».

Наступним основоположним принципом організації та функціонування державної влади в Україні є принцип поділу влади, що закріплено у ст. 6 Конституції України. Основний Закон визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Механізм реалізації цього принципу виписаний у IV, V, VI, VIII розділах Конституції України, які визначають конституційно-правовий статус Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та конституційні засади здійснення правосуддя в Україні.

Томас О. Саргентич вважає надання переваги президентській чи парламентській республіці питанням неоднозначним. З одного боку, потрібно поставити під сумнів думку про те, що президентський уряд, у певному сенсі, по суті сильніший за уряд парламентський. Насправді прем'єр-міністр Великобританії має більше влади ніж президент Сполучених Штатів. З іншого боку, слід поставити під сумнів часте твердження про те, що президентська система стримувань і противаг обов'язково веде до виснажливих тупикових ситуацій. У Сполучених Штатах таке твердження не має емпіричного підґрунтя. Фактично все буде залежати від багатьох факторів, крім конституційної структури, таких як політична культура нації, її партійна система та її виборча система [11, с. 591–592].

Сіладь І., порівнюючи президентську і парламентську системи управління, зазначає, що з часу падіння Радянського Союзу демократія почала процвітати у всьому світі. Країни, що розвиваються, намагаються ідентифікувати себе, в тому числі обираючи найкращу для них форму демократії. Залежно від народу та його громадян, вони можуть обирати більш класичну парламентську систему чи менш жорстку президентську систему. Вони також можуть поєднувати дві популярні системи для створення гібридного уряду, що є більш дієвим для них [12, с. 314].

Давидович С. у своєму дослідженні, присвяченому конституційним засадам організації органів державної влади в сучасній Україні, доходить висновку, що політична реформа, що була започаткована в Україні, не тільки не сприяла збалансованості у розподілі повноважень між органами, які належать до різних гілок влади, але породила нові протиріччя та суперечки між Президентом та парламентом, між Президентом і Кабінетом Міністрів, наслідком мала політичну кризу як в державі, так і в суспільстві. Загрозу становить і те, що недосконалість, незрілість судової системи України сторони політичного конфлікту

намагаються використати у своїх інтересах, порушуючи основні принципи судочинства, підриваючи авторитет всієї системи судочинства України [13, с. 38]. Автор має на увазі протистояння між парламентом, президентом та урядом, що періодично виникають в Україні з 1991 року, що і породили такі часті зміни Основного Закону з питань форми правління, тобто фактично перерозподілу повноважень між парламентом і президентом, щодо формування та контролю за діяльністю уряду (2004 р., 2010 р., 2014 р.). Ці події в Україні, як бачимо не є дивиною і для зарубіжних країн, таких як США, Великобританія, і нами обрано популярний для пострадянських країн шлях. Але такі часті зміни форми правління без з'ясування думки народу, який є джерелом влади, є явищем негативним. Вищевикладене ще раз підтверджує необхідність прийняття запропонованих нами змін до ч. 1 ст. 5 Конституції України.

Конституційна реформа щодо правосуддя, розпочата у 2016 році, проголошена як така, що удосконалисть здійснення судової влади в Україні, але говорити про її результативність поки зарано. Також слід сказати, що вченими-конституціоналістами вже дано попередній її аналіз. Так, Кулик Т. зазначає, що «конституційна реформа щодо правосуддя, хоча і була кроком необхідним, має ряд недоліків та залишає правові засоби впливу на здійснення правосуддя в Україні шляхом внесення змін до законів України, через можливість широкого тлумачення змісту статей Конституції в принципових питаннях. Часто оперативність реформ негативно впливає на їх якість, так, пропозиції, викладені нами щодо змісту поняття юрисдикції судів та системи судоустрою, могли б бути відомі та враховані розробниками Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) ще до його прийняття» [14, с. 11].

Не менш важливий принцип закріплено у ч. 2 ст. 19 Основного Закону, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Дане положення зобов'язує законодавця чітко визначати повноваження, спосіб і порядок їх здійснення органами державної влади.

Висновки. Конституційними основами державної влади в Україні є сукупність базових принципів – положень (ідей), закріплених в Конституції України, що лежать в основі здійснення державної влади як явища правової дійсності. Для удосконалення правової регламентації здійснення державної влади в Україні нами запропоновані відповідні зміни до Основного Закону. Подальші дослідження у даному напрямку будуть спрямовані на розширення предмету аналізу, тобто дослідження конституційних засад організації та реалізації державної влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Скаун О.Ф. Теорія права і держави : Підручник. 3-е видання. Київ : Алерта ЦУЛ, 2011. 524 с.
2. Котюк В.О. Теорія права : Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
3. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / За ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 320 с.
4. Божко В. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України / Полтавський національний технічний університет імені Ю. Кондратюка. Полтава. URL: <http://radnuk.info/home/24188-2013-05-09-15-56-59.html> (дата звернення 03.02.2018).
5. Словник української мови Академічний тлумачний словник (1970–1980) : онлайн-версії «Словника української мови» в 11 томах. URL: <http://sum.in.ua/s/osnova> (дата звернення 03.02.2018).
6. Баканова Н.М. Основи, засади та принципи адвокатури: співвідношення понять. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2016. С. 20–25. URL: <http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom18/5.pdf> (дата звернення 03.02.2018).
7. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 верес. 2016 р. (ОФІЦ. ТЕКСТ). Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2016. 76 с.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05> (дата звернення 03.06.2018).

9. Скрипнюк О. Конституційний лад України: ознаки, принципи, гарантії. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 4 (14). С. 46–51. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_4/visnik_st_14.pdf (дата звернення 03.06.2018).

10. Задорожня Г.В. Основи конституційного ладу в Україні. URL: http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2008/statji_n3_8_2008/Zadorognaja_74.pdf (дата звернення 03.06.2018).

11. Thomas O. Sargentich. The Presidential and Parliamentary Models of National Government. *American University International Law Review*. Vol 8. Issue 2. Winter/Spring 92/93. Article 19. P. 579–592. URL: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1870&context=auilr> (дата звернення 07.06.2018).

12. Ilona Mária Szilágyi. Presidential versus parliamentary systems. *Aarms Law*. 2009. Vol. 8. No. 2. P. 307–314. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/e150/ea84376a5646c8a204486073515e3bf38e28.pdf> (дата звернення 07.06.2018).

13. Давидович С.Н. Конституційні засади організації органів державної влади в Україні. 2015. С. 35–40 URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/94091/06-Davydovych.pdf?sequence=1> (дата звернення 03.06.2018).

14. Кулик Т. Конституційна реформа щодо правосуддя в Україні: перший погляд на недоліки та переваги. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 3. С. 7–12. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/109/94> (дата звернення 07.06.2018).

***Кравцова Зоріна Сергіївна – кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.**

Стаття надійшла до редакції 5 червня 2018 р.

УДК 342.4

Віталій Купрій *

ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС» ТА «КОНСТИТУЦІЙНА ПРОЦЕДУРА»

Стаття присвячена проблемі визначення поняття «конституційний процес» через дослідження його складових елементів та зв'язків із суміжними поняттями, такими, як «конституційна процедура».

Розглянуті основні теоретичні підходи та здійснено комплексний аналіз понять «конституційний процес», «конституційна процедура», «юридичний процес» та «юридична процедура».

На основі проведеного аналізу з'ясовано зміст цих понять, їх співвідношення та взаємозв'язки. Зроблено висновок, що конституційний процес є узагальнюючим поняттям, яке включає в себе систему порядків цієї діяльності, комплекс «технологій», що утворюють специфічний порядок, особливий за умовами його реалізації.

Ключові слова: конституційний процес, конституційна процедура, юридичний процес, юридична процедура.

Куприй В. Н. Проблема соотношения понятий «конституционный процесс» и «конституционная процедура».

Статья посвящена проблеме определения понятия «конституционный процесс» через исследование его составляющих элементов и связей со смежными понятиями, такими, как «конституционная процедура».

Рассмотрены основные теоретические подходы и осуществлен комплексный анализ понятий «конституционный процесс», «конституционная процедура», «юридический процесс» и «юридическая процедура».

На основе проведенного анализа установлено содержание этих понятий, их соотношение и взаимосвязи. Сделан вывод, что конституционный процесс является обобщающим понятием, которое включает в себя систему порядков этой деятельности, комплекс «технологий», образующих специфический порядок, отличающийся условиями его реализации.

Ключевые слова: конституционный процесс, конституционная процедура, юридический процесс, юридическая процедура.

Kuprii V. M. The Problem of Correlation Between the Notions «Constitutional Process» and «Constitutional Procedure».

The article is devoted to the problem of defining the notion of «constitutional process» through the study of its constituent elements and links with related notions, such as «constitutional procedure».

The main theoretical approaches are considered and the complex analysis of notions «constitutional process», «constitutional procedure», «legal process» and «legal procedure» is carried out.

On the basis of the analysis, the content of these notions, their relationship and interrelationships are established. It is concluded that the constitutional process is a generalizing notion that includes a system of orders of this activity, a set of «technologies» that form a specific order, which differs by conditions for its implementation.

Keywords: constitutional process, constitutional procedure, legal process, legal procedure.

Постановка проблеми. Здійснення конституційного процесу є одним із найважливіших та найскладніших завдань, що стоїть перед будь-якою державою у сфері законотворчості. У загальних рисах ми можемо його визначити як регламентований у певних хронологічних рамках порядок діяльності відповідних суб'єктів, метою якої є створення або зміна чи скасування правил поведінки загального характеру в Основному Законі держави. Тому зміст цього процесу залежить від того, що вкладається в поняття вказаного порядку діяльності, із чого складається цей порядок конституційно-процесуальної діяльності.

Найпершою та необхідною обставиною для здійснення конституційного процесу є наявність усіх складових юридичного процесу, а саме: визначених процесуальним законодавством учасників процесу; системи порядків юридично значущої діяльності як технологічної складової зазначеної юридичної діяльності; регламентації процесу нормами процесуального права, що забезпечує найбільш сприятливі умови його здійснення; хронологічні обмеження цієї діяльності. Без цих компонентів не може здійснюватися конституційна правотворчість у будь-якій країні сучасного світу.

При цьому поряд із «конституційним процесом» в юридичній літературі часто зустрічаються такі поняття, як «конституційна процедура», «юридичний процес» та «юридична процедура».

З огляду на це необхідно чітко з'ясувати, що саме вкладається в ці поняття, дослідити їх складові елементи та науково обґрунтувати їх розмежування.

Дослідженням конституційного процесу, а також суміжних явищ, таких, як «юридичний процес» та «юридична процедура» в загальній теорії права та в окремих галузях займалися такі науковці: Н.В. Агафонова, А.Р. Акчурін, О.В. Городецький, О.П. Євсєєв, Л.М. Касьяненко, І.П. Колодій, О.В. Кузьменко, О.В. Левченко, К.В. Николина, В.Ф. Погорілко, В.М. Протасов, О.В. Скрипнюк, О.Ф. Фрицький, О.І. Ющик та інші.

Метою статті є дослідження поняття «конституційного процесу», виокремлення його складових елементів, а також наукове обґрунтування його відмежування від інших суміжних понять.

Виклад основного матеріалу. Будь-який фактичний конституційний процес не можна уявити собі як деякий «порядок» юридичної діяльності «взагалі», спрямованої на прийняття або на внесення змін до конституції. Конституційний процес утворює система порядків цієї діяльності як технологічної складової цього процесу, його складає комплекс різних «технологій», що являють собою кожний специфічний порядок, відмінний від інших за умовами його реалізації. Саме про це свідчить аналіз сучасної світової конституційно-правової практики.

Зокрема, у світовій практиці можна виділити такі специфічні окремі порядки, як: 1) порядок розробки та прийняття нової конституції; 2) порядок набуття чинності та введення в дію ухваленої конституції; 3) порядок перегляду конституції; 4) порядок внесення змін до конституції; 5) порядок обмеження, зупинення дії або скасування конституції; 6) порядок тлумачення конституції; 7) порядок судового контролю за конституційним процесом.

Ці порядки можуть регламентуватися нормами процесуального права також по-різному: або повністю, або в певній частині, враховуючи необхідність забезпечити найбільш сприятливі умови здійснення конституційного процесу через відповідні юридичні процедури. У зв'язку з цим важливо встановити співвідношення таких понять, як «юридичний процес» і «юридична процедура», а головне – поняття «конституційний процес» і «конституційна процедура».

Слово «процес» (від лат. *processus* – перебіг, хід) означає послідовну зміну станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь; плин, перебіг; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку. А словом «процедура» (від лат. *procedere* – просуватися) позначається офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь; лікувальний захід, призначений лікарем [1, с. 828–829].

Виходячи з цього, О. Кузьменко вказує, що «процедура», на відміну від «процесу», не характеризується часовою динамікою. Процес має такі ознаки, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану, натомість процедура визначається як дискретність такого руху. Відтак, процес являє собою діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин і реалізації права, а процедура виступає як формалізований бік такої діяльності [2, с. 167].

Такий загальний погляд на співвідношення процесу і процедури не дає методологічно вивіреного підходу до визначення понять щодо правової сфери, а тому в галузевих науках тривають дискусії з приводу їх трактувань. Особливо це стосується адміністративного права. Як відзначається в науковій літературі, у підходах до поняття адміністративного процесу існує низка суперечностей, які не дають підстави однозначно схвально оцінити запропоновані варіанти вирішення наукової дискусії щодо співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». На думку О. Левченка, помилковість такого співвідношення обумовлена сприйняттям «широкого» розуміння адміністративного процесу як аксіоми, що накладає відбиток і на уявлення про зміст адміністративної процедури [3, с. 108].

З аналізу теоретичних джерел, зазначає Л. Касьяненко, можна дійти діаметрально протилежних висновків щодо цих понять. Наприклад, М. Матузов відділяє правові процедури від судових процесів («Процедури застосовуються у несудових неюрисдикційних провадженнях: у законотворчій діяльності, виборах депутатів, призначенні на посаду громадян. У більшості випадків для цього достатньо реалізувати тільки диспозиції, але не санкції відповідних норм права. Процедурні норми, найперше, звернені до органів представницької і виконавчої влади»).

Вчені розглядають процедуру як припис відносно того, які дії вчиняти у конкретній ситуації; конкретні дії, частина операції, які потрібно виконувати або приймати для досягнення мети. Юридичні процедури завжди є частиною матеріального права. Вони регламентуються матеріально-правовими нормами, на відміну від процесів, що регулюються нормами процесуальних галузей права (І. Зайцев). На думку інших, «процес»

є практично рівнозначним «процедурі», між ними не можна провести будь-яку розподільчу межу (В. Лучин); «процес» і «процедура» – поняття юридичні, що визначають порядок діяльності із застосування норм матеріального права, отже, «процес» практично тотожний, рівнозначний «процедурі» (Ю. Мельников). Існують думки, що юридичний процес – це різновидність процедур, причому найбільш досконала (Д. Бахрах); процес значно об'ємніший за змістом (Е. Марадьян). Деякі вчені вважають процедуру ширшим поняттям, що повинно поглинати процес. Усі приписи процесуальних норм мають процедурний характер, приписи процесуальних норм виступають як категоричне веління щодо суб'єктів, які уповноважені організовувати правозастосовний процес, і можуть містити диспозитивні засади щодо зацікавлених учасників правозастосовного процесу [4, с. 230].

У контексті теорії юридичного процесу, вказує авторка, досліджував співвідношення «процес – діяльність», «процес – правовідносини», «процес – механізм правового регулювання» В. Протасов, який відзначав, що юридичний процес і правова процедура – явища співвідносні та взаємопов'язані, але не ідентичні. Поняття юридичного процесу ширше, бо в одному випадку воно може збігатися з певною комплексною правовою процедурою в цілому (макропроцедурою), в іншому виступає як судовий процес.

Процес має вищий рівень упорядкованості й гарантованості в досягненні поставленої мети. Тож головною відмінністю між процедурою та процесом є рівень упорядкованості діяльності. За наявності певних об'єктивних умов процедура може перерости у процес (В. Тарасова). Інша точка зору – поняття процедури охоплює поняття «процес», а процес є різновидом процедури (Д. Вінницький). На відміну від нього, А. Гетьман стверджує, що «процес» і «процедура» є рівнозначними поняттями не лише тому, що в етимологічному аспекті категорії «процес» і «процедура» тотожні, а й тому, що змістом цих понять є врегульована процесуальними нормами (а не процедурними чи процедурно-процесуальними) діяльність, що має певну свою послідовність і спрямована на досягнення якого-небудь результату.

Критично оцінюючи такий підхід, Л. Касьяненко вказує, що не кожна врегульована правом процедура може бути визнана процесом. З аналізу всіх цих визначень вона робить загальний висновок, що процес і процедура – явища тісно взаємопов'язані, співвідносні, але не ідентичні. Процес реалізується через конкретні правові процедури. Тому доцільно встановити для них спеціальне юридичне значення, що виражатиме їх сутність. У державах Європи, на відміну від України, чіткості визначення термінів надається велике значення. Зокрема, Загальний закон про адміністративну процедуру існує в Австрії, Болгарії, Естонії, Польщі, Швейцарії. Він чітко визначає терміни, стадії та елементи процедури. Розуміння процедури як порядку не викликає сумнівів. Воно породжує систему процесуальних норм, за допомогою яких здійснюються законодавчий, цивільний, адміністративний процеси [5, с. 55–56].

Загальнотеоретичне дослідження поняття «юридична процедура» та його місця в системі правових категорій здійснила у своїй дисертації К. Николина. Вона розглядає юридичну процедуру в якості різновиду соціальної процедури, що регламентується відповідними процедурними правовими нормами, «має офіційний правовий характер, складається з певної послідовності дій суб'єктів юридичної процедури, в результаті чого досягається певний результат у вигляді зміни правової дійсності». Авторка пропонує поділяти юридичні процедури за їх змістом на дозвольні, забороняючі, зобов'язуючі; в залежності від форм реалізації права – на процедури виконання, використання, дотримання, застосування права; залежно від сфери дії юридичної процедури – на процедури правотворчості, правозастосування, інтерпретації (тлумачення) права; в залежності від суб'єктів юридичної процедури – на процедуру досудового слідства, процедуру вчинення нотаріальних дій, процедуру судового розгляду справи, процедуру здійснення прокурорського нагляду, процедуру розгляду звернень громадян органами державної влади та місцевого самоврядування; залежно від системності права – на процедури цивільного, кримінального, адміністративного, господарського судочинства, розгляду справ про адміністративні правопорушення; в залежності від функціональної ролі юридичної

процедури – на регулятивні та охоронні процедури; за методами здійснення – на імперативні та диспозитивні юридичні процедури.

Спільними ознаками юридичної процедури та юридичного процесу автор вважає юридичну природу та сутність, правову сферу існування, належність до правової дійсності. «Вони здійснюються спеціальними суб'єктами, що мають відповідну освіту та фахові знання; мають інтелектуальний характер, оскільки засновуються на розумовій діяльності суб'єктів юридичної процедури або процесу; мають вольовий характер, що визначається особливим проявом свідомості та волі суб'єктів з метою здійснення повноважень або реалізації прав й законних інтересів; забезпечують реалізацію прав та законних інтересів суб'єктів права; здійснюються у відповідності до чітко встановленого порядку; реалізуються відповідно до системи прийомів, способів та засобів, які мають усталений, практично напрацьований характер». Відмінні ознаки юридичної процедури та юридичного процесу вона вбачає в такому: «юридична процедура має організаційну сутність, оскільки націлена на організацію роботи відповідних суб'єктів в сфері права, а юридичний процес має процедурну сутність, оскільки складається з системи послідовних вироблених дій уповноважених суб'єктів; юридична процедура характеризує зміст, а юридичний процес характеризує форму юридичної діяльності; юридична процедура може бути закріплена як за допомогою правових норм, так і традицій і звичаїв, а юридичний процес має правовий характер закріплення; юридична процедура становить певну систему, що складає зміст юридичного процесу, а юридичний процес є цілісним явищем, що складається із системи послідовних стадій; юридична процедура визначає зміст діяльності суб'єктів в сфері права, а юридичний процес забезпечує послідовність діяльності суб'єктів в сфері права».

На думку авторки, зміст правотворчої процедури «складається із системи процедур, які складають проектний етап підготовки нормативно-правового акта, етап розгляду та прийняття нормативно-правового акта, етап введення в дію нормативно-правового акта». Зміст правоінтерпретаційної процедури «складається з системи процедур з'ясування змісту норми права та роз'яснення змісту норми права», а зміст правозастосовної процедури включає «процедури встановлення та дослідження фактичних обставин справи, юридичної кваліфікації справи, винесення рішення уповноваженим суб'єктом правозастосування» [6, с. 8–9].

У методологічному плані, на наш погляд, інтегрує більшість вказаних підходів точка зору О. Ющика, за словами якого процес і процедуру «об'єднує те, що вони є формами виявлення руху матерії, тобто змінення існуючого стану речей, явищ тощо. Разом з тим, якщо у формі процесу виявляється будь-яка зміна явищ (як та, що не зачіпає тип структури об'єкта, так і розвиток, внаслідок якого в об'єкта з'являються якісно нові зв'язки і функції, відбувається його суттєве ускладнення або спрощення), то у формі процедури виявляє себе момент певної стабільності, стійкості явища, рівноваги, спокою в русі матерії. Це означає, що процедура безпосередньо пов'язана з формальною стороною явищ, тоді як процес важко уявити відірвано від змістовної зміни останніх» [8, с. 21].

Як слушно вказує даний автор, юридичний процес і юридична процедура «пов'язуються з певним порядком здійснення юридичної діяльності». Як будь-який процес взагалі, юридичний процес є внутрішньо суперечливим процесом юридичної діяльності. Вказана суперечливість юридичного процесу «зумовлює об'єктивну потребу його упорядкування, стабілізації, утвердження таких форм юридичної діяльності, які забезпечують нормальний перебіг даного процесу, досягнення мети цієї діяльності та, водночас, заперечення інших форм, що так чи інакше заважають досягненню вказаної мети. Інакше кажучи, виникає необхідність в особливих технологіях і засобах здійснення юридичної діяльності, в особливому способі організації юридичного процесу, яким і стає юридична процедура. Саме через запровадження в юридичний процес різних юридичних процедур стабілізуються, упорядковуються суперечливі нестійкі моменти тих чи інших складових вказаного процесу, в тому числі законодавчого процесу» [8, с. 23–26].

Такий методологічний підхід щодо співвідношення понять «юридичний процес» і «юридична процедура», на наш погляд, є продуктивним у питанні визначення співвідношення понять «конституційний процес» і «конституційна процедура». Оскільки

аналіз наукової літератури переконує в тому, що єдності позицій вчених у розумінні вказаного співвідношення немає.

Так, зокрема, як відзначають автори підручника з конституційного права, термін «конституційний процес» використовується в літературі і як синонім терміну «конституційна процедура», і визначається як вид законодавчого процесу (законодавчої процедури), порядок внесення змін до Конституції відповідно до статей 154 – 159 Основного Закону [7, с. 436].

І. Колодій стверджує, що конституційний процес більш широке явище, ніж процедура внесення змін до Конституції, адже охоплює собою і процес прийняття нової Конституції, і історичні передумови прийняття Конституції, і введення Конституції в дію тощо. Порядок внесення змін, встановлений Конституцією, урегульований законами і іншими нормативними актами. На відміну від процедури, внесення змін до Конституції, конституційний процес включає в себе і історичну спадщину, історію вітчизняного конституціоналізму, і процедуру прийняття конституції і набуття нею чинності, і функціонування основних конституційних інститутів [9, с. 209, 212].

У дисертаційній праці О. Євсєєва, присвяченій дослідженню процедур у конституційному праві, автор пропонує таке визначення: «конституційно-правова процедура – різновид юридичної процедури, що спрямований на досягнення конституційно-правового результату, який виражається у формуванні конституційно-правових норм, утворенні або припиненні існування суб'єктів конституційного права, попередженні правопорушень у конституційно-правовій сфері або у виникненні, реалізації, зміні чи припиненні певного конституційного правовідношення» [10, с. 8].

Про співвідношення «конституційної процедури» і «конституційного процесу» пише А. Акчурін, розглядаючи поняття процедури в конституційному праві. Автор підтримує думку про їх тотожність [11, с. 9]. Не можна говорити, зазначає він, що діяльність юрисдикційних органів є більш урегульованою і гарантованою в плані досягнення істини. Навпаки, необхідно прагнути до такого стану в діяльності всіх державних органів, посадових осіб. Обмежувальне трактування поняття процес не сприяє широкій регламентації їх діяльності. Немає суттєвих підстав для розмежування цих понять. Разом з тим, для поняття «процедура» більш характерна діяльність по застосуванню конкретних матеріальних норм та інститутів зі встановленням колом суб'єктів (законодавча процедура, процедура відсторонення від посади та ін.).

Поняття «процес» можна, у свою чергу, розглядати в широкому і вузькому смислах. У широкому смислі для нього характерний порядок діяльності уповноважених суб'єктів по застосуванню матеріальних норм конкретної галузі права в цілому, тобто уся сукупність юридичних процедур (кримінальний процес, цивільний процес). У вузькому смислі поняття «процес» тотожне поняттю «процедура», тобто являє собою врегульований процесуальними нормами порядок вчинення юридично значимих дій [12].

У дисертаційній роботі Н. Агафонові з проблем конституційної реформи в Україні авторка також запропонувала визначення поняття конституційного реформаційного процесу як «системи правових норм і процедур, що встановлюють форми і порядок підготовки, прийняття і набуття чинності Конституції, внесення зміни до неї та забезпечення функціонування основних конституційно-правових інститутів». Конституційний реформаційний процес в Україні за своєю формою і змістом, на її думку, є поліструктурним правовим явищем, яке охоплює собою законотворчий, законодавчий, парламентський, референдумний, конституційний юрисдикційний процеси, а також відповідні процедури. Це узагальнює поняття, що характеризує складне правове явище. Особливості системи процедур і стадій конституційного реформаційного процесу зумовлені специфікою стадії формування юридичного мотиву про необхідність здійснення конституційної реформи. Однак, нормативний зміст цієї стадії не є чітко визначений. Опосередковано юридичний мотив знаходить відображення в програмних документах вищих органів держави [13].

Аналогічно в контексті юридичного процесу М. Теплюк виділяє «процес введення закону в дію» і відзначає потребу у конституційному регулюванні останнього. З аналізу

Конституції України автор робить висновок, що коли узяти статтю 152 Конституції, то в ній визначено як підставу визнання Конституційним Судом України закону неконституційним «порушення встановленою Конституцією України процедури набрання законом чинності». Однак у самій Конституції така процедура не визначена [14, с. 8–9].

На наш погляд, якщо юридичну процедуру ми розглядаємо як особливий спосіб організації юридичного процесу, то конституційна процедура так само є способом організації конституційного процесу. Ми згодні з Н. Агафоновою в тому, що конституційний процес є «поліструктурним правовим явищем», яке охоплює собою низку процесів і відповідні процедури. Ми також розглядаємо конституційний процес як «узагальнююче поняття», що включає систему стадій і процедур, які обумовлені специфікою кожної стадії конституційного процесу. При такому підході нормативний зміст окремих стадій може бути недостатньо чітко визначеним, про що свідчить зауваження М. Теплюка, наведене вище.

У теорії конституційний процес пов'язується вченими-правознавцями з особливою «правотворчою юридичною процедурою», що має свою специфіку, обумовлену характером основного правового відношення, реалізації якого цей різновид процедури слугує. Так, В. Протасов вважає, що це правовідношення знаходиться поза сферою «масової» реалізації правових норм, оскільки в ньому реалізується специфічне юридичне «право на правотворчість» і яке «має особливе цільове призначення – формування правових норм». Правотворчість – це «не просто діяльність, яка регулюється правом, а особливий компонент системи правового регулювання, що має свою ціль». У масштабі правової системи, вказує даний автор, «на перший план висувається змістовна і цільова специфіка правотворчості, а не та обставина, що і в ній можна знайти акти реалізації правових норм» [15, с. 7–8].

У світовій практиці процес конституційної правотворчості регулюється конституційними нормами. Основний закон держави, як правило, визначає, які саме елементи чи складові конституційного процесу необхідно регламентувати за допомогою яких конституційних процедур та у який спосіб.

Висновки. Таким чином, конституційний процес є узагальнюючим поняттям, яке включає в себе систему порядків цієї діяльності, комплекс «технологій», що утворюють специфічний порядок, особливий за умовами його реалізації.

При цьому поняття «конституційний процес» та «конституційна процедура» об'єднує те, що вони відображають змінення існуючого стану речей. Проте, якщо процедура безпосередньо пов'язана із формальною стороною явищ (не зачіпає докорінної зміни явища), то процес пов'язаний з їх змістовною зміною.

З огляду на це конституційну процедуру ми розглядаємо як спосіб організації конституційного процесу.

Список використаних джерел:

1. Новий тлумачний словник української мови : 42000 слів : В 4 – х т. Т. 3 : ОБЕ – РОБ / Уклад. : В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. К. : Аконті, 1998. 927 с.
2. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. К. : Атіка, 2005. 352 с.
3. Левченко О.В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 2(8), 2015. С. 106–111.
4. Загальна теорія держави і права: [навч. посіб.] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.] ; За ред. В.В. Копейчикова. К. : Юрінком, 2001. 320 с.
5. Касьяненко Л.М. Юридичний процес і правова процедура у фінансовому праві. *Публічне право*. 2014. № 1 (13). С. 54–59.
6. Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій : автореф. дис ... канд. юрид. наук. К, 2011. 19 с.
7. Конституційне право України : підручник / під. ред.: В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, О.В. Городецький та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка. К. : Наукова думка, 2003. 732 с.
8. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. К. : Парламентське видавництво, 2004. 519 с.

9. Колодій І.П. Співвідношення понять «процедура внесення змін до конституції», «конституційний процес» та «конституційна реформа». *Роль науки в формуванні громадянського суспільства та правової держави : матеріали II міжнар. міжвуз. наук. конф. (Харків, 22–23 листоп. 2013 р.)* / за заг. ред. П.І. Орлова ; Харк. екон.-прав. ун-т. Х., 2013. С. 206–214.

10. Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. Х., 2008. 19 с.

11. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горщенева. М., 1976. С. 84–103.

12. Акчурин А.Р. Понятие процедуры в конституционном праве. URL: http://www.fpa.su/biblioteka/izdaniya/problemy-realizatsii-konstitutsionnogo-zakonodatels/ponyatie-protsedury-v-konstitutsionnom-prave-a-r-akchurin/?SECTION_CODE=problemy-realizatsii-konstitutsionnogo-zakonodatels&ELEMENT_CODE=ponyatie-protsedury-v-konstitutsionnom-prave-a-r-akchurin.

13. Агафонова Н.В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02. К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 36 с.

14. Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду : Матеріали міжнародного наукового семінару (м. Київ, 22 вересня 2010 року) / За ред. академіка НАПрН України О.В. Скрипнюка. К. : Атіка, 2011. 80 с.

15. Протасов В.Н. Юридическая процедура. М. : «Юридическая литература», 1991. 79 с.

*** Купрій Віталій Миколайович – народний депутат України, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.**

Стаття надійшла до редакції 3 червня 2018 р.

Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право

УДК 347.77:34.06+371.3

Юлія Кузнецова *

ОСОБЛИВОСТІ ВИКЛАДАННЯ ПРАВОВИХ ДИСЦИПЛІН
У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті досліджується проблематика викладання правових дисциплін у сфері інтелектуальної власності, зокрема «Право інтелектуальної власності», «Набуття прав інтелектуальної власності», «Розпорядження правами інтелектуальної власності та їх захист». Пропонується застосування методів наукового дослідження під час викладання зазначених дисциплін. Звертається увага на прикладний аспект підготовки студентів.

Ключові слова: наукові методи дослідження, формально-юридичний метод дослідження, порівняльно-правовий метод дослідження, метод case-study.

Кузнецова Ю. В. Особенности преподавания правовых дисциплин в сфере интеллектуальной собственности.

В статье исследуется проблематика преподавания правовых дисциплин в сфере интеллектуальной собственности, в частности «Право интеллектуальной собственности», «Приобретение прав интеллектуальной собственности», «Распоряжение правами интеллектуальной собственности и их защита». Предлагается применение методов научного исследования во время преподавания указанных дисциплин. Обращается внимание на прикладной аспект подготовки студентов.

Ключевые слова: научные методы исследования, формально-юридический метод исследования, сравнительно-правовой метод исследования, метод case-study.

Kuznetsova Yu. V. Special features of the teaching of law disciplines on the intellectual property.

In the article are investigated the problems of the teaching of lawful disciplines in the sphere of intellectual property, in particular «Legal frame of intellectual property», «The acquisition of the rights of intellectual property», «Order by the rights of intellectual property and their protection». The application of methods of scientific research during the teaching of disciplines is proposed. Attention to the applied aspect of training students is paid.

Keywords: the scientific methods of study, the formal-juridical method of study, the comparative-lawful method of study, the method case-study.

Постановка проблеми. Інтелектуальна власність – це, безумовно, перспективна галузь у правовій сфері. Однією з можливостей отримання освіти у зазначеній галузі є здобуття кваліфікації 2419.2 «Професіонал з інтелектуальної власності». Міждисциплінарність та комплексність сфери інтелектуальної власності зумовлює певні особливості викладання дисциплін, зокрема і правових. У той же час невелика кількість вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців у сфері інтелектуальної власності, спричиняє недослідженість на науковому рівні окремих аспектів викладання правових дисциплін у сфері інтелектуальної власності. Необхідність набуття необхідного викладацького досвіду та підвищення якості підготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності підвищує актуальність розробки цієї тематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці викладання окремих правових дисциплін приділяли увагу такі науковці: С.І. Присухін (щодо філософії права), А.А. Пухтецька (щодо порівняльного адміністративного права), І.О. Рогальський (щодо медико-правових дисциплін), Л.Р. Тимофєєва (щодо адміністративного права) тощо. Процес викладання правових дисциплін у сфері інтелектуальної власності представлений лише дослідженням

В.В. Пригоди щодо особливостей викладання дисципліни «Право інтелектуальної власності» іноземним студентам [1]. Деякі наковці, а саме Я.Г. Гриньова, Ю.М. Нещеретний, Д.С. Слінько, досліджували загальні питання викладання правових дисциплін. Проте проблематика застосування методів наукового дослідження, а також прикладних аспектів викладання правових дисциплін у сфері інтелектуальної власності не досліджена, що є невиправданим у світлі реформування законодавства у цій сфері.

Метою статті є дослідження особливостей викладання правових дисциплін у сфері інтелектуальної власності, а саме застосування методів наукового дослідження під час викладання, а також прикладних аспектів викладання.

Виклад основного матеріалу. Галузевий стандарт вищої освіти України за спеціальністю специфічних категорій 8.000002 «Інтелектуальна власність» кваліфікації 2419.2 «Професіонал з інтелектуальної власності» передбачає вивчення, серед інших, і таких дисциплін, як «Право інтелектуальної власності», «Набуття прав інтелектуальної власності», а також «Розпорядження правами інтелектуальної власності та їх захист».

Правознавство можна розглядати як науку та як навчальну дисципліну. Водночас при викладанні правових дисциплін вважаємо важливим та доцільним використовувати методологію правової науки. У контексті викладання циклу правових дисциплін у сфері інтелектуальної власності застосовуються міждисциплінарні методи дослідження, зокрема статистичний, конкретно-історичний, метод моделювання тощо.

Велике значення відіграють і спеціально-юридичні методи правової науки. Так, під час викладання правових дисциплін застосовуються формально-юридичний, а також порівняльно-правовий методи дослідження.

Однак особливу роль, на думку багатьох правознавців, відіграє формально-юридичний метод дослідження, який ще має назви догматичного, юридико-технічного, формально-логічного. Він полягає у дослідженні юридичних фактів та юридичних текстів, тлумаченні їх у логічній послідовності з використанням спеціальних юридичних термінів і конструкцій.

Формально-юридичний метод допомагає описати, узагальнити, класифікувати, систематизувати, передати одержане знання ясным, цілком визначеним способом. За допомогою цього методу формулюються категорії та поняття юриспруденції, наприклад: право інтелектуальної власності, ліцензійний договір, промисловий зразок тощо.

У науці зазначається, що формулювання та розкриття юридичних понять, побудова юридичних конструкцій, з'ясування дійсного змісту закону, як один з проявів формально-юридичного методу дослідження, здійснюється певними способами тлумачення правових приписів, а саме:

- філологічним, який полягає в аналізі змісту правових норм за допомогою правил граматики;
- системним, що передбачає з'ясування вимог правових норм залежно від їх місця в системі права та взаємозв'язку з іншими правовими приписами;
- історичним, за допомогою якого встановлюються мотиви, мета та конкретно історичні умови, в яких була прийнята правова норма, її смислове позначення в сучасних умовах;
- логічним, який передбачає з'ясування вимог приписів правових норм за допомогою законів формальної логіки [2, с. 149].

У ході викладання правових дисциплін у сфері інтелектуальної власності формально-юридичний метод дослідження безпосередньо застосовується на кожному занятті, під час виконання всіх видів робіт. Значення формально-юридичного методу підкреслюється тим, що за його допомогою досліджуються першоджерела, або нормативно-правові акти: Конституція України, кодекси, спеціальні закони, підзаконні нормативно-правові акти, а також правові документи – договори, заяви тощо.

Науковець В.В. Пригода, досліджуючи особливості викладання дисципліни «Право інтелектуальної власності», вказує на необхідність вивчення як міжнародних нормативних актів, так і законодавства України та країн походження студентів [1, с. 132]. На наш погляд, виходячи з положень статті 9 Конституції України, відповідно до якого чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною

національного законодавства України [3], вивчення міжнародних договорів є беззаперечним. У той же час, вивчення законодавства країн походження студентів, виходячи з положень галузевого стандарту вищої освіти, є не необхідністю, а можливістю.

Положеннями Конституції України як основного закону закладаються засади правового регулювання суспільних відносин у сфері інтелектуальної власності. Конституцією України встановлено, що громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [3].

У відповідності до цих положень формується вся нормативно-правова база у сфері інтелектуальної власності. Цивільним кодексом України праву інтелектуальної власності присвячено Четверту книгу, положеннями якої урегульовано загальні положення про право інтелектуальної власності, а також урегульовано окремі його інститути – авторське право, суміжні права, право інтелектуальної власності на наукове відкриття, винахід, корисну модель, промисловий зразок, компонування інтегральної мікросхеми, раціоналізаторську пропозицію, сорт рослин, породи тварин, комерційне найменування, торговельну марку, географічне зазначення, а також комерційну таємницю.

По кожному із цих об'єктів інтелектуальної власності органами державної влади розроблено комплекс підзаконних нормативно-правових актів, які на виконання вимог законів України регламентують порядок складання, подання та розгляду заявки на отримання охоронного документа.

На прикладі такого об'єкту інтелектуальної власності як винахід (корисна модель) це можна проілюструвати наступним чином. Суспільні відносини в Україні, пов'язані з правовою охороною винаходів та корисних моделей, регламентовані Законом України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», Паризькою конвенцією про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року, яка є чинною на території України з 25 грудня 1991 року, Договором про патентну кооперацію, підписаним 19 червня 1970 року, який є чинним на території України з 25 грудня 1991 року.

На виконання вимог вищевказаних актів Міністерством освіти і науки України видано накази щодо врегулювання порядку отримання патенту, а саме затверджено Правила складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель, які визначають вимоги до документів заявки на винахід (секретний винахід) та заявки на корисну модель (секретну корисну модель) – наказ від 22.01.2001 № 22 (далі – Наказ МОН № 22); а також Правила розгляду заявки на винахід та заявки на корисну модель, які встановлюють порядок розгляду і проведення експертизи заявок на видачу патентів (деклараційних патентів) на винаходи (секретні винаходи) і деклараційних патентів на корисні моделі (секретні корисні моделі) – наказ від 15.03.2002 № 197 (далі – Наказ МОН № 197).

На відміну від дисципліни «Право інтелектуальної власності», навчальні курси «Набуття прав інтелектуальної власності» та «Розпорядження правами інтелектуальної власності та їх захист» мають практичну спрямованість. Як зазначається Всесвітньою організацією інтелектуальної власності, практичні курси – це невід'ємний елемент підготовки тих фахівців, які бажають згодом займатися практичною роботою, спеціалізуючись у сфері права інтелектуальної власності. Завдання, що виконується за допомогою таких курсів, – надати в розпорядження учнів основні інструменти, які знадобляться їм для практичної роботи в якості спеціаліста по праву інтелектуальної власності в умовах реального життя. Основна увага в рамках курсів цієї категорії приділяється процедурам, пов'язаним з оформленням прав на об'єкти інтелектуальної власності («ведення справ за заявкою») і судових процесів [4].

У курсі «Набуття прав інтелектуальної власності» значна увага приділяється правилам (інструкції) складання документів заявки про видачу охоронного документу на об'єкт

інтелектуальної власності; порядку подання заявки на об'єкт інтелектуальної власності та її розгляду.

У процесі вивчення цих наказів вагоме значення має безпосереднє складання заявки, а також дослідження алгоритму її подання та розгляду. Для опанування цього питання можна запропонувати такий метод навчання як ділові ігри. Суть такої ділової гри полягатиме у складанні заявки однією групою студентів («заявники») та подання її на розгляд другій групі (ДП «Український інститут промислової власності»). Завданням же другої групи буде безпосереднє прийняття заявки до розгляду та прийняття рішення на підставі поданих документів.

Прикладним аспектом цієї гри є застосування відомостей з Державного реєстру патентів України на винаходи. У той же час для складання та подання, а також прийняття та розгляду заявки на винахід треба неодноразово звернутися як до Наказу МОН № 22 та Наказу МОН № 197, так і до приписів Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», на який посилаються ці накази.

Ця ділова гра допоможе формуванню в студентів комунікативних здібностей, самостійності мислення тощо. Завершитися ця ділова гра може підведенням підсумків, де основна увага приділятиметься аналізу одержаних результатів, найбільш значущих для практики, або, як варіант, може бути присвячена аналізу перебігу всієї гри.

Дослідниця Л.Р. Тимофєєва, висуваючи пропозиції по організації та проведенню гри, пропонує розподіляти ролі у групі (координатор-доповідач, оформлювач, методолог, аналітик) [5, с. 253]. Цей підхід, на наш погляд, є доцільним при великій кількості студентів у групі. У протилежному випадку це не сприятиме груповій роботі.

Метод конкретних ситуацій (метод *case-study*), заснований на навчанні шляхом розв'язання конкретних задач-ситуацій (розв'язок кейсів), найбільш підходить до навчальної дисципліни «Розпорядження правами інтелектуальної власності та їх захист», у рамках якої вивчаються, зокрема, форми та способи захисту прав інтелектуальної власності.

Досліджуючи роль і значення проблемного навчання в процесі викладання правових дисциплін, Я.Г. Гриньова та Ю.М. Нещеретний підкреслюють, що важливим методом проблемного навчання є практичні завдання (задачі, проблемні ситуації) правового характеру. Особливість їх полягає в тому, що вони мають комплексний характер, і для того, щоб їх вирішити, потрібно звернутися, зазвичай, не до одного нормативно-правового акта, а іноді й до судової практики, що дозволяє позитивно вплинути на засвоєння декількох тем [6, с. 26].

Так, конкретними задачами з цієї дисципліни є фабули конкретних судових справ, рішення по яких викладено у Єдиному державному реєстрі судових рішень у порядку загального доступу. Метою цієї форми роботи є як застосування студентами приписів законодавства, якими врегульовано ці питання, так, водночас, і дослідження судової практики з розгляду спорів щодо об'єктів інтелектуальної власності.

С.В. Васильєв називає метод аналізу й узагальнення судової практики одним із спеціальних методів дослідження джерел права. На його думку, саме судова практика є своєрідним критерієм, індикатором необхідності перетворень у тій чи іншій сфері правового регулювання [7, с. 127]. У той же час, зважаючи на зміни в системі правової охорони та правового захисту інтелектуальної власності в Україні, дослідження судової практики є актуальним.

Практичне значення має і метод дискутування у процесі вивчення навчальних дисциплін. Останній час ґрунтовно реформується законодавство у сфері інтелектуальної власності. Важливу роль у навчальному процесі відіграє дослідження проектів нормативно-правових актів. Зокрема, на розгляді Верховної Ради України знаходяться проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони інтелектуальної (промислової) власності» (реєстр. № 5699 від 23.01.2017 р.) та проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо врегулювання питань авторського права і суміжних прав» (реєстр. № 7539 від

01.02.2018 р.). Хоча законопроекти ще не є нормою права, а лише можливий варіант його розвитку, їх дослідження у системі з пояснювальною запискою та порівняльною таблицею законопроекту з діючим законодавством дає змогу зрозуміти тенденції розвитку правового регулювання, а також мотиви законодавця під час формулювання певної норми.

У свою чергу, сама правова природа законопроекту – це модель розвитку правовідносин, тобто яскравий приклад застосування на законодавчому рівні методу моделювання, який, як зазначають науковці Н.М. Пархоменко та С.М. Легуша, полягає у створенні, на основі вивчення державно-правових явищ і процесів, їх ідеальних моделей [2, с. 148].

І.В. Гаращук та О.В. Петришин, досліджуючи порівняльно-правовий метод, виокремлюють стислий перелік правил, якими, на їхню думку, доцільно користуватися при проведенні порівняльно-правових досліджень. Це, зокрема: правильний вибір об'єктів порівняльного аналізу і коректна постановка цілей, обумовлених його природою і потребами суб'єкта порівняльного правознавства; проведення правового порівняння на різних рівнях, з використанням методів системного, історичного, логічного аналізу, аналогії для з'ясування як внутрішніх зв'язків і залежностей в рамках порівнюваних правових систем, їхніх окремих елементів, так і їхнього розвитку в контексті конкретної держави і суспільства; правильне визначення ознак порівнюваних правових явищ, норм, інститутів тощо, встановлення суспільних і державних завдань, вирішення яких зумовило їх появу і розвиток; виявлення ступеня подібності та відмінностей юридичних понять і термінів, які використовуються у правових системах, актах тощо, які порівнюються [8, с. 62] тощо.

Порівняльно-правовий метод відіграє важливу роль у викладанні правових дисциплін, оскільки може бути покладений в основу як практичних занять, так і самостійної роботи студентів. Визначення викладачем об'єктів та критеріїв порівняння сприяє дослідженню студентами проблемних питань курсу у компаративному аспекті, стимулює їх до формулювання самостійних висновків.

Висновки. Застосування формально-юридичного та порівняльно-правового методів дослідження у процесі викладання сприяє реалізації такого принципу освітньої діяльності як науковий характер освіти. Особливе значення навчальних дисциплін «Набуття прав інтелектуальної власності» та «Розпорядження правами інтелектуальної власності та їх захист» підкреслює їхній прикладний аспект, бо саме застосування умінь на практиці надає цінності здобутим теоретичним знанням. Застосування ділових ігор, методу конкретних ситуацій (метод *case-study*), методу аналізу й узагальнення судової практики, методу дискусування сприяє набуттю практичних навичок студентів як майбутніх професіоналів.

Список використаних джерел:

1. Пригода В.В. Особливості викладання дисципліни «Право інтелектуальної власності» іноземним студентам. *Наукові записки [Національного педагогічного університету ім. М.П. Драгоманова]. Серія : Педагогічні та історичні науки*. 2013. Вип. 110. С. 132–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzped_2013_110_21
2. Пархоменко Н.М., Легша С.М. До визначення змісту окремих методів теорії держави і міжнародного права. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2007. Вип. 13. С. 144–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdau_2007_13_25
3. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Intellectual Property Teaching in Countries in Transition. WIPO, 2013. URL: http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_transition_7.pdf
5. Тимофєєва Л.Р. Використання сучасних методів навчання при викладанні дисципліни «Адміністративне право». *Правове регулювання економіки*. 2013. Вип. 13. С. 250–256. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre_2013_13_52
6. Гриньова Я.Г., Нещеретний Ю.М. Роль і значення проблемного навчання в процесі викладання правових дисциплін. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «Засоби навчальної та науково-дослідної роботи»*. 2011. Вип. 36. С. 24–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpu_zntndr_2011_36_6

7. Васильєв С.В. Загальноправові та спеціальні методи дослідження джерел цивільного процесуального права. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3. С. 123–128. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2013_3_19

8. Гарашук І.В., Петришин О.О. Порівняльно-правовий метод у дослідженні місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 54–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2015_29_7

*** Кузнецова Юлія Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри економічної теорії та підприємництва ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет».**

Стаття надійшла до редакції 30 травня 2018 р.

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.98

Ігор Качур *

ДО ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ В
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті висвітлені проблемні питання використання інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. Вказано на недостатнє дослідження цього інституту, законодавче ототожнення його із публічно-правовим спором. Наголошено на важливості адміністративної справи для виникнення правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Висловлено авторське бачення напрямів удосконалення цього інституту в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративна справа, інститут адміністративної справи, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, суд, Кодекс адміністративного судочинства України.

Качур И. А. К вопросу об усовершенствовании института административного дела в административном судопроизводстве Украины.

В статье освещены проблемные вопросы использования института административного дела в административном судопроизводстве Украины. Указано на недостаточное исследование этого института, законодательное отождествление его с публично-правовым спором. Отмечена важность административного дела для возникновения правоотношений в сфере административного судопроизводства. Высказано авторское видение направлений усовершенствования этого института в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное дело, институт административного дела, административное судопроизводство, публично-правовой спор, суд, Кодекс административного судопроизводства Украины.

Kachur I. A. On the issue of improvement the institute of administrative case in the administrative legal proceeding of Ukraine.

The article deals with the problematic issues of using the institute of administrative case in the administrative legal process of Ukraine. It is indicated inadequate study of this institution, legislative identification of it with a public-law dispute. The importance of the administrative case for the emergence of legal relations in the field of administrative legal proceedings is emphasized. The author's vision of directions of improvement of this institute in administrative legal proceedings is expressed.

Keywords: administrative case, institute of administrative cases, administrative legal proceeding, public legal dispute, court, Code of the administrative legal proceeding of Ukraine.

На виконання конституційних приписів про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України) спрямовані реформаційні процеси в державі, зокрема, й у сфері адміністративного судочинства. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції України).

Оновлення законодавчих підходів до здійснення адміністративного судочинства супроводжується концептуальними напрацюваннями не лише практичного характеру, а й

науковими здобутками у сфері процесуального права, здатними забезпечити гармонізацію та уніфікованість процесуальних норм на шляху реалізації судової реформи в країні.

Ефективність судового процесу, дотримання його стадійності й розумних строків розгляду та вирішення публічно-правових спорів, розв'язання проблемних питань, що при цьому виникають, залежать від ряду об'єктивних і суб'єктивних чинників, серед яких формування теорії адміністративного судочинства (адміністративного процесу) із притаманними їй правовими категоріями та інститутами, а також урахування загальнотеоретичних надбань процесуального права.

Важливим правовим інститутом адміністративного судочинства є інститут адміністративної справи, адже саме з ним пов'язані правовідносини, що виникають і розвиваються при судовому захисті прав, свобод та інтересів особи у публічно-правовій сфері. Саме адміністративна справа рухається стадіями судового процесу – до вирішення завдань адміністративного судочинства.

Відсутність комплексних наукових напрацювань у теоретико-праксіологічному аспекті щодо інституту адміністративної справи є правовою прогалиною, яка потребує усунення. Це актуалізує вивчення цього правового інституту.

Оновлення положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1], попри певну критику окремих з них, призвело до певного «затишшя» й очікування. Це пов'язано не лише із законодавчими новелами процесуального характеру, а й з реорганізацією судової системи в цілому, із трансформацією вищої судової інстанції в адміністративному судочинстві. Під час семінарів, круглих столів, інших публічних заходів з питань застосування положень КАС України обговорюються особливості і специфічні риси нових інститутів адміністративного судочинства та об'єктивно лише окреслюються деякі правозастосовні проблеми або ризики їх виникнення. Значна частина практиків вважає, що найбільш критичні проблемні питання адміністративного судочинства усунені в новому КАС, а для висновків щодо ефективності оптимізованого процесу потрібен час. У зв'язку з цим відсутні будь-які роз'яснення з боку вищої судової інстанції та узагальнення щодо порядку розгляду та вирішення публічно-правових спорів за правилами оновленого адміністративного судочинства.

Із публікацій, розміщених на офіційних сайтах Верховного Суду та деяких окружних адміністративних судів, випливає, що судді в цілому підтримують новели адміністративного судочинства [2; 3]. Разом з тим, вченими і деякими практикуючими юристами висловлюються певні думки стосовно можливих правозастосовних ризиків тих чи інших положень адміністративного судочинства. Наприклад, сумнівим називають «застосування прецедентного права (типових і зразкових справ)», що, на думку деяких громадських експертів, не відповідає принципам континентального європейського права, за якими побудовано правову систему України [4]. З іншого боку, критикується твердження щодо швидкого розгляду великої кількості однотипних справ, оскільки, по-перше, передача зразкової справи до Верховного Суду, вирішення питання щодо відкриття по ній провадження та її безпосередній розгляд вимагають чимало часу; по-друге, передбачено можливість зупинення провадження у таких справах до вирішення зразкової справи (ст. 291 КАС) [5]. Наголошується на необхідності приведення категорій справ, визначених у ч.ч. 2, 4 ст. 22 КАС до єдиної інстанційної юрисдикції Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, а також на узгодженні ст. 22 зі ст.ст. 266, 273 КАС, що визначають особливості позовного провадження по даним категоріям справ, та із ч. 3 ст. 293 Кодексу, якою передбачено, що Велика Палата Верховного Суду переглядає як суд апеляційної інстанції судові рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції [6].

У цілому проведенням аналізом встановлено, що в контексті досліджуваного інституту адміністративної справи найбільш обговорюваними і проблематичними визнаються такі пов'язані інститути, категорії і поняття: підсудність, спрощене позовне провадження, касаційне оскарження судових рішень, оціночні поняття, податкові спори.

Так, у межах спільної наради суддів Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду, за участю голів апеляційних та окружних адміністративних судів

(січень 2018 р. [7]), до найпоширеніших проблем нового Кодексу, з поміж іншого, віднесено: підсудність (на думку Голови Касаційного адміністративного суду М. Смоковича, законодавець залишив певну невизначеність, зазначивши можливість інших судів (не лише адміністративних) розглядати публічно-правові спори у випадках, визначених законодавством, тому в даному випадку корисними стануть правові позиції Верховного Суду, прийняті з даних питань); розподіл усіх видів проваджень в адміністративному процесі на чотири групи: письмове, загальне, спрощене та провадження у типових та зразкових справах (суддя Тернопільського окружного адміністративного суду А. Жук). Голова Касаційного адміністративного суду наголосив, що низка питань процесуального характеру потребує вирішення, і уже Касаційним адміністративним судом в складі Верховного Суду було підготовлено відповіді на 99 питань, надісланих суддями з областей для обговорення та надання роз'яснень. Водночас, М. Смокович зауважив, що Верховний Суд не надаватиме офіційні роз'яснення з питань застосування законодавства, оскільки це може розцінюватися тиском на суддів. Правові позиції Верховного Суду висвітлюватимуться в його рішеннях [7].

Питання залишення підсудності місцевим загальним судам в адміністративних справах обговорюється в Центрі суддівських студій. Так, на думку судді у відставці, професора С. Штогуна, «визначення підсудності справ у адміністративному судочинстві є таким складним і заплутаним, що потребує постійного наукового і практичного аналізу. Ця проблема породжує не тільки тяганину для сторін, а й небажані наслідки для самих суддів» [8].

Дискусійним називають п. 4 ст. 22 КАС, який «робить Верховний Суд судом першої інстанції для справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради, Президента, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів», зважаючи на щорічну кількість таких справ в межах 400–500 справ [9]. А головну проблему тут вбачають у відсутності касаційного перегляду, що суперечить п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України (схожі погляди висловлюються адвокатами [5] і суддями [8]). Передання інстанційної юрисдикції від Великої Палати Верховного Суду до Верховного Суду, на думку експертів, «усуне суперечності між ст. 129 Конституції України, ст. 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», сприятиме забезпеченню прав осіб на судовий захист, ефективності судочинства та розгляду справ у розумні строки, надасть можливість реального втілення мети створення Великої палати Верховного Суду в частині реалізації її повноваження щодо забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами» [6].

Також звертається увага на відсутність законодавчого закріплення критеріїв віднесення справ до малозначних і критеріїв визначення типових справ [9].

Кодекс, на думку Н. Кучерук, не конкретизує, що слід розуміти під такими поняттями, як «питання права, що має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики», «справа, що має виняткове значення для учасника справи» (ст. 328 КАС): «через це можуть виникнути ситуації, коли аналогічні справи будуть переглядатися у касаційному порядку в залежності від складу суду, а не наявності законних підстав для такого перегляду» [5].

Розглядаючи законодавче закріплення спрощеного позовного провадження, С.О. Короед небезпідставно стверджує, що у переліку питань, які суд зобов'язаний врахувати, приймаючи рішення про таке провадження (ст. 257 КАС), не враховано такий матеріально-правовий критерій, як пріоритет швидкого вирішення справи: «при розгляді ряду адміністративних справ дискреційні повноваження адміністративного суду на власний розсуд застосовувати спрощене позовне провадження істотно обмежені, що не відповідає правовій природі такого спрощення, обмежує дію процесуальної економії та засаду пропорційності і створює адміністративному суду перешкоди в досягненні завдання адміністративного судочинства» [10, с. 141]. Автор, називаючи позитивним моментом упровадження у вітчизняне адміністративне судочинство європейських правил прискорення судового розгляду, слушно пропонує «уповноважити суддю (який має нести персональну відповідальність за результати вирішення справи, із забезпеченням сторонам права на

апеляційне оскарження) самостійно визначати категорію адміністративної справи, її складність і предмет спору (характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо), з метою прийняття рішення про її розгляд в порядку спрощеного позовного провадження та самостійно визначати порядок здійснення провадження з урахуванням принципу пропорційності та завдання адміністративного судочинства» [10, с. 142].

У дисертаціях 2017 року, наближених до тематики цього дослідження, розглядаються такі категорії спорів: оскарження нормативно-правових актів [11], податкові спори [12; 13], за участю іноземців та осіб без громадянства [14], за участю органів внутрішніх справ [15], пов'язані із виконанням рішень суду [16], а також інститут скороченого і спрощеного провадження [17; 18].

Разом з тим, більшість дисертаційних робіт цього періоду не враховують оновлені положення КАС України і навіть не аналізують існуючий на той момент проект Кодексу, що певною мірою вплинуло і на висновки та пропозиції дослідників, зокрема, й стосовно удосконалення порядку розгляду тих чи інших категорій публічно-правових спорів, попри виокремлення проблемних питань відповідної сфери.

В окремих монографічних роботах серед напрямів удосконалення порядку розгляду тих чи інших категорій публічно-правових спорів є слушні пропозиції, деякі з яких враховані і в оновлених приписах КАС. Так, переконливою названо пропозицію С.В.Безпалька про запровадження оперативних способів повідомлення сторін про час та місце розгляду адміністративним судом справ у спорах, що виникають у зв'язку із виконанням рішення суду, оскільки «така пропозиція є своєчасною в світлі спроби впровадження в Україні електронного судочинства та з урахуванням розвитку новітніх технологій», а також підтримано автора з приводу скасування обов'язку позивача сплачувати судовий збір при оскарженні до суду рішення, дій чи бездіяльності органу державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення по адміністративній справі, адже дійсно такий стан законодавства обумовлює необхідність подвійної сплати судового збору задля забезпечення захисту одного права [19].

Однак прослідковується тенденція мінімального урахування наукових пропозицій у законотворчій діяльності. За даними досліджень, які щорічно проводяться Інститутом законодавства Верховної Ради України [20; 21], 90 % дисертацій містять конкретні пропозиції щодо удосконалення правил здійснення адміністративного судочинства. Але лише деякі з них знаходять відображення в законі (законопроекти). Віддаленість законотворчої діяльності від наукової, як зауважує А.О.Черникова, вкрай негативно впливає на ефективність нормативно-правової бази, зумовлює прогалини і колізії, знижує якість нормопроєктування, призводить до безсистемності внесення змін і доповнень до законодавчих актів [22, с. 163].

Так, при оновленні КАС України не враховано пропозиції дослідників щодо: виборчих спорів (М.І. Смокович), особливостей оскарження нормативно-правових актів (Я.С. Рябченко), розгляду справ за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства (М.М. Аракелян), розширення системи обов'язків суддів адміністративних судів (С.С. Лаптев); не враховані також пропозиції членів Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді (далі – ВАС України) стосовно напрямів удосконалення адміністративного судочинства, що періодично висловлювалися у наукових публікаціях на офіційному сайті цього суду (URL: <http://www.vasu.gov.ua>); не враховані роз'яснення, що містяться у Листах ВАС України, окремі з яких доцільно було б закріпити на законодавчому рівні задля уникнення подальших рекомендацій судам з приводу алгоритму (порядку) їх дій, зокрема, при розгляді і вирішенні різних категорій публічно-правових спорів.

Варто зазначити, що і законотворча діяльність після ухвалення змін до Кодексу адміністративного судочинства не є активною. Усі законопроекти, які вносилися до жовтня 2017 року на розгляд парламенту, знято з розгляду. Нині у Верховній Раді України (станом на 01.05.2018 р.) зареєстровано два законопроекти: про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо удосконалення механізмів судового розгляду) (реєстр. № 7414 від 19.12.2017 р.) і про внесення змін до Кодексу адміністративного

судочинства України (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження) (реєстр. № 8031 від 09.02.2018 р.).

Метою першого законопроекту декларовано: «зменшити значну кількість оціночних понять в процесуальному законодавстві, довільне тлумачення яких може призвести до зловживання судом повноваженнями; не допустити безпідставний вжиток судами заходів примусу через «зловживання правом», визначити, що є «зловживання правом»; визначення чітких критеріїв процесуальної діяльності суду під час розгляду справ; зменшення корупційного ризику шляхом обрання складу колегії суддів, які розглядають конкретні справи, Єдиною інформаційно-телекомунікаційною системою, відмова від діяльності постійних колегій; удосконалення процедури оцінки доказів судом на предмет їх належності і допустимості; удосконалення строків, їх чітка регламентація; недопущення обмеження прав позивача шляхом зобов'язання внести на депозитний рахунок суду грошову суму для забезпечення можливого відшкодування майбутніх витрат відповідача на професійну правничу допомогу та інших витрат, які має понести відповідач у зв'язку із розглядом справи; доступність суду, який розглядатиме справи з питань інтелектуальної власності» [23]. Пропоновано зміни у визначенні поняття «справа незначної складності», нова редакція ст. 12 КАС (Форми адміністративного судочинства), визнання оцінки доказів стадією судового розгляду та інші процесуальні уточнення, в основному, стосовно статусу учасників судового процесу.

У пояснювальній записці до другого законопроекту йдеться про таке: «деякі із нововведень можуть поставити під сумнів незалежність та об'єктивність судового розгляду, і мати наслідком збільшення корупційних ризиків при прийнятті судом рішення у тому чи іншому адміністративному провадженні. Зокрема, мова йде про запроваджений інститут постійних колегій суддів. Так, до прийняття вказаного вище Закону, всі судді колегії призначалися автоматизованою системою з урахуванням низки критеріїв: перебування у відраженні (відпустці), на лікарняному, коефіцієнт навантаження конкретного судді, диференціація за складністю справи тощо. Зміна порядку формування колегії навряд чи зможе врахувати всі ці критерії. Змінами до Кодексу адміністративного судочинства України також встановлено підстави для передачі судом, який розглядає справу у касаційному порядку, справи на розгляд, зокрема, об'єднаної палати Верховного Суду у разі виникнення необхідності відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду. Так, є безпідставним створення проміжної ланки – об'єднаних палат, які тільки розширюють та ускладнюють структуру Верховного Суду. За необхідності відступу від висновків за певних підстав такі справи повинні розглядати Велика Палата, що сприятиме, в тому числі, забезпеченню єдності судової практики» [24]. У зв'язку з цим, пропонується запровадити інститут преюдиційного запиту, покликаний, на думку авторів проекту, реалізувати принцип процесуальної економії, оскільки дозволить зменшити ризик направлення справи на повторний розгляд; а також пропонується уніфікувати касаційне провадження. Серед конкретних пропозицій цього законопроекту, дотичних до інституту адміністративної справи, є такі: (1) визначення адміністративної справи як «переданого на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору, віднесеного статтею 19 цього Кодексу до юрисдикції адміністративних судів», а також виключення з Кодексу поняття «публічно-правовий спір» (ст. 4) (у визначеннях різновидів адміністративних справ уточнення не пропонуються, хоча в п. 2 ч. 3 ст. 328 КАС справи незначної складності замінено на малозначні справи); (2) уточнення щодо складу суду, уповноваженого розглядати адміністративні справи; (3) виключення обмежень щодо моменту вступу у справу третіх осіб; (4) можливість врегулювання спору за участю судді у всіх без виключення адміністративних справах; (5) запровадження нового – преюдиційного провадження (р. II-1) із поділом на стадії і закріпленням порядку його здійснення Великою Палатою Верховного Суду та ін.

У цілому, на нашу думку, удосконалення інституту адміністративної справи вбачається у:

(1) розвитку теорії адміністративного судочинства, відповідні поняття якої потребують науково-методологічного обґрунтування (розробки понятійного апарату),

зокрема: (а) розширення поглядів на інститут адміністративної справи (неототожнення адміністративної справи із публічно-правовим спором) та його складові елементи з онтологічної і гносеологічної точок зору; (б) чіткого визначення змістовного наповнення правових категорій «адміністративний процес», «адміністративна юрисдикція», «порядок провадження у справі», «стадії судового процесу»; (в) встановлення моменту виникнення адміністративної справи; (г) з'ясування ознак адміністративної справи та її предмету; (г) відмежування «виду адміністративної справи» і «категорії спору», критеріїв розмежування, підстав класифікації адміністративних справ; (д) визначення ознак (критеріїв) специфіки позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ, що зумовлюють особливий порядок їх розгляду і вирішення;

(2) законодавчому врегулюванні таких аспектів використання інституту адміністративної справи як: (а) визначення понять «адміністративна справа», «складні адміністративні справи», «термінові адміністративні справи; (б) уточнення поняття «типові адміністративні справи», переліку стадій судового процесу, правової природи врегулювання спору за участю судді; (в) віднесення відновлення втраченого судового провадження до форм адміністративного судочинства; (г) виокремлення серед завдань адміністративного судочинства швидкого розгляду адміністративної справи;

(3) доцільності запозичення деяких законодавчих положень окремих зарубіжних країн при розробці теоретико-практичних засад інституту адміністративної справи.

Висновки. Отже, підсумовуючи розгляд напрямів удосконалення інституту адміністративної справи, слід зазначити, що попри прогресивне оновлення закону у сфері адміністративного судочинства, високу оцінку його положень як вітчизняними, так і міжнародними експертами, практиками, представниками наукової спільноти, можна виокремити ряд дискусійних, неврегульованих питань, сумнівно-ризикованих законотворчих підходів, які потребують подальшого вивчення з урахуванням правозастосовних здобутків і пропозицій вчених. Окрім того, не слід забувати про суб'єктивний чинник, що впливає на правильність правозастосування і залежить від суддівського розсуду, професіоналізму, належного сприйняття оновлених положень закону у сфері адміністративного судочинства та використання інституту адміністративної справи. Тому на часі залишається узагальнення судової практики, з'ясування проблемних питань у ній, роз'яснення шляхів їх вирішення, спираючись на правову позицію вищої судової інстанції.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (із змінами і доповненнями). URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/>
2. Коновалова А. Співвідношення повноважень Касаційного адміністративного суду та Великої палати Верховного Суду за нормами нового КАСУ. URL: <https://aequo.ua/>
3. Стрелец Т. Судебная реформа: зачем нужны типичные и образцовые дела. *Судово-юридична газета*. 4 жовтня 2017 р. URL: <http://www.vasu.gov.ua/publikazii/>
4. Неганов В. Як прийняття нових процесуальних кодексів посилює владу Президента. URL: https://lb.ua/blog/victor_neganov/371805.html
5. Кучерук Н. Адміністративна касація за новим КАСУ. *Юридична газета*. 2017. URL: <http://radako.com.ua/news/>
6. Епель О. Порядок розгляду окремих категорій справ за новим кодексом адміністративного судочинства України, шляхи вдосконалення. URL: <http://n-auditor.com.ua/uk>
7. Новий Кодекс адміністративного судочинства: позиція суддів Верховного Суду з проблемних питань. URL: <http://ukrainepravo.com/judicial>
8. Штогун С. Центр суддівських студій. URL: <http://www.judges.org.ua/dig14204.htm>
9. *Закон і бізнес*. № 17–18 (1315–1316). 01.05–12.05.2017.
10. Коройд С.О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 2. С. 138–142. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2017/2/29.pdf>
11. Лазнюк Є.В. Проведення в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2017. 20 с.

12. Малярчук І.А. Проведення у справах з податкових спорів в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 20 с.
13. Мінаєва К.В. Звернення до суду як повноваження органу доходів і зборів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 20 с.
14. Коваль В.О. Захист прав, свобод та законних інтересів іноземців та осіб без громадянства в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 16 с.
15. Шалагінова А.В. Розгляд адміністративним судом спорів за участю органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 20 с.
16. Безпалько С.В. Правові засади вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 19 с.
17. Завальнюк І.В. Спрошене провадження в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 22 с.
18. Кузнецов Д.В. Скорочене провадження в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2017. 20 с.
19. Литвин Н.А. Відгук офіційного опонента на дисертаційну роботу Безпалько Сергія Вікторовича «Правові засади вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду». URL: http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/vid%20Litvin.pdf
20. Правова наука та законодавча практика: аналіз дисертаційних досліджень (2012–2015). Випуск 5. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. 237 с.
21. Правова наука та законодавча практика: аналіз дисертаційних досліджень (2016). Випуск 6. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 537 с.
22. Черникова А.О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 225 с.
23. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо удосконалення механізмів судового розгляду) : проект Закону України (реєстр. № 7414 від 19.12.2017 р.). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/>
24. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження) : проект Закону України (реєстр. № 8031 від 09.02.2018 р.). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/>

** Качур Ігор Анатолійович – здобувач Київського міжнародного університету.*

Стаття надійшла до редакції 8 травня 2018 р.

УДК 342.95

Микола Самбор *

НЕЗАКІНЧЕНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ (ПРОСТУПОК) ЯК МОЖЛИВА ПІДСТАВА ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті розглядаються теоретичні та практичні аспекти можливості застосування адміністративної відповідальності за незакінчене адміністративне правопорушення. Досліджуються питання нормативно-правового регулювання незакінченого адміністративного правопорушення в Україні та інших зарубіжних країнах, а також відповідні наукова доктрина та правозастосовна практика.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, незакінчене правопорушення, адміністративна відповідальність.

Самбор Н. А. Незаконченное административное правонарушение (проступок) как возможное основание для административной ответственности.

В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты возможности применения административной ответственности за неоконченное административном

правонарушении. Исследуются вопросы нормативно-правового регулирования незаконченного административного правонарушения в Украине и других зарубежных странах, а также соответствующие научная доктрина и правоприменительная практика.

Ключевые слова: административное правонарушение, незаконченное правонарушение, административная ответственность.

Sambor M. A. Unfinished administrative offense (misdemeanor) as a possible basis for administrative liability.

The article deals with the theoretical and practical aspects of the possibility of applying administrative liability for an incomplete administrative offense. The regulatory-legal aspect of the settlement of unfinished administrative offenses in Ukraine and abroad, as well as scientific doctrine and law-enforcement practice is researched.

Keywords: administrative offense, unfinished offense, administrative responsibility.

Правозастосовна практика виявляє ряд прогалин, колізій діючого законодавства. Очевидно, що узагальнення такої практики має стати підґрунтям для розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо внесення змін до законодавства в інтересах забезпечення прав, свобод та інтересів осіб. Необхідність заповнення таких прогалин, усунення колізій, зокрема у законодавстві про юридичну відповідальність, є надзвичайно важливим завданням, оскільки безпосередньо пов'язане із застосуванням заходів державного примусу, що призводить до обмеження або позбавлення особи її прав, свобод та інтересів. Надзвичайно актуальним це стає в умовах, коли вирішується питання про законність застосування заходів адміністративної відповідальності.

У цьому контексті важливим є дослідження закінченої чи незакінченої дії, яка легально визнається / не визнається як адміністративне правопорушення. Розв'язуватися це питання може не лише на рівні правозастосовної практики, а й завдяки ухваленню загальноприйнятої суспільної моделі розуміння адміністративного правопорушення, його стадій вчинення, яка може знайти своє вираження виключно у позитивній нормі права, ухваленій у встановленому легальному порядку, тим самим легалізуючи той чи інший підхід, а також забезпечуючи легітимність ухвалених рішень (постанов) у справах про адміністративні правопорушення.

Дослідженню питань адміністративно-деліктного права та окремих його аспектів присвятили свої праці В. Бевзенко, О. Дугенець, О. Захаров, Т. Коломоєць, В. Колпаков, С. Ревіна та багато інших науковців. Разом із цим у юридичній теорії та практиці залишається ряд невирішених питань, пов'язаних із обґрунтуванням та застосуванням адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення (проступки) на різних стадіях їх вчинення.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці та практиці досить поширені ідеї про реформування адміністративної відповідальності, включаючи системне оновлення КУпАП [6, с.157]. У той же час не так вже й часто у колах науковців та законотворців порушуються питання щодо можливості та доцільності застосування адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення (за виключенням правопорушень на транспорті), що не є закінченими з огляду на їх склад.

На жаль, до сьогодні питання закінченого та незакінченого адміністративного правопорушення (проступку) не знайшли належного наукового розв'язання, як наслідок, відсутні й законодавчі ініціативи, спрямовані на усунення прогалин законодавства, пов'язаних із встановленням закінченого чи незакінченого проступку.

Метою статті є з'ясування наявності правових підстав для застосування адміністративної відповідальності на стадії незакінченого адміністративного правопорушення (проступку).

С.М. Ревіна та О.Л. Захаров вважають, що в адміністративному праві відсутній інститут незакінченого адміністративного правопорушення і, природно, відсутні такі поняття, як «замах на адміністративне правопорушення», «готування до вчинення адміністративного

правопорушення», що робить такі протиправні діяння безкарними [15, с. 15]. З такою точкою зору погоджуємося частково, оскільки вважаємо, що у теорії адміністративно-деліктного права, як галузі права, такий інститут існує (наскільки він розроблений – це вже інше питання), а от у адміністративно-деліктному законодавстві він дійсно відсутній.

В.К. Колпаков зазначає, що діяння з ознаками адміністративного делікту може бути закінченим і незакінченим (перерваним з тих чи інших причин). Але на відміну від кримінального законодавства, КУпАП не містить у загальній частині статей (аналогічних статтям КК 13 «Закінчений та незакінчений злочини», 14 «Готування до злочину» і 15 «Замах на злочин»), які б у нормативному порядку визначали поняття «закінчений проступок» і передбачали за таке діяння адміністративну відповідальність. Із цього слідує, що в адміністративно-деліктному законодавстві відсутнє загальне правило щодо визнання адміністративним проступком навмисного діяння щодо створення умов для вчинення протиправних дій. Тому сама конструкція «закінчене правопорушення» не є коректною, оскільки дії, що співвідносяться з цим поняттям (як його розуміє кримінальне право), складу адміністративного проступку не утворюють [13, с. 252]. Таким чином, В.К. Колпаков підкреслює, що під час аналізу об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення (делікту) остання може характеризуватися закінченим або незакінченим діянням. Поряд із цим науковець не заглиблюється у причини незакінченості діяння, оскільки з точки зору норм позитивного права, що містяться у КУпАП, останні взагалі не формулюють склад адміністративного правопорушення за незакінчене правопорушення, а тому подальша дискусія з даного приводу є лише полемікою.

І. Долгіх вказує на те, що насправді подібна прогалина у законодавстві сприяє тому, що особи, які вчинили правопорушення, але не зуміли довести їх до кінця з незалежних від них причин, уникають відповідальності, що в кінцевому результаті не сприяє досягненню цілей адміністративної діяльності органів виконавчої влади [16]. Звісно, інститут незакінченого адміністративного правопорушення є невід'ємною складовою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у теорії адміністративно-деліктного права, оскільки характеризує протиправне діяння.

Є.В. Кириленко зазначає, що головною та невід'ємною ознакою адміністративного проступку є протиправне діяння. Воно має місце у всіх без винятку складах правопорушення, незалежно від їх виду. На відміну від кримінального права, в теорії адміністративного права шкідливі наслідки та причинний зв'язок між діянням і цими наслідками, на думку багатьох науковців, є факультативними ознаками об'єктивної сторони складу правопорушення. Це пояснюється тим, що більшість адміністративних проступків не тягнуть за собою ніяких матеріальних негативних наслідків, а є скоріше порушенням певних встановлених законом правил, або невиконанням та неналежним виконанням покладених на особу обов'язків [12, с. 220]. Не можемо погодитися з таким доктринальним поглядом на адміністративне правопорушення та підставу його відмежування від злочину. І адміністративне правопорушення (проступок), і злочин – це порушення встановлених у суспільстві правил, однак наслідки такого порушення можуть бути суспільно небезпечними у разі злочину, або суспільно шкідливими у разі адміністративного правопорушення. Разом із цим, за будь-яких обставин ключовим елементом об'єктивної сторони адміністративного правопорушення є саме діяння (дія чи бездіяльність), яке порушує встановлені у суспільстві правила, і яке передбачається нормою закону як адміністративне правопорушення. Крім того, не можна категорично стверджувати про відсутність причинно-наслідкових зв'язків між діянням та наслідком, про що говорить Є.В. Кириленко, особливо гостро це зачіпає адміністративні правопорушення з матеріальним складом, хоча такий зв'язок має місце і з усіченим чи формальним складом правопорушення.

Важливим є розуміння закінченості діяння, у наслідок якого порушуються встановлені правила. Тож виникає питання стадії вчинення адміністративного правопорушення, а саме наявності у фактичному діянні всіх елементів об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, адже саме склад правопорушення дозволяє охарактеризувати діяння та співвіднести його із викладеним у законі абстрактним поняттям правопорушення.

Правопорушення слід вважати закінченим, якщо діяння має всі ознаки складу, передбаченого відповідною нормою Особливої частини [7, с. 79] КУпАП, на здійснення якого вказує форма вини правопорушника.

Є.В. Кириленко зазначає, що діяння, як ознака об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, може бути закінченим та незакінченим. Порівняно з кримінальним законодавством, в адміністративному немає нормативно закріпленого загального правила про відповідальність за підготовку або замах на правопорушення. Однак у деяких статтях окремо встановлено відповідальність за незакінчені дії. Наприклад, стаття 185-2 «Створення умов для організації і проведення з порушенням встановленого порядку зборів, зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій» [12, с. 220]. Вважаємо, що наведений приклад незакінченого діяння, що становить склад адміністративного правопорушення, – некоректний. На користь цього свідчить те, що норма позитивного права встановлює відповідальність за закінчене діяння, що полягає у створенні певних умов. Разом із цим, адміністративна відповідальність за вказаною статтею настає виключно, якщо вчинене діяння забезпечило проведення зборів, мітингів, вуличних походів чи демонстрацій з порушенням встановленого порядку, тобто обов'язковою умовою є причинно-наслідковий зв'язок між діянням – створенням умов, та наслідком – проведенням зборів, мітингів, вуличних походів чи демонстрацій з порушенням встановленого порядку. Разом із цим, якщо діяння, пов'язане зі створенням умов, було вчинено, однак наслідок – проведення вказаних форм мирних зібрань, відбулося без порушень встановленого порядку проведення таких заходів, таке діяння не становить об'єктивної сторони даного складу адміністративного правопорушення. Створення умов – це окреме діяння, яке переважно різниться суб'єктом вчинення, як правило, це не носій суб'єктивного права на мирні зібрання, а особа, яка уповноважена забезпечити безперешкодне здійснення права на мирні зібрання, або особа, яка може створити умови, що перешкоджатимуть здійсненню права на мирні зібрання у встановленому законом порядку.

У зв'язку з викладеним необхідно дослідити діяння як елемент об'єктивної сторони адміністративного правопорушення (проступку), його нормативність та формальну визначеність.

Визначення складу адміністративного проступку посідає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці й має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правовим органам правильно кваліфікувати правопорушення й обирати адекватні їм заходи впливу; по-третє, дозволяє зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян [2, с. 21]. Юридичний склад адміністративного делікту – це сукупність встановлених законодавчим шляхом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дії чи бездії як суспільно небезпечні та шкідливі [1, с. 34]. Склад проступку – це системна сукупність його характеристик або ознак, за якими серед інших діянь виокремлюються адміністративні проступки. На підставі вищенаведеного постає питання: чи існує принципова різниця між ознаками проступку, які безпосередньо зазначені в законі, і тими, що утворюють його склад. Ознаки, наведені в законі, зокрема в ст. 9 КУпАП, є ознаками апостеріорними. Ознаки, які містить поняття «склад адміністративного проступку», є ознаками апріорними. Співвідношення апостеріорного і апріорного полягає у тому, що знання, які попередньо були одержані досвідним шляхом (апостеріорні знання, знання, набуті з досвіду, емпіричні знання, істина факту), у подальшому передують досвідові, організовують і спрямовують його. Вони є інструментом, який слугує для набуття і формування нових знань теоретичного рівня (апріорні знання, знання, набуті зі свідомості, теоретичні знання, істина розуму). Апостеріорні (емпіричні) ознаки адміністративного проступку фіксуються у законі як результат узагальнення історичного досвіду щодо детермінації небажаних для суспільства діянь [3, с. 24]. Апостеріорні ознаки забезпечують розпізнання у різноманітті таких діянь, що можуть кваліфікуватися як адміністративні правопорушення. Апріорні ознаки забезпечують осмислення зазначених діянь з позицій права і доведення того, що вони є (або не є) в

юридичному (законодавчому) розумінні адміністративними правопорушеннями, за яке настає адміністративна відповідальність [3, с. 25]. Продовжуючи дослідження, зауважимо, що під час встановлення апостеріорних ознак, так чи інакше ми змушені розмежовувати закінчене та незакінчене діяння, навіть з огляду на положення ч. 2 ст. 9 КУпАП, де зазначається, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності. Однак у подальшому, маючи встановлені елементи незакінченого діяння та його співвідношення (кваліфікації) з формально викладеним абстрактним формулюванням правового припису, неможливо неупереджено надати відповідь на питання наявності у події складу адміністративного правопорушення. На жаль, чинне законодавство України не містить прямої вимоги для дослідження такої стадії адміністративного правопорушення, як наслідок, останній залишається поза предметом доказування.

На відміну від кримінального законодавства, КУпАП не містить у загальній частині статей (аналогічних ст. 14 і 15 КК), які б передбачали відповідальність за незакінчене правопорушення, тобто за підготовку до нього або замах на нього. Таким чином, законодавець встановлює загальне правило, за яким навмисне створення умов для вчинення протиправних дій не є адміністративним правопорушенням і незакінчене правопорушення не карається [3, с. 59]. Правозастосовна практика не бере до уваги незакінчене адміністративне правопорушення (проступок) для настання адміністративної відповідальності. Наприклад, за ст. 51 КУпАП кваліфікується діяння, що полягає у привласненні чужого майна працівником фабрики, яке було виявлено на території самої фабрики, коли порушник не мав можливості розпорядитися викраденим. Тоді як згідно абзаців 1, 2 п. 4 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 № 10 «Про судову практику у справах про злочини проти власності» крадіжку потрібно вважати закінченою з моменту, коли винна особа вилучила майно і мала реальну можливість розпоряджатися чи користуватися ним. Якщо особа, котра протиправно заволоділа майном, такої реальної можливості не мала, її дії слід розглядати залежно від обставин справи як закінчений чи незакінчений замах на вчинення відповідного злочину. Закінченим замахом на крадіжку є дії особи, яка викрала майно, але одразу була викрита [4]. Отже, факт привласнення працівником майна, який був викритий охороною підприємства на території підприємства, за таких обставин не може бути кваліфіковано за ст. 51 КУпАП, оскільки таке діяння працівником не було закінченим (з вини самого працівника чи з незалежних від нього обставин).

Однією з перших адміністративну відповідальність за замах на пострадянських теренах було зафіксовано у Кодексі Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення від 21 березня 2003 року (далі – КРБпАП), де у п. 2 ч. 2 ст. 2.1. КРБпАП зазначається, що адміністративним правопорушенням може бути діяння у виді замаху на адміністративне правопорушення. Ст. 2.3. КРБпАП замахом на адміністративне правопорушення визнає умисну дію фізичної особи, безпосередньо спрямовану на здійснення адміністративного правопорушення, якщо при цьому воно не було доведене до кінця з незалежних від цієї особи обставин. Адміністративна відповідальність за замах на адміністративне правопорушення настає у випадках, прямо передбачених статтями Особливій частині КРБпАП [5]. У такий спосіб на законодавчому рівні визначено умови та підстави адміністративної відповідальності за замах на адміністративне правопорушення. Як наслідок, суб'єкти правореалізації позбавлені на власний розсуд вирішувати кваліфікацію та застосовувати адміністративну відповідальність за діяння у вигляді замаху на адміністративне правопорушення.

Британські розробники моделей цього правового інституту дійшли висновку, що форма закону за якістю та обсягом завжди буде поступатися посібникам і правилам, які регулярно видаються й оновлюються фахівцями виконавчих органів влади. Тому для оперативного регулювання відносин основне нормування повинно здійснюватися органами виконавчої влади, а не законодавцем [6, с. 162]. Зазначимо, що адміністративно-

деліктне законодавство не визнає такого джерела права, як судовий прецедент, на відміну від кримінального процесуального законодавства України, де у ст. 458 КПК України зазначається, що висновки Верховного Суду України, викладені у його ухвалах, у випадках, передбачених ч. 2 ст. 455 і ч. 2 ст. 456 КПК України, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності відповідну норму закону, та для всіх судів України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Рішення Верховного Суду України, ухвалені за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстав, передбачених ст. 445 КПК України, підлягають оприлюдненню на офіційному веб-сайті Верховного Суду України не пізніше як через десять днів з дня їх ухвалення. КУпАП не має таких норм. У контексті сказаного не можемо оминати увагою положення ч. 5, 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року [14], де зазначається, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права. Отже, можна стверджувати, що розглянутий нами приклад із замахом на привласнення майна юридичної особи, вчинений з боку працівника такої юридичної особи, не може тягнути за собою застосування до фізичної особи заходів адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 51 КУпАП. Разом з тим зазначимо, що досить часто у судовій практиці необґрунтовано застосовуються заходи адміністративної відповідальності до осіб, у діях яких вбачається лише замах на вчинення адміністративного правопорушення.

Наприклад, у законодавстві немає чіткого визначення таких понять як «керування», що стосується транспортного засобу і у чому воно проявляється. Чи слід розглядати керування з моменту запуску двигуна транспортного засобу, чи з того моменту, як транспортний засіб розпочав рух, чи взагалі – з моменту, як особа сіла за кермо, чи слід розглядати з часу, як транспортний засіб виїхав на дорогу тощо. Зазначене є важливим для кваліфікації правопорушення за ст. 130 КУпАП (керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції). Сьогодні у нормативно-правових актах надзвичайно багато сказано про право керування і жодного слова про саме поняття «керування», як базове для даного права, і мову слід вести лише не про лінгвістичне його розуміння. Керування – дія за значенням *керувати* [8]. Керувати – користуючись кермом та іншими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь. Спрямовувати процес, впливати на розвиток, стан чого-небудь. Спрямовувати, направляти що-небудь кудись, до чогось. Спрямовувати чий-небудь учинки, дії. Зумовлювати дії, вчинки чий-небудь [9]. Із такого тлумачення слова «керувати» можна зробити висновок, що керування транспортним засобом – це спрямування руху транспортного засобу (пристрою, призначеного для перевезення людей і (або) вантажу, а також встановленого на ньому спеціального обладнання чи механізмів) за допомогою керма та інших пристроїв у певному напрямку, що забезпечує процес руху транспортного засобу. Хоча в абзаці 3 п. 27 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 23.12.2005 р. № 14 «Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті [17] зазначається, що керування транспортним засобом слід розуміти як виконання функцій водія під час руху такого засобу або інструктора-водія під час навчання учнів-водіїв, незалежно від того, керує особа транспортним засобом, який рухається своїм ходом чи за допомогою буксирування. Отже за відсутності відеофіксації (або інших доказів) руху транспортного засобу неможливо вести мову про вчинення даного правопорушення. Крім того, має бути доведено, що керувала транспортним засобом саме конкретна особа, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Жодне визначення поняття керування не прив'язує керування транспортним засобом до місця такого керування. Якщо проаналізувати розділ 2 ПДР «Обов'язки і права водіїв

механічних транспортних засобів», то побачимо, що для забезпечення безпеки дорожнього руху водій зобов'язаний бути уважним, стежити за дорожньою обстановкою – сукупністю факторів, що характеризуються дорожніми умовами, наявністю перешкод на певній ділянці *дороги*, інтенсивністю і рівнем організації дорожнього руху (наявність дорожньої розмітки, дорожніх знаків, дорожнього обладнання, світлофорів та їх стан), які повинен урахувати водій під час вибору швидкості, смуги руху та прийомів керування транспортним засобом. Тут керування транспортним засобом безпосередньо прив'язується до місця здійснення даної дії, а саме – дороги.

Часто для кваліфікації діяння за ст. 130 КУпАП важливий момент завершення вчинення діяння, оскільки за інших умов дії особи не становитимуть завершеного діяння, а відтак – особа не може бути притягнена до адміністративної відповідальності за ст. 130 КУпАП. Наприклад, нетверезий водій сидить за кермом автомобіля із запущеним двигуном, однак автомобіль не рухається. Зазначена дія, вважаємо, не становить закінченого адміністративного правопорушення за ст. 130 КУпАП, а тому й адміністративна відповідальність за вказаною статтею не може бути застосована.

Так само у законодавстві відсутнє визначення поняття «розпивання», яке є визначальним при кваліфікації дії особи за ст. 178 КУпАП (Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді), ст. 179 КУпАП (розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві) чи ст. 172²⁰ КУпАП (розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями). Важливим є також питання закінченого адміністративного правопорушення за ст. 51 КУпАП (дрібне викрадення чужого майна). Адже окрім застосування адміністративних санкцій у вигляді штрафів, за вчинення таких правопорушень може застосовуватися адміністративне затримання (ст. 262 КУпАП). Розглянемо наявні визначення поняття «розпивання». Розпивання – це процес дії розпивати [10]. Вживання (розпивання) спиртних напоїв (випивка) – це процес одиночного або спільного вживання спиртних напоїв із набуттям тієї чи іншої міри сп'яніння [11]. Отже, такі дії, як відкорування пляшки горілки у громадському місці, тримання такої пляшки, навіть, якщо її вміст частково спорожнений (але відсутні докази споживання алкоголю конкретною особою) не можуть розцінюватися як склад адміністративного правопорушення, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 178 КУпАП. Однак вказані дії слід вважати замахом на вказане правопорушення.

Отже, питання замаху та закінченого адміністративного правопорушення (проступку) рідко досліджується під час розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення. Як наслідок, нерідко за незакінчене адміністративне правопорушення особа несе адміністративну відповідальність, хоча остання передбачена саме за закінчений проступок.

Коли ж існуюча доктрина законодавства про адміністративні правопорушення дотримується того, що замах на адміністративне правопорушення (проступок) не тягне за собою заходів адміністративної відповідальності, на нашу думку, це має знайти своє логічне відображення у нормах Загальної частини КУпАП. За таких обставин і Особлива частина КУпАП не повинна містити норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за окремі незакінчені дії. Вважаємо також необхідним законодавче закріплення обов'язковості дослідження питання закінченості діяння під час провадження у справі про адміністративне правопорушення, із зазначенням цих відомостей у постанові у справі про адміністративне правопорушення, у тому числі й у постанові про закриття справи з підстав відсутності складу адміністративного правопорушення.

Зазначимо, що незакінчене адміністративне правопорушення, на наш погляд, може і повинно стати предметом профілактичної роботи, а тому вважаємо за необхідне доповнити КУпАП ст. 22¹ наступного змісту: «При встановленні незакінченості адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, звільняє особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, від адміністративної відповідальності і повідомляє про це органи (посадових осіб),

уповноважених проводити профілактичну роботу з категоріями осіб, схильних до вчинення правопорушень».

Висновки. Підсумовуючи, констатуємо, що інститут незакінченого адміністративного правопорушення у теорії адміністративно-деліктного права належним чином не досліджений, що позначається на якості адміністративно-деліктного законодавства та, відповідно, правозастосовної практики. Заповнення прогалини у розумінні незакінченого адміністративного правопорушення вплине на якість забезпечення прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності.

У нормах позитивного права країн-сусідів склалася законотворча практика визначення незакінченого адміністративного правопорушення (замаху), як підстави адміністративної відповідальності. Для України це не характерно, однак адміністративно-правозастосувальна практика іноді це допускає по причині того, що питання неможливості застосування за незакінчене правопорушення адміністративної відповідальності законодавчо не врегульовано. Розв'язання даного питання у правовій площині істотно вплине на стан застосування заходів примусу під час адміністративної відповідальності, а також не допускати необґрунтованого застосування адміністративної відповідальності за діяння, які за стадією своєї закінченості не становлять об'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. К., 1997. 43 с.
2. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2005. 36 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
4. Про судову практику у справах про злочини проти власності : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 № 10. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.
5. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З. URL: http://www.tamby.info/kodeks/koap_tekst.htm
6. Крижанівська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016. 258 с.
7. Кримінальне право України / П.П. Михайленко, В.В. Кузнецов, В.П. Михайленко, Ю.В. Опалинський. Київ : СПД Карпук С.В., 2006. 440 с.
8. Керування. *Словник української мови: в 11 томах*. Том 4. 1973. С. 143. URL: <http://sum.in.ua/s/keruvannja>
9. Керувати. *Словник української мови: в 11 томах*. Том 4. 1973. С. 144. URL: <http://sum.in.ua/s/keruvaty>
10. Распитие. *Толковый словарь* / Т. Ф. Ефремова. 2000. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/236049/Распитие>
11. Распитие спиртных напитков. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/194348/Распитие>
12. Кириленко Є.В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–1. С. 219–221.
13. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : Монографія. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
14. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/print>
15. Ревина С.Н., Захаров А.Л. Институт неоконченного правонарушения в Российском праве. URL: http://law-journal.ru/files/pdf/201703/201703_15.pdf
16. Долгих И. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях. URL: <http://base.garant.ru/57571952/>

17. Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23.12.2005 № 14. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05>

** Самбор Микола Анатолійович – кандидат юридичних наук, начальник сектору моніторингу Прилуцького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області, член Колегії Прилуцької районної державної адміністрації.*

Стаття надійшла до редакції 25 квітня 2018 р.

ЕКОНОМІКА

УДК: 338.43:631.1:338.33

Анатолій Лівінський *

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПРОГНОЗУВАННЯ РЕНОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ ТВАРИННИЦТВА

У статті досліджено теоретико-методологічні підходи до формування моделі системного економічного прогнозування розвитку виробництва продукції тваринництва. Обґрунтовано, що вся система моделей управляється однією центральною балансово-оптимізаційною економіко-систематичною моделлю програмно-цільового розвитку тваринницького виробництва, в якій акумулюються властивості моделей окремих підкомплексів й одночасно виявляється можливий рівень виробництва продуктів тваринництва шляхом збалансування виробничої діяльності основних сфер аграрного виробництва. Представлений методологічний підхід дозволяє комплексно оцінити ресурси через максимальний розмір валової продукції та скласти стратегічний план розвитку аграрних підприємств на основі оптимізації розміщення капітальних інвестицій, домогтися взаємопов'язаного збалансованого співвідношення ресурсів.

Ключові слова: реновації, моделі, підприємства тваринництва, аграрне виробництво, стійкий розвиток.

Левинский А. И. Методологические аспекты прогнозирования реновационного развития предприятий животноводства.

В статье исследованы теоретико-методологические подходы к формированию модели системного экономического прогнозирования развития производства продукции животноводства. Обосновано, что вся система моделей управляется одной центральной балансовой-оптимизационной экономико-систематической моделью программно-целевого развития животноводческого производства, в которой аккумулируются свойства моделей отдельных подкомплексов и одновременно выясняется возможный уровень производства продуктов животноводства путем сбалансирования производственной деятельности основных сфер аграрного производства. Представлен методологический подход позволяет комплексно оценить ресурсы через максимальный размер валовой продукции и составить стратегический план развития аграрных предприятий на основе оптимизации размещения капитальных инвестиций, добиться взаимосвязанного сбалансированного соотношения ресурсов.

Ключевые слова: реновации, модели, предприятия животноводства, аграрное производство, устойчивое развитие.

Livinsky A. I. Methodological aspects of forecasting the renovation development of livestock enterprises.

The article deals with theoretical and methodological approaches to the formation of a model of system economic forecasting of the development of livestock production. It is substantiated that the whole system of models is managed by one central balance-optimization economic-systematic model of software and target development of livestock production, in which the properties of models of individual subcomplexes are accumulated and at the same time the possible level of production of livestock products is revealed by balancing the production activity of the main spheres of agrarian production. The presented methodological approach allows complex estimation of resources through the maximum amount of gross output and to draw up a strategic plan for the development of agrarian enterprises, based on the optimization of the allocation of capital investments to achieve interconnected balanced resource balance.

Keywords: renovations, models, livestock enterprises, agrarian production, sustainable development.

Постановка проблеми. У процесі структурних перетворень і реформування в аграрному секторі відбулися явища, пов'язані із нестійкістю і спадом виробництва, що призвели до зниження ефективності підприємств тваринництва. Нестабільність соціально-економічної ситуації, низький рівень концентрації капіталу в аграрних підприємствах, диспаритет цін між аграрною та промисловою продукцією та його наслідки зумовили хронічні проблеми у сфері тваринництва. Основними причинами такого стану є серйозні прорахунки в проведенні структурних перетворень і виборі стратегії розвитку галузі. Стійкий розвиток підприємств тваринництва у вирішальному ступені залежить від формування і впровадження дієвих механізмів реновації їх виробничо-господарської діяльності й організаційних механізмів управління цими процесами. Закономірним наслідком реновації виробництва повинне стати підвищення його ефективності, коли при високих темпах приросту продукції ощадливо витрачаються всі ресурси: основні засоби, праця, корми, паливо, електроенергія та ін.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням проблем розвитку та функціонування тваринницької галузі в Україні присвячені праці вітчизняних вчених: С.П. Азізова, В.І. Аранчій, В.І. Бойка, О.В. Мазуренка, В.Я. Месель-Веселяка, П.Т. Саблука, І.С. Трончука та інших. До аналізу особливостей реноваційного розвитку аграрного сектору в Україні одними з перших звернулися І.Ю. Гришова [1], Л.Є. Довгань [2], М.Й. Малік [3], О.Б. Наумов [4], Т.Л. Шестаковська [8]. Питанню удосконалення методики оцінки стратегічного розвитку тваринництва присвятили низку досліджень та публікацій як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, а саме: С.В. Вахнюк, В.Н. Гунін, Т.С. Кінева, В.В. Козик, Е.І. Крилов та ін. Проте не існує єдиної методики оцінювання розвитку тваринництва у сільськогосподарських підприємствах. Разом із тим, слід зазначити, що значна кількість питань, пов'язаних із прогнозуванням реноваційного розвитку підприємств тваринництва та підвищенням їх ефективності, і надалі не висвітлена.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд методологічних підходів до оцінювання реноваційного розвитку підприємств тваринництва та обґрунтування їх результативності.

Виклад основного матеріалу. Нестабільність соціально-економічної ситуації, низький рівень концентрації капіталу в аграрній сфері, диспаритет цін між сільськогосподарською продукцією і продукцією промисловості та його наслідки зумовили хронічні проблеми у сфері тваринництва. Масове скорочення поголів'я сільськогосподарських тварин, зниження продуктивності, збитковість виробництва і погіршення якості продукції ставлять під загрозу національну продовольчу безпеку, знижується експортний потенціал країни і погіршується соціальна ситуація в сільській місцевості [1].

З огляду на унікальні властивості і провідне місце в структурі аграрного виробництва важливим є комплексне дослідження розвитку тваринництва, створення сприятливих інвестиційних умов і запобігання збитковості виробництва. Україна має великий потенціал для розвитку тваринницької галузі. Південні і центральні райони володіють великими пасовищами і трудовими ресурсами для розвитку тваринництва. У 2016 р. рівень рентабельності виробництва продукції аграрними підприємствами в цілому склав 37,3% (у 2015 р. – 45,6%), у тому числі виробництва продукції тваринництва – 7,7% (у 2015 р. – 22,1 %) (Рис. 1) [5].



Рис. 1. Рівень рентабельності виробництва продукції аграрними підприємствами

* Джерело: [5]

В умовах незбалансованості споживчого ринку та, внаслідок цього, невідповідності дії цінового механізму дуже важливо виявити внутрішні потенційні можливості виробництва з тим розрахунком, щоб забезпечити баланс між попитом та пропозицією в продуктах тваринництва з урахуванням регіонального обміну. У зв'язку із цим необхідно сформувати модель системного економічного прогнозування розвитку (МСЕПР) виробництва продукції тваринництва на основі узагальнення й систематизації існуючих моделей [6]. Модель складається із трьох складових (Рис. 2), що обумовлюють послідовні етапи роботи. На першому – виявляють внутрішні потенційні можливості виробництва окремих підприємств, регіонів, областей і т.д.; на другому – параметри ввозу і вивозу продуктів тваринництва, на третьому – у діалогово-оперативному режимі здійснюють узгодження програмно-цілевих рішень по об'єктах споживання й виробництва.

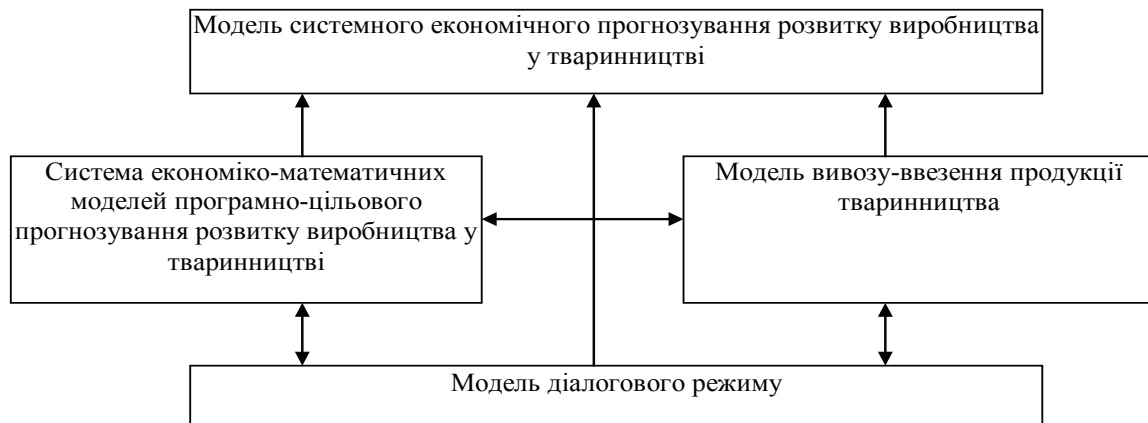


Рис. 2. Схема моделі системного економічного прогнозування розвитку виробництва у тваринництві
*Джерело: запропоновано автором

У свою чергу, система економіко-математичних моделей програмно-цілевого прогнозування розвитку (СЕММ ПЦПР) виробництва продукції тваринництва, представлена на рис. 3, складається з чотирьох комплексів забезпечуючих моделей (продуктових, інформаційних, регіональних, динамічних) і центральної ЕММ програмно-цілевого прогнозування розвитку виробництва.

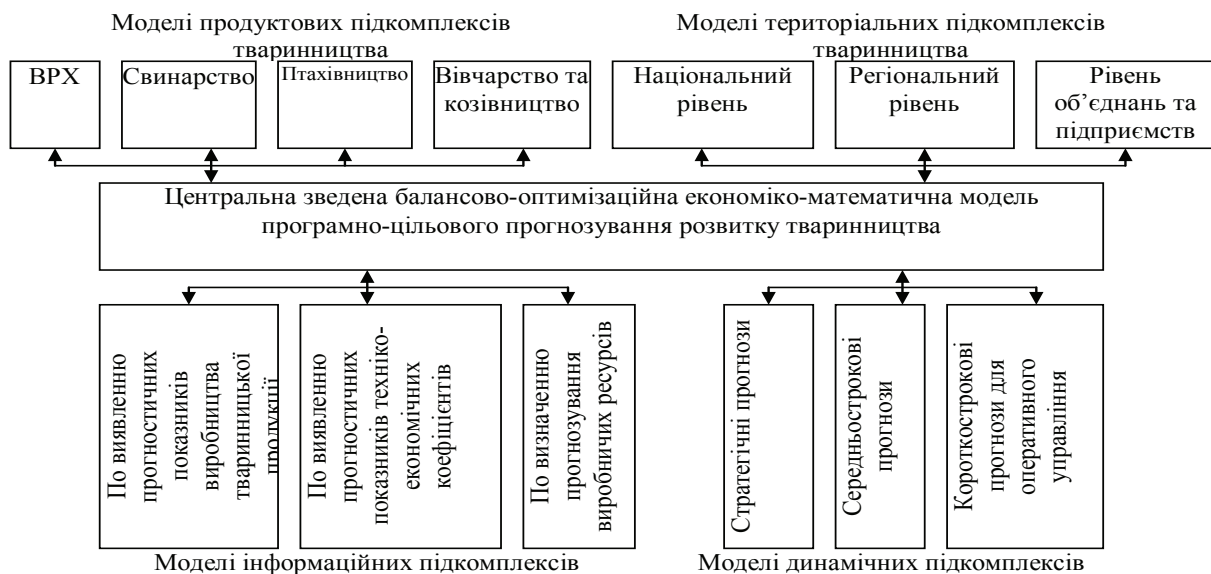


Рис. 3. Системи економіко-математичних моделей програмно-цілевого прогнозування розвитку тваринництва
*Джерело: запропоновано автором

У моделях продуктивних підкомплексів досліджується процес виробництва одного або пов'язаних видів продукції від початкової до кінцевої стадії. Таких моделей розроблено досить багато, наприклад моделі м'ясо-молочних підкомплексів, кормопродуктивних та ін. У перспективі, у міру впливу інноваційного процесу, а також перебудови організаційних форм управління виробництвом, буде потрібне їх подальше вдосконалювання.

Адекватність моделей продуктивних підкомплексів значною мірою залежить від точності й достовірності вихідної інформації, що, у свою чергу, утворює комплекс інформаційних моделей, наприклад прогнозування, програмування приросту ваги тварин залежно від умов годівлі, моделей по дослідженню економічних коефіцієнтів з урахуванням інноваційного процесу й т.д. У перспективі створення інформаційних моделей доцільно продовжити з огляду на нагромадження ринкових даних, необхідність підвищення рівня структурно-технологічних процесів виробництва й нових досягнень науки.

Агропромислове виробництво у цілому функціонує як складна система взаємозалежних між собою територіальних, агропромислових підкомплексів. У наукових дослідженнях сформульовані основні вимоги до побудови моделей регіональних підкомплексів, які повинні відповідати особливостям певної зони [7]. Проте в умовах змінної ринкової ситуації такі моделі доцільно вдосконалювати шляхом створення діалогових систем із застосуванням комп'ютерної техніки.

Для виявлення стійких темпів і пропорцій розвитку регіональних підкомплексів необхідно їх досліджувати в динамічному режимі. У зв'язку із цим доцільно розрізнити моделі прогнозування розвитку регіональних підкомплексів на 10 – 20 і більше років (стратегічні), на 5 років (середньострокові) і на періоди одного року (оперативні).

Вся система моделей управляється однією центральною балансово-оптимізаційною економіко-систематичною моделлю програмно-цільового розвитку тваринницького виробництва, в якій акумулюються всі властивості згаданих моделей окремих підкомплексів й одночасно виявляється можливий рівень виробництва продуктів тваринництва шляхом збалансування виробничої діяльності основних сфер аграрного виробництва. У випадку неможливості забезпечення прогнозованого рівня виробництва продуктів шляхом маневрування різними альтернативними варіантами залежно від припустимої взаємозамінності ресурсів визначають дефіцит в окремих продуктах тваринництва. Оптимізують використання земельних ресурсів, основних виробничих фондів, трудових ресурсів; враховують пріоритетний розподіл інвестиційних ресурсів на приріст основних виробничих фондів, визначають потреби в кормах, поголів'я тварин, баланс між виробництвом і споживанням кормів на прогнозованому рівні продуктивності тварин і т.д. [8–9].

Центральна економіко-математична модель (ЕММ) цільового прогнозування розвитку тваринницького виробництва складається з таких взаємозалежних блоків.

I блок. На основі вектора обмежень у модель вводяться прогнозовані асортименти виробництва продуктів тваринництва, зокрема м'ясо-молочної, рибної промисловості й іншої продукції аграрного виробництва. Причому прогнозування обмежуючого вектору продуктів харчування ґрунтується на задоволенні попиту населення, виходячи з норм споживання, з урахуванням забезпечення потреб людини в енергії харчових продуктів, у білках, жирах, вуглеводах, вітамінах, мінеральних речовинах і т.д.

II блок характеризує рівень технологічності галузей харчової промисловості і відображає витрати сировини на виробництво одиниці продукції.

III блок. На основі елементів першого й другого блоків визначають потреби в сільськогосподарській сировині. Причому з урахуванням внутрішньогалузевого споживання.

IV блок. На базі показників третього блоку виявляють поголів'я сільськогосподарських тварин, для чого в моделі вводять дані, зворотні прогнозованим, по продуктивності тварин. У свою чергу, прогнозування продуктивності тварин здійснюється в автономних моделях, тобто в забезпечуючих моделях, з урахуванням факторів годівлі, утримання, породного складу, структури відтворення й т.д. Залежно від поставленої мети зміст IV блоку можна видозмінювати, тобто при фіксованому рівні поголів'я тварин можна виявити і їх продуктивність.

V блок. Встановлення потреби в кормах на основі прогнозованих рівнів продуктивності сільськогосподарських тварин. У моделі враховують забезпечення зоотехнічної потреби в кормах за їх видами з урахуванням поживної цінності кожного. Далі, установивши потребу в кормах, знаходять оптимальний рівень їх виробництва. Із цією метою для прийняття більш обґрунтованих рішень доцільно в одному випадку визначити структуру посівних площ кормових культур, косовиць і пасовищ, в іншому, навпаки, при фіксованому рівні посівних площ кормових культур вирахувати необхідний рівень їх врожайності (продуктивності) з урахуванням впливу як керованих, так і некерованих факторів.

VI блок. Здійснюється прогноз раціонального використання основних виробничих фондів по видах діяльності і підкомплексах тваринництва, а також визначається додаткова потреба в них з урахуванням обмежень, що враховують пріоритетний розподіл інвестиційних вкладень на приріст основних виробничих фондів.

VII блок. Визначення дефіциту або надлишку трудових ресурсів їх руху між сферами й секторами агропромислового виробництва.

VIII блок. Розрахунок узагальнюючих показників розвитку виробництва продукції тваринництва (зокрема, випуску валової, товарної продукції) і його ефективності.

Як критерій оптимізації у балансово-оптимізаційній моделі слід прийняти $Z(max) \rightarrow L$, тобто максимізація виробництва кінцевої продукції тваринництва та $Z(max) \rightarrow L^a$ – максимізація виробництва кінцевої продукції тваринництва у розрахунку на одну людину, а також $Z(min) = 1 - E_{\phi}/E_{np}$, тобто мінімізація розриву між фактичним і прогнозованим рівнями ефективності реновації та інтенсифікації виробництва.

Для динамічного розвитку тваринництва окремих регіонів необхідно знати реальні розміри ввозу і вивозу продуктів по їх об'єктах споживання та виробництва. Для цього доцільно, у першу чергу, виявити обсяги споживання продуктів харчування:

$$OC_{ij} = nc_{ij} * Q_j, \quad (1)$$

де OC_{ij} – шуканий обсяг споживання продуктів І-го виду по середній нормі у j-му об'єкті;

Q_j – чисельність населення в j-му об'єкті;

nc_{ij} – норма споживання І-го виду продуктів харчування в j-му об'єкті.

Потім, виходячи з можливого рівня виробництва продуктів тваринництва – OB_{ij} , який визначається на основі реалізації регіональних моделей, виявляють розміри ввозу і вивозу їх по об'єктах споживання:

$$OB_{ij} - OC_{ij} = \pm L_{ij}, \quad (2)$$

де $\pm L_{ij}$ – розміри ввозу і вивозу продуктів харчування І-го виду в j-му об'єкті.

В умовах невизначеності й можливості появи тупикових ситуацій особливо важливо, щоб програмно-цільові рішення були узгоджені в діалоговому режимі з підприємствами, регіонами й т.д., а також слід вводити нові дані про подальшу поведінку окремих елементів. Тоді з'явиться можливість навіть в екстремальних умовах приймати обґрунтовані управлінські рішення.

На базі такої моделі можуть бути проведені укрупнені розрахунки в цілому по країні. До 2025 р. необхідно значно збільшити обсяги виробництва продуктів тваринництва по окремих видах (суцільномолочна й м'ясна продукція) до 25 % для того, щоб довести до мінімуму розрив між рекомендованими та фактичними рівнями їх споживання. Важливо, що при цьому повинна бути досягнута збалансованість живильних компонентів.

Збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції можливо лише при інтенсифікації виробництва.

Що стосується тваринництва, то обсяги його виробництва донедавна забезпечувалися переважно за рахунок росту поголів'я. На перспективу для забезпечення населення м'ясомолочними продуктами необхідно істотно збільшити продуктивність тварин. Зокрема, удій молока до 2025 р. варто довести до 4000 – 5000 кг. на одну корову. Необхідно підняти й рівень середньодобових приростів живої маси молодняку й худоби на відгодівлі.

Можна сформулювати задачу найкращого розподілу ресурсів між галузями аграрного підприємства для максимального виробництва продукції. Така задача лінійного програмування зазвичай називається прямим завданням. Назвемо її задачею (1). Її рішення

дає оптимальний план виробництва продукції. Відомо, що рішення задачі, двоїстої до прямої задачі, дає оптимальну систему двоїстих оцінок використовуваних ресурсів (систему двоїстих оцінок). Назвемо її задачею (2).

Задачі (1) і (2) утворюють так звану двоїсту пару й тісно пов'язані між собою. По-перше, оптимальні значення цільових функцій чисельно рівні між собою. У задачі (1) цільова функція – загальна вартість валової продукції. Оскільки в оптимальному плані цієї задачі отримується максимум цільової функції, то вона характеризує виробничу потужність підприємства. У задачі (2) цільова функція – загальна оцінка наявних у підприємства ресурсів.

Таким чином, двоїсті оцінки показують цінність одиниці кожного виду ресурсів у конкретних умовах виробництва для одержання максимального обсягу валової продукції. Щоб знайти значення умовних оцінок ресурсів, на практиці немає необхідності вирішувати задачу (2). Симплексний метод рішення задачі (1) автоматично приведе до рішення й задачі (2). Симплексна таблиця задачі (1) містить і рішення задачі (2). Таблиця містить також коефіцієнти заміщення (коефіцієнти структурних зрушень). Вони показують, як зміниться оптимальний план із залученням додатково одиниці кожного виду ресурсів. Отже, змінюючи розміри ресурсів, можна одержувати нові оптимальні плани за допомогою коефіцієнтів заміщення, не вирішуючи задачу симплексним методом. Однак збільшувати розмір залучуваного ресурсу й таким шляхом одержувати нові оптимальні плани можна тільки в певних межах – у межах стабільності системи оцінок ресурсів. Метод визначення цієї межі відомий [10].

Двоїсті оцінки ресурсів і коефіцієнти заміщення можуть бути застосовані для раціонального розподілу капітальних інвестицій у збільшення ресурсів аграрних підприємств. Розглянемо метод, що реалізує цю можливість (назвемо його методом І). Нехай є l аграрних підприємств ($g=1, 2, \dots, l$). Для кожного підприємства складається модель задачі оптимізації структури виробництва (поєднання галузей) на максимум валової продукції у вартісному вираженні. Ресурси задаються в обсягах, рівних їх фактичній наявності. Задача вирішується симплексним методом. У результаті поряд з обсягами виробництва продукції кожного виду отримуються двоїсті оцінки ресурсів. На їх основі розраховуються відношення:

$$\Delta_{jr} = Y_{jr}/S_{jr}, j = 1, 2, \dots, n, r = 1, 2, \dots, l, \quad (3)$$

де Δ_{jr} - приріст цільової функції (валової продукції на 1 грн капітальних інвестицій у j -й ресурс у g -му підприємстві);

Y_{jr} - двоїста оцінка j -го ресурсу в g -му підприємстві;

S_{jr} - вартість одиниці j -го ресурсу в g -му підприємстві.

Для земельних ресурсів Δ_{jr} визначається за формулою:

$$\Delta_{jr} = \lambda_{jr}/S_{jr}, j \in B_r, r = 1, 2, \dots, l, \quad (4)$$

де $\lambda_{jr} = Y''_{jr} - Y'_{jr}$

Y''_{jr} - двоїста оцінка j -го трансформованого виду сільськогосподарських угідь у g -му підприємстві;

Y'_{jr} - двоїста оцінка того виду, у який трансформуються сільськогосподарські угіддя j -го виду у g -му підприємстві;

B_r - множина видів сільськогосподарських угідь у g -му підприємстві.

З усіх Δ_{jr} обираються максимальне й розраховується межа залучення цього ресурсу у даному підприємстві (P_{jr}).

Якщо Δ_{jr} відноситься до земельного ресурсу, то P_{jr} слід порівняти з можливим розміром збільшення угідь даного виду за рахунок трансформації (V_{jr}^*) й обрати найменше з цих чисел.

Далі визначається загальний розмір капітальних вкладень у збільшення j -го ресурсу в цьому підприємстві й можливий приріст валової продукції. Далі з Δ_{jr} , що залишилися, обирається максимальне. Процедуру слід повторювати доти, поки не буде вичерпаний ліміт капітальних вкладень.

Метод простий і може бути ефективно застосований на практиці. Однак є й обмеження, пов'язані з межею стабільності двоїстих оцінок. При великих розмірах капітальних вкладень метод I доцільно використати в поєднанні з іншим методом (метод II). Сутність методу II полягає в тому, що спочатку для кожного підприємства на основі рішення задач оптимізації структури виробництва за критерієм максимуму валової продукції визначається залежність приросту валової продукції від капітальних інвестицій у ресурси.

Для рішення задач по кожному підприємству (виробництву) складається модель. Особливість її полягає в тому, що вводиться спеціальна змінна (x^*), що означає загальний розмір капітальних вкладень у збільшення ресурсів підприємства. Отже:

$$x^* = \sum_{j=1}^n \gamma_j \cdot \overline{x_j}, \quad (5)$$

де γ_j – потрібний розмір капітальних інвестицій для створення одиниці ресурсу j-го виду; $\overline{x_j}$ – загальний розмір збільшення ресурсу даного виду.

Надаючи x^* різні значення вирішуються задачі та в результаті отримується залежність приросту валової продукції від капітальних інвестицій у ресурси. Тобто x^* являє собою аргумент. Значення x^* збільшується доти, поки у підприємстві не будуть повністю збалансовані ресурси (відносно землі).

Особливо слід відзначити ту обставину, що кожному значенню аргументу відповідає не тільки приріст валової продукції, але й оптимальний план виробництва, що визначає поряд із загальним обсягом валової продукції її асортименти. Крім того, оптимальне рішення містить розподіл капітальних інвестицій у ресурси.

У практичних розрахунках (якщо обсяг капітальних інвестицій досить великий) для зменшення числа можливих варіантів можна обмежуватися малим числом рівнів. Отже, якщо порція капітальних інвестицій є великою, їх можна розподіляти між сусідніми рівнями за методом I, поєднуючи два методи [11].

Метод II передбачає рішення задач поєднання галузей по кожному підприємству (об'єднанню). Можна побудувати одну велику блокову модель, що включає всі підприємства району, і вирішувати одне завдання. Однак на практиці такий підхід викликає утруднення. Матриці завдань виходять занадто великими, погано доступними для огляду, а тому важко уникнути помилок при підготовці вихідних даних. Крім того, рішення задач окремо по кожному підприємству відповідає сучасному підходу до стратегічного планування в умовах мережевої економіки. Пропозиції, засновані на результатах рішення оптимізаційних задач за підприємствами об'єднання, дозволяють раціонально розподілити капітальні інвестиції в ресурси.

Висновки. Представлена методика вирізняється відносною простотою, не вимагає додаткової інформації понад прийняту в практиці стратегічного планування. Задачі можна вирішувати за допомогою будь-якої стандартної програми симплексного методу. Запропонована модель й обчислювальна система дозволять не тільки здійснювати планування стада великої рогатої худоби на перспективу, але й стати ефективним інструментом у складанні програми розвитку скотарства. Отже, представлений методологічний підхід дозволяє: комплексно оцінити ресурси через максимальний розмір валової продукції, тобто виробничу потужність аграрних підприємств; розкрити механізм підвищення виходу продукції за допомогою зміни розмірів ресурсів; скласти стратегічний план розвитку аграрних підприємств, що входять в об'єднання, на основі оптимізації розміщення капітальних інвестицій домогтися взаємопов'язаного збалансованого співвідношення ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Гришова І.Ю., Митяй О.В. Пріоритетні напрями реструктуризації як метод підвищення конкурентоспроможності аграрних підприємств. *Економічний простір*. 2015. № 100. С. 125–135.
2. Стратегічне управління : навч. посіб. / Л.Є. Довгань, Ю.В. Каракай, Л. П.Артеменко. 2-ге вид. К. : Центр учбової літератури, 2011. 440 с.

3. Малік М. Й. До питання сталого розвитку сільських територій. *Економіка АПК*. 2008. № 5. С. 51-55.
4. Наумов О.Б., Наумова Л.М. Стратегічні вектори державного регулювання агропромислового виробництва: інструменти та методи консолідації ресурсів розвитку. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 93-100.
5. Реалізація продукції сільськогосподарськими підприємствами за 2016 рік. К.: ДССУ. 2017. 120 с.
6. Васильєва Н.К. Математичні моделі інноваційного розвитку в аграрній економіці: Монографія. Дніпропетровськ: РВВ ДДАУ. 2007. 348 с.
7. Щербата М.Ю. Управління оборотними активами молокопереробних підприємств АПВ. *Бізнес-навігатор*. 2014. № 1. С. 155-159.
8. Gryshova I.Yu., Shestakovska T.L. The asymmetry of the resource configuration and its destructive impact on the capitalization of agribusiness. *The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2017. №2. P. 128-133.
9. Strielkowski W., Gryshova I.Yu. Ukrainian labour migration in the Czech Republic. *Scientific bulletin of Polissia*. 2016. №4 (8). С.224-231.
10. Гатаулин А.М., Гаврилов Г.В. Математическое моделирование экономических процессов в сельском хозяйстве. М.: Агропромиздат, 1990. 432 с.
11. Митяй О.В., Хлестун О.А. Альтернативні джерела підтримки та зміцнення економічної безпеки підприємств агропродовольчої сфери. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Економічні науки»*. Вип. 9-1. Ч.1. 2014. С. 57-60.

*** Лівінський Анатолій Іванович – кандидат сільськогосподарських наук, доцент Одеського державного аграрного університету.**

Стаття надійшла до редакції 10 червня 2018 р.

УКД 338.242

Ірина Маркіна *
Микола Сьомич *

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті охарактеризовані передумови необхідності удосконалення механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки України. Визначені основні прорахунки і помилки в проведенні державними органами економічних перетворень в 90-і роки, що вплинули на рівень тіньової економіки в сучасній Україні. Визначено дуалістичність тіньової економіки. Виділено основні моделі державного регулювання протидії тіньової економіки, що використовуються різними країнами з різним рівнем розвитку економіки, і особливості їх застосування.

Ключові слова: економічна безпека, детінізація, державна політика, державне регулювання, механізм управління, офіційна економіка, тіньова економіка.

Маркина И. А., Семич Н. И. Государственные механизмы противодействия тенизации экономики Украины как элемент экономической безопасности.

В статье охарактеризованы предпосылки необходимости совершенствования механизма государственного регулирования процесса противодействия развитию теневой экономики Украины. Определены основные просчеты и ошибки в проведении государственными органами экономических преобразований в девяностые годы, которые повлияли на уровень теневой экономики в современной Украине. Определена дуалистичность теневой экономики. Выделены основные модели государственного регулирования

противодействия теневой экономики, используемые различными странами с разным уровнем развития экономики и особенности их применения.

Ключевые слова: *экономическая безопасность, детенизация, государственная политика, государственное регулирование, механизм управления, официальная экономика, теневая экономика.*

Markina I. A., Somych M. I. Public mechanisms of countering shadowing economy in Ukraine as an element of economic safety.

The article describes the prerequisites for the need to improve the mechanism of state regulation of the process of counteracting the development of the shadow economy of Ukraine. The main mistakes made by state bodies of economic transformations in the 1990s were determined, which influenced the level of the shadow economy in modern Ukraine. The duality of the shadow economy is defined. The main models of state regulation of the counteraction of the shadow economy, used by different countries with different levels of economic development and peculiarities of their application, are singled out.

Keywords: *de-shadowing, state policy, public regulation, economic security, management mechanism, official economy, shadow economy.*

Вітчизняна економіка потребує побудови економічно вигідних взаємовідносин держави, бізнесу та споживача, а процес розвитку і вдосконалення системи економічних інтересів – подальшої наукової розробки й обґрунтування. При цьому важливо, щоб система інтересів векторно збігалася з принципами забезпечення економічної безпеки і не створювала конфліктних ситуацій у різних соціальних рівнях суспільства. Загальновідомо, що тіньова економіка є складовою частиною економіки, що зазнає значних змін упродовж усього періоду розвитку будь-якої держави. Система тіньових економічних відносин, що сформувалася за часів СРСР, вплинула на подальшу тінізацію економіки України. Проте тенденція до зростання обсягів тіньової економіки була зумовлена подальшими нераціональними урядовими рішеннями та неефективними реформами у різних сферах господарювання [5].

Час радикальних соціальних, політичних і економічних змін у кожній із країн світу характеризується активізацією тіньових проявів в економічній діяльності. Не став винятком і трансформаційний процес у постсоціалістичних країнах, у тому числі в Україні [15]. Як свідчать дослідження, тіньова економіка – явище не нове. Подібний економічний феномен притаманний усім країнам незалежно від рівня і моделі економічного розвитку [7].

Складність і особливості тіньової економіки зумовили необхідність наукових досліджень у сфері тіньових економічних відносин. Сутність тіньової економіки і шляхи боротьби з нею розглянуто в публікаціях вітчизняних та зарубіжних вчених: Варналій З.С. [10], Верещагін С.Г. [4], Дворянінов А.В. [5], Дяченко О.П. [18; 19], Латов Ю.В. [6], Маркіна І.А. [7], Проява С.М. [8], Швабій К.І. [12], Гришова І.Ю. [18; 19], Наумов О.Б. [17] та інші.

Незважаючи на достатнє вивчення феноменів і форм тіньової економіки, методів оцінки масштабів тіньової економіки, форм і методів державного впливу на тіньову економіку, більш детального дослідження потребує механізм державного регулювання процесів протистояння тіньовій економіці.

Метою дослідження є удосконалення механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки України, що є важливим аспектом для повного та глибокого вивчення явища тінізації офіційної економіки, а також для розробки заходів щодо її детінізації.

Значний вплив на рівень тіньової економіки в сучасній Україні мали явні прорахунки й помилки в проведенні державними органами економічних перетворень в 90-і роки минулого століття. Перша і найважливіша помилка полягала в тому, що державні структури в 90-ті роки втратили здатність не тільки до стратегічного, а й до оперативного управління економікою, зокрема й до здійснення основних функцій у сфері національної безпеки. Некеровані сфери економіки дуже швидко заповнилися мафіозно-тіньовими зв'язками і

сімейно-дружніми відносинами, для яких характерні прагнення «відхопити ласі шматки громадського пирога», нажитися за рахунок спекулятивних операцій: від організацій «пірамід», обману і вимагання, до поширення особистісних, кланово-земельних відносин. Друга помилка полягала в процесі реалізації моделі економічного реформування, яке включало масову форсовану приватизацію, стрімку лібералізацію цін, разове «відкриття» економіки зовнішньому світу, рестриктивну грошово-кредитну політику, жорсткий податковий пресинг на виробництво, дестимулюючий механізм легальної економічної діяльності, що витісняв останню в тінь. Третя помилка відбулася при усуненні держави від соціальної політики в 90-і роки. В Україні, як і в більшості постсоціалістичних країн, сформувалася структура суспільства, що володіла високим тіньовим потенціалом. Велика частка населення, що відносилася до категорії бідних, безробітних і фіктивно зайнятих, так зване соціальне дно (із числа жебраків, безпритульних, біженців тощо) стала основним соціальним осередком для розвитку тіньової економіки [9].

Також сама держава та її органи стали активними учасниками тіньових операцій. Представники різних органів влади отримували вигоди від процесів приватизації, розпродажу природних ресурсів, розбудови й підтримки фінансових пірамід, зростання корупції.

В останні десятиріччя держава, прагнучи приборкати і вивести на легальний ринок тіньовий сектор, намагалася здійснювати окремі кроки в області оподаткування, контрольно-фіскальних функцій підтримки підприємництва. Окремо слід відзначити політику децентралізації та посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування [16].

Проте існування тіньового сектора економіки – проблема комплексна, вона має не тільки економічні, але й політекономічні, соціальні і, навіть, психологічні причини. Світовий досвід і численні дослідження свідчать, що боротьба з тіньовою економікою повинна здійснюватися одночасно в декількох напрямках. Перевага або зосередження заходів тільки на одному напрямку (наприклад, концентрація на посиленні контролю) може не тільки не увінчатися успіхом, але й привести до протилежних результатів – до зростання тіньового сектора [1].

Для ефективного виведення економіки з тіні необхідно, перш за все, визначити фундаментальні причини цього явища. Основними «драйверами» переходу економічних агентів у тінь є:

- порівняно високе податкове навантаження;
- надмірна «зарегульованість» економічної діяльності, адміністративні бар'єри ведення бізнесу;
- низька ефективність політики державних громадських інститутів – відсутність захисту прав власності, незалежного суду, свободи інформації, громадського контролю над діяльністю уряду тощо;
- низька якість регулювання ринку праці, проблеми нелегальної міграції, нелегальної робочої сили;
- низька якість державних послуг і відсутність видимого для платника податків зв'язку між рівнем отримуваних ним державних послуг і обсягом його податкових зобов'язань;
- корупція серед представників перевіряючих органів.

Перераховані причини навряд чи можуть бути усунені послідовно – вони пов'язані між собою, наприклад, занадто високе податкове адміністративне навантаження створює стимули для корупції, зловживання владою, використання системи «відкатів».

Відзначаючи масштаби тіньового сектора в країні, можна сформулювати такі основні закономірності: обсяг тіньового сектора тим вищий, чим вище податкове навантаження, вищі ставки податків на працю і соціальних внесків, більше «зарегульована» економіка, нижча якість суспільних інститутів, менша задоволеність якістю державних послуг, вищий рівень безробіття.

Зниження тіньового сектора є одним із пріоритетних напрямків стратегічного розвитку України, реалізація якого неможлива без системного підходу до аналізу тіньової економіки

в цілому, її окремих складових і взаємозв'язків між ними, а також визначення основних факторів впливу на тінізацію капіталів економічних суб'єктів [10, с. 126].

У країнах з трансформаційною економікою, на відміну від розвинених країн, інститути тіньової економіки активно вивчаються поряд з інститутами легальної економіки. Така ситуація обумовлена тим, що господарська діяльність у країнах з такою економікою завжди може відбуватися поза законом. Для цього необхідно розібратися в суті тіньової економіки та визначити шляхи скорочення тіньового сектора.

Виникає необхідність у здійсненні регулюючих впливів на окремі суб'єкти господарювання. Важливо звернути увагу на індикативну функцію тіньової економіки, що полягає в демонстрації недосконалості окремих механізмів державного регулювання.

Можна погодитися з думкою Сулакшин С., який зазначає: «Не можна сказати, що до теперішнього часу в країні не робилися спроби розробити і реалізувати ті чи інші концепції протидії корупції та тіньовій економіці, ініціаторами яких виступали регіональні структури, окремі політики і наукові колективи. Так само як не можна з упевненістю стверджувати, що всі ці концептуальні підходи в різному ступені були помилковими або несвоєчасними» [9].

Позначену проблему суперечності економічних інтересів держави та безпеки суб'єктів господарювання підтверджують дослідження Чернишової Ю., яка дійшла такого висновку: «Дослідження малого підприємництва в концепції економічних суперечностей, що припускає основне і безліч приватних економічних суперечностей, дозволило розкрити його сутність: зіткнення інтересів держави та інтересів малого підприємництва, суперечності незалежності приватної власності і державного регулювання малого підприємництва; між інтересами господаря-підприємця та інтересами найманих працівників, між економічною ініціативою підприємця і злочинними посяганнями на підприємницьку справу ...» [11].

Основний внесок у практику аналізу стану безпеки малого підприємництва вніс Шурус А.А., який сформулював основну економічну суперечність – постійне зростання соціально-економічного значення малого підприємництва в країні і відносно низька економічна життєздатність малих підприємств, низький рівень їх безпеки [13].

Аналіз функціонування різних економічних систем дозволяє зробити висновок, що будь-якій із них притаманне існування таких економічних відносин, які суперечать чинним правовим нормам. Досліджуючи генезис «тіньової економіки», науковці пов'язують її виникнення та розвиток із формуванням інституту державності [12].

Доцільно відзначити, що загальною передумовою появи тіньової економіки в державі є потреба значної частки населення отримувати й акумулювати грошові кошти, ігноруючи при цьому обов'язкові платежі та податки.

Одна з причин виникнення широкого спектра тлумачень такого поняття, як тіньова економіка, викликана двозначністю, яка міститься в самому терміні. З одного боку, у ньому вбачається нелегальний і кримінальний початок, а з іншого – стверджується про економіку та пов'язані з нею виробничі відносини. Так, на думку дослідника Латова Ю.В., на сучасному етапі сформувалися дві парадигми аналізу тіньових економічних відносин – інституціональна («десотіанська») і традиційно-інституційна (культурологічна). Згідно з першою парадигмою головною причиною тіньових відносин є недосконалість законів та правоохоронної діяльності, які створюють великі витрати для легального захисту прав власності. Згідно з другою – головна причина – це культурні норми, які розглядають конкурентну підприємницьку діяльність як маргінальну [6, с. 273].

Основними передумовами, що зумовлюють розвиток тіньової діяльності на національному рівні, можна визнати наявність прогалів і колізій у господарському законодавстві, слабкий розвиток фінансових інститутів з їх контролюючими функціями, недосконалість правової бази в області податків, низький рівень заробітної плати у значній частини населення, що змушує знаходити додаткові джерела доходу. Особливе місце серед перерахованих явищ займає результат злиття кримінальної й економічної злочинності – кримінальна діяльність відрізняється на сучасному етапі розвитку економічних відносин організованістю та професіоналізмом суб'єктів, що здійснюють правопорушення і злочини, високим рівнем технічного шахрайства з використанням комп'ютерної техніки та глобальної

мережі Інтернет, а також корумпованими зв'язками організованої злочинності з органами державної влади тощо [1].

Основна причина існування тіньового сектора економіки полягає в існуванні державного сектора економіки, який породжує як податки, так і корупцію та бюрократію, які є фактично основними детермінантами існування тіньового сектора економіки. Тому можна стверджувати, що розмір тіньового сектора економіки – це «плата» суспільства за існування (ефективного/ неефективного) державного сектору економіки. У країнах, де держава ефективно виконує свої функції, тіньовий сектор економіки невеликий. У країнах, де держава неефективно виконує свої функції, тіньовий сектор економіки значний. Наочним прикладом цьому є Україна [3, с. 117].

Для здійснення ефективної боротьби з тіньовим сектором вітчизняної економіки лише визнання наявності цієї проблеми недостатньо. Необхідно на найвищому державному рівні усвідомлення неминучості усунення цієї ключової перешкоди для забезпечення підвищення ефективності економічних показників національної економіки. Механізм державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки України має носити комплексний характер державної політики, розрахованої на тривалий період.

Аналіз досліджень із зазначеної проблематики дозволив визначити існування трьох основних підходів до формування механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки: організаційний підхід, управлінський підхід, організаційно-управлінський підхід [4].

Організаційний підхід дозволяє відстежувати дію об'єктивних закономірностей організації, розкривати критерії та принципи організованості, досліджувати організаційну основу процесу протидії тіньовій економіці, організаційне середовище та умови активності суб'єктів підприємницької діяльності, аналізувати організаційний механізм і прогнозувати шляхи його вдосконалення [7].

Управлінський підхід вивчає управління як одну із функцій організації, розробляє цілі, можливості і методи управлінського впливу на організацію протидії тіньовій економіці відповідно до об'єктивних закономірностей управління.

Організаційно-управлінський підхід до формування механізму протидії тіньовій економіці передбачає системний аналіз поведінки суб'єктів у тіньовому секторі економіки, його формалізацію, дослідження функцій і, відповідно, виявлення закономірностей протидії офіційній економіці як протидії тіньовій економіці, одним з елементів якої і є механізм державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки, зокрема його організаційно-управлінської складової [3].

Протидія розвитку тіньової економіки, а в подальшому і зниження її рівня, має знайти відображення в стратегії соціально-економічного розвитку країни, що пов'язано з декількома основними причинами: по-перше, це одна з основних проблем реалізації ринкових реформ; по-друге, стратегічне значення проблеми не обмежується довгостроковим характером її рішення. Вона пов'язана з докорінними перетвореннями всієї економічної системи країни, а це означає зміну парадигми соціально-економічного розвитку, формування середнього класу; по-третє, в загальному контексті глобалізації світової економіки Україна не може зайняти належного місця у світовому співтоваристві, перебуваючи в списку найбільш корумпованих країн; по-четверте, тіньова і кримінальна економіка є фінансовою базою тероризму, а значить, несе в собі загрозу національній безпеці країни.

Тобто, комплексний підхід до протидії тіньовій економіці в Україні відсутній, ведеться лише боротьба з окремими її проявами, здійснюються заходи без урахування регіональної специфіки. Очевидно, що скорочення обсягу тіньового обороту хоча і є важливим завданням, але не може бути здійснено будь-якими засобами. Посилення державного тиску на малий та середній бізнес, розширення повноважень відомств, контролюючих господарську діяльність, здатне істотно сповільнити економічне зростання.

Окреслені цілі державної політики щодо підтримки підприємництва повинні бути враховані при розробці концептуальних положень державної протидії тіньовій економічній діяльності.

Проведені дослідження дозволили виділити основні моделі державного регулювання протидії тіньовій економіці, що використовуються країнами з різним рівнем розвитку економіки, і особливості їх застосування (Табл. 1).

Таблиця 1

Основні моделі державного регулювання протидії тіньовій економіці

Моделі державного регулювання протидії тіньовій економіці	Особливості моделі державного регулювання протидії тіньовій економіці	Приклади країн, в яких використовують модель
Модель «саморегулювання»	1. Відсутність центрального органу протидії тіньовій економіці. Регулювання протидії тіньовій економіці здійснюється шляхом громадської «самоорганізації». 2. Економіка країни є високорозвиненою. 3. Тіньова економіка не є загрозою національній безпеці	Високорозвинені країни з ринковою економікою
Модель «пріоритетності» протидії	1. Наявність авторитетного центрального державного органу протидії тіньовій економіці. 2. Пріоритетне фінансування протидії тіньовій економіці. 3. Невідворотність покарання. 4. Ідеологія неприйняття корупції та тіньової економіки в суспільстві	Країни з централізованою, плановою економікою
Модель комплексного підходу	1. Протидія тіньовій економіці перебуває у відомстві кількох міжгалузевих органів економічного чи правового профілю. 2. Тіньова економіка є загрозою економічній безпеці країни	Росія, Україна, Узбекистан, Молдова та інші

* Джерело: [3]

Дослідження свідчать, що на сучасному етапі головною метою державної політики щодо протидії тіньовій економіці України на всіх рівнях є створення вискоєфективного механізму державного регулювання протидії тіньовій економіці, що забезпечує широкі можливості для розвитку легального сектору економіки та є передумовою створення системи протидії тіньовим економічним відносинам.

Проведені дослідження дають підставу зазначити, що процес впровадження концепції протидії тіньовій економіці на державному рівні протікає складно й нерівномірно. Вивчення стану протидії тіньовим відносинам дозволяє виділити чотири стадії готовності до впровадження концепції протидії проявам тіньової економіки (Рис. 1).



Рис. 1. Стадії готовності до розробки та впровадження концепції протидії тіньовій економіці [3; 6]

Відповідно до проведеного аналізу зарубіжної практики існує два основні підходи до легітимізації тіньового сектору – посилення «очікуваного» покарання (за рахунок збільшення ймовірності застосування «каральних заходів» і підвищення його жорсткості) та стимулювання добровільного виходу з тіні. Ці підходи рідко використовуються окремо.

Серед практичних заходів, спрямованих на зниження тіньового сектора, можна виділити такі [2]:

- посилення вимог до заявок на право податкового вирахування в галузях із високими ризиками відходу в тінь (Канада, Швеція, Велика Британія, США);
- поширення практики використання даних «третьох сторін» при виявленні споживання, що «кидається в очі» (над дорогих товарів і предметів розкоші) (Австралія);
- публікація у відкритому доступі імен неплатників – політика *naming and shaming* (Велика Британія);
- створення системи стандартів або типових показників для галузей, які показували б співвідношення між витратами і випуском продукції (Австралія);
- примусове використання сертифікованих касових апаратів (із чорним ящиком) для організацій, що використовують готівку (Канада, Швеція, Греція);
- примусове використання реєстрів найманих працівників з обов'язковим зазначенням особистих даних працівника, відпрацьованого часу, виду діяльності організації та її назви (Швеція);
- додаткові штрафи для платників податків, які раніше вже були викриті в ухиленні від сплати податків (Велика Британія);
- створення служби зв'язку з платниками податків, які пройшли аудиторську перевірку, для моніторингу поточного стану та забезпечення допомоги в разі потреби (Австралія).

Найчастіше застосовується комбінація цих заходів. Варіанти заходів зниження масштабів тіньового сектора, сформульовані в Табл. 2.

Таблиця 2

Варіанти заходів щодо зниження масштабів тіньового сектора

Підхід	Метод	Можливі заходи
Посилення покарання	Удосконалення механізму виявлення порушень	Поліпшення роботи з даними, об'єднання зусиль перевіряючих органів, участь у міжнародних угодах
	Підвищення жорсткості покарань	Підвищення покарання за податкові злочини, введення кримінальної відповідальності, продовження термінів давності тощо
	Усвідомлення загрози бути викритим і відповідні наслідки	«Соціальна реклама», що показує всі негативні наслідки ведення тіньового бізнесу – від соціальної незахищеності до ефективності процедур щодо виявлення порушень і кримінальної караності ухилення від сплати податків
Стимулювання формалізації та легалізації діяльності	Превентивні заходи (запобігання відходу в тінь)	Спрощення податкового обліку, податкові стимули. Полегшення переходу до режиму «самозайнятості». Введення нових категорій зайнятості в законодавство. Розвиток податкових режимів для малого та середнього бізнесу
	Стимулювання добровільного виходу з тіні	Податкові амністії, заохочення добровільного виходу з тіні
	Створення зв'язків і коаліцій, що утримують від відходу в тінь	Забезпечення переваг роботи з чесними партнерами. Підвищення рівня освіти. Обмін інформацією, податкова прозорість. Прозорість адміністративних процедур

* Джерело: складено на основі [1; 2; 6; 12]

Значна частина суб'єктів тіньової діяльності та осіб офіційно не зайнятих, що належать до вимушеної іллегальної економіки, при осмисленому підході здатні стати реальною силою, яка зміцнить виробництво, підніме офіційну економіку на новий рівень розвитку. Зазначеному можуть сприяти заходи непрямого характеру (вдосконалення податкового й трудового законодавства, системи соціального захисту, підготовки та перепідготовки кадрів), які є більш ефективними в порівнянні з прямими адміністративними заходами (різного роду заборони, посилення покарань).

З іншого боку, необхідне пряме державне втручання, жорстка реалізація принципу диктатури закону, коли мова йде про злісні порушення господарюючими суб'єктами законодавства, вияви прояву корупції й тіньової активності олігархів. У цьому аспекті обґрунтовано виглядають заходи щодо зменшення контролю за малим бізнесом, але посилення покарань за порушення.

Досить актуальним є завдання посилення незалежності влади. Саме на рівні окремих регіонів особливо активно протікають процеси зрощування державної влади з представниками бізнесу, а часом і відверто кримінальними елементами.

Реалізація поставлених завдань вимагає значних змін у структурі державного управління. У широкому комплексі інституційних реформ виділимо, перш за все, оптимізацію структури органів держуправління та правоохоронних органів, встановлення ефективного держконтролю в економічній сфері, адміністративну реформу корпусу держчиновників тощо.

Водночас проведені правові й інституційні заходи не принесуть бажаних результатів, якщо не будуть доповнені заходами щодо формування в країні здорової етичної основи підприємництва та державної служби. Необхідно відмовитися від визнання сили і правового характеру держави як єдиного способу вирішення проблеми тіньової економіки. Закони завжди можна обійти, так само як і сховатися від наглядових органів. Крім того, існують можливості ведення господарської діяльності не порушуючи закон, але які не можна вважати чисто економічними й легальними та відносити до офіційної економіки. До них можна віднести: використання прогалин у законодавстві і неврегульованих законом окремих аспектів економічної діяльності, недобросовісну конкуренцію, відносини бізнесу і влади, побудовані на взаємовигідній основі (хабарі, «відкати», заохочення чиновників).

Держава повинна взяти на себе відповідальність за реалізацію свого роду виховної функції, спрямованої на укорінення здорових принципів етичної поведінки в економічній діяльності й особливу увагу приділяти дотриманню держслужбовцями принципів законності та особистої незацікавленості. Ця проблема повинна вирішуватися в тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства – профспілками, організаціями підприємців, творчими асоціаціями, засобами масової інформації.

Об'єднання підприємців повинні мати добре розроблені концепції своєї професійної етики, кодекси поведінки або спеціальні етичні статті, включені до статутних документів, де в тому числі має бути висловлено ставлення до порушення закону й недобросовісних форм бізнесу, а покаранням за порушення повинно стати як мінімум виключення зі спільноти підприємців або кримінальна відповідальність.

Набір конкретних заходів держави щодо формування здорової етичної основи може бути досить значний – від фінансування розробки та реалізації навчальних курсів до встановлення спеціальних премій для найбільш добросовісних учасників ринку, податкового послаблення сумлінним співтовариствам підприємців.

Отже, Україна шляхом управлінського впливу й послідовної політики здатна істотно змінити ситуацію, що склалася в тіньовому бізнесі, і, тим самим, сприяти підйому вітчизняної економіки.

Головною метою державної політики щодо протидії тіньовій економіці в Україні на всіх рівнях повинно стати створення вискоєфективного механізму державного управління протидії тіньовій економіці, що забезпечить широкі можливості участі всіх зацікавлених осіб: правоохоронних органів, органів державного управління всіх рівнів, громадських і політичних організацій, об'єднань і партій, громадян тощо. На *Рис. 2* представлено пропонування механізм формування державної політики протидії тіньовим відносинам.

Застосування пропонованого механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки України буде сприяти не тільки формуванню повноцінного ринкового середовища, розвитку економіки, процесу демократизації суспільства в цілому, але і забезпеченню відродження й ефективного розвитку вітчизняного підприємництва.

Важливість питання державного регулювання процесів протидії тіньовій економіці в Україні та зниження її обсягів полягає в:

- запобіганні та скороченні тіньової діяльності;
- запобіганні негативним наслідкам від тіньового сектору економіки.

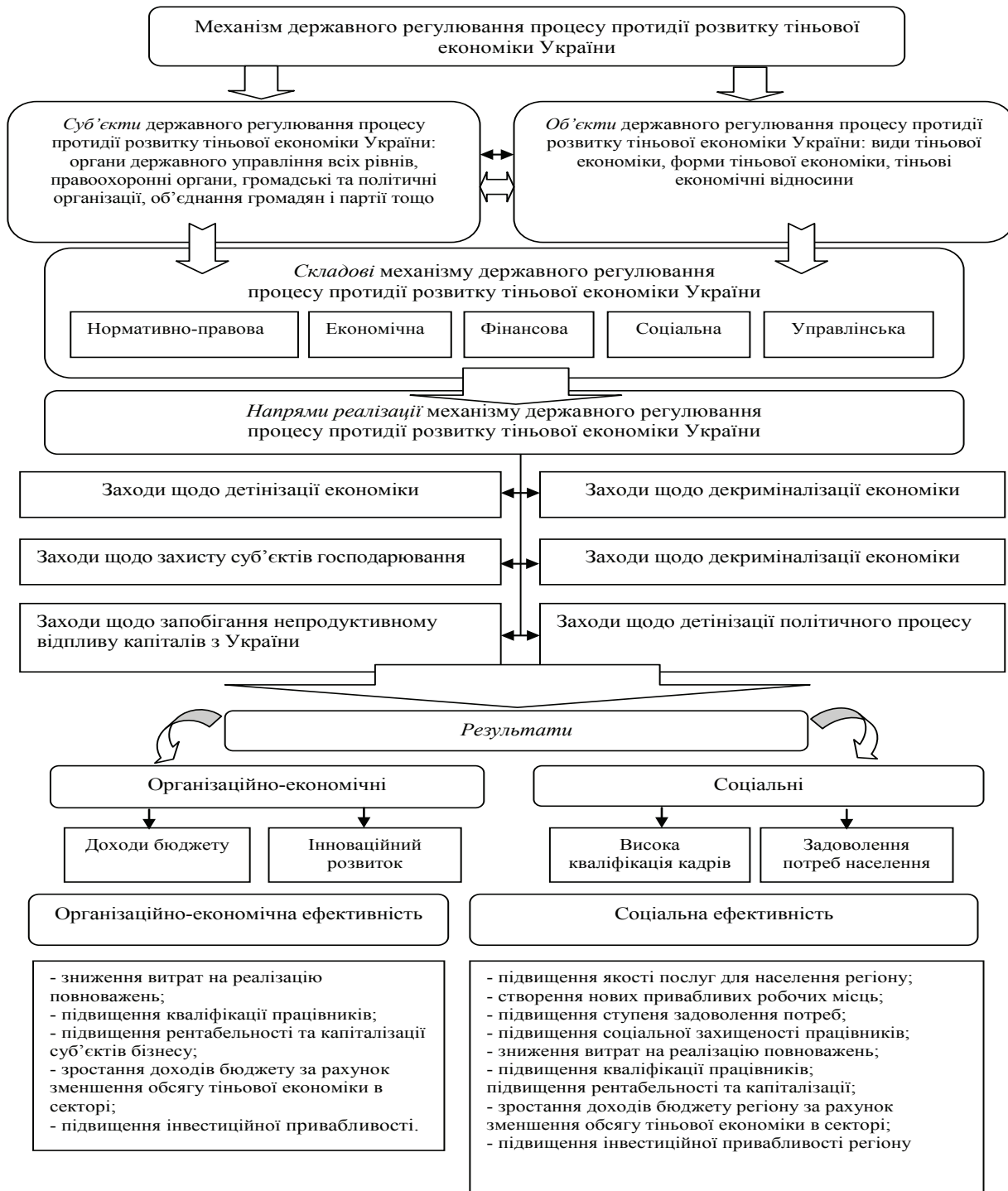


Рис. 2. Пропонований механізм державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки України

* Джерело: складено на основі [3; 7]

Висновки. Тіньова економіка – явище соціально-економічного характеру, що пояснюється причиною її виникнення, тобто нестачею або дефіцитом певних ресурсів або продуктів матеріального характеру та бажанням їх отримати чи примножити. Відповідно детінізація економічних процесів у державі має бути орієнтована на подолання причин їхнього виникнення, із використанням комплексу методів економічного, правового, політичного та соціального характеру.

Напрями державного впливу на процеси протидії тіньовій економіці займають важливе місце в структурі механізму державного регулювання, оскільки в процесі його застосування здійснюється стримування дії негативних чинників та перетікання ресурсів із реального сектору в нелегальне виробництво, нейтралізуються підприємницькі та фінансові ризики, посилюється контроль за тіньовими та кримінальними явищами з боку держави та суспільства. Тому актуальними напрямками подальших досліджень стане деталізація напрямів державного впливу.

Список використаних джерел:

1. Hart K. Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*. 1973. Vol.11. P. 61–90.
2. Schneider F., Williams C. The Shadow Economy. *The Institute of Economic Affairs*. 2013. 186 p.
3. Буров В. Теневая деятельность субъектов малого предпринимательства. *Теневые экономические отношения субъектов малого предпринимательства и пути их легализации*. LAPLAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG. 2011. 225 p.
4. Верещагин С.Г. Политика государства по борьбе с теневой экономикой, уклонением от уплаты налогов и противодействию легализации «грязных денег». *Бизнес в законе*. 2006. № 3–4. С. 38–55.
5. Дворянінов А.В. Напрями детінізації економіки України через застосування податкових механізмів. *Фінансовий простір. Макроекономічні проблеми соціально-економічного розвитку України*. 2013. № 4 (12). С. 151–156.
6. Латов Ю.В. Экономика вне закона. Очерки по теории и истории теневой экономики [монограф.]. М. : МОНФ, 2001. 280 с.
7. Маркина И.А. Проблемы детенизации в контексте экономической безопасности Украины. *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*. 2014. № 4 (29). С. 27–31.
8. Проява С.М. Экономизация коррупции. Механизм противодействия: [монограф]. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. 144 с.
9. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. В 2-х т. Т.2. М. : Научный эксперт, 2009. 304 с.
10. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації: монографія / за ред. З. С. Варналія. К. : НІСД, 2006. 576 с.
11. Чернышева Ю.Г. Государственная поддержка малого предпринимательства в контексте экономических противоречий: теория и практика: автореф. ... д-ра экон. наук. Ростов-на Дону, 2009. 45 с.
12. Швабій К.І. Дослідження структури тіньового сектору економіки. *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 3 (105). С. 115–121.
13. Шурус А.А. Объективные основы и направления развития системы поддержки малого предпринимательства в России: дисс. ... д-ра экон. наук. СПб., 1997. 264 с.
14. Кравчук А.О. Тіньові аспекти економіки України в податковому секторі. *Український журнал прикладної економіки. Тернопільський національний економічний університет*. 2016. Том 1. № 3. С. 79–86.
15. Мищак І.М. До питання легальності проголошення незалежності України та виходу її зі складу СРСР у 1991 році. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 6. С. 41–46.
16. Мищак І.М. Проблеми і перспективи зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. *Питання правового забезпечення модернізації державного*

управління та місцевого самоврядування в Україні (матеріали науково-практичної конференції) / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 72–77.

17. Наумов О.Б. Язлюк Б.О. Соціально-економічні чинники нарощення процесів тіньової економіки України. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Том 1. № 1. С. 180–187.

18. Гришова І.Ю., Дяченко О.П. Дієвість механізмів державного управління в сфері протидії тіньовій економіці в Україні. *Право та державне управління*. 2016. № 3. С. 183–189.

19. Гришова І.Ю. Дяченко О.П. Стратегія державної політики в сфері детінізації економіки України. *Право та державне управління*. 2016. № 4. С. 207–213.

*** Маркіна Ірина Анатоліївна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту Полтавської державної аграрної академії.**

*** Сьомич Микола Іванович – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри підприємництва і права Полтавської державної аграрної академії.**

Стаття надійшла до редакції 31 травня 2018 р.

УДК 351:338.2

Олександр Наумов *

Олексій Дяченко *

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню питань оцінки ефективності механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні, виділені системні чинники ефективності їх функціонування та проведено аналіз результатів роботи органів виконавчої влади, метою діяльності яких є боротьба з тіньовою економічною діяльністю та корупційними проявами.

Ключові слова: оцінка ефективності, тіньова економіка, конкурентоспроможність, корупція, економічна безпека, державне управління.

Наумов А. Б., Дяченко А. П. Оценка эффективности механизмов государственного регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики в Украине.

Статья посвящена исследованию вопросов оценки эффективности механизмов государственного регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики в Украине, выделены системные факторы эффективности их функционирования и проведен анализ результатов работы органов исполнительной власти, целью деятельности которых является борьба с теневой экономической деятельностью и коррупционными проявлениями.

Ключевые слова: оценка эффективности, теневая экономика, конкурентоспособность, коррупция, экономическая безопасность, государственное управление.

Naumov O. B., Diachenko O. P. Evaluation of the effectiveness of mechanisms of state regulation of processes of counter-development of the shadow economy in Ukraine.

The article is devoted to questions of assessing the effectiveness of mechanisms of state regulation of processes of counter-development of the shadow economy in Ukraine, highlighted the systemic factors of efficiency of their functioning and the analysis of the results of work of bodies of executive power, the aim of activity of which is to combat shadow economic activities and corruption.

Keywords: assessment of the efficiency, shadow economy, competitiveness, corruption, economic security, state administration.

Актуальність теми. Економічні реалії сьогодення засвідчують факт поширення обсягів тіньового сектору економіки України за межі порогових значень. Така ситуація обумовлює

необхідність активізації теоретичних та практичних досліджень стосовно сутності процесу тінізації економіки, обмеження негативних проявів цього явища, впровадження важелів прямого й опосередкованого впливу держави на обсяги тіньової економіки України, забезпечення теоретичних надбань для формування механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки, а також проведення оцінки ефективності механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки.

Актуальність дослідження проблем державного регулювання у сфері протидії розвитку тіньової економіки й оцінки її ефективності визначається перш за все розмаїттям у середовищі вчених і практиків думок щодо перспективних напрямків в організації ефективних механізмів протидії цьому явищу. Види і форми сучасних тіньових економічних відносин – надзвичайно різноманітні, що є серйозною загрозою для державної політики країн світового співтовариства. Оцінка ефективності державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні відіграє важливу роль у забезпеченні процесу боротьби з тінізацією економіки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У дослідженнях вітчизняних вчених-економістів, присвячених проблемам тінізації економіки, основна увага приділялася методології, аналізу законодавчих актів, обґрунтуванню заходів із протидії тінізації економічної діяльності, специфіці провадження цих заходів в українських реаліях. Останні 50 років зарубіжні та вітчизняні вчені активно опрацьовують проблему функціонування тіньового сектору економіки, виокремлення її чинників та шляхів протидії. Зокрема, оцінки ефективності механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні досліджували Воротін В.Є, Предборський В.А., Мотренко Т.В., Мандибура В.О., Гришова І.Ю., Митяй О.В., Наумов О.Б., Гнат'єва Т.М., Стоянова-Коваль С.С., Шестаковська Т.Л. та інші автори [1–14]. При цьому вони вказують, що функціонування механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки, як будь-яка діяльність, неможливе без належної оцінки ефективності.

Постановка завдання. З огляду на викладене, *метою статті* є оцінка ефективності механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історичний досвід свідчить, що доки існуватиме державна форма організації суспільного життя, а держава у той чи інший спосіб впливатиме на забезпечення своїх інтересів поширенням обмежень, вимог та заборон, доти зберігатиметься й тіньова економіка [1, с. 161]. Подібний економічний феномен властивий всім країнам, незалежно від рівня та моделі економічного розвитку.

Продовжуючи цю думку, Ю. Латов вказує, що розвиток тіньової економіки є, з одного боку, реакцією на сам факт державного регулювання. Регулювання, у свою чергу, неможливе без обмежень, а нерозумні обмеження провокують їх порушення, особливо якщо це вигідно. Значна кількість видів тіньової економіки (наприклад, ухилення від податків) пояснюється саме недоліками державного регулювання – бюрократизацією управління, занадто високими податками тощо [2, с. 17]. Тому можна констатувати, що кореневою першопричиною формування тіньового сектору економіки є наявні вимоги та обмеження, які висуваються державою до суб'єктів економічної діяльності. У свою чергу, порушення цих вимог, обмежень та заборон є підґрунтям для виникнення й існування будь-якого виду тіньової економічної діяльності. Чим інтенсивнішими є ці вимоги та обмеження, тим ширший простір потенційних можливостей для ефективного функціонування тіньового сектору.

Вдаючись до аналізу новітніх тенденцій тіньової економіки України, зокрема у 2014 – 2016 рр., слід зазначити, що однією з головних загроз, які несе в собі тіньова економіка, є, насамперед, блокування дієвості інструментів і механізмів управління соціально-економічним розвитком країни, спотворення законів та основоположних принципів ринкової економічної системи. Проведені нами дослідження механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки дозволили виділити такі системні чинники ефективності їх функціонування, зокрема:

1. Низька ефективність держави у забезпеченні інституційних основ розвитку конкурентоспроможної економіки. Відповідно до Звіту про Глобальний індекс

конкурентоспроможності (ГІК) 2016/2017 ефективність державних та суспільних установ (поряд із рівнем розвитку фінансового сектору та макроекономічним середовищем) залишається одним із найбільших конкурентних «провалів» економіки України (129 місце серед 138 країн). Низька позиція у рейтингу за цим субіндексом засвідчує, що адміністративні та правові умови, в яких діють суб'єкти господарювання, залишаються несприятливими через незмінно високий рівень корупції, відсутність ефективної судової системи та належного захисту прав власності. Зазначені чинники негативно впливають не лише на бізнес-клімат у країні, а й на довіру суспільства до держави у цілому.

Про неефективний інституціональний базис державного регулювання діяльності бізнесу та незадовільні умови його функціонування в Україні також яскраво свідчать міжнародні рейтинги (Табл. 1).

Таблиця 1

Світові рейтинги України щодо розвитку тіньової економіки

Рейтинг	Economic Freedom Index, 2017	Corruption Perception Index, 2016	Doing Business, 2017	World Competitiveness Report, 2014–2015	Shadow Economy Index, 1999–2014
Україна	166 (out of 180)	131 (out of 176)	80 (out of 190)	76 (out of 144)	137 (out of 162)
Source:	Heritage Foundation	Transparency International	World Bank	World Economic Forum	Schneider, Buehn, Montenegro

* Джерело: сформовано автором за даними [3, 4, 5, 7, 8]

Аналіз Economic Freedom Index – 2017 засвідчив, що одні з найгірших умов для розвитку економіки серед країн Європи та більшості пострадянських країн є в Україні (загальний показник – 48,1 % проти 68,0 % – у середньому по Європі) (Рис. 1). Динаміка показників говорить про незадовільний стан інвестиційного клімату та фінансової свободи, судової ефективності та цілісності уряду з показниками у 25,0, 30,0, 22,6 та 29,2 % відповідно.

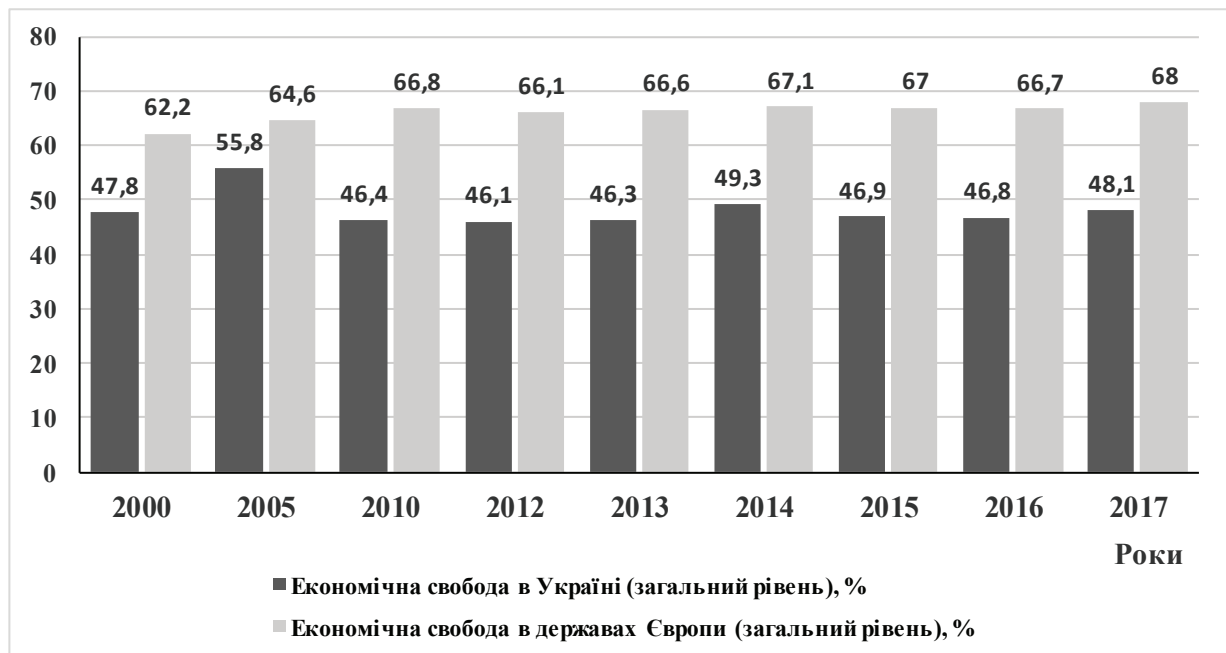


Рис. 1. Динаміка загального рейтингу економічної свободи для України та країн Європи за 2000–2017 рр.

* Джерело: авторська розробка за даними [3]

Результати Індексу сприйняття корупції 2016 від Transparency International свідчать, що умови для ведення довгострокового бізнесу в Україні дещо покращилися. Основні причини – корумпований протекціонізм і злиття політичних та бізнес-інтересів. Згідно з дослідженням Індексу сприйняття корупції у 2016 р. (Corruption Perceptions Index, CPI) рейтинг України за рівнем корумпованості склав 29 зі 100 можливих, що на 2 бали вище минулорічного показника, але недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Таким чином, країна посіла 131 місце серед 176 держав, охоплених дослідженням (разом із нами розділили цю сходинку Казахстан, Росія, Непал та Іран). Основними причинами такого стану визначаються монополізація бізнесу, неможливість його довгострокового планування та окупація державними корупціонерами.

У рейтингу сприятливості умовам ведення бізнесу Doing Business – 2017 Україна посідає 80 місце зі 190 держав (+1 позиція від 2016 р).

У цілому Україна поліпшила свої показники за такими напрямками: створення підприємств (на +4 пункти); підключення до системи електропостачання (+10 пунктів); захист міноритарних інвесторів (+31 пункт) та забезпечення виконання контрактів (+12 пунктів). Погіршення показників, на думку експертів Світового банку, відбулося найбільше в такій сфері, як міжнародна торгівля (-5 пунктів) – 115 місце. Найгірші показники України спостерігаються за критеріями «Дозвіл неплатоспроможності» – 150 місце, «Отримання дозволів на будівництво» – 140 та «Міжнародна торгівля» – 115 місце відповідно.

Україна в індексі глобальної конкурентоспроможності в рейтингу Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) на період 2014 – 2015 рр. перебувала на 76 місці з 144. Найкращі позиції України зафіксовано в таких секторальних індексах: розмір ринку (38-е місце), вища освіта (40), здоров'я та початкова освіта (43), інфраструктура (68). Найгірші позиції зафіксовано в таких сферах: якість інституційної структури (130 місце), розвиток фінансового ринку (107), макроекономічне середовище (105), умови ведення бізнесу (99). Найбільш несприятливими факторами для ведення бізнесу виділено такі (за спаданням значення): корупція, політична нестабільність, доступ до фінансування, часта зміна урядів, забюрократизованість владних структур, інфляція, податкові ставки, адміністрування податків тощо [4].

2. Наявність надмірного регуляторного й податкового тиску на корпоративний сектор, високе навантаження на фонд оплати праці, що штовхає роботодавців до приховування дійсного рівня заробітної плати працівників та збереження практики неофіційної зайнятості. Так, за субіндексом «Сплата податків» у рейтингу «Ведення бізнесу – 2017» (Doing Business – 2017) Україна погіршила свої позиції (на 1 пункт) до 84 місця серед 190 країн. Зазначене обумовлене високою середньозваженою ставкою оподаткування підприємств в Україні (52,2 %), тоді як у країнах Європи та Центральної Азії вона становить 34,8 %, а у країнах ОЕРС – 41,2 %.

За субіндексом «Вплив податків на стимули до праці» у ГІК 2015/2016 Україні належить 121 місце серед 140 країн. Разом із тим у грудні 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін у Податковий кодекс України та деякі законодавчі акти України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році». Відповідно до закону розмір ЄСВ становить 22 % поряд зі зростанням максимальної бази нарахування з 17 до 25 мінімальних заробітних плат та скасуванням ЄСВ, що утримується із заробітної плати робітників (фізичних осіб). У попередній моделі нарахування ЄСВ діяло більше 70 ставок (від 33,2 % до 49,7 %) для 52 класів професійного ризику виробництва (середньозважена ставка у розмірі 41 %), максимальна величина бази – 17 розмірів прожиткового мінімуму. А тому слід очікувати, що запропоновані у порядку нарахування ЄСВ зміни сприятимуть процесам детінізації [3].

3. Низька ефективність функціонування органів судової та правоохоронної системи. Рівень незалежності судової влади та рівень ефективності правової системи в арбітражному врегулюванні оцінюються міжнародними експертами надзвичайно низько (відповідно на 129 і 121 місцях у рейтингу ГІК 2016/2017 проти 140 і 135 місцях у ГІК 2014/2015).

4. Високий рівень корупції. За даними рейтингу «Індекс сприйняття корупції 2016» за рівнем корупції Україна посідає 131 місце із 176 країн. Найбільше балів Україні принесло дослідження World Justice Project Rule of Law Index, що враховується в побудові CPI. Показник нашої держави в ньому виріс на +10 балів порівняно з минулими роками. Це пов'язано зі зменшенням використання службового становища в органах виконавчої влади (показник покращився на 14 %), у поліції та збройних силах (показник покращився на 6 %), але в судовій гілці влади ситуація залишилася такою ж, як за часів В. Януковича. Про цю саму проблему свідчить і дослідження World Competitiveness Yearbook, яке принесло Україні +3 бали [5].

Велику роль громадянського суспільства у втіленні демократичних перетворень відзначає дослідження Freedom House Nations in Transit, воно принесло Україні +4 бали. Підзвітність державних закупівель завдяки системі ProZorro, державне фінансування партій, перші розслідування НАБУ, участь громадськості в антикорупційних реформах – саме ці зміни експерти назвали найголовнішими. Найбільшими викликами дослідження визнало слабкість інституцій, які мають забезпечувати верховенство права, надмірну зарегульованість економіки та зосередження влади в руках олігархічних кланів.

Негативними оцінками Україну нагородили дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey (-1 бал) та Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (-2 бали). Бізнес побачив значну корупцію при розподілі державних коштів, а судову систему визнав нездатною зашкодити цьому. Дійсно, унаслідок роботи систем ProZorro та Dozorro випадки порушень у закупівлях стали більш очевидними для бізнесу та громадськості порівняно з паперовими тендерами. Активне викриття таких тендерів за допомогою Dozorro може значно зменшити корупцію при закупівлях. Для того ж, щоб вирішити проблему безкарності в судах, необхідно зробити набагато більше.

ГО «Всеукраїнська ліга правників проти корупції» підготовлено інформаційні матеріали, складені на основі офіційної статистичної звітності, які ілюструють деякі показники роботи органів правопорядку України у сфері протидії корупції у 2016 р. (Табл. 2) [6].

Таблиця 2

Стан протидії корупції в Україні 2016 р.

Показник протидії	Значення
Кількість корупційних кримінальних правопорушень, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням	2175
Кримінальні провадження, направлені до суду з обвинувальним актом	2130
Виявлено осіб, які вчинили кримінальні корупційні правопорушення, осіб	1974
Кількість осіб, щодо яких вироки набрали законної сили:	597
у.т.ч. – засуджено	492
Збитки, завдані кримінальними корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), млрд грн	4,598
Відшкодовано збитків: – млрд грн	1,514
- % від загальної суми матеріальних збитків	32,0

Серед найбільш «популярних» видів виявлених кримінальних корупційних правопорушень варто виділити: одержання хабара (ст. 368 КК України) – 47,0 %, привласнення, розтрата майна (ч.ч. 2-5 ст. 191 КК України) – 29,4, зловживання впливом (ст. 369-2 КК України) – 13,5 та зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України) – 10,1 % відповідно.

5. Недостатній захист прав на рухому та нерухому власність, включаючи права на фінансові активи. За даними рейтингу ГІК 2016/2017 Україна знаходиться на 131 місці

за рівнем захисту прав власності та на 125 місці за рівнем захисту прав інтелектуальної власності.

6. Нестабільність законодавчої бази, посилена періодичним коливаннями економічної та політичної систем. Зокрема, непередбачуваність змін у податковому законодавстві, що не дозволяє суб'єктам господарювання вибудовувати стратегію розвитку, сумісну з державною податковою політикою, та, водночас, спричиняє збільшення кількості помилок економічних суб'єктів при нарахуванні та сплаті податків і зборів [7].

7. Низький рівень життя населення. За даними Міжнародного валютного фонду (МВФ), за підсумком 2016 р. ВВП на 1 особу в Україні (показник, що визначає рівень економічного розвитку держави) становив 2 194 \$ (131 місце рейтингу серед 186 держав), тоді як в Республіці Білорусь – 5 143, Російській Федерації – 8 928, Польщі – 12 316 \$ відповідно, при середньому показнику у світі – 10 038 \$ [8].

8. Високий рівень монополізації внутрішнього ринку. З огляду на рівень внутрішньої конкуренції наша країна (за даними World Economic Forum у 2015 р.) на 125 місці світового рейтингу, тоді як за рівнем зовнішньоекономічної конкуренції – на 99 місці. Хоча, за офіційним даними АМКУ, у нас лише 12 % економіки перебуває в руках монополій. Утім, ще 16 % ринків олігополізовані, а на 25 % зафіксовані окремі ознаки домінування. Антимонопольний комітет рапорує, що в 47 % української економіки склалася конкурентна структура [9].

Із метою посилення боротьби з тіньовою економічною діяльністю, корупційними проявами у 2015 – 2016 рр. органами виконавчої влади здійснювалися такі заходи.

У 2015 році Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами проведено більше 4,0 тис. контрольних заходів, з яких майже 3,8 тис. ревізій певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності та перевірок державних закупівель [10]. Порушення фінансово-господарської дисципліни виявлено на майже 3,1 тис. підприємствах, в установах і організаціях.

Загалом упродовж 2015 року на майже 3,1 тис. підприємствах, установах і організаціях усіх форм власності виявлено порушень, які призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму майже 3,9 млрд грн, з них при використанні державних ресурсів – на суму майже 2,8 млрд грн, комунальних ресурсів – на суму 895,4 млн грн.

У ході реалізації контрольних заходів, спрямованих на здійснення державного контролю відповідно до вимог, визначених законами України, нормативно-правовими актами Президента та Кабінету Міністрів України, встановлено фінансових порушень у використанні бюджетних коштів, що призвели до втрат загалом на майже 1,6 млрд грн, з яких понад 819,6 млн грн (52,9 %) – ресурси державного бюджету.

За результатами проведених ревізій незаконне й нецільове витрачання коштів і матеріальних цінностей, їх недостачі встановлено на понад 2,9 тис. об'єктах контролю на загальну суму майже 3,1 млрд грн (або 79,6 % від загальної суми виявлених порушень, що призвели до втрат). У бюджетних установах та організаціях виявлено незаконне й нецільове витрачання коштів і матеріальних цінностей та їх недостачі на суму майже 784,6 млн грн, що складає 20,2 % від загальної суми виявлених таких порушень.

Внаслідок реалізації товарів, робіт і послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами втрачена можливість отримати належні доходи в сумі понад 790,5 млн грн (20,4 %).

Упродовж 2016 року органами Держаудитслужби проведено майже 2,7 тис. контрольних заходів на понад 2,4 тис. підприємствах, в установах та організаціях. Загалом за результатами ревізій та перевірок виявлено втрат фінансових і матеріальних ресурсів на понад 2,6 млрд гривень [10]. Зокрема, внаслідок неправомірних дій окремих керівників, реалізації товарів, робіт та послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами втрачена можливість отримати належні їм доходи на суму майже 1,3 млрд грн, у тому числі бюджетами усіх рівнів – на суму більше 440,2 млн гривень.

На понад 1,9 тис. підприємств, в установах і організаціях встановлено більше 1,3 млрд грн незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат та недостач матеріальних і фінансових ресурсів, у тому числі майже 780,4 млн грн – по операціях із бюджетними коштами.

Масштаби збитків через втрати ресурсів за найбільшими фінансовими правопорушеннями в Україні за 2015 – 2016 рр., за попередніми розрахунками Мінекономрозвитку, оцінюються у 5,90 млрд грн, при цьому до найбільш розповсюджених фінансових порушень, нами віднесено:

- списання коштів на видатки/витрати без отримання товарів, робіт чи послуг або в обсягах, вищих від їх фактичної вартості, частка яких від загальних збитків становить 26,1 %;
- незаконні витрати внаслідок оплати завищеної вартості виконаних робіт та/або наданих послуг, а також завищення кількості чи вартості придбаних товарів – з часткою 14,1 %;
- ненарахування і неперерахування (неповне перерахування) надходжень до загального та спеціального (крім спецфонду бюджетних установ) фондів бюджету – 11,1 %;
- недостачі коштів та матеріальних цінностей – 5,8 %;
- реалізація суб'єктами господарювання товарів, робіт чи послуг (крім користування, оренди) безоплатно або за заниженими цінами – 8,3 % відповідно [11].

Органами Державної аудиторської служби вжито заходів, завдяки яким у 2016 році забезпечено відшкодування втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму понад 611,5 млн грн проти 753,0 млн грн 2015 року. До бюджетів, бюджетних установ і організацій та підприємств надійшло майже 141,3 млн грн, а також забезпечено відшкодування й поновлення незаконних, нецільових витрат та недостач ресурсів на загальну суму понад 470,2 млн грн.

За результатами аналізу державних закупівель (без виходу на об'єкт контролю шляхом запиту документів) органами Держаудитслужби упродовж звітного періоду (2015 – 2016 рр.) припинено порушень у сфері державних закупівель на загальну суму 7,4 млрд гривень, з них відмінено конкурсні торги на загальну суму 5,4 млрд грн та розірвано укладених договорів на суму близько 2,0 млрд гривень.

За результатами проведених контрольних заходів загалом органами Держаудитслужби (а для 2015 р. Держфінінспекції) подано 5,2 тис. висновків та пропозицій щодо застосування фінансових санкцій до порушників фінансово-бюджетної дисципліни, з яких застосовано понад 4,4 тис., а саме: у 453 випадках призупинено бюджетні асигнування, у 3597 – зупинено операції з бюджетними коштами та 415 об'єктам контролю – розпорядникам бюджетних коштів зменшено бюджетні призначення/асигнування на загальну суму майже 64,8 млн гривень.

Із метою вжиття відповідних заходів до порушників фінансової дисципліни органами Держаудитслужби до правоохоронних органів у 2016 році передано 1,4 тис. ревізійних матеріалів, тоді як для 2015 р. ця кількість сягала близько 2,0 тис. За матеріалами проведених контрольних заходів правоохоронними органами розпочато 669 досудових розслідувань. Реалізуючи право на звернення до суду в інтересах держави, органами Держаудитслужби у 2016 році пред'явлено 143 позови до суду щодо відшкодування втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму понад 62,2 млн гривень. Ініційовано також 376 цивільних позовів перед органами прокуратури, об'єктом контролю або його органом управління, іншим державним органом. У 2015 р. ці показники були дещо вищими – 1000 досудових розслідувань, 143 позови, 814,0 млн гривень та 508 цивільних позовів відповідно.

У період 2015 – 2016 рр. за порушення фінансово-бюджетної дисципліни до адміністративної відповідальності притягнуто понад 15,6 тис. посадових осіб. Загальна сума накладених адміністративних стягнень склала понад 4,4 млн. гривень. До дисциплінарної відповідальності притягнуто понад 3,0 тис. посадових осіб, з яких 399 – звільнено із займаних посад, до матеріальної – 1639 особу тощо.

Упродовж 2015/2016 років Державною фіскальною службою України та її територіальними органами проведено роботу із виявлення суб'єктів мінімізації податкових зобов'язань, які формували фіктивний податковий кредит та надавали його платникам

податків реального сектору економіки [12]. Упродовж 2015/2016 року підрозділами податкового та митного аудиту ДФС проведено майже 21,7/18,5 тис. перевірок суб'єктів господарювання (у тому числі понад 3,6/3,6 тис. планових та майже 18,1/14,9 тис. позапланових перевірок), за результатами яких сума донарахованих грошових зобов'язань, що підлягає погашенню, становить понад 4,6/6,1 млрд гривень. Органами досудового розслідування ДФС розпочато 7,9/6,8 тис. кримінальних проваджень, у яких закінчено досудове розслідування, направлено до суду з обвинувачуванням актом 673/753 кримінальні провадження стосовно 715/815 осіб. Забезпечено відшкодування збитків за закінченими кримінальними провадженнями на суму майже 520,7/419,5 млн гривень.

Для з'ясування причин і обставин вчинення посадовими особами можливих корупційних та інших правопорушень у сфері службової діяльності Головним управлінням власної безпеки та відповідними підрозділами територіальних органів ДФС, на які покладено завдання запобігання корупції, упродовж 2016 року ініційовано та проведено близько 3,1 тис. службових розслідувань (перевірок), за результатами яких до дисциплінарної відповідальності притягнуто 737 службових осіб, звільнено із займаних посад – 216. Із початку року за фактами вчинення посадовими особами ДФС злочинів у сфері службової діяльності правоохоронними органами розпочато 506 кримінальних проваджень.

Упродовж 2015/2016 року митницями ДФС порушено понад 17,8/23,2 тис. справ про порушення митних правил на суму понад 1,8/2,0 млрд грн, з них по майже 8,5/8,0 тис. справ фактично вилучено предмети правопорушень на суму понад 628,98/627,95 млн гривень. Зокрема, вилучено промислових товарів на суму понад 366,85/353,55 млн грн, продовольчих товарів – на суму понад 106,27/62,06 млн грн, валюти – на суму понад 102,28/161,57 млн грн, транспортних засобів – на суму понад 53,57/50,77 млн гривень [13].

На розгляд до суду митницями ДФС передано справ про порушення митних правил на суму понад 1800/1903,87 млн гривень. За результатами розгляду справ судом прийнято рішення про конфіскацію безпосередніх предметів правопорушень на суму понад 901,07/356,87 млн грн, накладено штрафів на суму понад 832,66/302,17 млн гривень.

Висновки. Проведений аналіз оцінки ефективності механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні засвідчує, що численні адміністративно-обмежувальні й організаційно-правові заходи, які здійснювали органи державної влади з метою протидії розвитку тіньової економіки упродовж усіх років після проголошення державної незалежності України, не дали бажаних результатів. Саме тому необхідним є об'єктивна й неупереджена оцінка ефективності механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні та визначення найперспективніших напрямів, заходів та механізмів, які має застосовувати державна влада для подолання негативного явища тіньової економіки та її фатальних наслідків для розвитку країни. Передусім необхідно розробити та системно застосовувати ефективні механізми протидії розвитку тіньової економіки, що необхідно здійснювати з урахуванням досвіду розвинених країн. Важливою умовою зниження рівня тіньової економіки є створення таких умов, за яких було б не вигідно здійснювати діяльність у тіньовій сфері, а натомість вести легальну економічну діяльність у правовому полі, яке має відповідати всім міжнародним нормам.

Список використаних джерел:

1. Предборський В.А. Детінізація економіки в контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології : [монографія]. К. : Кондор, 2005. 614 с.
2. Латов Ю.В. Экономика вне закона. Очерки по теории и истории теневой экономики : [монографія]. М. : Московский общественный научный фонд, 2001. 284 с.
3. Doing Business 2017. URL: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>
4. The Global Competitiveness Report 2016–2017. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf
5. Індекс корупції CPI – 2016. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-korupsiyi-cpi-2016/>

6. ГО «Всеукраїнська ліга правників проти корупції». URL: <http://nocorrupt.com/>
7. Гришова І.Ю., Дяченко О.П. Дієвість механізмів державного управління в сфері протидії тіньовій економіці в Україні. *Право та державне управління*. 2016. № 3. С. 183–189.
8. Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду. URL: <http://www.imf.org/external/index.htm>
9. Офіційний сайт World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/>
10. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/128466>
11. Гришова І.Ю., Наумов О.Б., Давидюк О.О. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Том 1. № 2. С. 36–49.
12. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti/kontrolno-perevirochna-roboata/>
13. Кравчук А.О. Тіньові аспекти економіки України в податковому секторі. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Том 1. № 3. С. 79–86.
14. Гришова І.Ю., Красноручський О.О. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки. *Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал*. Чернігів: Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. № 4 (4). С. 40–46.
15. Gryshova I.Yu., Shestakovska T.L., Glushko O.V. The economic measurement of convergence of institutional impact on the sustainability of development. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 75–80.

*** Наумов Олександр Борисович – доктор економічних наук, професор, професор кафедри менеджменту та маркетингу Херсонського національного технічного університету.**

*** Дяченко Олексій Петрович – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і оподаткування Одеського державного аграрного університету.**

Стаття надійшла до редакції 21 травня 2018 р.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 354

Саида Акберова *

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

В статье исследуются основные принципы организации государственного финансового контроля, изучается процесс реформирования финансового контроля государственного сектора в Азербайджане и обосновывается необходимость его дальнейших реформ с учетом международного опыта. В заключении предлагается расширить состав основных принципов финансового контроля, четко определив объект и предмет контроля, его принципы и типы, принципы проведения. Все это должно способствовать расширению терминологического аппарата, базовых вопросов государственного финансового контроля и раскрытию сущности и основных требований к его выполнению.

Ключевые слова: финансовый контроль, государственный сектор экономики, органы финансового контроля.

Акберова С. Д. Державний фінансовий контроль в Азербайджані.

У статті досліджуються основні принципи організації державного фінансового контролю, вивчається процес реформування фінансового контролю державного сектору в Азербайджані й обґрунтовується необхідність його подальших реформ з урахуванням міжнародного досвіду. У висновку пропонується розширити склад основних принципів фінансового контролю, чітко визначивши об'єкт і предмет контролю, його принципи та типи, принципи проведення. Все це має сприяти розширенню термінологічного апарату, базових питань державного фінансового контролю та розкриттю сутності й основних вимог до його виконання.

Ключові слова: фінансовий контроль, державний сектор економіки, органи фінансового контролю.

Akberova S. D. The state financial control in Azerbaijan.

In the article main principles of the organization of the state financial control are investigated, process of reforming of the financial control of public sector in Azerbaijan is studied and necessity of its further reforms taking into account the international experience is proved. In the conclusion it is offered to expand structure of main principles of the financial control, accurately having defined object and a control subject, its principles and types, carrying out principles. All it should promote expansion of a terms framework, base questions of the state financial control and disclosing of essence and the basic requirements to its performance.

Keywords: the financial control; economy public sector; bodies of the financial control.

В современных условиях в Азербайджане для обеспечения устойчивого экономического роста наличие модели эффективного управления государственными финансовыми ресурсами имеет большое значение. Действенный финансовый контроль (ФК) в государственном секторе обеспечивает увеличение государственных средств, уменьшение масштабов нарушений и хищений финансовых ресурсов, способствует улучшению общего экономического и социального климата в стране. В связи с этим вопрос приведения ФК в соответствие с потребностями сегодняшнего дня имеет большую актуальность.

Цель статьи – исследовать основные принципы организации государственного финансового контроля, изучить процесс реформирования финансового контроля государственного сектора в Азербайджане и обосновать необходимость его дальнейших реформ с учетом международного опыта.

Исследования в направлениях определения механизмов и концепций развития контроля в системе управления государственными финансами и необходимости введения функций аудита в государственном секторе в соответствии с международными стандартами имеют большую значимость. Их анализ свидетельствует, что процесс управления государственными финансами должен быть сосредоточен на эффективности их формирования. Так, увеличение источников поступления и объема средств является важным фактором в достижении установленной государством конкретной социально-экономической цели. В связи с этим необходимы дополнительные научные исследования и изучение системы ГФК, предоставление рекомендаций по совершенствованию его функций, в частности путем внедрения аудита эффективности формирования доходов государственного сектора.

Эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является важнейшим условием для повышения уровня и качества жизни населения [5, с. 207]. ГФК является обязательной функцией управления государственными средствами. Она составляет неотъемлемую часть регулирующей системы, задача которой состоит в раскрытии отклонения от принятых стандартов и принципов законности, повышении эффективности и экономии государственных средств. Поэтому ГФК должен выявлять эти проблемы на максимально ранней стадии для их исправления, привлечения виновных к ответственности, обеспечения возмещения потерь и принятия мер по недопущению таких правонарушений в будущем. Эффективность развития экономики, а также обоснованность финансово-экономической политики государства во многом зависит от качества информации, которую преподносят органы ГФК. Учитывая все это, перед обществом возникает необходимость создания эффективной системы ГФК. Эта система должна основываться на принципах независимости, прозрачности и публичной деятельности субъектов государственного сектора, гарантировать рациональное использование финансовых ресурсов. Решение этого вопроса было найдено в 1977 году в городе Лиме. Здесь состоялся IX Конгресс Международной организации высших органов финансового контроля в странах ООН. По результатам работы Конгресса была принята Лимская декларация руководящих принципов контроля. С точки зрения международного права, данная декларация не является обязательной для применения, другими словами – имеет рекомендательный характер. Но принципы эффективного контроля, указанные в ней, не потеряли своего значения и сегодня.

В странах ЕС существуют различные системы контроля, однако, в соответствии с принципами Лимской декларации, контрольные функции выполняет только главный контрольный орган. Например, во Франции органом внешнего контроля является Палата аудиторов. Она осуществляет ФК администрации и, прежде всего, бюджетных финансовых ресурсов. Национальный аудиторский орган составляет периодические отчеты о состоянии управления всей системой ГФК. Отдельно в каждом министерстве существует инспекция для внутреннего контроля финансовых операций, которая контролирует текущие операции, осуществляя проверки на местах. Деятельность главного контрольного органа, которая подчиняется непосредственно министру финансов, охватывает все министерства, ведомства и департаменты. Палата аудиторов имеет дополнительные возможности для осуществления контроля за соблюдением финансового законодательства и, в отдельных случаях, вправе налагать штрафы за его нарушение.

В Германии также действуют палаты аудиторов. Они руководствуются едиными принципами. Но при осуществлении ФК исполнения бюджетов земельных правительств существуют существенные различия: в одних землях земельная палата аудиторов осуществляет финансовый контроль на местном уровне, в других – местные администрации создают органы ФК в пределах местных учреждений.

Следовательно, каждая страна по-особому строит систему ГФК, однако осуществляет его для соблюдения действующего бюджетного законодательства. Следует отметить, что проблемы обеспечения единства системы государственного и муниципального контроля в современной действительности занимают ключевое место [6, с. 9]. Азербайджанская

система ГФК рассматривается как модель, в которой высшим уровнем контроля является централизованный внешний контроль. Счетная палата, Министерство финансов, Государственная казначейская служба и другие контрольные органы и децентрализованные подразделения внутреннего аудита, которые оценивают и поддерживают эффективность действующей системы внутреннего контроля.

Процесс совершенствования ГФК продолжается, а постепенное введение определенных изменений будет способствовать повышению эффективности деятельности органов государственного сектора, адаптации отечественного законодательства к международным стандартам, формированию целостной системы ФК. Но принятие новых законов не всегда влияет на качество формирования системы ГФК, а вследствие разграничения основных принципов контроля не позволяет понять его целостность. Поэтому основные принципы формирования системы ГФК должны быть отражены в главном бюджетном законе.

Рассматривая основные показатели финансовых нарушений в отчетах Счетной палаты, можно наблюдать тенденцию к их уменьшению. Подавляющее большинство случаев неэффективного использования государственных средств связано с управленческими факторами. Проведенное исследование свидетельствует, что нынешние изменения нормативно-правового обеспечения способствуют уменьшению потерь финансовых ресурсов. Но высшего уровня эффективности управления государственными финансами еще не достигнуто. Кроме этого, контроль эффективности управления государственными финансами осуществляется в виде контрольных мероприятий. В ходе этих контрольных мероприятий дается оценка эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности. Оценивается также результативность деятельности органов исполнительной власти и других организаций в решении вопросов, входящих в их компетенцию. Но оценка эффективности процесса формирования государственных финансовых ресурсов не осуществляется, что способствует снижению поступлений средств и их объема, ограничивает процесс мониторинга деятельности государственного сектора. Процесс изменения парадигмы ГФК должен двигаться в сторону координации функции всех участников процесса через систему стандартизированных взаимоотношений [7, с. 65]. Таким образом, адаптация отечественной системы ГФК к международным стандартам предопределяет необходимость совершенствования нормативно-правовой базы, однако не решает всех насущных проблем. Для улучшения состояния ГФК мы предлагаем расширить терминологический аппарат и базовые вопросы ГФК, раскрыть сущность и основные требования для его выполнения. Также предлагаем новый метод контроля – аудит эффективности, который должен влиять не только на эффективность использования государственных финансов, но и на эффективность их образования. Изменения могут способствовать усилению аудиторской способности Счетной палаты, позволят изменить информированность ГФК не только на осуществление последующего контроля, но и на предотвращение правонарушений. Кроме этого, разработанные предложения по совершенствованию организации ГФК должны способствовать повышению прозрачности и результативности системы управления государственными финансами, эффективности их формирования и использования.

Список использованных источников:

1. Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов / Гос. ун-т Высшая школа экономики. 2-е изд. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
2. Гаджиев Н.Г., Гаджиев Т.Н., Ахмедов А.З. Проблемы аудиторского контроля за внешнеэкономической деятельностью хозяйствующих субъектов. *Региональная экономика: теория и практика*. 2007. № 17. С. 8–12.
3. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Правовое регулирование ГФК в зарубежных странах. М. : Прометей, 1998. 124 с.
4. Мешалкин Р.Е. Теоретические вопросы государственного и финансового контроля. *Финансы*. 2003. № 12. С. 53–57.
5. Селюков М.В., Могилевская В.А., Могилевский А.С. Система государственного и муниципального финансового контроля как фактор укрепления национальной безопасности РФ. *Фундаментальные исследования*. 2015. № 7. С. 207–211.

6. Селюков М.В. Шалыгина Н.П. Система финансово-бюджетного контроля и его роль в обеспечении финансовой безопасности региона. *Современные проблемы науки и образования*. 2014. № 3. URL: <http://www.science-education.ru/117-13117>

7. Юшкова С.Д. Совершенствование системы финансового контроля в инновационной экономике. *Transport Business in Russia*. 2014. № 3 С. 63–67.

*** Акберова Саида Дамет гызы – диссертант кафедры «Финансы и финансовые институты» Азербайджанского Государственного Экономического Университета.**

Стаття надійшла до редакції 29 травня 2018 р.

УДК 336.712:336.77:352.07

Юлія Глущенко *

КОМУНАЛЬНІ БАНКИ В СИСТЕМІ КРЕДИТУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті досліджено теоретичні основи вітчизняного та зарубіжного досвіду існування комунального кредиту та визначено роль комунальних банків у процесі фінансово-економічного розвитку територіальних громад. З'ясовано, що в Україні розвиток комунальних банків носить фрагментарний характер. Запропоновано визначення законом правової основи створення комунальних банків та залучення до вкладів тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів, що сприятиме підвищенню рівня фінансової стійкості банку та самостійності територіальних громад.

Ключові слова: комунальний кредит, комунальні банки, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів, фінансово-кредитні відносини.

Глущенко Ю. А. Коммунальные банки в системе кредитования территориальных общин.

В статье исследованы теоретические основы отечественного и зарубежного опыта существования коммунального кредита и определена роль коммунальных банков в процессе финансово-экономического развития территориальных общин. Выяснено, что в Украине развитие коммунальных банков носит фрагментарный характер. Предложено определение законом правовой основы создания коммунальных банков и привлечения к вкладам временно свободных средств соответствующих местных бюджетов, что способствует повышению уровня финансовой устойчивости банка и самостоятельности территориальных общин.

Ключевые слова: коммунальный кредит, коммунальные банки, местное самоуправление, местные бюджеты, временно свободные средства местных бюджетов, финансово-кредитные отношения.

Glushchenko Yu. A. Municipal banks in the territorial community crediting system.

The article analyzes the theoretical bases of domestic and foreign experience of communal credit existence and defines the role of communal banks in the process of financial and economic development of territorial communities. It is stated that in Ukraine development of communal banks is fragmentary. The definition of the legal basis for the creation of communal banks and the attraction of temporarily free funds to the relevant local budgets is proposed, which will increase the level of financial stability of the bank and the autonomy of the territorial communities.

Keywords: communal credit, communal banks, local self-government, local budgets, temporarily free funds of local budgets, financial and credit relations.

Постановка проблеми. Процес децентралізації в Україні націлений на розвиток громадянського суспільства та досягнення економічної самостійності громад. Проте проблема нестачі місцевих фінансових ресурсів в Україні, зокрема мізерна частка місцевих

бюджетів, ускладнює процес інвестування місцевої інфраструктури, оновлення основних фондів комунальних підприємств. Проблемні питання розвитку комунального кредиту, зокрема невизначеності на законодавчому рівні окремим законом правового статусу комунального банку, відсутності в його функціях операцій щодо розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів, не сприяє забезпеченню належного місцевого економічного розвитку та потребує подальших досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи та практичний досвід функціонування комунальних банків в Україні є предметом досліджень таких вчених, як Ю.О. Буцька, Н.В. Котенко, Ю.В. Петленко, О.Д. Рожко, А.В. Череп та ін. Дослідженням питань формування комунального кредитування займалися такі українські науковці, як О.П. Кириленко, С.Л. Коваль, З.М. Лободіна, І.М. Мищак та ряд інших.

Однак, актуальним залишається дослідження питання реформування системи комунального кредитування в напрямку розробки пропозицій щодо зацікавленості органів місцевого самоврядування у створенні комунальних банків, що сприятиме покращенню стану фінансового забезпечення територіальних громад в умовах децентралізації.

Метою статті є дослідження теоретичних основ та практики функціонування комунальних банків в Україні, з'ясування проблемних аспектів діяльності та розробка практичних рекомендацій щодо їх удосконалення в контексті застосування позитивного зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Процес розвитку України демократичним шляхом потребує зниження рівня фінансової централізації та підвищення якості надання громадських послуг. Така необхідність, як справедливо зауважує І.М. Мищак, диктується міжнародними правовими нормами. Зокрема, згідно зі ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а обсяг цих ресурсів повинен відповідати повноваженням, передбаченим конституцією або законом [1]. Водночас незначний обсяг доходів місцевих бюджетів, що є головною складовою місцевих фінансів України, обмежує органи місцевого самоврядування у виконанні повноважень та стримує місцевий економічний розвиток (Рис. 1).

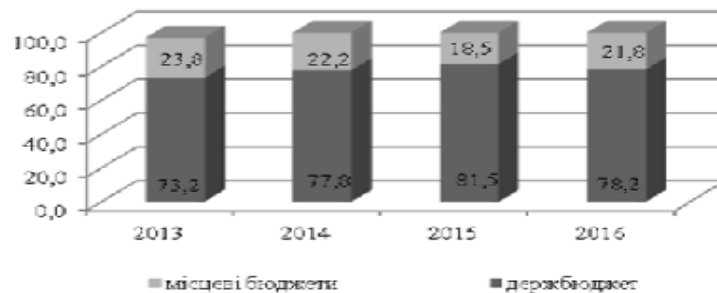


Рис. 1. Динаміка частки доходів бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті України за 2013 – 2016 роки, %

Про це свідчить проведений нами (Рис. 1) аналіз динаміки частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, де вона останнім часом має тенденцію до зниження та становить лише понад 20 %, з мінімальним значенням 18,5 % у 2015 році.

Вважаємо, що у ситуації, що склалася, альтернативним варіантом залучення коштів могло б стати застосування комунального кредиту, що у розвинутих країнах є основним джерелом фінансування муніципальних інвестиційних програм.

Досліджуючи роботи вчених, варто говорити про різні підходи до визначення сутності поняття «комунальний кредит». Так, Ю. Петленко та О. Рожко вважають, що «комунальний кредит є системою відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної та строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування» [2].

На думку ряду авторів, серед яких Юрій С.І., Дем'янишин В.Г., Кириленко О.П. та ін., він є «... сукупністю певних благ, що використовують органи місцевого самоврядування для реалізації економічних і соціальних програм на рівні територіальних громад» [3]. У «Вікіпедії» його визначають як «сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, і фізичними та юридичними особами, з другого, при яких місцеве самоврядування виступає найчастіше як позичальник, рідше – кредитор» [4]. Ми схилиємося до думки, що комунальний кредит – це фінансово-кредитні відносини між учасниками кредитного процесу, зокрема органами місцевого самоврядування, на основі строковості, платності та повернення позик.

У науковій літературі визначають такі основні форми комунального кредиту: облігаційні позики; безоблігаційні позики; комунальний банківський кредит; комерційний комунальний банківський кредит; комунальний кредит державних банків; взаємний комунальний кредит та ін.

Зарубіжний досвід систем комунального кредитування характеризується різними формами запозичення ресурсів. Зокрема, кредити комунальних банків, державних комунальних банків, комунальні кредити комерційних банків, взаємний комунальний кредит, а також жиро оборот і кредити жиробанків [5, с. 232].

Як свідчить досвід зарубіжних країн, важливою формою банківських комунальних закладів є існування жиро централей, перша з яких з'явилася 1908 року в Німеччині. Функції жиро централей полягають в організації здійснення жиророзрахунків, а також наданні кредитів у формі комунальних та іпотечних позик банкам муніципалітетів, регіональним та місцевим органам влади. Жиробанки надають лише короткострокові кредити та виступають банком комунального кредиту. Вони забезпечують функціонування спрощеної, без посередництва, системи взаємних розрахунків між органами місцевого самоврядування за умов обмеження фінансових ресурсів. Розрахунки через жиробанки відбуваються на спеціальних поточних рахунках.

Історія виникнення жиробанків пов'язана з процесом оплати за послуги й продукцію комунами та общинами. За умови відкриття рахунків цих клієнтів в одному жиробанку взаєморозрахунки по зобов'язаннях можуть здійснюватися у формі взаємозаліків, що сприяє виявленню вільних коштів та спрямуванню їх на кредитування місцевого самоврядування.

Прикладом розвитку такого кредитування є Німеччина, де на початку 80-х рр. ХХ ст. функціонувало близько 12 жиро централей, що згодом об'єдналися в регіональні спілки (Західнонімецька спілка ощадних кас, Німецька спілка міст, Спілка прусських земських округів, Спілка великих німецьких сільських общин). Розвиток системи спілок у 1918 р. перетворив жиро централь у банк німецьких комунальних жиро спілок.

Не менш успішною формою комунального кредитування є банки взаємного кредиту, тобто банки-посередники між органами місцевого самоврядування. Такі банківські установи діяли ще в ХІХ ст. у Німеччині, Швеції та Франції. При цьому у Швеції вони утворені у формі банків із солідарною відповідальністю окружних комунальних спілок під їх гарантію. Нині це – «Комунінвест».

Варто згадати також про існування у 1860 р. акціонерних комунальних банків у Бельгії, засновниками яких були общини з правом володіння в межах власної частки акціонерного капіталу.

Кредитування місцевих органів влади в зарубіжних країнах (Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії, Бельгії) здійснювали також спеціальні державні банки комунального кредиту, що пов'язані із системою ощадних кас. У Франції одним із таких є банк акціонерного типу «Місцевий французький кредит». У його статутному капіталі державі належить 47,5 %. В Італії – це Центральна депозитно-ощадна каса, у Великій Британії – Національний фонд позик. Заслужовує на увагу й сучасний польський досвід, який уже розглядався вітчизняними вченими [6].

Таким чином, слід зробити висновок, що в зарубіжних країнах досить широко застосовуються різні форми комунального кредиту, зокрема функціонування комунальних банків. Натомість вітчизняна практика місцевого кредитування в Україні є дещо фрагментарною.

Зокрема, історичні дані свідчать, що ще в СРСР 1923 р. відбулося становлення комунальних банків шляхом створення акціонерних товариств із правом випуску муніципальних позик. Систему комунальних банків на той час очолював Центральний банк комунального господарства та житлового будівництва СРСР, акціонером якого була і Українська РСР. У період до 1927 року кількість комунальних банків, що кредитували житлове будівництво, комунальне господарство з розрахунку 3,5 відсотка річних сягнула 49. Згодом у 30-х роках ХХ ст. система комунального кредитування СРСР переформатовується а в 1959 році взагалі ліквідується.

На сучасному етапі в Україні існування комунального кредиту визначено законодавством, проте не отримало широкого застосування. Так, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» участь органів місцевого самоврядування України у фінансово-кредитних відносинах полягає у здійсненні місцевих запозичень, отриманні позик, а також створенні комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ, гарантуванні кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщенні тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням відповідних вимог (ст. 70) [7]. Із перелічених форм останнім часом поширеною формою участі у фінансово-кредитних відносинах органів місцевого самоврядування є розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах у комерційних банках (Рис. 2) [8].

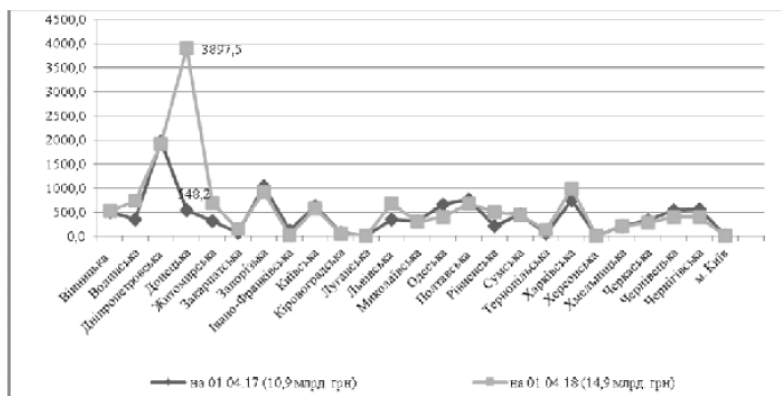


Рис. 2. Динаміка коштів, розміщених місцевими бюджетами, на вкладних (депозитних) рахунках у банках станом на 01.04.2017 та 01.04.2018 рр., млрд грн

Здійснений нами аналіз розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів свідчить про широке коло учасників цієї форми комунального кредитування та поступовий приріст (36,7 % – в цілому та в 6,2 р. – у Донецькій області) їх обсягів на рахунках у комерційних банках. Поряд із цим зростають обсяги позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів (відповідно до Бюджетного Кодексу України) за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку (Рис. 3) [9].

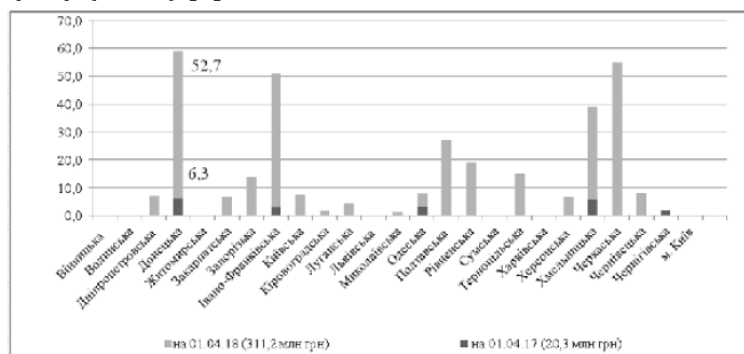


Рис. 3. Динаміка обсягу позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку станом на 01.04.2017 та 01.04.2018 рр., млн грн

Ці дані свідчать, що обсяг позик на покриття тимчасових касових розривів за 4 місяці 2018 року порівняно із відповідним періодом минулого року зріс в 14,3 рази (у т.ч. в 7,4 рази – по Донецькій області).

Таким чином, здійснене дослідження дозволяє сформулювати думку про можливо раціональне розміщення коштів саме на рахунках комунальних банків, що дозволило б у межах повноважень органів самоврядування використовувати ці кошти на розвиток місцевого господарства, покривати тимчасові касові розриви та задовольняти економічні інтереси територіальних громад. Більш того, можливість застосування пільгового кредитування суб'єктів господарювання відповідної територіальної громади сприятиме підвищенню рівня її економічного добробуту. Комунальні банки, надаючи послуги на місцевому рівні, таким чином впливають на розвиток територіальної громади та на місцевий економічний розвиток регіону в цілому. У зв'язку з цим у сучасних умовах актуальним є розкриття сутності, стану та проблемних питань правового регулювання діяльності комунальних банків.

Що стосується сутності терміну «комунальні банки», то слід зазначити, що в науковій літературі існує ряд його тлумачень. На думку Михайловської І.М. та Ларіонової К.Л., «комунальні банки – це спеціалізовані кредитні установи, призначені для кредитування та фінансування житлового і комунального господарства» [10, с. 382]. Череп А.П та Осипенко С.О. вважають, що «комунальний банк – це спеціалізована фінансово-кредитна установа, яка є комунальною власністю та діяльність якої спрямована не тільки на максимізацію прибутку, а й на зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування» [11, с. 315]. На нашу думку, комунальні банки – це фінансово-кредитні установи, що надають широкий спектр послуг територіальним громадам чи уповноваженим ними органам місцевого самоврядування, а також комунальним підприємствам із метою підвищення рівня місцевого економічного розвитку.

Аналізуючи положення вітчизняного законодавства, приєднуємося до думки фахівців про те, що в ньому ще досі не розкрито сутність поняття «комунальний банк», як і «муніципальний банк», та порядок їх функціонування [12, с. 44]. У Законі України «Про банки і банківську діяльність» лише зазначено, що банки в Україні створюються у формі акціонерного товариства або кооперативного банку (ст. 6) [13].

Що стосується функціонування акціонерних товариств в Україні, то вони поділяються на публічні акціонерні товариства та приватні акціонерні товариства [14]. Акціонерами товариства визнаються фізичні і юридичні особи, а також держава в особі органу, уповноваженого управляти державним майном, або територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, які є власниками акцій товариства. Мінімальний розмір статутного капіталу акціонерного товариства становить 1250 мінімальних заробітних плат, виходячи із ставки мінімальної заробітної плати, що діє на момент створення (реєстрації) акціонерного товариства, тоді як мінімальний розмір статутного капіталу банку для банків, що щойно створюються, становить 500 млн грн. Більш того, банки в установленому порядку повинні після отримання ліцензії стати учасником та сплачувати збори до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [15].

Таким чином, це свідчить про те, що створення комунального банку потребує суттєвих капіталовкладень, що є практично не реальним для органу місцевого самоврядування. А якщо навіть це вдається, то, «... щойно створені комунальні банки згодом перетворюються у типові комерційні фінансові установи» [16, с. 363].

Прикладом існування таких комунальних банків в Україні був заснований у 1996 році ПАТ «Укркомунбанк». Він був створений за участі Луганської облдержадміністрації та Луганської міськради [17]. ПАТ «Укркомунбанк» пропонував широкий спектр послуг і банківських продуктів. Він був членом Асоціації українських банків, SWIFT, Укркарт, VISA, Western Union, Анелік, Луганської торгово-промислової палати, Першої фондової торгової системи та Професійної асоціації реєстраторів і депозитаріїв. За час функціонування його клієнтами стали понад 8000 підприємств і 75000 фізичних осіб. Проте у результаті загострення політичної та економічної кризи ПАТ «Укркомунбанк» збанкрутів. Виконавча

дирекція Фонду гарантування вкладів фізичних осіб прийняла рішення від 28 серпня 2017 р. № 3789, відповідно до якого продовжено строки здійснення процедури ліквідації ПАТ «Укркомунбанк» на один рік до 13 вересня 2018 року включно [18].

Крім того, комунальний український банк ПАТ КБ «Хрещатик», заснований у 1993 році, був одним з учасників соціального проекту Київської міської ради під назвою «Картка киянина». Він був представлений у всіх регіонах України. Станом на 1 січня 2016 року загальні активи банку становили більше 9 млрд. грн, а за їх розмірами він входив у двадцятку найбільших банків в Україні. У 2014 році банк зазнав збитків на суму 141 млн грн і 2 червня 2016 року за пропозицією Фонду гарантування вкладів фізичних осіб НБУ прийняв рішення відкликати банківську ліцензію у ПАТ КБ «Хрещатик» та ліквідувати його.

Тому, враховуючи значні фінансові ризики та низьку фінансову стійкість таких установ на сучасному етапі децентралізації в Україні, важливим є створення спільних банківських установ комунальної форми власності громадами міст, сіл, селищ на договірній основі відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», що сприятиме розвитку комунального кредитування та їх економічному зростанню [19]. Доцільним видається і подальше реформування міжбюджетних відносин та внесення змін до Податкового кодексу України з метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів як за рахунок місцевих податків і зборів, так і за рахунок збільшення частки відрахувань до місцевих бюджетів загальнодержавних податків [20].

Висновки. Таким чином, домінуючими положеннями у формуванні політики місцевого економічного розвитку мають бути заходи, спрямовані на функціонування системи комунального кредитування, зокрема регулювання їх діяльності окремим законодавчим актом. У ньому має бути зазначено вимоги щодо акціонерів – органів місцевого самоврядування з переважною часткою в статутному капіталі понад 50 % чи контрольним пакетом акцій, що сприятиме здійсненню управління в інтересах територіальних громад.

Крім того, для зацікавлення місцевих органів у створенні таких установ слід визначити спеціальні нормативні (диференційовані) показники формування статутного капіталу, що будуть значно нижчими за комерційні банки, як це передбачено в інших країнах. Для підтримки фінансової стійкості й уникнення ризиків таких банків раціональним буде залучення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів із подальшим ефективним розподілом відсотків за їх користування, зокрема і для фінансування касових розривів.

Відповідним стимулом для органів місцевого самоврядування було б обслуговування коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ саме в комунальних банках, що сприятиме посиленню бюджетної дисципліни та фінансової самостійності, нарощенню власних доходів та послабленню «споживацьких тенденцій».

Список використаних джерел:

1. Мищак І.М. Проблеми і перспективи зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. *Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні (матеріали науково-практичної конференції)* / Заг. ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 72–77.
2. Петленко Ю.В. Місцеві фінанси: опорний конспект. К.: Кондор, 2003. 282 с.
3. Юрій С.І. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: монографія. К.: Кондор, 2012. 376 с.
4. Вікіпедія: комунальний кредит. URL: <https://uk.wikipedia.org>
5. Кириленко О.П. Муніципальні фінанси: навчальний посібник. Т.: Астон, 2015. 360 с.
6. Мищак І.М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 56–61.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
8. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua>

9. Звіти про обсяг позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку. URL: <http://www.treasury.gov.ua>
10. Михайловська І.М. Гроші та кредит : навчальний посібник. Л. : Новий Світ, 2006. 432 с.
11. Череп А.В. Комунальний банк як інвестиційна складова соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Бізнесінформ*. 2015. № 11. С. 314–319.
12. Буцька Ю.О. Комунальний банк як інститут сприяння розвитку територіальних громад. *Інвестиції: Практика та досвід*. 2013. № 20. С. 44–46.
13. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
14. Про акціонерні товариства : Закон України від 07.09.2008 № 514-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
15. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 № 4452-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
16. Котенко Н.В. Комунальний банк як джерело забезпечення соціально-економічної стабільності та розвитку територіальних громад. *Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції імені проф. Балацького О.Ф. (27 травня 2015 р.)*. Суми : Сумський державний університет, 2015. С. 363–364.
17. Офіційний сайт ПАТ «Укркоммунбанк». URL: <http://www.abucb.com>
18. Офіційний сайт Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. URL: <http://www.fg.gov.ua/not-paying/liquidation/124-ukr-komun-bank>
19. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
20. Мищак І.М. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні та перспективи його удосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 1. С. 54–57.

*** Глущенко Юлія Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів і кредиту Полтавської державної аграрної академії.**

Стаття надійшла до редакції 18 травня 2018 р.

УДК 351.131.7:631.15

Катерина Рябець *

**ІСТОРИЧНИЙ НАРИС ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
У ГАЛУЗІ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ ЗА ЧАСІВ ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДОБИ
(СЕРЕДИНА XVII СТ. – ДРУГА ПОЛОВИНА XVIII СТ.)**

Проаналізована нормативно-правова база часів Гетьманщини в частині регулювання використання вод. З'ясовані законодавчо регламентовані тогочасні напрями державної водної політики. Визначене коло відповідальних осіб за її формування та реалізацію. Сформульовані чинники, які знижували ефективність реалізації досліджуваної державної політики.

Ключові слова: публічне управління, державна водна політика, нормативно-правова база, Гетьманщина.

Рябец Е. А. Исторический очерк политико-правового формирования публичного управления в области водного хозяйства Украины во времена Гетманского периода (середина XVII в. – вторая половина XVIII в.).

Проанализирована нормативно-правовая база времен Гетманщины в части регулирования использования вод. Выяснены законодательно регламентированные тогдашние направления государственной водной политики. Определен круг ответственных

лиц за ее формирование и реализацию. Сформулированы факторы, которые снижали эффективность реализации исследуемой государственной политики.

Ключевые слова: публичное управление, государственная водная политика, нормативно-правовая база, Гетманщина.

Ryabets K. A. Historical sketch of political and legal formation of public administration in the field of water management of Ukraine during the Hetman's period (the middle of the XVII century – the second half of the XVIII century).

The legal and regulatory framework of the Hetman's times in the regulation of water use is analyzed. Legally regulated current directions of state water policy are outlined. The circle of responsible persons for its formation and realization is defined. The factors that reduced the effectiveness of the implementation of the state policy being researched are formulated.

Keywords: public administration, state water policy, regulatory and legal framework, Hetmanate.

Після входження у 1569 році більшості українських земель до складу Польщі її політичні державотворчі процеси почали розповсюджуватися і на них. Причому ці зміни стосувалися не тільки державного, але й соціального, релігійного та національного розвитку. Така політика Польщі щодо українських земель призвела невдовзі до цілої низки козацько-селянський повстань, а пізніше – до національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького та ще однієї спроби відновлення української державності [1, с. 20].

Зазначена спроба мала наслідком утворення Гетьманщини, яка за формою правління була республікою з чітко сформованою системою органів державного управління. Зокрема, найвищим її органом була Загальна Військова Рада. Другою за значенням владною структурою була Рада генеральної старшини. Функції виконавчого органу виконував Генеральний уряд. Його обирали разом із гетьманом на Військовій Раді. Центральне місце в усій системі органів влади посідав гетьман [2, с. 114].

Вищевикладене свідчить, що головною державною функцією Гетьманщини була військова (оборонна). При цьому водогосподарська галузь також не залишалася поза дією державного регулювання, що має своє ґрунтовне відображення у низці політико-правових джерел, прийнятих у середині XVII ст. – другій половині XVIII ст.

Дослідження політико-правових аспектів періоду Гетьманщини фрагментарно зроблено у низці наукових праць І.Й. Бойка [3], Р.В. Губаня [4], А. Макаренка [5], Т.О. Матвєєвої [2], І.М. Мищака [14], В.О. Щербака [6] та ін. При цьому питання політико-правового формування публічного управління у галузі водного господарства України за часів Гетьманської доби до цих пір не стало предметом окремої наукової праці.

Метою дослідження є проведення історичного аналізу публічного управління у галузі водного господарства України за часів Гетьманської доби у політико-правовому контексті.

Політична обстановка за часів Гетьманщини була надзвичайно складною через постійне втручання у її внутрішні справи російського уряду. Саме у такій несприятливій обстановці продовжувало зароджуватися публічне управління водним господарством України.

Відзначимо, що за часів Гетьманщини була розроблена низка кодифікаційних актів (Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 року, Зібрання малоросійських прав 1807 року та ін.), що вже стали предметом дослідження [15]. При цьому жоден з них не мав офіційного схвалення від російських монархів, що не заважало їм фактично застосовуватися. Зазначені джерела мали низку положень, що врегульовували водогосподарські відносини на українських землях. Частина таких положень була запозичена із литовських статутів.

Зокрема, проведений історико-аналітичний аналіз Збірки «Прав, за якими судиться малоросійський народ» надав можливість виявити чисельні норми, що регулювали водогосподарську діяльність, деякі з них наведемо нижче:

- на річках знатних, де є порт, заборонялося їх займати, встановлювати на них греблі. Якщо у разі порушення даної вимоги були спричинені збитки, винна особа повинна була їх

відшкодувати. Контроль за виконанням даної вимоги покладався на урядників, власників та управителів (п. 1 арт. 1 гл. 18) [7, с. 328]. Дана правова норма свідчить, що у досліджуваному історичному періоді була сформована система суб'єктів, які були наділені наглядовою функцією у галузі забезпечення безперешкодного судноплавства;

- річка, що протікає між чиймись землями, полями, сінокосами, лісами та іншими угіддями, використовувалася їх власниками від свого берега і до її половини. Якщо суміжна річка на берег пісок наливала та робила його «прибавку», то така «прибавка» землі була того чий берег. Якщо така річка частину чийсь землі відривала і до чужого берега відносила, то така частина землі була того у власності кого перебував ґрунт від якого її відірвано, а якщо річка насильно пішла в іншу сторону, тоді старе річище межею повинно було бути і якщо від нього була користь використовувалося власниками його берега наполовину, а та річка, яка пішла іншою стороною була власністю того по чийй землі вона потекла (п. 1 арт. 2 гл. 18) [7, с. 329]. Викладені положення, які утворюють «берегове право», є яскравим прикладом запозичення їх із Литовського статуту 1588 року;

- якщо посеред річки граничної між землями двох сусідів був старий острів, або виникав новий, такий острів був наполовину їх обох, якщо він раніше не належав комусь по праву чи по давності володіння, а якщо він знаходився повністю на половині річки, то був того чия ця половина, а якщо він переходив за половину річки, то був того чия половина (п. 4 арт. 2 гл. 18) [7, с. 330]. Зазначені правові положення передбачали дію «берегового права» не лише на визначення приналежності права власності на водний об'єкт, а й на острови, які могли мати місце в їх межах;

- річка, що тече, та її берег були загальними і вільними. На них дозволялося усім судами ходити, до берега причалювати, рибу в них ловити. Виключенням були такі річки, які за давністю кимось використовувалися, на них користувач мав право заборонити рибальство (п. 5 арт. 2 гл. 18) [7, с. 330]. У деякій мірі дане правове положення відображає сучасне право загального водокористування;

- якщо озеро чи річка висохли, то місце на якому вони були належало не тим хто поряд жив, а тим кому належала вода; однаковим чином якщо вода чийсь землю затоплювала, а потім висихала, то така земля була того у кого була до затоплення (п. 6 арт. 2 гл. 18) [7, с. 330]. Викладена правова норма передбачала, що при визначенні об'єкту права власності необхідно виходити не з його фізичної сутності, а з його місце розташування;

- села та хутори, які були розташовані над річками мали охороняти від сильної води береги; хто над водою землі мав та не поправляв насип, того штрафували на розгляд суду (п. 1 арт. 3 гл. 18) [7, с. 331]. Безумовно зазначені положення відіграли основоположну роль в еволюції правових засад берегоукріплення як одного із сучасних заходів запобігання шкідливій дії вод;

- за встановленими на знатних річках загатами чи греблями в межах села чи міста повинен був здійснюватися догляд, а якщо від сильної повені на відповідній ділянці стався прорив, то всі її обивателі повинні були його чинити, а якщо прорив відбувався не через повінь, а через недогляд або невірне спорудження, то такий прорив усувався силами осіб з вини яких він стався (п. 3 арт. 3 гл. 18) [7, с. 331]. Дані правові положення є черговим проявом правової регламентації заходів щодо запобігання шкідливій дії вод;

- якщо хтось млин пошкодив чи спалив, чи греблю розкопав, ставок спустив, при цьому його особу було доведено, то винна особа повинна була скривдженному заплатити за насилля дванадцять рублів та за свій кошт млин полагодити (п. 4 арт. 4 гл. 18) [7, с. 333]. Зазначені положення також запозичені із литовських статутів тощо.

У порівнянні з литовськими статутами Збірка «Прав, за якими судиться малоросійський народ» має цікаву особливість щодо строків позовної давності при відшкодуванні збитків за підтоплення земель. Так, у п. 3 арт. 4 гл. 18 вказано: хто десять років про підтоплення своєї землі мовчав та в суд не звертався, той вже повинен вічно про це мовчати [7, с. 333].

Останнім із численних проектів кодифікації цивільних законів, які діяли на Лівобережній Україні, є Зібрання малоросійських прав (1807 р.) [8, с. 359]. Його правові норми також певною мірою відтворювали положення литовських статутів.

Зокрема, в § 1 глави XII книги 2 зазначалося, що якщо хтось млин зруйнував, чи спалив його, греблю розкопав та воду спустив, внаслідок чого з млина не буде ніякого доходу, в такому разі особа, вина якої доведена або підтверджена присягою ображеного, повинна сплатити йому за насилля дванадцять рублів, відшкодувати йому збитки, а зіпсований млин заново за власні кошти побудувати [9, с. 111–112]; у § 11 глави XIV книги 3 вказано: хто має озера в пуші казенній чи якого-небудь власника, той має право їхати через таку пушу до свого озера з неводом [9, с. 173]; у § 24 глави XIV книги 3 регламентувалося «берегове право» власників полів, сінокосів, лісів, що прилягають до річки [9, с. 177–178] та ін.

Як у Збірці «Прав, за якими судиться малоросійський народ», так і у Зібранні малоросійських прав значна увага була приділена правовому регулюванню портових рік. Так, у § 20 глави XIV книги 3 з метою запобігання перешкоджанню роботи порту та спуску суден визначалася заборона щодо встановлення гребель [9, с. 176–177]; у § 22 глави XIV книги 3 на старост та управителів покладался обов'язок організовувати роботи щодо вичищення портових річок [9, с. 177]; у § 23 глави XIV книги 3 вказувалося, що після того як власники землі, через які протікає портова річка, вичистять її, вони можуть призвати підкоморія, який оцінить витрати та письмово сповістить про це государя. Государ, своєю чергою, зобов'язувався дозволити людям, які вичистили річку, відшкодувати свої витрати внаслідок збирання мита з тих осіб, які транспортували через вичищену річку товар [9, с. 177] та ін. З огляду на викладене, необхідно відзначити, що у досліджуваній історичний період захід щодо вичищення портових річок здійснювався з метою забезпечення судноплавства на них, а не збереження їх водності.

За підсумками аналізу тогочасних правових положень потрібно зробити висновок, що вода у період Гетьманщини, як і в попередні історичні періоди, продовжує надалі використовуватися крім питних та господарсько-побутових цілей як транспортний шлях та торгівельне сполучення. Практично зазначене підтверджується чисельними історичними прикладами. Зокрема, Р. О. Клим у своїй роботі пише, що «київський шляховий вузол виник у районі Західного Подніпров'я. Його природні межі охоплювали обидва береги Дніпра й Десни, простягаючись на південь» [10, с. 48], «складнішим було сполучення Києва з білоруськими землями. До кінця XVIII ст. Білорусія не мала зручних шляхів сполучення. Тільки окремі райони сполучались із зовнішнім світом через невеликі річки – притоки Дніпра, Західної Двіни та Західного Бугу» [10, с. 49].

При цьому використання водних шляхів за часів Гетьманщини, незважаючи на те, що воно мало досить чітке організаційно-правове регулювання, не завжди здійснювалося безперешкодно. Причиною цього, як вже вище вказувалося, було систематичне втручання російського уряду. Так, наприклад, у 1677 р. був заблокований водний шлях по річках Десна – Дніпро. Це відбулося внаслідок того, що за наказом російського царя по Десні було спущено 100 байдаків з провіантом, що призначалися для калмицьких загонів, які таємно переховувалися на Запоріжжі і мали намір виступити весною у похід проти татар і турків. Однак переправа затяглася; байдаки не приплили до місця призначення, оскільки настала зима, і більша частина їх замерзла в Десні. Гетьманська адміністрація на вимогу російського уряду наказала призупинити будь-яке транспортування товарів по Десні, примушуючи місцеве населення розшукувати замерзлі байдаки, розвантажувати їх та робити хлібні запаси. Тільки через рік гетьман І. Самойлович дозволив використовувати купцям водний шлях по Десні і сплавляти зерно суднами до Києва [10, с. 48].

Потім у досліджуваній історичний період зерно дозволялося перевозити по Дніпровському водному шляху з Могильова до Києва тільки за попередньою домовленістю російського уряду з урядом Великого князівства Литовського. Причому на результати домовленості обов'язково впливав характер політичної обстановки на Гетьманщині [10, с. 50].

Справедливо буде відзначити, що обмеження у використанні водних шляхів за часів Гетьманщини були також наслідком непоодиноких випадків зловживань з боку місцевих старшин. Так, наприклад, історія свідчить, що у Чернігівському полку місцева старшина самочинно перекривала водні шляхи. При цьому на річках будувалися «виводи» й «розкати»,

що призначалися для забирання води і створення штучних ставків для потреб власного господарства. Цю діяльність активно розгорнув Леонтій Полуботок – чернігівський сотник, який захопив басейн р. Стрижень – притоки Десни, перегородивши її греблями [10, с. 48].

Досліджуючи політико-правові засади водогосподарської діяльності в даний історичний період, не можемо залишити поза увагою положення Першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика (1710 р.) [11]. Насамперед підкреслимо, що у науковому колі стверджують, що Конституція Пилипа Орлика справила великий вплив на Конституцію України 1996 року, навіть незважаючи на те, що між ними велика відстань в часі – майже 300 років [12, с. 65]. Обґрунтовуючи викладене, науковці відзначають: «У Конституції 1710 року записано, що на українській землі не дозволяється будувати ніяких споруд або будівель Московській державі, щоб Дніпро від городків до фортець московських було очищено. Конституція 1996 року конкретизує ці положення: «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави», водні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності усього Українського народу» [12, с. 67].

Завдяки розгалуженій річковій системі за часів Гетьманщини значний прибуток приносило мірошництво. Саме тому у досліджуваній період водянні млини наділялися особливою цінністю та ставилися на один щабель з військовим скарбом та прибутками, що надходили до військової скарбниці. Також на нормативно-правовому рівні визначалася відповідальна особа за розпорядження ними. Підтвердження викладеного знаходиться у положеннях ст. 9 Конституції Пилипа Орлика. Зокрема, у ній було прописано, що оскільки раніше у Війську Запорізькому завжди були генеральні підскарбії, які військовим скарбом, *млинами*, прибутками до військової скарбниці завідували та з відома гетьмана ними розпоряджалися, то й тепер загальним договором встановлюється та неодмінно узаконюється такий порядок, щоб після звільнення, дасть Бог, Вітчизни нашої від ярма московського, за згодою гетьмана та загальним рішенням був обраний генеральний підскарбій – людина значна, заслужена, маєтна та добросовісна, яка б наглядала за військовим скарбом, *млинами* та завідувала усілякими прибутками державними і з гетьманського відома направляла їх на потреби громадські та військові, а не на приватні.

Окрім того, у контексті дослідження водогосподарської діяльності досить важливо підкреслити, що положення ст. 10 Конституції Пилипа Орлика забороняли полковникам, сотникам, отаманам з усіма військовими та посполитими урядниками примушувати козаків та посполитих гатити греблі на своїх приватних господарствах.

Свою чергою, історія свідчить, що спорудження гребель за часів Гетьманщини було поширеним явищем та носило здебільшого оборонний характер. Наприклад, у квітні 1731 р. розпочалося спорудження як на ті часи колосальної «Української лінії», що мала за цілю створити надійний оборонний пояс від татарських набігів. Цей ланцюг із оборонних споруд, що тягнувся ламаною лінією завдовжки 85 км від Переволочни над Дніпром до Сіверського Дінця, і включав 17 фортець і 49 редутів, щорічно вимагав на будівництво до 30 тис. козаків і посполитих. За чотири місяці, від травня до серпня 1731 р., із 5716 козаків лише одного Гадяцького полку «на лінію» було направлено 2418 козаків. Ще 11 вересня з Генеральної військової канцелярії було надіслано указ щодо того, що зусиллями посполитих полку «в самій скорості» належно загатити греблю в Гадячі. А вже 18 жовтня гадяцький полковник писав до гетьмана Д. Апостола з військового табору біля 9-ої фортеці при «ленѣйной работѣ», звітуючи про заходи, виконані ним під час гатіння Гадяцької греблі [13, с. 198–199].

Період Гетьманщини на теренах нашої держави став значимим також для розвитку кадастрової справи, в тому числі водного кадастру. Так, у 1729 – 1731 рр. гетьман України Д. Апостол провів інвентаризацію всіх землеволодінь Гетьманщини [16, с. 136]. Відповідно до виконаних робіт усі вони були поділені на шість категорій: рангові, міські, вільні, спірні, церковні та володіння, надані за заслуги. Під час інвентаризації окремо робилася помітка про наявність водних об'єктів на відповідній місцевості [17, с. 16].

Важливо підкреслити, що на українських землях, що не входили до складу Гетьманщини, почали створюватися перші спеціальні водогосподарські органи. Зокрема, у XVII ст. у Львові була створена спеціальна служба нагляду за розподілом води. Міські

документи XVII–XVIII ст. переповнені скаргами громадян на «рурмістрів» (головних наглядачів за розподілом води), які перекривали воду до будинків [18].

Висновки. Таким чином, проведений аналіз політико-правових аспектів Гетьманської доби у водогосподарській галузі свідчить, що тогочасні правові джерела регламентували напрями державної політики у галузі забезпечення судноплавства на **річкових** водних шляхах, запобігання шкідливої дії вод та захисту права власності на водні об'єкти та об'єкти, що зосереджені у них. Окрім того, певні їх правові положення визначали коло відповідальних осіб за її формування та реалізацію, серед яких відзначимо государя, урядників, управителів, старост, підкоморіїв та ін. Ефективність реалізації досліджуваної державної політики значно знижувалася за рахунок відсутності, по-перше, напрацьованих і нормативно закріплених водоохоронних аспектів; по-друге, спеціального управлінського органу, повноваження якого б обмежувалися водогосподарською галуззю.

Перспективами подальших досліджень щодо окресленої тематики є аналіз політико-правових засад наступних історичних періодів розвитку публічного управління у водному господарстві України.

Список використаних джерел

1. Паламарчук Н.Ф. Литовсько-польський період в українській історії державотворення. *Сторінки історії: зб. наук. праць*. 2019. Вип. 29. С. 12–21.
2. Матвеева Т.О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. *Форум права*. 2016. № 2. С. 114–123.
3. Бойко І.Й. Цивільне право Гетьманщини за Кодексом 1743 року : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львівський держ. ун-т ім. І. Франка. Львів, 1999. 192 с.
4. Губань Р.В. Полк та паланка як адміністративно-територіальні одиниці на українських землях у XVII–XVIII століттях. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 26–29.
5. Макаренко А. Причини створення кодексу Гетьманщини 1743 року. *Право України*. 1997. № 12. С. 106–108.
6. Щербак В.О. Утвердження політичного статусу Гетьманщини. *Наукові записки НаУКМА*. 2012. Том 130: Історичні науки. С. 9–13.
7. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 / Упорядник К.А. Вислобоков; за ред. Ю.С. Шемшученка. К., 1997. 547 с.
8. Енциклопедія історії України / НАН України, Ін-т історії України; редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 2005. Т. 3. 671 с.
9. Собрание малороссийских прав 1807 г. / Ред. кол.: А.Н. МIRONENKO (предс.), К.А. Вислобоков (отв. секр.), И.Б. Усенко, В.В. Цветков, Ю.С. Шемшученко. К. : Наук. думка, 1993. 368 с.
10. Клим Р.О. Роль київського шляхового вузла в системі зовнішніх комунікацій Гетьманщини (друга половина XVII – початок XVIII ст.). *Наукові записки НаУКМА*. 2001. Том 19 : Історичні науки. С. 47–52.
11. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Затверджені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана. Підтверджені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> (дата звернення: 04.06.2018).
12. Окладна М.Г., Киян М.Ш. Політико-правові ідеї Конституції Пилипа Орлика і сучасна українська Конституція. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. Випуск 11. С. 61–69.
13. Український Гетьманат: нариси історії національного державотворення XVII ст. – XVIII ст. у 2 кн. Кн. 1. К. : Інститут історії України НАН України, 2018. 610 с.
14. Мищак І.М. Спадкове право за «Правами, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.). *Юридична Україна*. 2009. № 1. С. 9 – 14.
15. Мищак І.М. Захист майнових спадкових прав службовців Гетьманщини за «Правами, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.). *Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку : Матеріали наук.-практ. конф. до 90-річчя*

держ. служби України (Київ, 18 листоп. 2008 р.): У 2 т. / За заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, К. : НАДУ, 2009. Т. 1. С. 10–12.

16. Боровицька А.Г. Історико-правові передумови формування й розвитку кадастрової справи щодо стану водних об'єктів України. *Право і суспільство*. 2015. № 5.2(3). С. 133–141.

17. Боровицька А.Г. Правове регулювання ведення державного водного кадастру України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Х., 2016. 228 с.

18. ЛМКП «Львівводоканал» Управління інженерного господарства. URL: <http://archive.li/sVnHO#selection-3467.0-3467.697> (дата звернення: 04.06.2018).

*** Рябець Катерина Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.**

Стаття надійшла до редакції 6 червня 2018 р.

УДК 351.9+35.071

Антон Сороченко *

СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню правової природи соціального партнерства як різновиду публічно-приватного партнерства, проблемам його імплементації в Україні та напрацюванню шляхів вирішення зазначених проблем. Обґрунтовано актуальність та практичну доцільність прийняття Закону України «Про соціальне партнерство». Досліджено правовий статус європейських виробничих рад як суб'єктів відносин соціального, а відтак – і публічно-приватного партнерства.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, соціальне партнерство, трудові відносини, колективний договір.

Sorochenko A. V. Социальное партнерство в Украине: проблемы внедрения.

Статья посвящена исследованию правовой природы социального партнерства как разновидностей публично-частного партнерства, проблемам его имплементации в Украине и разработке путей решения указанных проблем. Обоснованы актуальность и практическая целесообразность принятия Закона Украины «О социальном партнерстве». Исследован правовой статус европейских производственных советов как субъектов отношений социального, а следовательно – и публично-частного партнерства.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, социальное партнерство, трудовые правоотношения, коллективный договор.

Sorochenko A. V. Social partnership in Ukraine: problems of implementation.

The article is devoted to the researching of social partnership's legal essence as a type of PPP, problems of its implementation in Ukraine and respectively development of its settlement's ways. The relevance and practical necessity of the Law's «On social partnership» adoption are substantiated. The legal status of European Industrial Councils as subjects of social and, respectively – PPP relations is researched.

Keywords: public-private partnership, social partnership, labor legal relations, collective agreement.

Постановка проблеми. Соціальне партнерство є різновидом публічно-приватного партнерства (ППП) та згідно із визначенням, наведеним у Модельному законі СНД «Про соціальне партнерство» [1], є взаємодією органів державної влади, об'єднаннями роботодавців та профспілок у визначенні та впровадженні у життя узгодженої соціально-економічної політики, політики у сфері трудових відносин, а також двосторонні відносини

між роботодавцями та профспілками, спрямовані на узгодження їх інтересів у встановленому законодавством порядку.

Водночас законодавство України не містить спеціальних положень щодо можливості реалізації проектів соціального партнерства (хоча мали місце спроби врегулювання відповідних відносин на законодавчому рівні [2]), відповідно, ця тема вимагає більш ґрунтовного дослідження.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Публічне управління (в широкому розумінні) державно-приватним партнерством з боку держави проявляється перш за все в належному нормативно-правовому регулюванні відносин, що складаються при використанні такої форми співпраці держави/АРК/органів місцевого самоврядування і приватного бізнесу.

Як відомо, 27.06.2014 р. було проведено саміт країн – членів ЄС у Брюсселі, підписано економічну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС зі створенням поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі, спрощенням візового режиму (політична частина зазначеної Угоди була підписана 21.03.2014 р.). Зважаючи на викладене, особливого значення набуває проблема приведення у відповідність до вимог ЄС чинного законодавства України.

Водночас напрацювання шляхів вирішення проблем реалізації проектів ППП в Україні потребує звернення до наукових здобутків як вітчизняних (О.М. Вінник, О.Е. Сімсон та багатьох інших), так і зарубіжних вчених (М. Геддс, Х. ван Хам, Д. д'Уг де ла Кюль, А. Регінато, В. Варнавський, Ф. Хізер, Б. Чарлі, В. Хайме та багатьох інших).

Основною метою статті є дослідження окремих специфічних ознак соціального партнерства як різновиду ППП, а також напрацювання шляхів щодо вирішення проблем відносно законодавчого закріплення можливості реалізації відповідних проектів.

Модельний закон СНД визначає соціальне партнерство як співпрацю, тобто спільну діяльність суб'єктів такого партнерства. Схожої позиції дотримується законодавець Російської Федерації. Відповідно до статті 23 Трудового кодексу РФ [3] соціальним партнерством у сфері праці є система взаємовідносин між працівниками (представниками працівників), роботодавцями (представниками роботодавців), органами державної влади, органами місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення та узгодження інтересів працівників і роботодавців з питань регулювання трудових відносин та інших безпосередньо пов'язаних з ними відносин.

Водночас в науці існують також інші підходи до визначення соціального партнерства та його ознак:

- 1) політико-правова ідеологія, заснована на принципах мирового вирішення спорів (суперечностей) між трудовим колективом та власником капіталу [4];
- 2) спосіб вирішення трудових спорів [5, с. 5];
- 3) процес неконфронтаційного врегулювання соціально-трудова відносин в умовах ринкової економіки [6, с. 4];
- 4) метод або елемент методу трудового права [7, с. 2–6];
- 5) процедура розмежування, погодження й забезпечення інтересів працівників і роботодавців у сфері трудових та інших безпосередньо пов'язаних з ними відносин [8, с. 6];
- 6) один із основоположних принципів трудового права [3];
- 7) ідеологія цивілізованого суспільства із використанням ринкової економіки та, одночасно, – інструмент будівництва соціально-орієнтованої ринкової економіки. При цьому ключовими рисами соціального партнерства є переважно переговорний спосіб вирішення розбіжностей, встановлення гарантій захисту прав та інтересів сторін такого партнерства та визнання необхідності встановлення соціальної справедливості й участі працівників в управлінні підприємством [9, с. 55–56].

Вказані підходи дозволяють виокремити характерні ознаки соціального партнерства, які дають підстави стверджувати про доцільність його поєднання з ППП, особливо в умовах реалізації та управління проектами комерціалізації/корпоратизації державних підприємств [10; 11, с. 147]:

- 1) компроміс у вирішенні розбіжностей, що виникають у процесі переговорів щодо питань партнерства;

2) можливість використання в процесі реалізації соціального партнерства особливих суб'єктів, таких, зокрема, як рада трудового колективу [12, с. 9];

3) у сучасних умовах сторони соціального партнерства все частіше проводять колективні переговори на рівні Європейського Союзу. Так, у зв'язку з членством Німеччини в Європейському Союзі й наявністю транснаціональних корпорацій, які здійснюють діяльність на території двох або більше країн ЄС, рівень Європейського Союзу слід виділяти як самостійний рівень соціального партнерства, відмінний від міжнародного [13, с. 217–237].

При цьому дослідження законодавства Федеративної Республіки Німеччина [14] дозволяє виділити такі форми соціального партнерства:

- 1) колективні переговори щодо укладення тарифних договорів і виробничих угод;
- 2) участь працівників і їх представників в управлінні підприємством;
- 3) участь працівників і їх представників в управлінні юридичною особою;
- 4) участь представників працівників і роботодавців у вирішенні трудових спорів;
- 5) взаємні консультації з питань регулювання трудових відносин та інших безпосередньо пов'язаних із ними відносин, забезпечення гарантій трудових прав працівників і вдосконалення трудового законодавства та інших нормативних правових актів, що містять норми трудового права.

При цьому варто зазначити, що в Німеччині рівень підприємства і рівень юридичної особи – це різні рівні соціального партнерства, оскільки юридична особа може мати свої філії, представництва та підприємства. Способи участі працівників в управлінні підприємством відрізняються від способів участі працівників в управлінні юридичною особою [12, с. 23].

Перевагами соціального партнерства та підтвердженням доцільності його поєднання з ППП є характерні риси, серед яких слід виділити такі [15, с. 249–250]:

- 1) узгодження між партнерами на вищому рівні розподілу доходів і соціально-економічної політики в цілому;
- 2) переговорний характер процесу врегулювання виникаючих між сторонами суперечностей і розбіжностей;
- 3) участь найманих працівників в управлінні підприємствами;
- 4) зниження рівня і пом'якшення гостроти соціальних конфліктів за допомогою формальних методів примирення сторін.

Досвід Німеччини [16] в імplementації соціального партнерства дозволяє виділити такі його форми:

1) право на участь в організації охорони праці та контроль виробничої ради за здійсненням заходів з охорони праці, право на участь в регулюванні робочого часу і часу відпочинку на підприємстві, участь у вирішенні кадрових питань і т.д., тобто права, передбачені Законом ФРН «Про статут підприємства»;

- 2) до другої групи належать такі форми участі працівників в управлінні підприємством:
- участь працівників у вирішенні питань, пов'язаних з позиковим працею;
 - участь виробничих рад у правовому регулюванні відносин між роботодавцями та працівниками, що створюють винаходи для підприємства;
 - врахування думки (*Stellungnahme*) виробничої ради при вирішенні питань, пов'язаних із працевлаштуванням і стимулюванням зайнятості;
 - вибір працівниками системи соціального страхування;
 - вибір працівниками системи пенсійного страхування;
 - участь виробничих рад у процедурі банкрутства;
 - інші питання.

При цьому відзначається, що основною формою участі працівників в управлінні юридичною особою є включення представників працівників до складу органів управління юридичних осіб [17, с. 28].

Збалансоване використання соціального партнерства та ППП було б корисним суспільству, зокрема при реалізації відповідних проектів у сфері приватизації державного майна [10]. Зазначене унеможливило б або зменшило випадки знищення виробничих потужностей по завершенні так званого післяприватизаційного періоду, упродовж якого покупцеві належить дотримуватися обмежувальних умов угод приватизації (зазвичай лише

до 5-ти років), а згодом використовувати його на власний розсуд (в непоодиноких випадках – не за цільовим призначенням цього майна).

Зарубіжні вчені пропонують виділяти такі форми представництва працівників на рівні підприємства (установи, організації):

1) «одноканальна» («моністична») [18, с. 342–343] (Японія, Ізраїль, США, Україна) – представником працівників є профспілковий орган, члени якого або призначаються профспілкою, або обираються працівниками організації, які є членами відповідної профспілки. При цьому непрофспілкові органи або взагалі позбавлені права участі в управлінні організацією, або наділяються цим правом тільки в разі відсутності уповноваженого профспілкового органу;

2) «дуалістична» (Іспанія, Португалія, Бельгія) – повноваження щодо представництва працівників і захисту їхніх інтересів розподілені між профспілковим органом і органом, обраним усіма працівниками в організації незалежно від їх членства в профспілці [12, с. 40];

3) «альтернативна» (Німеччина, Австрія) – повноваження працівників у сфері участі в управлінні організацією та колективних переговорах з укладення колективного договору здійснює лише один представницький орган, який обирається усіма працівниками організації незалежно від їх членства в профспілці [12, с. 40];

4) «змішана» (Франція) – в управлінні організацією бере участь орган, що складається як з представників працівника, так і з представників роботодавця [12, с. 40].

Ураховуючи викладене, а також беручи до уваги прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу, слід згадати також вплив європейського законодавства на розвиток поняття «соціальне партнерство». Зарубіжні вчені відзначають, що вже склалися галузі права ЄС, однією з яких є європейське трудове право. У трудовому праві Європейського Союзу замість терміна «соціальне партнерство» вживається інше поняття – «соціальний діалог» [19].

Основними законодавчими актами Європейського Союзу, якими здійснюється правове регулювання соціального партнерства, є:

1) Директива Ради ЄС 94/45/ЄС від 22 вересня 1994 «Про заснування європейської виробничої ради на підприємствах рівня Співдружності і в групах підприємств рівня Співдружності з метою здійснення процедур інформування працівників та консультацій з працівниками» (на підставі цієї директиви в Німеччині був прийнятий Закон «Про європейські виробничі ради» від 28.10.1996 р. (далі – Закон ФРН) [20, с. 64–72; 21];

2) Директива Ради ЄС від 11.03.2002 р. № 2002/14/ЄС «Про встановлення загальних рамок щодо інформування та проведення консультацій з працівниками в ЄС», що регламентувала процедури інформування та консультацій між роботодавцем і виробничою радою [22, с. 29–34];

3) у 2009 році була прийнята Директива № 2009/38/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про заснування європейської виробничої ради та про процедуру інформування працівників та проведення з ними консультацій» [23, с. 28–44].

У ФРН члени європейської виробничої ради підприємства призначаються центральною виробничою радою або виробничою радою підприємства, а члени європейської виробничої ради, яка формується в групі компаній, – виробничою радою концерну. § 3 Закону ФРН встановлює умову, згідно з якою європейські виробничі ради створюються на підприємствах, де зайнято не менше 1000 працівників, з яких, як мінімум, 150 здійснюють трудову діяльність на території однієї країни ЄС і ще не менше 150 – на території іншої держави – члена ЄС [20, с. 64–72].

Однією з ключових функцій європейських виробничих рад є забезпечення права працівників на інформацію, у тому числі у випадку ліквідації підприємства, його реорганізації, банкрутства, перепрофілювання виробництва тощо. Так, центральний менеджмент підприємства або групи підприємств рівня ЄС зобов'язаний надавати європейській виробничій раді інформацію про свою діяльність і проводити з нею щорічні консультації, а також позачергові консультації в разі виникнення надзвичайних обставин, які зачіпають інтереси всіх працівників або їх значного числа. Щорічно основний менеджмент інформує європейську виробничу раду щодо всіх ключових питань, пов'язаних із діяльністю

господарської організації, та проводить з нею консультації. Отриману інформацію європейська виробнича рада надає виробничим радам нижчого рівня, також вона зобов'язана повідомляти їм про результати проведених консультацій [20, с. 64–72].

Наразі в Німеччині діє шість основних видів виробничих рад: виробнича рада структурного підрозділу підприємства, виробнича рада підприємства, об'єднана виробнича рада, центральна виробнича рада підприємства, виробнича рада концерну та європейська виробнича рада [12, с. 44].

Слід зазначити, що у зв'язку з ухваленням в Німеччині у 1972 році Закону ФРН існував великий ризик конкуренції між профспілками та виробничими радами, проте активістам профспілок вдалося зайняти домінуюче положення у виробничих радах [24].

Однією головних цілей соціального партнерства є забезпечення участі працівників в управлінні організацією з метою захисту їхніх законних прав та інтересів, а також урахування їх точки зору при прийнятті управлінських та виробничих рішень.

При цьому Р.Пейдж [25] виокремлює такі форми участі працівників в управлінні господарською організацією (за німецьким законодавством):

- 1) отримання виробничою радою інформації від роботодавців;
- 2) перевірка виробничою радою документів організації та інформації про оплату праці працівників;
- 3) здійснення виробничою радою контролю за дотриманням роботодавцем законодавства і підзаконних нормативних актів, тарифних договорів, виробничих угод і заходів з охорони праці;
- 4) внесення виробничою радою пропозицій щодо поліпшення умов праці;
- 5) проведення консультацій між роботодавцем і виробничою радою з приводу звільнення працівників і найму нових працівників;
- 6) запит роботодавцем думки виробничої ради;
- 7) заяву виробничою радою протесту роботодавцю;
- 8) накладення виробничою радою вето на рішення роботодавця;
- 9) участь виробничої ради в розробці виробничих угод;
- 10) висування виробничою радою роботодавцю вимог щодо складання на підставі технічних, особистісних і соціальних критеріїв, нормативів та інструкцій з планування найму, звільнення і переміщення працівників;
- 11) складання соціального компенсаційного плану;
- 12) участь членів виробничої ради в діяльності комісії з примирювальних процедур;
- 13) діяльність економічного комітету по контролю за фінансовою та бухгалтерською звітністю й економічною діяльністю підприємства в цілому.

На думку Й. Кірхнера, у ФРН існують не одна, а три системи участі працівників у наглядових радах, які різняться в залежності від трьох чинників: організаційно-правової форми юридичної особи; кількості працівників; галузі економіки [27, с. 313].

Так, згідно із Законом ФРН про участь працівників в управлінні юридичною особою [28] члени наглядової ради, обрані працівниками, діляться на дві категорії – представників профспілки і представників трудового колективу. При співвідношенні двох зазначених груп принцип паритету не застосовується, більшість членів наглядової ради має представляти безпосередньо трудовий колектив відповідної компанії. Наприклад, якщо працівники направляють до наглядової ради 6 або 8 членів, то тільки двоє з них повинні бути представниками профспілок, а при наявності у представників працівників 10 місць у наглядовій раді представники профспілок отримують три місця. Представників профспілки обирають працівники організації, які є членами відповідної профспілки або делегати, обрані членами профспілки, які працюють в організації. Поєднання двох груп членів наглядової ради, обраних працівниками, націлене на забезпечення врахування інтересів не тільки трудового колективу відповідної організації, але і працівників цієї галузі в цілому, представниками яких є профспілки, бо діяльність великих компаній може зачіпати інтереси не тільки її працівників, а й усіх працівників цієї галузі.

Законом, що розглядається, передбачені дві процедури виборів до наглядової ради – прямі вибори та двоступеневі. Прямі вибори, як правило, проводяться в тих випадках, коли в

організації працюють понад 2000, але не більше 8000 працівників, що володіють виборчими правами. Якщо в організації зайнято понад 8000 працівників, то спочатку проводяться вибори, в ході яких обирають делегатів, а потім делегати обирають членів наглядової ради. Після обрання своїх представників до наглядової ради працівники зберігають за собою право відкликати будь-якого з них до закінчення повноважень, прийнявши відповідне рішення кваліфікованою більшістю в 3/4 голосів працівників або їх делегатів.

На першому засіданні члени наглядової ради обирають зі свого складу голову наглядової ради і його заступника кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів. Якщо кваліфікованої більшості досягти не вдається, представники працівників обирають віце-голову, а представники акціонерів або учасників – голову наглядової ради.

Наглядова рада компанії призначає на посади та позбавляє посад членів правління чи іншого колегіального виконавчого органу, що здійснює керівництво діяльністю юридичної особи (ця норма не застосовується до командитних товариств на акціях). Наглядова рада також здійснює контроль за діяльністю цього органу управління юридичною особою.

Моністичний підхід поширений, зокрема, у Великій Британії. Він передбачає, що корпорація повинна управлятися тільки професійними менеджерами в інтересах її власників (акціонерів або учасників), при цьому працівники та їхні представники в органи управління не допускаються [12, с. 96].

Висновки. З урахуванням викладеного, ми підтримуємо точку зору щодо нагальної необхідності прийняття Закону України «Про соціальне партнерство» [11, с. 148], який повинен містити положення щодо:

1) визначення поняття соціального партнерства як особливого різновиду ППП у сфері трудових відносин, що полягає у співпраці між працівниками (їх об'єднаннями, уповноваженими органами, у тому числі профспілками) та роботодавцями (їх об'єднаннями) з метою взаємного сприяння захисту та узгодження інтересів обох сторін протягом виробничого циклу відповідної господарської організації й оптимального балансу дотримання соціально-трудова прав сторін;

2) визначення характерних ознак, принципів, форм, основних напрямлень державної політики в галузі соціального партнерства, рівнів такого партнерства тощо;

3) сторін соціального партнерства: відповідні органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, працівники та роботодавці в особі уповноважених представників, а також *європейських виробничих рад* (обов'язковість створення – у суб'єктах малого, середнього та великого підприємництва (ч. 3 ст. 55 Господарського кодексу України [26]). 2/3 від кількісного складу європейської виробничої ради мають становити представники трудового колективу господарської організації.

Основними функціями європейської виробничої ради, окрім реалізації правових і організаційних засад функціонування системи заходів по вирішенню колективних трудових спорів/конфліктів, мають стати:

- забезпечення права трудового колективу на інформацію про діяльність підприємства, особливостей його реорганізації, перепрофілювання виробництва, оплату праці тощо;

- медіація проведення консультацій між профспілкою, працівниками та власником із метою вирішення колективних трудових спорів/конфліктів, забезпечення вирішення спорів за рахунок компромісних процедур (мирових угод);

- контроль за виконанням відповідних домовленостей сторонами;

- забезпечення права трудового колективу на участь в органах управління господарської організації. Це право має бути реалізоване з урахуванням дуалістичного підходу до управління корпорацією, в рамках якого останньою керують два виконавчих органи, до складу одного з яких входять представники працівників. Дуалістична система націлена на досягнення компромісу між інтересами акціонерів або учасників господарського товариства (корпорації), менеджменту і працівників. У Німеччині діє дуалістична (дворівнева) система, що складається з наглядової ради (*Aufsichtsrat*), до складу якої входять представники працівників, і правління, що складається з професійного менеджменту [12, с. 97].

- забезпечення права трудового колективу на відкликання своїх представників із наглядової ради корпорації, що дозволить трудовому колективу контролювати діяльність останньої тощо;

4) відповідальності сторін, їхніх представників, посадових та інших осіб за невиконання ними зобов'язань та рішень;

5) вимоги до угод та колективних договорів соціального партнерства, змісту, форми, порядку укладення, зміни, порядку приєднання до угоди, реєстрації, контролю за виконанням, співвідношення договорів та законодавства тощо.

Список використаних джерел:

1. Про соціальне партнерство : Модельний закон СНД. Прийнятий на 27-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова 27-14 від 16.11.2006 р.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_g07

2. Проект Закону про соціальне партнерство (поданий народним депутатом Косіоновим С.А.) (реєстр. № 2173 від 10.09.2002 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2173&skl=5

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.07.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/

4. Саакян А.К. Социальные закономерности становления и развития отношений наемного труда : автореф. дис. ... д-ра соц. наук. СПб., 2007 ; Кагарлицкий Б.Ю. Корпоративная модель и социальный конфликт в России. *Плюрализм и многообразие трудовых отношений. Вопросы типологии и политики профсоюзного движения*. М. : Агентство социально-трудовой информации (АСТИ), 1995.

5. Савич А.В. Совершенствование системы урегулирования трудовых споров : автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. СПб., 1999. 20 с.

6. Яценко А.А. Социальное партнерство в России: социологический анализ (на материалах исследования работы МОПО ОАО «ЛУКОЙЛ») : автореф. дисс. ... канд. социологич. наук. М., 1999. 22 с.

7. Лушникова М.В. Метод трудового права и политика социального партнерства. *Трудовое право в России и за рубежом*. 2013. № 1. С. 62–67.

8. Чернышова И.В. Правовые вопросы социального партнерства в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2000. 21 с.

9. Киселев В.Н., Смольков В.Г. Социальное партнерство в России. М. : Экономика, 2002. URL: <http://pandia.ru/text/78/022/31872.php>

10. Вінник О.М. Інституційна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/10846>

11. Вінник О.М. Корпоративні і партнерські відносини: проблеми правового регулювання : монографія. К., 2010. 166 с.

12. Казаков С.О. Основные формы социального партнерства в России и Германии: сравнительно-правовой анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 225 с.

13. Franz Traxler, Bernd Brandl, Vera Glassner and Alice Ludvig. Can cross-border bargaining coordination work? Analytical reflections and evidence from the metal industry in Germany and Austria. *European Journal of Industrial Relations*. 2008. Volume 14. Number 2. Universitat Wien, AUSTRIA.

14. Tarifvertragsgesetz 09.04.1949. Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348) geändert worden ist. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/tvg/BJNR700550949.html>

15. Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права : дисс. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.05. Екатеринбург, 1998. 363 с.

16. Betriebsverfassungsgesetz. Ausfertigungsdatum: 15.01.1972. In der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868) geändert worden ist», § 2. *Ein Service des Bundesministeriums der Justiz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH*. URL: <https://www.juris.de/jportal/portal/page/homerl.psm?cmsuri=%2Fjuris%2Fde%2Fkostenfreieinhalte%2Finfokostenfreieinhalte.jsp&fcstate=5&showdoccase=1&doc.part=X&doc.id=BJNR000130972#BJNR000130972>

17. Бeteiligungsrechte außerhalb der Betriebsverfassung / Pulte Peter. Köln : Bund – Verl., 1997. 389 s.

18. Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies / Editors : R. Blanpain and C. Engels. *Kluwer Law International*. V-th and revised edition. Hague – London – Boston, 1998.

19. Brian Bercusson. *European Labour Law*. 2-nd edition. Cambridge University Press. The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK. Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York. 2009.

20. Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees. *Official Journal of the European Union*. L 254, 30.09.1994.

21. Act on European Works Councils dated 28 October 1996, amended by the Act dated 22 December 1999 («Bundesgesetzblatt», Part I, p. 2809) and by the Act dated 21 December 2000 («Bundesgesetzblatt», Part I, p. 1983). In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2650)».

22. Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community – Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on employee representation. *Official Journal of the European Union*. L 80. 23.03.2002.

23. Directive 2009/38/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees. (Recast). *Official Journal of the European Union*. L 122, 16.5.2009.

24. Стенограма міжнародної науково-практичної конференції «Участь працівників в управлінні підприємством в Росії та ЄС». 2 частина. Сайт Центру соціально-трудових прав. URL: <http://trudprava.ru/expert/article/unionart/969>

25. Rebecca Page. Co-determination in Germany – A Beginner's Guide. *Fakten für faire Arbeitswelt* / Hans Bockler Stiftung. URL: <https://www.boeckler.de>

26. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *ВВР*. 2003. №№ 18–20, 21–22. С. 144. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

27. Jens Kirchner, Pascal R. Kremp, Michael Magotsch. Key Aspects of German Employment and Labour Law. *Springer-Verlag Berlin Heidelberg*. 2010. 578 p.

28. Co-determination Act dated 4 May 1976 («Bundesgesetzblatt», Part I, p. 1153), last amended by the Act dated 22. December 2011 («Bundesgesetzblatt», Part I, 2011 p. 3044).

***Сороченко Антон Валерійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.**

Стаття надійшла до редакції 25 травня 2018 р.

УДК 351.9

Володимир Утвенко *

Юлія Лазаренко *

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ В КРАЇНАХ СТАРОДАВНЬОГО СХОДУ

Стаття присвячена виникненню та розвитку державної служби в економічній сфері в країнах Стародавнього Сходу. Вивчаються основні напрямки державного управління в економічній сфері в Стародавньому Єгипті, Вавилоні, Ізраїлі, Персії, Індії та Китаї. Також розглядаються особливості формування бюрократичного апарату у сфері управління економічними відносинами в державах Стародавнього Сходу.

Ключові слова: державна служба, державне управління, економічна сфера, Стародавній Схід.

Утвенко В. В., Лазаренко Ю. Н. Особенности государственной службы в экономической сфере в странах Древнего Востока.

Статья посвящена возникновению и развитию государственной службы в экономической сфере в странах Древнего Востока. Изучаются основные направления государственного управления в экономической сфере в Древнем Египте, Вавилоне, Израиле, Персии, Индии и Китае. Также рассматриваются особенности формирования бюрократического аппарата в сфере управления экономическими отношениями в государствах Древнего Востока.

Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, экономическая сфера, Древний Восток.

Utvenko V. V., Lazarenko Yu. M. Features of public service in the economic sphere in the countries of the Ancient East.

This publication is devoted to the emergence and development of civil service in the economic sphere in the countries of the Ancient East. The main areas of public administration in the economic sphere in Ancient Egypt, Babylon, Israel, Persia, India and China are studied. The peculiarities of the formation of the bureaucratic apparatus in the sphere of economic relations management in the Eastern countries are also considered.

Keywords: public service, state administration, economic sphere, the Ancient East.

Актуальність проблеми. Доба Стародавнього Сходу, разом із виникненням перших держав в історії людства, характеризується появою перших елементів інституту державної служби, формуванням бюрократичного апарату, який поширив свій вплив на усі сторони життя тогочасних давньосхідних цивілізацій, у тому числі й на економічну сферу, яка тісно перепліталася з соціальною сферою та релігійним життям, адже релігійні установи держав Стародавнього Сходу були одними з найбільших землевласників, контролювали та розподіляли значну частину багатства, а жерці часто брали участь в управлінні економічною сферою давньосхідних держав, уособлюючи собою релігійну та світську владу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження державної служби в економічній сфері, не дивлячись на появу в останні десятиліття цілої низки праць, присвячених історії Стародавнього Сходу [2; 5; 6; 11; 13; 17; 19; 20; 21; 22; 23; 24], де тією чи іншою мірою розглядався інститут державної служби, включаючи економічний напрям, все ще потребує окремої уваги. Адже держави Стародавнього Сходу готували бюрократичний апарат, насамперед, для управління економікою, яка мала забезпечити функціонування монархічного устрою, релігійного культу, який проголошував божественність монархічної влади, а також безперервного постачання війська. Проте розвиток державної служби в економічній сфері в країнах Стародавнього Сходу, залежно від тієї чи іншої країни чи періоду в історії, мав свої особливості.

Метою статті є висвітлення особливостей становлення та розвитку державної служби в економічній сфері в Стародавньому Єгипті, Вавилоні, Ізраїлі, Персидській імперії, Індії та Китаї.

Виклад основного матеріалу. Державна служба в економічній сфері в Стародавньому Єгипті була тісно пов'язана з релігійною політикою фараонів, при цьому система державного управління упродовж усього існування Давньоєгипетської держави не мала сталого характеру. Бюрократичний апарат у Стародавньому Єгипті не був стабільним, а забезпечення держави матеріальними та фінансовими ресурсами здійснювали наближені до фараона чиновники [6, с. 137; 10, с. 19].

У період Нового царства головними прерогативами влади фараона було видання указів, встановлення правил щодо управління провінціями [19], а головними обов'язками правителів регіонів (номархів) були участь у військових походах фараона та забезпечення цих походів необхідними матеріальними ресурсами, які збиралися у вигляді поборів з місцевого населення.

«Квартальні державних володінь» (так звані старости сіл) та «начальники загону ремісників» здійснювали управління відповідними категоріями населення, які працювали в інтересах фараона в державних маєтностях, для забезпечення храмових господарств необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами верховні сановники (візири) здійснювали збирання державних податків, а писарі, які в Стародавньому Єгипті оформилися в своєрідну бюрократичну касту, здійснювали бюрократичний супровід державної економічної політики, контролювали виконання розпоряджень монарха в різних сферах соціально-економічного життя, а часто й самі були виконавцями цих розпоряджень.

Нарешті, в тогочасних давньоєгипетських джерелах згадуються і посади службовців, що відповідали за певне економічне відомство (скарбниця, управління польовими роботами), начальник округу, сотник фортеці, що здійснювали збирання данини у відповідній адміністративно-територіальній одиниці [16, Т. 1., с. 101; 14, с. 140; 7, с. 432–433; 6, с. 138–139; 23].

Організація державної служби в економічній сфері у *Вавилонській державі* найбільш повно висвітлюється в *Законах царя Хаммурапі* (1792–1750 рр. до н. е.), який, зосередивши у своїх руках необмежену владу, створив розгалужений чиновницький апарат як в центрі, так і на місцях [21], при цьому одним із найголовніших обов'язків управителів областей було збирання податків та виконання населенням державних повинностей, а їхні заступники та місцеві чиновники керували царським земельним фондом, іригаційними системами в провінціях, царськими маєтками. Очолював бюрократичний апарат постійний царський радник (нубанда), якому допомагали чиновники, що відповідали за різні галузі життя країни.

Закони Хаммурапі регулювали такі сфери економічного життя Стародавнього Вавилону:

- «закріплювали непорушність приватної власності, можливість її вільного продажу та жорстку кримінальну відповідальність за посягання на власність;
- встановлювали рівень позичкового відсотка (одна п'ята частина позиченого у грошовій формі та одна третина позиченого в натуральній формі щорічно);
- узаконювали орендні відносини та розмір орендної платні (одну третину середнього врожаю за користування полем, дві третини – за користування садом тощо);
- захищали права покупців (споживачів);
- регламентували найману працю;
- запроваджували своєрідний бухгалтерський облік» [17, с. 44; 9].

За часів Хаммурапі було створене фінансово-господарське відомство, розгалужений апарат якого регулював збирання натуральних та грошових податків, а також спеціального податку на утримання царського двору, при цьому значна частина цих коштів заощаджувалася на випадок надзвичайних ситуацій. Була встановлена державна монополія на оптову та роздрібну торгівлю, а численний прошарок торгівців перетворився на царських торговельних агентів та шпигунів [9, с. 131, 135, 136].

У *Каситському Вавилоні* (Середньовавилонське царство – XVI–XII ст. до н. е.) остаточно сформувалася приватна власність, ліквідовувалося централізоване державне господарство, а бюрократичний апарат утримувався за рахунок податкових зборів [13, с. 158–159].

За нововавилонського царя Навуходоносора II (605–562 рр. до н. е.) створюється система державного управління будівництвом, запроваджується контроль за виробництвом і система матеріального стимулювання; вдосконалюється законодавство, що регулювало всі галузі господарського життя, товарно-грошовий обмін, ціни і тарифи, захист приватної власності та прав споживачів та ін. [17, с. 44–45].

Серед ключових економічних посад у *Стародавньому Ізраїлі*, про які згадується в Біблії, варто виділити посаду дієписця, писарів, які здійснювали управління царською канцелярією; інститут приставників, над якими стояв начальник; на місцях діяли 12 царських приставників, які щомісяця забезпечували царський двір усім необхідним продовольством; податківці на «чолі з начальником над податками» та начальник царського маєтку складали окремі категорії державних службовців, які регулювали економічне життя країни [12, Кн. 3 Царств. Гл. 4. Ст. 3. с. 346; ст. 7].

Перська імперія Ахеменідів, створена у VI ст. до н. е., успадкувала систему державного управління підкорених країн – Мідії, а особливо Вавилону та Єгипту. Більш того, завойовані народи при перших Ахеменідах продовжували займати найвищі посади у своїх землях. Лише за Дарія I, який проводив централізаторську політику та в 519 р. до н. е. поділив величезну імперію на сатрапії, уся найвища військова та адміністративна влада зосереджувалася в руках персів. Вони контролювали діяльність місцевих чиновників, здійснювали судову владу, слідкували за розвитком господарства сатрапій та надходженням до державної скарбниці податків, мали право карбувати срібну монету, а місцеві чиновники здійснювали безпосереднє керівництво різними галузями господарства сатрапій [5, с. 180; 11, с. 281–283].

В основі державної служби *Стародавньої Індії* лежала варново-кастова система. Переважну більшість державних посад займали кшатрії (правителі, воїни) та брахмани (жерці, вчителі) [20]. Однак у середині I тис. до н.е., коли в долині Гангу остаточно утворюються повноцінні держави та розгалужений бюрократичний апарат, до державної служби, особливо в економічній сфері, все більше залучаються представники вайші (купці, торговці, селяни, ремісники), діяльність яких безпосередньо була пов'язана з господарством країни. Навіть «Закони Ману», встановлюючи колегіальність вироблення засад соціально-економічної політики, заохочували на державну службу представників різних варн [8, с. 148; 6, с. 139–140].

На чолі державного апарату стояв монарх (раджа), якому допомагав дорадчий орган – «рада» («парішад»), а безпосереднє управління країною здійснював головний царський адміністратор (головний мантрин). Певну роль у системі державного управління відігравала також «раджа сабха» – рада сановників, до складу якої входили і представники міст та мешканці сіл [3, с. 186–187].

Слід зазначити, що Стародавня Індія в епоху Мауріїв не була монолітною державою. Поряд із територією, яка безпосередньо підпорядковувалася раджі («віджита»), існував цілий ряд напівзалежних монархій та, навіть, республік, де Маурії зберегли місцеву адміністрацію.

У Стародавній Індії функціонувала прибутково-видаткова державна установа, яка здійснювала управління державним майном, що надходило до царської скарбниці. Цю установу очолював царський скарбничий, який здійснював прийом золота та срібла і керував видатками з цієї скарбниці. Подібні установи існували й на регіональному та місцевому рівнях.

Окремо були надходження від наглядачів за божествами, які, ймовірно, здійснювали оподаткування культових установ. Також функціонувала державна установа, яка керувала державними запасами, що мали натуральний характер.

Серед найважливіших державних посад в економічній сфері варто виділити також головного збирача доходів, наглядача за золотом (який мав власну службу), головного збирача податків тощо. Подібні посади існували в регіонах і на місцях. Приміром, у містах була сформована структура податкових органів, яка була подібна до вищого рівня управління та сільської місцевості. Збирання податків у місті здійснював градоначальник міста, що мав власну інспекцію, подібну до головного збирача податків [1, с. 62–63, 70–71, 91–98, 150–153].

В Артахаштрі також перераховується низка чиновницьких посад загальнодержавного рівня, пов'язаних з управлінням в економічній сфері: «управитель копалень та майстерень, наглядачі за складами, торгівлею, сировиною, зброярськими складами, митами, ткацтвом, землеробством, забиттям худоби, гетерами, судноплаванням, худобою, кіньми, слонами, пасовиськами, а також головний воєначальник, начальник колісниць, головний збирач податків тощо [1, с. 12]. При цьому кожен чиновник центрального рівня, на відміну від Стародавнього Єгипту, відповідав за конкретний напрямок роботи. Приміром, головний управитель землеробства (державного господарства) – «сітадхьякші» здійснював контроль над управлінням державним господарством. Контроль за іригацією та розподілом води здійснював, як і в Єгипті, спеціальний чиновник найвищого рангу. Існували також посади головного управителя торгівлі – «паньядхьякші», головного управителя мір і ваги – «паутавадхьякші». Митні збори із внутрішньої та зовнішньої торгівлі, розмір яких становив

від 4 до 20 %, організовував спеціальний державний апарат на чолі з головним управителем мита – «шулкадхьякші». Головний управитель ткацького ремесла – «сутрадхьякші» слідкував за ткацтвом, де використовувалася, насамперед, жіноча праця. Головний управитель міцних напоїв, які давали значну частку державних доходів, слідкував за державними винокурнями та крамницями, а також приватними броварнями, беручи з них великі податки. Артхашастра також передбачала посаду головного управителя рудників – «акарадхьякші» з досить значним чиновницьким апаратом» [18, с. 376, 379; 24].

Оплата праці державних службовців здійснювалася з державної скарбниці або шляхом надання земельних володінь у користування без права успадкування. Вона напряму залежала від їхнього статусу та займаної посади. Найвищі чиновники (жрець, вчитель, верховний сановник при цареві, спадкоємець престолу, мати та головна дружина правителя) отримували платні 48 тис. пан на рік і стільки ж на задоволення в натуральній та грошовій формах, удвічі менше за них отримували царевичі, воєначальники та сановники центрального апарату. Чиновники найнижчого рангу отримували 60 пан (тобто, різниця в оплаті була більшою в 800 разів). Крім цього, на утримання державного апарату збиралися податки з врожаю (1/6 врожаю), худоби, садів, ремісників [1, с. 271–273; 18, с. 379, 374; 2, с. 113–114].

Формування ієрархічної побудови влади та розгалуженого бюрократичного апарату в *Стародавньому Китаї* пов'язане з епохою Західного та Східного Чжоу (XII–VII ст. до н.е.), коли були створені центральні органи влади на чолі з імператором (ваном), регіональна та місцева адміністрації [22]. На землях вана діяли так звані «наглядачі земель», що мали місцеві відомства та слідкували за розвитком господарства правителя. Був створений потужний фіскальний апарат, який займався збиранням податків. Найнижчою ланкою адміністративно-територіального поділу Китаю, що об'єднувала по 5 та 10 сіл, керували спеціальні чиновники, призначені ваном [4, с. 133–139].

Саме постать вана була тією ідеальною особою, яка, згідно з китайським істориком Сима Цянем, визначала економічну політику держави, встановлювала господарський календар для ведення сільськогосподарських робіт у визначений термін. Імператор запроваджував найвищі посади з метою управління основними галузями господарства на загальнодержавному рівні, що мали аналогію з міністерськими посадами. Серед найвищих державних посад в економічній сфері, які існували в Стародавньому Китаї, історичні джерела згадують наглядача робіт; начальника земляних робіт (відповідав за один із стратегічних напрямків державної економічної політики (будівництво дамб, іригаційної системи, проведення сільськогосподарських робіт)); управителя робіт у помісті імператора; головного лісничого (разом із відповідною службою, яка організовувала заповідну справу).

Загалом сутність економічної політики китайських імператорів та його чиновників різного рівня управління полягала в забезпеченні цілісності управління та раціональному використанні ресурсів [15, Т. 1, с. 136–140; 145–146; Т. 5, с. 42, 139; 6, с. 146–148].

В епоху гегемонів у Стародавньому Китаї формується розгалужена система державної влади з інституціями, які давали змогу ванові проводити ефективну соціально-економічну політику, контролювати стратегічні галузі господарства (виробництво зернових, технологічне забезпечення виробничих процесів, регламентація господарського життя тощо), при цьому соціально-економічна політика здійснювалася на засадах конфуціанства.

Об'єднавши країну у 221 р. до н.е. імператор Цинь-Шихуанді створив унітарну централізовану державу на засадах легізму, чітку поділену на 36 областей на чолі з начальником, воєводою та інспектором. Згідно із записками Сима Цяня адміністративний апарат в імперії Цинь очолював перший радник царя. Йому допомагали великі сановники при дворі. При імператорі були 2 радники, що відповідали за втілення в життя економічної та військової політики Цинь-Шихуанді. Радникам підпорядковувалися центральні відомства – військо, яке очолював головнокомандувач імператорської армії, фінансове, судове, відомство з обслуговування потреб імператора та його родини й інші. Начальникам центральних відомств підпорядковувалися начальники окружних відомств. Тобто, Цинь Шихуанді створив умови для формування в Стародавньому Китаї єдиного економічного

простору, який керувався особисто ваном і підпорядковувався інтересам бюрократичного апарату та військовій справі, оскільки Китай в епоху Цинь вів широкомасштабні завойовницькі війни [6, с. 149–150; 17, с. 51; 11, с. 388].

Нарешті, засновник імперії Хань Лю бан (імператор Гао Цзу) частково зберіг державний устрій Цинської держави, але проводив економічну політику на засадах конфуціанства. Починаючи з II ст. до н.е. найвища ланка чиновницького апарату, у тому числі військова знать, отримувала податкові надходження з жалуваних територій, які були частиною областей чи повітів та керувалися державними чиновниками. Члени імператорської родини мали окремі землі (поза областями), призначали власних чиновників, однак їхня діяльність контролювалася імператором [2, с. 612].

Висновки. Таким чином, згадані держави Стародавнього Сходу приділяли чи не найбільшу увагу економічній політиці, у тому числі організації розгалуженого бюрократичного апарату для забезпечення існування державної влади, відправлення релігійного культу та матеріального забезпечення численного боєздатного війська. При цьому релігійний чинник у державному управлінні в економічній сфері відігравав значну роль, особливо в Стародавньому Єгипті, де жерці часто поєднували світську та релігійну владу, керували економічним процесом у країні, а також у Стародавньому Вавилоні, Ізраїлі, Індії (в останній варна брахманів суттєво впливала на вироблення засад економічної політики), тоді як Стародавньому Китаї релігія не відігравала важливої ролі в економічній політиці держави.

У Стародавній Індії та Китаї склалися рамки системи державної служби, а економічна політика цих держав мала системний характер та була спрямована на системне освоєння ресурсів території. Натомість у країнах Близького Сходу та Передньої Азії державна політика у сфері економіки не мала системного характеру (за винятком періоду правління царя Хаммурапі у Вавилоні) і була спрямована на досягнення конкретних результатів у короткій перспективі, будучи спрямованою на забезпечення мілітарної економіки.

У перспективі дослідження потребує як більш глибокого вивчення усіх аспектів державної економічної політики в країнах Стародавнього Сходу, так і висвітлення особливостей державної служби в економічній сфері в окремо взятому регіоні чи стародавній державі, у тому числі тих, які не розглядалися в цій статті (Ассирія, Хетське царство, Урарту, Фінікійські міста-держави, Карфаген, Сирія та ін.).

Список використаних джерел:

1. Артхашастра, или Наука политики [пер. с санскрита; изд. подгот. В.И. Кальянов; ред. кол. В.В. Струве (отв. ред. и др.)]. М., Л. : Изд-во АН СССР, 1959. 793 с.
2. Бадак А.Н., Войнич И.Е., Волчек Н.М. и др. История Древнего мира. Древний Восток. Индия, Китай, страны Юго-Восточной Азии. Мн. : Харвест, 1999. 848 с.
3. Бонгард-Левин Г.М., Ильин Г.Ф. Индия в древности. М. : Наука, 1985. 758 с.
4. Васильев К.В. История китайской цивилизации. М. : Изд. фирма «Вост. Лит.» РАН, 1998. 319 с.
5. Вигасин А.А. История Древнего Востока. М. : Дрофа, 2002. 307 с.
6. Державне управління в країнах Стародавнього Сходу [керівник автор. колективу В. Омельчук, автор передмови Ю. С. Шемшученко]. Вид. 2-е, доповнене. К. : Золоті ворота, 2015. (Серія: Світові традиції державного управління. – Вип. IV). 624 с.
7. Древний Египет. Сказания. Притчи [пер. И.С. Кацнельсон, Ф.Л. Мендельсон]. М. : Совпадение, 2000. 464 с.
8. Законы Ману (Манавадхармашастра) [пер. С.Д. Эльмановича, провер. и испр. Г.И. Ильиным]. М. : ЭКСМО-Пресс, 2002. 497 с.
9. Законы Хаммурапи. *Хрестоматия по истории Древнего Востока*. М. : Издат. фирма «Вост. лит.» РАН, 1997. С. 128–152.
10. История Древнего Востока. Тексты и документы. Учеб. пособие. [под ред. В.И. Кузищина]. М. : Высш. шк., 2002. 719 с.
11. История Древнего Востока: Учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. И 90 «История». [3-е изд., перераб. и доп.] М. : Высш. шк., 2003. 462 с.

12. Книги Священного Писання Старого та Нового Заповіту. К.: Видання Київської Патріархії УПЦ КП, 2004. 1408 с.

13. Крижанівський О. П. Історія Стародавнього Сходу: підруч. для студ. іст. спец. вищ. навч. закл. / О.П. Крижанівський. [4 вид., стереот.] К.: Либідь, 2009. 592 с.

14. Очерки истории древнеегипетского права XVI–X веков до н.э.: Памятники и исследования / И. М. Лурье [под ред. М. Э. Матъе]. Л.: ИГЭ, 1960. 335 с.

15. Сыма Цянь. Исторические записки (Ши Цзи) [под общей ред. Р. В. Вяткина]. У 9 т. М.: Изд. фирма «Вост. лит.» РАН, 2010. Т.1. [2 изд. испр. и доп.]. 415 с.; М.: Гл. ред. вост. Лит. изд-ва «Наука», 1987. Т. 5. [Пер. с кит. и коммент. Р. В. Вяткина, вступ. ст.]. 365 с.

16. Хрестоматия по истории Древнего Востока. [под ред. М.А. Коростовцева, И.С. Кацнельсона, В.И. Кузищина]. М.: Высшая школа, 1980. Ч.1. 328 с.; Ч.2. 256 с.

17. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: Навч. посіб. К.: Знання, 2008. 458 с.

18. Шарма Рам Шаран. Древнеиндийское общество [Пер. с англ.: под ред. Г.М. Бонгард-Левина, послесл. А.А. Вигасина]. М.: Прогресс, 1987. 632 с.

19. Мищак І.М. Нормативно-правове забезпечення державного управління та державної служби в Стародавньому Єгипті. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 5. С. 190–193.

20. Мищак І.М. Вплив політико-правових положень дхармашастр та артхашастр на становлення системи державного управління в Стародавній Індії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 2. С. 18–22.

21. Мищак І.М. Правове становище військовослужбовців і державних службовців у Стародавньому Вавилоні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 15–19.

22. Мищак І.М. Нормативно-правове забезпечення державного управління та державної служби в Стародавньому Китаї. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 6. С. 12–15.

23. Bunson M.R. Encyclopedia of Ancient Egypt [text design by J. Toro; Cover design by C. Rincon, Maps and genealogies by D. Williams, S. Ainslie, and P. Meschino]. [Rev. ed.]. New York: Fact On File, Inc., 2002. 462 p.

24. Higham C.F.W. Encyclopedia of Ancient Asian Civilization [text design by J.M. Toro; Cover design by C. Rincon, Maps by J. Eagle]. [Rev. ed.]. New York: Fact On File, Inc., 2004. 442 p.

*** Утвенко Володимир Валерійович – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.**

*** Лазаренко Юлія Миколаївна – магістрант Міжрегіональної Академії управління персоналом.**

Стаття надійшла до редакції 31 травня 2018 р.

УДК 351

Галина Шаульська *

СУЧАСНІ ЗАХІДНІ УПРАВЛІНСЬКІ МОДЕЛІ

У статті розглядаються сучасні західні моделі модернізації державного управління – New Public Management (NPM – «новий публічний менеджмент») та Good Governance (GG – «належне управління»). Такий аналіз потрібен для розробки української моделі публічного управління з активним і розвиненим громадянським суспільством.

Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, публічне управління, механізми публічного адміністрування.

Шаульская Г. Н. Современные западные управленческие модели.

В статье рассматриваются современные западные модели модернизации государственного управления – New Public Management (NPM – «новый публичный менеджмент») и Good Governance (GG – «эффективное управление»). Такой анализ необходим для разработки украинской модели публичного управления с активным и развитым гражданским обществом.

Ключевые слова: государственное управление, публичное администрирование, публичное управление, механизмы публичного администрирования.

Shaulska H. M. Modern Occidental management models.

The article deals with the modern Occidental models of modernization of public administration – New Public Management (NPM) and Good Governance (GG). Such an analysis is needed to develop a Ukrainian model of public administration with an active, mature civil society.

Keywords: public administration, public administration mechanisms.

Постановка проблеми. Перебування України протягом багатьох десятиліть у складі СРСР залишило по собі наслідки радянської системи управління. Тому розроблення ефективної моделі управління в державі з дієвими, конструктивними механізмами взаємодії влади і суспільства – потреба задля стабілізації та подальшого демократичного розвитку нашої країни. Досвід зарубіжних країн потрібно вивчати та залучати до реформування управлінської системи нашої держави, адже Західний світ відреагував на необхідність пошуку оптимальних моделей державного управління та проведення адміністративних реформ набагато раніше, ще наприкінці ХХ – поч. ХХІ ст., коли глибинні суспільні зрушення та розвиток громадянського суспільства підштовхували до трансформації систем державного управління. Успішні спроби реформ здійснили Бельгія, Велика Британія, Німеччина, Нідерланди, Італія, Канада, Фінляндія, Франція, Швеція, США та багато інших держав. Трохи пізніше реформа публічного управління охопила й країни Центрально-Східної Європи: Польщу, Румунію, Словаччину, Чеську Республіку, Угорщину, Латвію, Литву, Естонію.

Метою статті є дослідження процесів реформування системи державного управління з поступовою трансформацією її в систему публічного адміністрування та публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика зазначеного питання в різних аспектах відображена в роботах таких науковців, як: М. Баймуратов [1], І. Бегей [2], Є. Болотіна [3], О. Босак [4], К. Ващенко, О. Воробйова [5], В. Воротін, А. Колодій, А. Мацюк [6], М. Міненко [13], Т. Мотренко [7], М. Пасічник [11], О. Пухкал, А. Саханова [14], С. Серьогін, В. Толкованов, І. Трофімова [12] та інші. В умовах реформування системи державного управління, місцевого самоврядування в Україні підвищився інтерес до західних моделей управління, про що ми вже писали в іншій статті [8]. Адже зарубіжний досвід може допомогти вітчизняним науковцям у розробці власної, української моделі управління, тому наукова робота над проблематикою триває.

Виклад основного матеріалу. Модель ідеальної бюрократії, яку запропонував Макс Вебер, і яка була свого часу базисом для системи державного управління, потрапила під критику вже у другій половині ХХ ст. На практиці використання моделі Макса Вебера показало, що не можна очікувати значного підвищення ефективності управління, розраховуючи лише на чітку управлінську ієрархію та дотримання жорстких правил. Класична теорія менеджменту в життєвих умовах не допомогла максимально успішно вирішити проблему підвищення продуктивності праці у державному секторі.

Саме тому поведінкова теорія менеджменту, яка приділила велику увагу значенню людського фактора в управлінні, вплинула на подальший розвиток науки управління. Представниця школи людських стосунків, американка Мері Паркер Фоллетт визначила управління як «мистецтво виконувати роботу через інших людей» [9, с. 17]. Таке визначення вказує на те, що підвищити дієвість управління можна шляхом підвищення ефективності використання людських ресурсів. Тобто у центрі уваги повинна знаходитися людина, а не організаційна структура.

У державному секторі «бюрократична модель» фактично перетворилася у «ринкову модель», увага з виконання роботи, згідно з інструкціями і чіткими правилами, змістилася на роботу, що була спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Це спонукало до того, що поступово відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом – і в «публічне управління».

У більшості країн світу основаними моделями модернізації державного управління стали *New Public Management* (NPM – «нове суспільне управління», «новий публічний менеджмент» або «новий державний менеджмент») та *Good Governance* (GG – «належне управління»). Понад 70 країн світу проводять сьогодні реформи на основі принципів NPM на державному та регіональному рівнях.

Як концепція та модель публічного управління, NPM оформилася у 80-і роки XX ст. та стала відповіддю на кризові явища в управлінні державою, такі як: бюрократія, ієрархічна організація, централізація, стабільність організації державної служби тощо. Головна сутність NPM у тому, аби запровадити у роботу державного управління найкращі теорії та методи діяльності, які застосовуються у бізнесі. Нові методи управління були орієнтовані, перш за все, на підвищення ефективності та гнучкості прийняття управлінських рішень, зменшення ієрархічності державного апарату, делегування повноважень з вищого рівня на нижчий, посилення механізмів зворотного зв'язку.

Однак необхідно зазначити, що як показав досвід зарубіжних країн, – не існує однієї стандартної моделі, яка би працювала у декількох країнах одночасно. Кожна країна будує свою модель, використовуючи загальні підходи, принципи та положення, а також враховуючи власні особливості та специфіку. Основна мета NPM – мінімізувати державне втручання в сектор економіки та зберегти його у сферах, де доцільність його присутності визнається суспільством.

Загальні принципи оновлення сучасних систем державного управління рамках моделі NPM були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером:

- розвивати конкуренцію між постачальниками (виробниками, постачальниками) громадських послуг;
- розширювати права громадян, передаючи контроль за діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;
- оцінювати роботу закладів не за витратами, а за виходами, результатами;
- керуватися метою (місією), а не законами і правилами;
- перетворювати клієнтів у вільних споживачів, надаючи їм вибір між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла і т.п. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;
- попереджувати виникнення проблем;
- заробляти більше, ніж витрачати;
- децентралізувати управління, вносити в роботу дух співробітництва і взаємодопомоги;
- віддавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;
- зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення виникаючих у суспільстві проблем усіма секторами – державним, приватним і некомерційним [10].

Аналізу моделі NPM приділили увагу і вітчизняні дослідники. Так, на думку Пасічника М.В., *New Public Management* – це модель державного управління, в основі якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях. Ця модель орієнтована на підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень і посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами [11]. Трофімова І.М. зазначає, що модель NPM передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування, а основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим спільнотам

можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість публічних послуг, що надаються [12].

Отже, у рамках моделі NPM реформами передбачається вирішення таких завдань як:

- зниження державних витрат;
- підвищення якості виконання державою своїх функцій;
- поліпшення системи надання публічних послуг організаціям і громадянам;
- зміцнення та підвищення довіри до влади з боку суспільства і приватного сектора.

Серед механізмів модернізації системи державного управління ключовим є розробка і впровадження адміністративних стандартів та регламентів державних і муніципальних послуг із всебічним використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

У той же час досвід країн, які розробляли і втілювали модель NPM показав і її недоліки:

- другорядність вирішення соціальних проблем;
- підвищення рівня соціальної нерівності та бідності (особливо виявилось в країнах, що розвиваються);
- нездатність NPM вирішити певні державні завдання та здійснення суспільством політичного контролю за діями уряду;
- проблеми відкритості та професіоналізму державної служби;
- неналежне врахування важливості діяльності громадських організацій;
- акцент на універсальності пропонованих методів реформування замість обліку інституційного контексту кожної країни.

Також критики NPM зауважують, що ця модель суперечить принципам демократії, оскільки розглядає громадян як клієнтів, споживачів державних послуг, а не як джерело політичної влади. Крім того, у цій моделі перше місце посідає економічна ефективність, а значення таких понять як мораль, етика та справедливість применшується.

Необхідність вирішення зазначених проблем призвело до появи нової управлінської моделі, що отримала назву «*Good Governance*» (GG), або «належне управління». Вперше поняття «*Good Governance*» з'явилося на порядку денному в 1992 р. на щорічній конференції Світового банку в області економічного розвитку.

Для розуміння моделі варто зауважити, що «*governance*» – категорія більш широка, ніж «*management*». За визначеннями науковців, які зібрав Міненко М.А. [13], «*governance*» це:

- процес здійснення урядом (органами влади) своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, здійснення публічної політики, розподілу ресурсів тощо;
- суспільне або системне врядування, під яким розуміють управлінську діяльність як суспільну координацію, яка уможливорює та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а у горизонтальному вимірі [13].

Із самого початку поняття «*governance*» було сповнене демократичним змістом, тому ознаками цього терміну є: «демократичне», «нове», «досконале», «добре», «належне», «етичне та прозоре», «ефективне», «мережеве» врядування. Звідси, *Good Governance* – управління, яке відповідає вимогам демократичного, відкритого і справедливого суспільства й регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість). Саханова А.Н. визначає «*Good Governance*» як управління, що будується на основі принципів поділу влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму та транспарентності, незалежності засобів масової інформації, має демократичний характер [14].

Як управлінська модель *Governance* оформилася, коли вийшла у світ Програма розвитку ООН «*Governance*» для сталого розвитку людських ресурсів» (1997 р.). Згідно з Програмою під *Good Governance* розуміється «участь, прозорість, відповідальність, ефективність, рівноправність і верховенство закону» [15]. Крім того, модель спрямована на максимальне розширення сфери участі суспільства в управлінні і «гарантує, що політичні, соціальні та економічні пріоритети повинні бути засновані на згоді таким чином, щоб голоси самих бідних і соціально незахищених груп населення були почуті при прийнятті державних рішень» [15].

На відміну від NPM, у моделі «*Good Governance*» державі властива велика ступінь присутності як повноправного партнера та учасника прийняття та реалізації державних управлінських рішень. Навіть при взаємодії громадян і бізнесу з метою виконання регулюючої функції держава має бути присутньою. Разом із тим, відмінність *Good Governance* полягає у тому, що суспільству відводиться роль співвиробника, а не споживача державних послуг.

Тобто, *Good Governance* попередні управлінські моделі не замінює, а додає їх у новий контекст рівноправних партнерських відносин. Як модель, вона є досить гнучкою і орієнтованою на людину при наданні послуг, спрямованою на інтеграцію автономних можливостей громадян при вирішенні соціальних проблем.

У Програмі ООН основними принципами «*Good Governance*» зазначено наступні:

- участь у прийнятті державно-управлінських рішень;
- консенсус при прийнятті рішень;
- зворотний зв'язок;
- ефективність при проведенні державної політики;
- відповідальність всіх учасників процесу;
- прозорість;
- рівноправність;
- верховенство закону
- стратегічне бачення.

Управлінська модель «*Good Governance*», як і будь-яка інша, не позбавлена недоліків. Болотіна Є.В, Нікітенко А.В. [3] та інші дослідники виділяють наступні:

1) з метою забезпечення широкої участі товариства у прийнятті державних рішень, уряду необхідно інвестувати час і ресурси в організацію інституційних рамок подібних процесів;

2) громадські консультації вимагають істотних витрат часу;

3) позиціонування суспільства як повноцінного учасника державного управління може спровокувати масове невдоволення в разі схвалення тих рішень, які не вигідні для тієї чи іншої групи;

4) оскільки «*Good Governance*» передбачає прозорість і оптимальний доступ суспільства до інформації, то з'являється технічна проблема забезпечення такого доступу для окремих категорій громадян [3].

Крім того, інтеграція моделі «*Good Governance*» до системи державного управління вимагає сформованого, зрілого громадянського суспільства, а також комерційного сектору, які були б здатні, поряд із державою, сформувати активні політичні мережі партнерства та співробітництва при прийнятті управлінських рішень. Не менш важливим є й наявність професійного та відповідального бюрократичного апарату, який би ефективно виконував прийняті рішення.

Цілком погоджуємося з точкою зору дослідників і щодо особливого значення історичного та культурного контексту, який має враховувати ступінь розвиненості демократичної традиції та культури політичної участі суспільства.

Як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, використовувати концепцію і модель «*Good Governance*» можна і на рівні системи державного управління загалом, і в рамках складових її підсистем. Загальні принципи і підходи «*Good Governance*», не зважаючи на певні історичні, національні політичні та культурні особливості різних країн, є цілком прийнятними для моделювання в Україні, особливо таких її елементів, як сучасні інформаційні технології, принципи соціального партнерства, методи та інструменти, механізми взаємодії.

Висновки. Дослідження показало, що у більшості країн світу на сучасному етапі розвитку основаними моделями модернізації державного управління є *New Public Management* (NPM – «нове суспільне управління», «новий публічний менеджмент» або «новий державний менеджмент») та *Good Governance* (GG – «ефективне управління»). Однак досвід зарубіжних країн свідчить, що не існує однієї стандартної моделі, яку б можна було застосувати у декількох країнах. Створення власної моделі управління в державі має відбуватися з використанням лише загальних підходів, принципів та положень зазначених

моделей та урахуванням специфіки країни. Отже, застосування окремих елементів *New Public Management*, *Good Governance*, особливо таких, як сучасні інформаційні технології, принципи соціального партнерства, методи та інструменти, механізми взаємодії тощо в українську модель управління є прийнятним, але з урахуванням історичних, національних, політичних та культурних особливостей країни.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_3_8
2. Бегей І. Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 2(25). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02\(25\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/4.pdf)
3. Болотіна Є.В, Нікітенко А.В. Сучасні Західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1(47). С. 96–100. URL: [http://www.evd-journal.org/download/2017/1\(47\)/pdf/13-Bolotina.pdf](http://www.evd-journal.org/download/2017/1(47)/pdf/13-Bolotina.pdf)
4. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 1–8. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>
5. Воробійова О.П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 230–234. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_28
6. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України: Монографія / А.А. Мацюк; за науковою редакцією О.Л. Копиленка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 163 с.
7. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. д-ра філос. наук, професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т.В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/buy/369804>
8. Шаульська Г.М. Зарубіжний досвід як стимул у пошуку власної моделі ефективного управління. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 5. С. 114–120. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/222/226>
9. Mary P. Follett, Tonn Joan C. *Creating Democracy, Transforming Management*. New Haven: Yale University Press, 2003. 366 p.
10. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / пер. с англ. М.: ИГ «Прогресс», 2001. 535 с.
11. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 1. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf
12. Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). «*ARS ADMINISTRANDI*». 2011. № 2.
13. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>
14. Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ. *Менеджмент в России и за рубежом*. 2004. № 1. С. 27–39.
15. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>

*** Шаульська Галина Миколаївна – кандидат наук з державного управління, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.**

Стаття надійшла до редакції 6 червня 2018 р.

ОГЛЯДИ, РЕЦЕНЗІЇ

Ірина Седікова *

РЕЦЕНЗІЯ

НА МОНОГРАФІЮ НІКОЛЮК ОЛЕНИ ВОЛОДИМИРІВНИ
 «ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
 СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА»¹

Седикова И. А. Рецензия на монографию Николук Елены Владимировны «Теоретико-методологические основы институционального регулирования социально-экономической безопасности аграрного производства».

Sedikova I. O. Review of the monograph by Nikoliuk Olena Volodymyrivna «The theoretical and methodological foundations of the institutional regulation of the social and economic security of agricultural production».

Процеси розвитку аграрного виробництва зумовлюють необхідність розробки науково-обґрунтованих заходів із розв'язання проблем, від вирішення яких залежать перспективи розвитку нашої держави, що обумовлено специфікою національної економіки, в якій аграрне виробництво займає важливі позиції. Нині перед державою постала важливе наукове та практичне завдання – створити в країні високоефективну економіку на ринковій основі та забезпечити стійке економічне зростання всіх галузей, зокрема й сільського господарства. Вирішальна роль для забезпечення перспективного розвитку економіки на галузевому рівні належить захисту економічних інтересів аграрного виробництва та його державному регулюванню. Проте існує багато проблемних аспектів розвитку аграрної сфери у світлі наявних організаційно-економічних трансформацій, передусім у період глибокої кризи національної економіки. У зв'язку з цим зосередження уваги науковців навколо проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки аграрного виробництва, зумовлене об'єктивними факторами, сформувало науковий інтерес зарубіжних та вітчизняних дослідників. Однак залишається широке коло питань, які потрібно вирішувати, особливо в частині обґрунтування напрямів удосконалення механізму інституційного регулювання соціально-економічної безпеки аграрного виробництва в сучасних умовах.

Заслугує позитивної оцінки обґрунтування положення щодо структурування системи інституційного регулювання соціально-економічної безпеки аграрного виробництва за рахунок її декомпозиції на підсистеми, що дає змогу конкретизувати напрями та виробити єдині підходи до формування стратегії, комплементарного механізму та моделі інституційного регулювання в сучасних глобалізаційних умовах, які сприяють підвищенню рівня конкурентоспроможності національної економіки.

Особливий інтерес становлять пропозиції автора щодо формування структурно-функціональної моделі забезпечення соціально-економічної безпеки аграрного виробництва, яка включає сукупність взаємопов'язаних фінансових, інноваційно-інвестиційних, організаційно-економічних та соціальних імперативів, що функціонують на умовах інтегруючої взаємодії держави й середовища аграрного ринку.

Узагальнено пріоритетні напрями формування раціональної регуляторної політики аграрного виробництва, які сприятимуть забезпеченню його модернізації та гарантуванню соціально-економічної безпеки, зокрема у сфері забезпечення ефективності внутрішнього ринку та цінового регулювання; формування ефективної регуляторної системи на засадах

¹ Ніколюк О.В. Теоретико-методологічні засади інституційного регулювання соціально-економічної безпеки аграрного виробництва: монографія / О.В. Ніколюк. – Одеса : Друкарський дім «Друк-Південь», 2018. – 298 с.

державно-приватного партнерства; регулювання ринкової влади корпоративних структур, реформування земельних відносин та перебудови усієї системи аграрного виробництва; активізації інвестиційної діяльності у сільськогосподарському виробництві тощо.

Однак монографія істотно виграла б за наявності у ній методичних підходів до оцінки рівня ефективності сучасного інституційного регулювання соціально-економічної безпеки аграрного виробництва в Україні з метою ідентифікації проблем та розробки можливих напрямів розвитку аграрного сектору. Доцільно було б обґрунтувати необхідність розробки прогнозних моделей прибутковості суб'єктів аграрного виробництва у рамках удосконалення реалізації стратегії соціально-економічної безпеки аграрного виробництва.

У цілому монографія «Теоретико-методологічні засади інституційного регулювання соціально-економічної безпеки аграрного виробництва» виконана на високому професійному рівні, достатньо проілюстрована графічним і табличним матеріалом, є легкою для сприйняття за мовою і стилем написання, логічною за структурою викладу. Зазначена праця є завершеним самостійним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему, має наукову та практичну цінність. Результати дослідження можуть бути використані науковцями, працівниками органів державної влади та місцевого самоврядування, викладацьким персоналом, слухачами та студентами вищих навчальних закладів, суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

** Седікова Ірина Олександрівна – доктор економічних наук, доцент кафедри менеджменту і логістики Одеської національної академії харчових технологій.*

**НАУКОВІ ЗАПИСКИ
ІНСТИТУТУ ЗАКОНОДАВСТВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

*THE SCIENTIFIC PAPERS
OF THE LEGISLATION INSTITUTE
OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE*

№ 3/2018

Комп'ютерна верстка *I.C. Коломієць*

Підписано до друку 02.07.2018.
Формат 60х80/8. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 14,88. Обл.-вид. арк. 10,96.
Тираж 300 прим.

Надруковано в «МП Леся».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892
від 08.04.2002.
«МП Леся»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: + 38 050 469 7485, 407 6197
E-mail: lesya3000@ukr.net