

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС


НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ
№ 1(19)/2017

Журнал «Адміністративне право і процес» містить результати сучасних наукових досліджень у галузі адміністративного та адміністративного процесуального права України й зарубіжних країн. Дописувачами журналу є провідні українські та європейські вчені, молоді науковці, юристи-практики. Запропонована структура журналу відтворює систему адміністративного права, адміністративного процесуального права, яка відповідає сучасному європейському вченню про сутність і внутрішню побудову цих галузей права.

Для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, юристів-практиків, а також студентів юридичних факультетів та вищих навчальних закладів юридичного спрямування.

Видається чотири рази на рік
Засновано 2012 року

Визнано Міністерством освіти і науки України науковим фаховим виданням
Наказ про включення до Переліку наукових фахових видань України № 1609 від 21.11.2013

Журнал внесений до Index Copernicus International, CiteFactor, Research Bible



Адреса редакційної колегії:

вул. Володимирська, 60,
м. Київ, 01601, Київ, Україна

Тел. відповідального секретаря:

(044) 239 34 94

e-mail: admin.pravo@ukr.net

Затверджено:

Вченою радою юридичного
факультету **26.10.16 (протокол № 2)**

Зареєстровано:

Державною реєстраційною
службою України.

Свідоцтво про державну
реєстрацію – КВ № 18863–7663 Р
від 28.04.12

Засновник та видавець:

Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, Видавничо-
поліграфічний центр «Київський
університет».

Свідоцтво внесено до Державного
реєстру ДК № 1103 від 31.10.02 р.

Адреса видавця:

01601, Київ, б-р Шевченка, 14,
кімн. 43; тел. (044) 239 32 22;
факс (044) 239 31 28

Редакційна рада

Гриценко І. С.	доктор юридичних наук, професор (головний редактор)
Бевзенко В. М.	доктор юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Мельник Р. С.	доктор юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Пухтецька А. А.	кандидат юридичних наук (відповідальний секретар)
Берlach А. І.	доктор юридичних наук, професор
Вавринюк А. А.	доктор історичних наук, професор
Голосніченко І. П.	доктор юридичних наук, професор
Гуржій Т. О.	доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Діхтієвський П. В.	доктор юридичних наук, професор
Калаяннов Д. П.	доктор юридичних наук, професор
Коломось Т. О.	доктор юридичних наук, професор
Колпаков В. К.	доктор юридичних наук, професор
Комзюк А. Т.	доктор юридичних наук, професор
Кузнichenko С. О.	доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Д. М.	доктор юридичних наук, професор
Манн Т.	доктор юридичних наук, професор
Нєзгода А.	доктор юридичних наук, професор
Остапенко О. І.	доктор юридичних наук, професор
Послушни Є.	доктор юридичних наук, професор
Приймаченко Д. В.	доктор юридичних наук, професор
Селіванов А. О.	доктор юридичних наук, професор
Старілов Ю. М.	доктор юридичних наук, професор
Чуприс О. І.	доктор юридичних наук, професор
Шлоєр Б.	доктор права, професор
Ярмак Х. П.	доктор юридичних наук, професор

ЗМІСТ / СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS / SPIS TREŚCI

НА ЧАСІ

Пашинський В. Й.

До проблеми визначення поняття «оборона держави» в системі національної безпеки України 4

Діхтієвський П. В., Невмержицький Є. В.

Публічна влада і громадянське суспільство: загальнотеоретичні міркування 15

Кисіль А. С.

Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб 32

Бахуринська М.

Порівняльний аналіз правового регулювання процедури вибору приватного партнера на умовах державно-приватного партнерства 42

Кульчицький Т. Р.

Поняття та ознаки внутрішньо переміщених осіб в Україні 51

Мельніченко А. С.

Адміністративні послуги: сучасний стан та перспективи 58

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО

Проневич О. С.

Інституціоналізація поліції захисту тварин (зоополіції) як європейський висхідний управлінсько-правовий тренд 64

Косиця О. О.

Інтерпретація інституту поліцейської діяльності 74

ОСВІТНЄ ПРАВО

Губанова Т. О.

Особливості організації та адміністративно-правового забезпечення наукової роботи у коледжах за юридичним напрямком надання освітніх послуг 83

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Мельник В. В.

Особливості правового статусу національного депозитарію України та розрахункового центру з обслуговування договорів на фінансових ринках 93

Попова А. В.

Поняття й особливості фінансової діяльності суб'єктів господарювання 103

Маринчак Є. С.

Питання законодавчого визначення правового статусу особи як зобов'язаної сторони у фінансових правовідносинах 111

СТРАХОВЕ ПРАВО

Кологойда О. В.

Основні напрями реформування законодавства України про страхування..... 118

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Панова Г. В.

Суб'єкт публічної адміністрації: сучасне розуміння та його особливості..... 130

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПРВА

Задорожня Г. В.

Запозичення досвіду зарубіжних країн в аспекті
вдосконалення правового статусу Президента України 136

СТАТТІ ЗАРУБІЖНИХ АВТОРІВ

Івона Коза

Potencjał społeczno-gospodarczy regionów Polski Wschodniej..... 145

До уваги авторів..... 134

Вниманию авторов..... 135

For Authors 136

Do uwagi autorów 137

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ОБОРОНА ДЕРЖАВИ» В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються сучасні наукові погляди на визначення понять «оборона держави», «національна безпека», «воєнна безпека», їх взаємний зв'язок у системі забезпечення національної безпеки. Оборона держави розглядається як ключовий елемент воєнної безпеки та домінуюча складова національної безпеки.

Ключові слова: безпека, національна безпека, система забезпечення національної безпеки, воєнна безпека, оборона держави.

**Пашинський
Володимир
Йосипович,**

докторант кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка, кандидат
юридичних наук,
доцент

Постановка проблеми. У юридичній літературі немає єдиного визначення поняття «оборона держави». При цьому більшість учених-адміністративістів, фахівців військових наук не можуть дати єдиного визначення, хоча проблемі дослідження понятійного апарату оборони, воєнної безпеки, національної безпеки присвячено значну кількість наукових праць. Для того, щоб з'ясувати дані положення, необхідно враховувати фактори сучасних політичних і воєнних трансформацій. На початку третього тисячоліття світове співтовариство ввійшло у стадію кардинальних суспільних, економічних, військово-політичних та інших трансформацій, що характеризуються високою інтенсивністю й динамічністю, супроводжуються численними конфліктами геополітичних та національних інтересів на різних рівнях, спробами розв'язати ці конфлікти із застосуванням військової сили, яка почала розглядатися як один із найефективніших факторів світової політики.

Сьогодні для України як держави, що зазнала російської збройної агресії, створення й наявність ефективної системи оборони, сучасних і ефективних збройних сил стає основою забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності й державного суверенітету, збереження державності українського народу. Це потребує подальшого дослідження питань забезпечення оборони держави, місця оборони в загальній системі забезпечення національної безпеки.

Аналіз досліджень і публікацій. У сучасній науці питання оборони держави розглядаються в контексті того, що оборона є одним із ключових елементів, складовою національної безпеки. Не зважаючи на велику кількість досліджень проблем безпеки та національної безпеки в цілому, які розглядають у своїх наукових працях Ю. П. Битяк, В. Ю. Богданович, П. В. Діхтієвський, В. О. Косєвцов, В. А. Ліпкан, Н. Р. Нижник, Г. В. Новицький, Г. П. Ситник, Є. Д. Скулиш, І. Ю. Свида, В. М. Телелим, О. В. Феденко, З. Д. Чуйко, та, зокрема, питань воєнної безпеки та оборони, що досліджували Ю. В. Аллеров, П. П. Богуцький, М. Ф. Єжєєв, В. Д. Кохно, О. В. Кривенко, С. Т. Полтораєв, В. В. Сокурєнко, Є. Л. Стрельцов, В. П. Шкідченко та інші, поняття оборони держави й національної безпеки, які останнім часом стали надзвичайно актуальними, все ще лишаються недостатньо дослідженими вітчизняними науковцями, досі не були всебічно вивчені й не мають єдиного тлумачення вчених.

Метою дослідження є аналіз сучасних наукових поглядів на місце оборони держави в системі національної безпеки України, розгляд проблемних питань визначення та розмежування понять «національна безпека», «воєнна безпека», «оборона держави» як складових системи забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Вченими поняття «безпека» як складне соціальне явище досліджується в різних аспектах, з використанням різноманітних підходів, що призводить до відсутності єдиного визначення

й бачення змісту поняття «безпека» та «національна безпека». Одразу ж зауважимо, що поняття «безпека» є ширшим за поняття «національна безпека», воно є родовим для поняття «національна безпека», тому підходи до їх дослідження будуть ідентичними.

У сучасній науковій літературі безпека тлумачиться по-різному: у психологічній — як відчуття, сприйняття й переживання потреби в захисті життєвих інтересів людей; філософсько-соціологічній — як умови життєдіяльності соціуму та стан тенденції розвитку його структур, інститутів і настанов, за яких забезпечується збереження їх якісної визначеності, раціональне співвідношення свободи й необхідності; юридичній — як система визначених законами правових гарантій захищеності особи й суспільства, забезпечення їх нормальної життєдіяльності, прав і свобод [1, с. 7].

Як зазначає Г. П. Ситник, поняття «безпека» — категорія філософська, і його суть у науковому плані повною мірою ще не досліджена, особливо коли мова йде про національну безпеку. Доказом сказаного, на думку вченого, є постійні дискусії навколо різних підходів щодо визначення та забезпечення національної безпеки [2, с. 35]. Це стосується і юридичної науки, де серед учених-юристів досі також немає єдиного та зрозумілого, схваленого більшістю науковців підходу до визначення ключових понять у сфері національної безпеки [3, с. 46].

У середині минулого століття, коли поняття «національна безпека»

з'явилося в політичному лексиконі та правових актах, національна безпека розглядалася головним чином у воєнно-політичному аспекті, передусім щодо оборони від потенційного ворога, як військова складова та здатність забезпечити оборону силовими військовими методами [4, с. 12], як синонім обороноздатності держави [2, с. 41].

У сучасній науковій літературі поняття «національна безпека» розглядається залежно від основних теоретичних підходів і залишається дискусійним. Зокрема, В. А. Ліпкан зазначає, що національна безпека як динамічний процес є процесом складним, у якому виникнення, зміна і знищення безпеки перебувають у діалектичній взаємозалежності. Через це будь-які намагання дати визначення поняттю «національна безпека» будуть не повними [5, с. 164]. Спроби дослідження та кожного нового визначення поняття безпеки як комплексної характеристики соціального об'єкта породжують необхідність визначення та врахування інших додаткових характеристик для більш ґрунтовного розкриття сутності і призвели до появи нових альтернативних визначень поняття безпеки, які можна поділити на групи, де: безпеку розуміють як відсутність небезпеки; безпека розглядається як невід'ємна властивість (атрибут) системи; безпека розглядається, як результат специфічної діяльності, передусім державних інститутів; безпека розглядається як певний стан [6, с. 42–44].

Водночас В. А. Ліпкан виокремлює чотири головні підходи до визначення безпеки: 1) статичний (стан

захищеності), 2) апофатичний (відсутність загроз і небезпек), 3) діяльнісний (система заходів, спрямованих на створення певних умов), 4) пасивний (дотримання певних параметрів, норм) [5, с. 18]. Необхідно підкреслити, що серед зазначених підходів саме діяльнісний більше ніж інші виражає зміст безпеки з погляду сучасної доктрини національної безпеки, адже забезпечення безпеки можливе тільки в процесі взаємодії всіх суб'єктів правовідносин у цій сфері, які врегульовані правовими нормами оновленого законодавства. Забезпечення безпеки не тільки неможливе без правового регулювання, а й сама безпека, як суспільне явище, є сутнісною рисою права та правовідносин, що регулюються законодавством країни. Вона виступає найголовнішим і фундаментальним принципом побудови правової системи, галузей права та їх інститутів з точки зору безпечного функціонування та розвитку суспільних відносин [7, с. 15]. Діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки, і передусім держави, здійснюється в межах, визначених нормами права. Традиційно в основі національної безпеки держави знаходять своє відображення національні інтереси, національні цілі та національні цінності, які юридично закріплені в нормативно-правових актах держави, визначають політичну та соціально-економічну організацію суспільства, державне та культурне будівництво, єдність і згуртованість конкретної нації [8, с. 13]. Розглядаючи національну безпеку з погляду права, Г. В. Новицький вважає, що національна безпека

України як юридичне поняття — це сукупність об'єктивно зумовлених, формально визначених легітимних суспільних відносин, які спрямовані на захист життєво важливих цінностей українського народу, встановлюють допустимі межі характеристик указаних цінностей і оцінюють соціальну поведінку на відповідність зазначеним характеристикам [3, с. 71]. Як зазначає В. А. Ліпкан, крізь призму адміністративного права, яке в найзагальнішому вигляді являє собою сукупність правових норм, що врегульовують суспільні відносини у сфері публічного управління і є спеціальним юридичним засобом забезпечення функціонування системи національної безпеки України, національна безпека може розглядатися як врегульована ним діяльність суб'єктів національної безпеки зі створення сприятливих умов для збереження та зміцнення української цивілізації (уклад життя, національні традиції, культура), а також народу України як творчо-конструктивного суб'єкта буття; реалізації національних інтересів, що включає в себе не лише захист, а й активне їх просування; відновлення, вивчення та розвиток національного надбання, національного ідеалу, національної мети й цінностей, української мови, духовних святинь та могутнього інтелектуального потенціалу, природних багатств і ресурсів [9, с. 76].

Саме безпека є необхідною умовою сталого розвитку особи, суспільства й держави. Основою, відправним пунктом забезпечення безпеки є права і свободи, інтереси особи, суспільства, держави, які в демокра-

тичному суспільстві встановлюються і регулюються законом. Головними з них є прагнення самозбереження, виживання як окремого індивідуума, так і будь-якої соціальної групи, суспільства, держави [1, с. 8]. Загалом безпека людини розуміється як такий ступінь захищеності особи, що забезпечує її сталий розвиток і базується на діяльності суспільства, гарантується державою, її органами й посадовими особами щодо виявлення, попередження, припинення та ліквідації загроз правам та інтересам людини [10, с. 34]. Так, П. В. Діхтієвський наголошує, що особиста безпека людини — це суть, ядро суспільної безпеки. Без забезпечення особистої безпеки конкретної людини не можна говорити про забезпечення безпеки суспільства [11, с. 21], безпеки держави.

Законом України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 року національна безпека визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у різних сферах суспільного життя та в інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [12].

Для реалізації завдань забезпечення безпеки всіх суб'єктів держава створює систему національної безпеки, яка повинна захищати права і свободи людини й громадянина,

права і законні інтереси різних соціальних груп та суспільства, національні інтереси держави й народу, від внутрішніх і зовнішніх загроз. В ідеальному вигляді її можна характеризувати як стан, за якого для життєдіяльності та розвитку конкретних об'єктів чи суб'єктів національної безпеки (людини, суспільства, держави) немає будь-якої небезпеки, і в цьому ракурсі вона співзвучна поняттю «національна безпека» [4, с. 7–8]. В. Ю. Богданович систему забезпечення національної безпеки розглядає як сукупність правових норм, що регулюють діяльність із забезпечення й захисту національної безпеки держави, створені на цій основі державні інститути, суспільні й інші організації, а також комплекс заходів щодо реалізації політики національної безпеки [13, с. 200].

Розгляд системи забезпечення національної безпеки держави як стану суспільних відносин, урегульованих нормами права, в теоретичному і практичному плані підводить нас до необхідності виділення в системі цих відносин проблем політичної, економічної, духовної, воєнної, науково-технологічної, соціальної, екологічної й інших видів безпеки, які виступають як сфери або види національної безпеки країни. Національна безпека як інтегрована соціальна категорія включає в себе різні види та підвиди безпеки, пов'язані зі сферами життєдіяльності людини, суспільства і держави. Законом України «Про основи національної безпеки України» як складові види національної безпеки нормативно виділено такі найважливіші сфери життєді-

яльності: 1) зовнішньополітична; 2) державної безпеки; 3) воєнна та безпеки державного кордону України; 4) внутрішньополітична; 5) економічна; 6) соціальна та гуманітарна; 7) науково-технологічна; 8) цивільного захисту; 9) екологічна; 10) інформаційна [12].

Разом з тим, не всі науковці погоджуються з такою класифікацією видів (складових) національної безпеки за сферами життєдіяльності. Вони пропонують за функціональними сферами виділяти: державну, економічну, енергетичну, екологічну, інформаційну, соціальну, політичну, науково-технологічну та воєнну безпеку тощо [5; 9, с. 298; 14]. Як вважає Г. П. Ситник, аналіз сукупності національних інтересів, загроз щодо їх реалізації, процесів, які відбуваються в різних сферах життєдіяльності суспільства та держави, результатів наукових досліджень дає змогу стверджувати, що в Україні доцільно розрізняти економічну, політичну, соціальну, гуманітарну (духовну), оборонну, інформаційну безпеку та безпеку біосфери [6, с. 125].

У цій науковій дискусії про сфери національної безпеки для нас ближчою є думка вчених, які виділяють серед видів національної безпеки окремо такий вид, як оборонна безпека [2, с. 153] або військова (оборонна) безпека [15, с. 17; 16, с. 55]. Ми погоджуємося з підходом В. Л. Зьолки, який зазначає, що у структурі національної безпеки, виходячи зі сфер суспільних відносин (прикордонна сфера, військова (оборонна) сфера), необхідно виділити як самостійні безпеку в прикордонній сфері та безпеку військову

[17, с. 604]. На основі виділення виду безпеки у структурі національної безпеки через певну сферу суспільних відносин, суспільні відносини у військовій (оборонній) сфері вважаємо за необхідність визначити на законодавчому рівні, в Законі України «Про основи національної безпеки України» або в новому законі про безпеку, такого окремого виду національної безпеки, як оборонна (військова) безпека, та законодавчо визначити загрози національним інтересам у оборонній сфері. Виділення оборонної безпеки в окремий вид підтверджується нинішньою суспільною необхідністю відбиття збройної агресії на сході нашої країни.

В нинішніх історичних умовах, коли Україна зазнала російської збройної агресії, до найважливіших сфер (видів) національної безпеки, які визначають саме існування української держави й українського народу, на нашу думку, належить сфера (оборонної) військової безпеки. На підтвердження нашої позиції, щодо місця оборони, оборонної безпеки в системі забезпечення національної безпеки, наведемо думку О. В. Феденко, який у своєму дослідженні стверджує, що сучасний мінливий світ зберіг значення військової сили як ключового фактора в реалізації політичних інтересів та породив повномасштабний спектр загроз безпеці, протистояти яким Україна зможе лише за наявності адекватної характеру ситуації воєнної організації країни (сектору безпеки і оборони). Без досягнення в майбутньому позитивних результатів у реформуванні військової організації України (сектору безпеки

і оборони), проведенні оборонної реформи говорити про її національну безпеку недоцільно [18, с. 15].

Нині в законодавстві немає визначення поняття «воєнна безпека», що призводить до його різного тлумачення, яке ми зустрічаємо в науковій літературі та нормативних актах. У науковій літературі воєнна безпека розглядається як стан захищеності прав і свобод громадян, базових інтересів та цінностей суспільства і суверенної держави від зазіхань із застосуванням воєнної сили [19, с. 45]. Воєнна безпека характеризує здатність країни і її збройних сил протидіяти або перешкоджати заподіяння збитків її національній безпеці засобами збройного насилля або силового тиску. Воєнна безпека країни характеризує єдність двох її сторін: внутрішньої та зовнішньої. Зовнішня сторона характеризує можливість і здатність запобігання або нейтралізації впливу військової сили із-за кордону, внутрішня — унеможливлення, запобігання або локалізацію внутрішніх деструктивних проявів воєнного характеру [20, с. 179–180].

У новій редакції Воєнної доктрини України, затвердженій Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015, незважаючи на часте вживання в тексті терміна «воєнна безпека», теж немає визначення поняття «воєнної безпеки», що, на нашу думку, є суттєвим недоліком цього концептуального політико-правового документа. Однак аналіз сучасної Воєнної доктрини України дає змогу стверджувати, що воєнна безпека розглядається як діяльність суб'єктів забезпечення національної

безпеки держави, пов'язана із запобіганням воєнним конфліктам, організацією та здійсненням військового будівництва і підготовкою Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення до збройного захисту національних інтересів [21]. Як впливає зі змісту Воєнної доктрини, воєнна безпека досягається передусім підготовкою оборони України, що за змістом, спрямованістю й масштабом здійснюється відповідно до Закону України «Про оборону України».

Авторами підручника «Актуальні проблеми воєнної політології» питання забезпечення воєнної (оборонної) безпеки і оборони розглядаються через обороноздатність як сукупність відповідних потенціалів, що складають військову могутність держави, «працюють» на військову сферу суспільного життя і від яких залежать оборонні можливості держави. На їхню думку, обороноздатність держави — це сукупність тих матеріальних і духовних сил та засобів суспільства, що можуть бути використані державою для успішного стримування, а за необхідності — відбиття агресії [22, с. 41], причому інколи поняття «обороноздатність» та «оборона» розглядаються як синоніми. У цьому аспекті оборону можна розглядати як підтримання оборонного потенціалу держави на рівні, достатньому для забезпечення безпеки країни в разі загрози суверенітету та територіальній ціліс-

ності, виникнення кризових ситуацій у безпосередній близькості від кордонів держави й забезпечення ефективної оборони.

Традиційно відповідно до ст. 1 Закону України «Про оборону України» під обороною розуміють систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Структурно-логічний аналіз поняття (категорії) «оборона держави» показує, що воно охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства і держави, а сукупність заходів, здійснення яких становить його зміст, визначається завданнями з підготовки до збройного захисту та її захисту в разі збройної агресії. Оборона держави базується на готовності органів державної влади, збройних сил, інших військових формувань та правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту населення, національної економіки, населення і території держави до оборони та їх здатності до проведення в разі потреби мобілізації й відсічі збройній агресії [23, с. 276]. В. Ю. Богданович, М. Ф. Єжєєв, І. Ю. Свіда оборону держави розглядають як складну за призначенням та за функціональним складом систему, діяльність же щодо забезпечення обороноздатності держави — як складову цієї системи, головний інструмент реалізації державної політики забезпечення національних інтересів в оборонній сфері [24, с. 60].

У наукових дослідженнях розглядаються різні підходи не тільки до визначення, а й щодо розмежування понять «воєнна безпека» та «оборона». На думку одних, призначення оборони — відвернення і відбиття зовнішньої воєнної агресії збройним шляхом. Воєнна безпека, порівняно з обороною, — явище більш складне, багатоаспектне й комплексне. Вона досягається не лише внаслідок оборони держави, а й через виконання різних заходів у політичній, економічній та інших сферах суспільного життя. Тому оборона є лише важливою складовою воєнної безпеки країни [19, с. 47; 25, с. 23]. Інші вчені, наприклад О. І. Погібко, навпаки, розглядає як єдине ціле сферу національної безпеки та оборони України, і як складову останньої — воєнну безпеку [26]. Розглядаючи сфери (види) національної безпеки Г. П. Ситник зазначає, що поняття «оборонна сфера» є більш загальним, ніж поняття «воєнна сфера», хоча останнє вживається значно частіше. Це обумовлено тим, що забезпечення обороноздатності держави передбачає розгляд значно більшої сукупності чинників, які здійснюють вплив на її здатність забезпечити свій суверенітет та територіальну цілісність із застосуванням засобів збройної боротьби [27, с. 125].

Про нерозривну єдність національної безпеки і оборони говорять В. В. Сокурєнко, розглядаючи їх через спільні об'єкти захисту. На думку вченого, національна безпека і оборона мають не лише спільні об'єкти захисту, а й справді є невід'ємними поняттями. Водночас, коли йдеться про оборону, то це стосується зде-

більшого такого виду національної безпеки, як воєнна безпека [28, с. 34–36]. Можна стверджувати, що, з одного боку, оборона і національна безпека є двома незалежними функціями держави, а з іншого — ці поняття не лише взаємопов'язані за суб'єктами та об'єктами захисту, а й те, що оборона є одним з основних засобів забезпечення національної безпеки держави [28, с. 38]. Підтвердженням цього є положення Стратегії національної безпеки, де зазначено, що підвищення обороноздатності держави, а саме забезпечення готовності держави, її економіки та суспільства до оборони й відбиття зовнішньої агресії в будь-яких формах і проявах (зокрема у формі гібридної війни), є ключовим пріоритетом політики національної безпеки [29], і саме оборона держави є ключовим елементом у гібридній війні.

У теорії адміністративно-правової науки сьогодні існують різні підходи й немає єдиного бачення щодо визначення поняття «оборона держави». Так, на думку вчених, оборона України — це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України [30, с. 345; 31, с. 468]. Як вважає В. В. Сокурєнко, можна визначити загальне поняття терміна «оборона» як вид діяльності держави, що полягає у збройному захисті, цілісності й недоторканності її території від зовнішніх і внутрішніх військових загроз, а також у підготовці до здійснення такого захисту [28, с. 40].

Таким чином, на основі проведеного аналізу, незважаючи на наявність різних теоретичних підходів, можна робити висновок, що оборона держави — це багатогранне комплексне суспільне явище, яке перебуває в системі складних суспільних відносин, зв'язків та залежностей із сукупністю інших суспільних явищ, інститутів і процесів, є складовою військової безпеки та системи забезпечення національної безпеки.

Оборона держави пронизує всі сфери життя суспільства, передбачає здійснення суб'єктами забезпечення національної безпеки визначених законом заходів у політичній, правовій, економічній, соціальній, військовій, науковій, науково-технічній, інформаційній та інших сферах суспільного життя для захисту від збройної агресії. Здійснення такої функції державою можливе тільки в межах і в порядку, визначених законом, тому без законодавчого визначення не може існувати система забезпечення національної безпеки та її складові — воєнна безпека і оборона держави.

При цьому оборона держави як підсистема воєнної безпеки і як структурний елемент системи національної безпеки посідає центральне місце, є основою системи забезпечення національної безпеки. У нинішній складній воєнно-політичній обстановці, в умовах військової агресії Росії проти України оборона держави стає домінуючою складовою національної безпеки, потребує підвищеної уваги з боку держави і суспільства, проведення ефективної оборонної реформи.

Список використаних джерел:

1. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України : моногр. : у 7 т. Т. 1 : Теоретичні основи, методи й технології забезпечення національної безпеки України / В. Ю. Богданович, І. Ю. Свида, Є. Д. Скулиш ; за заг. ред. С. Д. Скулиша. — К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. — 548 с.

2. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : дис. ... доктора наук з державного управління / Г. П. Ситник. — К., 2004. — 417 с.

3. Новицький Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : моногр. / Г. В. Новицький. — К. : Інтертехнологія, 2008. — 496 с.

4. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. — Ірпінь, 2000. — 304 с.

5. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : моногр. / В. А. Ліпкан. — К. : Текст, 2003. — 600 с.

6. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підруч. / Ситник Г. П. — К. : НАДУ, 2012. — 544 с.

7. Панов М. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) / М. Панов, В. Тихий // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3 (22). — С. 10–16.

8. Правові основи воєнної безпеки України: монографія / Є. Л. Стрельцов, С. Т. Полторак, Ю. В. Аллеров, О. В. Кривенко, П. П. Богуцький ; за ред. Є. Л. Стрельцова. — Львів : НАСВ, 2016. — 188 с.

9. Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : моногр. / В. А. Ліпкан. — К. : Текст, 2008. — 440 с.

10. Васьковська В. П. Право людини на безпеку та конституційно-правовий механізм його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук ; 12.00.02 / В. П. Васьковська. — К., 2006. — 198 с.

11. Дихтиевский П. В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности : моногр. / П. В. Дихтиевский. — М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2004. — 256 с.

12. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закону України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

13. Богданович В. Ю. Воєнна безпека України: методологія дослідження та шляхи забезпечення / Богданович В. Ю. — К., 2003. — 322 с.

14. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук ; 12.00.02 / З. Д. Чуйко. — Х., 2008. — 20 с.

15. Золотарев В. А. Военная безопасность России: политико-правовые проблемы : автореф. дис. на соискание учен. степени доктора юрид. наук / В. А. Золотарев. — М., 1999. — 39 с.

16. Попов Л. Л. Военное право : учеб. / Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. ; под. ред. Ю. И. Мигачева. — М. : Юрист, 2008. — 576 с.

17. Зьолка В. Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) : моногр. / В. Л. Зьолка. — Хмельницький : Вид-во НА ДПСУ, 2015. — 672 с.

18. Феденко О. В. Військово-політичні аспекти становлення системи націо-

нальної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук ; 23.00.02 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. — Л., 2002. — 18 с.

19. Шкідченко В. П. Елементи теорії воєнної безпеки : моногр. / В. П. Шкідченко, В. Д. Кохно. — К. : Миротворець, 2001. — 194 с.

20. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України : моногр. : у 7 т. Т. 4 : Воєнна безпека держави і шляхи її забезпечення / В. Ю. Богданович, І. Ю. Сvida, Є. Д. Скулиш ; за заг. ред. Є. Д. Скулиша. — К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. — 464 с.

21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 2 вересня 2015 р. № 555/2015. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/paran8#n8>.

22. Актуальні проблеми воєнної політології : підруч. [для слухачів вищ. військ. навч. закл. Збройних Сил України, у яких здійснюється підготовка військ. фахівців оператив.-тактич. рівня] / за заг. ред. В. Ф. Смолянюка. — 1-е вид. — Вінниця : Нова книга, 2002. — 344 с.

23. Основи стратегії національної безпеки та оборони держави : підруч. / В. Г. Радєцький, О. П. Дузь-Крятченко; В. М. Воробйов; В. П. Грищенко; Ю. Г. Даник; Т. М. Дзюба; В. І. Єфіменко; В. О. Косевцов; Е. М. Лисицин; А. А. Лобанов; С. М. Нечхаєв; М. І. Петренко; Ю. В. Пунда; А. О. Рось; В. В. Свиначенко; В. М. Телелим; П. І. Шуляк. — К. : НУОУ, 2009. — 596 с.

24. Богданович В. Ю. Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика /

Богданович В. Ю., Єжесв М. Ф., Свида І. Ю. — Львів : ЛІСВ, 2008. — 300 с.

25. Селіванов В. М. Національна безпека — гарант існування незалежної України / В. М. Селіванов // Військо України. — 1993. — № 7. — С. 19–28.

26. Погірко О. І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки — складової національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс] / О. І. Погірко. — Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1463/23/>.

27. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України: теорія і практика : моногр. / Г. П. Ситник. — К. : НАДУ, 2004. — 408 с.

28. Сокуренко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони України : дис.

... доктора юрид. наук / В. В. Сокуренко. — К., 2016. — 574 с.

29. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 травня 2015 р. № 287/2015. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

30. Остапенко О. І. Адміністративне право : навч. посіб. / Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. — 2-ге вид. — К. : Алерта : КИТ : ЦУЗІ, 2009. — 536 с.

31. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.

Пашинский В.И. К проблеме определения понятия «оборона государства» в системе национальной безопасности Украины.

В статье рассматриваются современные научные взгляды на определение понятий «оборона государства», «национальная безопасность», «военная безопасность» и их взаимосвязь в системе обеспечения национальной безопасности. Оборона государства рассматривается как подсистема военной безопасности и доминирующая составляющая национальной безопасности.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, система обеспечения национальной безопасности, военная безопасность, оборона государства.

Pashinskiy V. On the issue of defining the concept of "state defense" in the national security system of Ukraine.

The article examines modern scientific views on the definition of "state defense", "national security", "military security" and their relationship in the system of national security. The defense of the state is considered as a sub system of military security and the dominant component of national security.

Key words: security, national security, the system of national security, military security, defense of the state.

ПУБЛІЧНА ВЛАДА І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ МІРКУВАННЯ

У статті розглядаються сучасні проблеми діяльності публічної влади в Україні на шляху, пройденому за роки незалежності. Привертається увага публічної влади до завдань перед суспільством. Аналізується робота органів влади, їх посадових та службових осіб щодо реалізації конституційних вимог — визнання людини «найвищою соціальною цінністю», перед якою публічна влада мала б відповідати за свою діяльність. Висловлена позиція щодо недоліків кадрової політики під час призначення на державну службу в центральних та місцевих органах публічного управління. Наведено аргументи на користь доцільності запозичення досвіду кадрової роботи розвинутих країн світу. Пропонуються шляхи розв'язання проблем.

Ключові слова: публічна влада, публічне управління, органи влади, громадянське суспільство, інтереси людини, діяльність органів публічної влади, демократична спрямованість, відповідальність публічної влади, посадові особи, державні службовці, кадрова робота, досвід країн світу.

Діхтієвський Петро Васильович

професор, доктор
юридичних наук, про-
фесор кафедри адмі-
ністративного права
юридичного факуль-
тету Київського на-
ціонального універ-
ситету імені Тараса
Шевченка

Невмержицький Євген Васильович

професор, доктор
політичних наук, про-
фесор кафедри те-
орії та історії права
юридичного факуль-
тету Національного
економічного універ-
ситету імені Вадима
Гетьмана

Дедалі більше українців запитують себе, чому Україна майже всі роки незалежності перебуває в глибокій політичній та економічній кризі?

Чому влада не виконує вимог Конституції України, що визнала людину «найвищою соціальною цінністю», перед якою влада мала б відповідати за свою діяльність?

На шляху становлення Української держави, що пройдено за роки її незалежності, вирішальним орієнтиром було задеклароване на конституційному рівні прагнення до свободи, демократії та громадянської злагоди в нашому суспільстві [1]. Однак кожний із нас реально ще не відчуває себе у подібному становищі, як члена громадянського суспільства, де влада працює на інтереси людей. Для подолання відчуження влади і народу за час, що минув, робилося багато, але, на жаль, не достатньо. «Людський вимір» так і не став точкою відліку тих перетворень, які здійснюються в суспільстві.

Справді в країні проходять чергові вибори, поза-чергові вибори, одна за одною відбуваються революції, змінюються президенти України, прем'єр-міністри

України, депутати Верховної Ради України. Новітня історія зафіксувала, що перший Президент України, з огляду на певні обставини не добув до кінця терміну своєї першої каденції. Другий Президент закінчив діяльність у результаті революційних подій, переходячи за межами столиці. Третій Президент прийшов до влади в результаті не передбаченого Конституцією третього туру виборів і закінчив президентство з довірою до своєї діяльності всього 5 % у суспільства. Четвертий Президент України залишив посаду в результаті чергової революції й утік за кордон. Разом з тим Верховна Рада України вперше в 2016 році визнала роботу Кабінету Міністрів України та особисто Прем'єр-міністра незадовільною. Водночас ні Прем'єр-міністр, ні міністри, ні будь-хто із чиновників не відповідали перед суспільством за свою незадовільну діяльність.

Дотепер так і не вдалося подолати принципову ваду вітчизняного владного механізму – «панування» влади над людиною – замість «служіння» її інтересам [2].

Не дотримуючись принципу служіння інтересам людини на користь загального блага, влада продовжує працювати не на інтереси людей, а фактично на себе, точніше на інтереси правлячої еліти, на збільшення капіталу олігархів. Переконливими факторами з цього приводу стали опубліковані дані про те, що за останні роки більшість людей у країні збідніла, а купка осіб вищого рангу стали ще багатшими. Мільярдні статки чиновників, депутатів, політиків суспільство побачило в опублікованих

е-деклараціях. Дані ООН стверджують, що 60 % українців перебувають за межею бідності, а людей пенсійного віку всі 80 % — за цією межею.

Видатний український правознавець і філософ Б. О. Кістяківський зазначав, як тільки влада втрачає своє моральне виправдання, вона неминує гини.

Єдиний спосіб забезпечити демократичну спрямованість влади — це покласти в основу діяльності держави обов'язок дотримуватись беззаперечного пріоритету прав і свобод людини, забезпечити її життя і здоров'я, честь і гідність та встановити невідворотну відповідальність державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку перед громадянським суспільством. Практично йдеться про запровадження у взаємостосунках між владою і людиною принципу — служіння держави інтересам людини [3]. Потрібно спрямувати увагу влади на роботу різних сфер щодо забезпечення високого рівня життя та реалізації прав людини. Отже, у відносинах органів державної влади та органів місцевого самоврядування з населенням має панувати беззаперечне визнання пріоритету прав людини, поваги до її законних інтересів, честі і гідності, вимог і очікувань. Задля цього фактично тричі за роки незалежності знизу доверху змінювався весь керівний склад виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування. Парадокс полягає в тому, що ці зміни не привели до керма влади як у центрі, так і на місцях нових людей, а значить і не зумовили появи нових ідей. Верховна Рада України так і не спромоглася

більш ніж за два роки прийняти закон щодо децентралізації влади в Україні. Муніципальні органи продовжують залишатися у стані територіального експерименту, певних перманентних потрясінь, запропонованих «новими підходами» до формування територіальних громад на зламах старого законодавства.

Реформування судової системи, органів прокуратури, Національної поліції, «реформаторські ініціативи», «нові концепції», «створення та введення нових інститутів, які мають відповідати міжнародним стандартам» — таку модну термінологію суспільство чує майже щодня з телеекранів, соціальних мереж, із вуст політиків, журналістів, учених і пересічних громадян. Натомість на тлі реалій сьогодення простежується недовіра у громадян до діяльності судової системи, органів прокуратури, національної поліції.

Наприклад, новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який набрав чинності з 30 вересня 2016 року, передбачає нову модель організації судової влади щодо здійснення правосуддя в Україні. Відповідно протягом шести місяців з дня набрання чинності цим законом мав бути утворений Верховний Суд України в порядку та у складі, що визначені цим законом, але цього вчасно не відбулося. Через звільнення суддів районної ланки окремі районні суди областей України фактично призупинили свою діяльність. Призначення нових суддів за нових критеріїв нового законодавства практично досі ще не розпочалося. Кадровий голод торкнувся не тільки судів за-

гальної компетенції, а й апеляційних судів. Так, в Апеляційному суді Чернівецької області залишилося трохи більше від половини штатної чисельності суддів. Штатна чисельність апеляційного суду становить 38 законників, при цьому фактично працює тільки 21. Не краще йдуть справи й у місцевих судах області. Насамперед таке істотне збільшення навантаження на кожного суддю області у зв'язку з виходом значної кількості суддів у відставку як наслідок позначається на якості та оперативності вирішення спорів [4].

Реформа в системі органів прокуратури зіткнулася з безліччю проблем як організаційно-структурного характеру, так і професійно-кадрового забезпечення.

За ці роки посаду Генерального прокурора України обіймали 16 осіб, у тому числі четверо за останні три роки вже після Майдану 2014 року.

Національна поліція позиціонує себе як новий та прогресивний орган, що прагне впровадити системні зміни. Разом з тим продовжує зростати злочинність, особливо тяжкі злочини, вбивства, розбійні напади. Небезпечно стало в місцях громадського відпочинку людей. Реалії сьогодення такі, що українці не відчують себе захищеними від небезпек кримінального характеру. Це певною мірою результат квазі-реформи в Національній поліції під керівництвом молододосвідчених і непрофесійних грузинських педагогів. Жіноча команда одеського губернатора із Грузії по суті провалила професійальну частину реформи поліції. Об'єктивно необхідно підкреслити й те, що без нового

Кодексу України про адміністративні проступки очікувати позитивних змін щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю просто неможливо.

Саме тому верховенство права має стати не тільки вирішальним чинником діяльності влади, її органів та посадових осіб, а й наскрізною ознакою всієї вітчизняної правової системи, яка має систематично оновлюватися.

Поряд із наведеним особливого наголошення заслуговує те, що Україна за своїм соціально-економічним розвитком залишилась на такому рівні, що й перед розпадом СРСР, а за окремими показниками і ще нижче. Наприклад, за рівнем ВВП на душу населення сьогодні Україна перебуває серед найбільш відсталих країн світу. За оцінками МВФ за три останні роки ВВП на душу населення впав майже вдвічі — з 3969 доларів у 2013 році до 2051 в 2016 році. Це менше, ніж в Узбекистані (2131 доларів), В'єтнамі (2164 доларів), Нікарагуа (2115 доларів), Судані (2381 доларів), Нігерії (2260 доларів). Падає не тільки гривня, а й економіка країни в цілому. За деякими оцінками в 2014–2015 роках рівень її падіння склав 17 % [5]. Тільки за три останні роки добробут рядового українця погіршився втричі. Курс долара, а саме він залишається основним барометром розвитку, виріс із 8,15 гривень у 2013 році до 27,1 у 2016 році! Такі само процеси відбуваються в економіці. Крім поглиблення бідності вони обумовили масовий «виїзд» українців за кордон, громадяни України не бачать власних перспектив у своїй

країні. За даними міністра закордонних справ Польщі тільки в цій країні працює понад 1 млн українців, втричі більше в — Росії і стільки ж у країнах Західної Європи. Вразливим для суспільства є від'їзд молодих учених із наукових установ. У 2015–2016 роках Україну залишило біля 17 % наукових працівників. Із медичних установ виїхало 4 тис. лікарів, тоді як 21 тис. лікарських посад в країні залишаються вакантними. Продовжується масовий відтік випускників вищих навчальних закладів. У Європі інші тенденції: за даними ЮНЕСКО за останні п'ять років кількість учених виросла на 20 %, що обумовлено потребами розвитку сучасних технологій європейських країн. Україну, на жаль, цей процес обходить стороною.

Причини такого стану справ можна було списати й на труднощі перехідного етапу становлення нового державного устрою та ринкової економіки в Україні, якби не розвиток країн-сусідів: Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, Словенії, Білорусі, які на старті своїх внутрішніх змін були навіть у гіршому стані, а сьогодні досягли вражаючих результатів у всіх сферах життєдіяльності суспільства, передусім добробуту народу. Причина, очевидно, не в перехідному періоді, а в іншому, в тому, як державні службовці й політики управляють справами суспільства, у рівні їх компетентності та професіоналізму, здатності взяти на себе всю повноту відповідальності.

Формально влада вже неодноразово оголошувала реформи державної служби, але позитивних змін у цій сфері не видно. Призначені посадовці

за новими вимогами продовжують по-старому вирішувати лише особисті справи. Для підтвердження цієї тези достатньо навести лише один приклад: навколо Києва та інших великих міст країни через різні махінації було продано сотні тисяч гектарів земель сільськогосподарського призначення, що законом заборонено.

Районами й навіть областями почали керувати «свої люди», які не мали і не мають елементарного досвіду управлінської роботи. В одному з районів столичної області на чолі адміністрації району став секретар сільської ради з двомісячним досвідом роботи, після нього — інженер із техніки безпеки невеликого підприємства, який ніколи і нічим не керував, а був лише однопартійцем, а після нього на посаду глави адміністрації району прибув із столиці син високого київського чиновника. І таких прикладів багато. Чи можна чекати від таких керівників якихось звершень в економіці, соціальній сфері? Звичайно, ні.

За роки незалежності склалося багато інших, далеко не демократичних методів і способів потрапляння в керівну команду. Передусім — це наближеність до першої особи: родинні і дружні стосунки, кумівство, вірні охоронці тощо. У свій час Президента США Рональда Рейгана запитали, як він чинить у ситуації, коли необхідно прийняти важливе рішення у складних для держави умовах, на що він відповів: спочатку я раджусь зі своїми давніми сімейними друзями, потім — з офіційними радниками і політиками, а далі виношу це питання

на розгляд Ради безпеки і оборони країни й лише після цього приймаю рішення. На додаткове ж запитання: чому він не бере своїх «домашніх», родичів, друзів в адміністрацію Президента, відповів, що він не змішує особисті і державні інтереси. Нам би такий підхід.

Про рівень недовіри до влади свідчать дані соціологічного дослідження: 84 % громадян дали негативну оцінку всьому, що сьогодні відбувається в державі. Більше двох третин громадян вважають, що Президент веде країну в неправильному напрямі, а 70 % переконані, що він не в змозі вивести її з кризи [6]. Про втрату громадської легітимності влади свідчить і рівень підтримки електоратом партії «Народний Фронт» — не більше 2 %, хоча ця партія є «хребтом» у правлячій коаліції, її представники очолюють законодавчу гілку влади, а у виконавчій займають визначальні міністерські посади.

Підсумовуючи розглянуті проблеми, необхідно враховувати таке:

1. Досвід розвинутих країн переконливо свідчить, що в основу публічного управління владою, її органів треба покласти передусім якісну загальноосвітню підготовку фахівців, особливо керівників держави. Нинішня європейська й американська політична еліта, якій народ довірив владу, довго і наполегливо вчилась.

Екс-президент США Білл Клінтон одержав ступінь бакалавра в Джорджтаунському університеті зі спеціальності міжнародні відносини. Потім два роки навчався в Англії. Повернувшись на Батьківщину, закінчив юридичний факультет Іельського

університету. Набував досвіду практичної роботи на посадах спочатку прокурора, а потім губернатора штату Арканзас, на яких досяг вражаючих результатів, що і дало йому можливість висунути свою кандидатуру на вищу державну посаду і двічі перемагати.

Екс-президент США Барак Обама отримав дві вищі освіти. Досвіду практичної роботи він набував у Сенаті, підготував кілька монографічних досліджень у сфері управління, що й дало йому змогу успішно керувати такою великою державою, як США.

Канцлер Німеччини Ангела Меркель, задовго до того як посісти цю посаду, багато років працювала на науковому поприщі, захистила докторську дисертацію і ось уже три каденції успішно керує великою державою.

Це саме можна сказати про підготовку управлінської еліти Англії, Бельгії, Скандинавських країн. У таких державах фахівці державного апарату готуються у спеціальних навчальних закладах. Щоб вивести, наприклад, Францію із кризи, пов'язану з поразкою у Другій світовій війні, її лідер Шарль де Голль почав саме з реформи фахівців державного апарату. Країні необхідні були люди компетентні, добре освічені, чесні й порядні, які зможуть поставити її на ноги. Так, 9 жовтня 1945 року де Голль підписав Ордонанс (Указ), яким вирішувалися два головні питання. Перше: в основу процесу призначення особи на державну посаду був покладений відкритий і чесний конкурсний відбір спеціалістів. Були створені відповідні екзаменаційні

комісії на тих же засадах. І друге: був створений спеціальний навчальний заклад для підготовки управлінських кадрів — Національна школа адміністрації, яка діє й сьогодні, слухачів для неї відбирали також за конкурсом, із числа кращих випускників університетів країни. Вступні іспити були і є максимально чесними та прозорими. Абітурієнти пишуть три есе: з публічного права, економіки і загальної підготовки. Результати оцінює незалежна комісія. Зазначимо, що відбір слухачів настільки прискіпливий і об'єктивний, що в 2015 році було відібрано лише 6,7 % з числа бажаючих навчатись у цьому закладі [7].

Франція одержує від такого процесу відбору та підготовки якісних державних службовців, здатних працювати на вищих посадах в органах влади. Нині серед випускників школи три стали президентами країни, сім — прем'єр-міністрами, кілька десятків — міністрами, префектами і супрефектами провінцій, сотні інших випускників — відповідальними працівниками державних і місцевих органів публічної влади.

Принципова увага приділяється чистоті й порядності працівників державного апарату. В Англії, наприклад, поряд із високим рівнем освіти, компетентності й досвіду роботи претендент на високу посаду зобов'язаний подати повний список своїх фінансових інтересів, назвати компанії, у яких розміщені його інвестиції, яка власність йому належить і т. д. Такі самі вимоги ставляться до членів його сім'ї. Уся ця інформація ретельно перевіряється спеціальним комітетом,

де претенденту можуть запропонувати відмовитися від співпраці з тією чи іншою компанією або перевести свої кошти в інші фонди чи банки. Такі пропозиції обов'язкові для виконання, якщо претендент хоче обійняти певну посаду. Крім того, в Англії діє спеціальний Статут, у якому детально розписані фінансові та банківські обов'язки чиновника, принципи ставлення до роботи і т. ін.

Жорсткі вимоги до працівників державного апарату в США. Більше 5 тис. чиновників двічі проходять через спеціальні механізми перевірки, спочатку в адміністрації президента, а потім у Сенаті. Такі ж складні процедури відбору фахівців на рівні штатів і округів. Багато посадовців, у тому числі губернатори, судді, прокурори, шерифи, обираються безпосередньо населенням, що стало найкращим фільтром для відбору чесних і порядних людей у державний апарат публічної влади.

Зміни, які відбулися за три десятиріччя в Китаї, — це також результат фахової державної політики. Китай зробив величезний крок від відсталі аграрної держави до країни передових технологій, науки, культури. Уже сьогодні за рівнем розвитку він наздоганяє Сполучені Штати Америки. Цей процес почав реформатор Ден Сяопін, а наступні лідери внесли кожний свій внесок в подальший розвиток країни. Було включено достатньо спеціальних механізмів: організаційних, політичних, економічних, культурних і виховних для вирішення цього питання, але особливо наполегливо проводилась ро-

бота з підготовки працівників органів влади та очищення державного і партійного апарату від корупції. За корупційні злочини за ґратами перебувають члени Політбюро компартії, вищі військові чини, міністри, губернатори, усього ж за останні п'ять років засуджено за корупцію більше 1 млн чиновників. Корупціонерів припинили розстрілювати, але конфісковують не тільки їхнє майно, а й майно членів сім'ї, родичів. Відповідальність настає навіть за невеликий подарунок шефу від колективу в день народження. Кожний державний службовець має пояснити партійній комісії, звідки в нього витрати на розкішне життя, на яхту, на будинок, на автомобіль або депозит у банку тощо. Це по суті такі ж антикорупційні заходи, як і в Сінгапурі, але з китайською специфікою. Корупція в Китаї, безумовно, повністю не викорінена, але чиновник будь-якого рівня добре знає, що сховатися за посадою тепер він не зможе, відповідальність за корупцію може настати в будь-який час.

У Європі, готуючи працівників середньої і нижчої ланки публічного управління, керуються принципом, відповідно до якого державних службовців цього рівня не варто приймати на роботу або звільняти з посади за політичними мотивами, оскільки демократія не сумісна з підходом, який базується не на політичних преференціях. Ці ланки управлінців, як фундамент держави, формуються за іншими критеріями: професіоналізм, освіта, компетентність, порядність тощо. В Італії, наприклад, за післявоєнні роки в результаті виборів

центральна влада змінювалася 68 разів, тобто щоразу владу очолювала нова політична сила. Можна собі уявити, що сталося б із державою, якби з кожною зміною уряду змінювалася б середня і нижча ланки публічної влади ?! Сьогодні Італія входить до складу семи найбільш розвинених країн світу. Саме тому в політичній культурі України має створитися аполітичний інститут державної служби, тоді зміна керівників публічної влади країни не буде трясти всю країну, як це відбувається сьогодні, а країна продовжуватиме свій подальший розвиток з відповідною програмою нової політичної сили, яка в результаті виборів прийшла до влади.

2. Застосовувати нові механізми оновлення влади її апарату. Нове виборче законодавство України має базуватися на позитивному досвіді демократичних країн світу. У розвинених країнах давно діє перевірений механізм відбору кращих кандидатів на виборах як президента, так і депутатів Парламенту, так званий «Праймеріз». Відповідно до нього кожна партія пропонує представникам електорату своїх кандидатів на виборні посади і в результаті обирається лише той кандидат, який одержав найбільшу підтримку електорату. Всі ми добре пам'ятаємо, яка гостра боротьба велась між демократичною й республіканською партіями за право бути висунутим кандидатом у Президенти США у 2016 році. Така само процедура «Праймеріз» передувала виборам у сенат та палату представників США.

Такий же механізм діє сьогодні під час висунення кандидатів на по-

саду Президента Франції. Спочатку все свідчило про те, що кандидатом від республіканської партії буде висунутий экс-Президент Ніколя Саркозі, але праймеріз показав, що він не користується достатньою підтримкою електорату й на арену боротьби за вищу посаду в державі вийшов зовсім інший кандидат. Це дуже важливий фільтр відбору достойних кандидатів у структури влади. Застосування його в Україні допоможе очистити владу від людей, які не мають підтримки в суспільстві, дасть змогу максимально обмежити доступ до влади морально й духовно не чистих на руку людей та професійно не підготовлених. На місцях виборчий електорат краще бачить, чи достойна людина бути його представником в інститутах публічної влади.

У Японії, наприклад, чиновник апріорі не може бути непрофесійним або нечесним. На державну службу пропонують тільки тих, хто закінчив провідні вищі, тим самим від початку йде посилений відбір майбутніх чиновників. Паралельно до цього ставляться високі вимоги до морально-етичного обліку претендента на посаду. Дати хабар чиновникові, домовитися з ним по-дружньому тут неможливо. Службовець не має права не просто прийняти подарунок, а навіть вінок на могилу померлого родича чи сісти в автомобіль людини, яка звернулася до нього по службі або випити чашку кави в закладі, у який він прийшов із перевіркою. Категорично заборонено подорожувати і відпочивати в компанії з людьми, які хоча б якось стосуються виконання його службових обов'язків. Для японського

працівника публічної сфери характерна ще одна риса — культура сорому. У житті японця вона стоїть на вищому щаблі ієрархії, для нього особливо важливо, як поставляться до його вчинку інші. Найбільш неприйнятним у Японії вважається поставити іншу людину у скрутне становище, стати причиною її неприємності, незручностей. Про те, що таке соромно, японцеві пояснюється з дитинства, діти виховуються батьками так, щоб не скоювати вчинки, за які їм буде соромно. Більшість японців називають сором силою, яка дає можливість зростати людині як особистості. У цьому важко сумніватись. Такі риси ввічливості, стриманості, порядності японця стали важливим фактором у появі японського економічного чуда, високого рівня розвитку країни.

Такі ж високі морально-етичні вимоги до фахівців публічного управління державою висуваються фактично в усіх розвинених країнах, на їх компетенції та порядності й забезпечується добробут народу. У Франції міністр вимушений був подати у відставку тільки тому, що незадовго до революції в Єгипті провів вихідні з керівниками цієї країни. У таких державах практика подання політиками заяви про відставку вважається нормальною, вона не принижує гідності людини, це просто елемент політичної культури. Зовсім недавно прем'єр-міністри Британії та Італії пішли у добровільну відставку тому, що на референдумах громадянське суспільство не підтримало їхню політику. Президент Франції Франсуа Олланд у 2017 році відмовився ба-

лотуватися на другий термін каденції з тих же причин.

Така європейська культура формувалась століттями, починаючи з часів Стародавньої Римської імперії, удосконалювалася в епохи Відродження, Просвітництва, Нового часу й особливо у післявоєнні роки XX століття. Сьогодні європейський досвід демократичного розвитку взяли на озброєння розвинені країни світу. Яскравим прикладом того, як можна за історично короткі терміни змінити правосвідомість і менталітет цілого народу, є сучасна Німеччина. Ще 70 років тому це була тоталітарна, фашистська держава з ідеологією насилля, шовінізму, расизму, мілітаризму. Сьогодні це одна з найбільш демократичних країн світу. Як це вдалося німцям? Насамперед завдяки всезагальному покаянню абсолютної більшості народу за своє минуле, наполегливому вихованню поваги до закону та правопорядку, загальнолюдським цінностям, формуванню високого рівня правосвідомості людини тощо. На ці цінності працюють всі державні інститути, партії, громадські об'єднання, церква, наука, культура, нарешті ідеї великих мислителів цієї країни: Гегеля, Канта, Ейнштейна, Вагнера, Баха, Бетховена та інших, що допомогло німцям проробити над собою величезну роботу. Відбулася демонополізація політики, економіки, побудована система соціального захисту людини, справедливої конкуренції в ринковій економіці, надійно захищена власність, економічні відносини стали прозорими, накопичені значні кошти для захисту малозабезпечених верств населення,

різко знижена нерівність, надані можливості кожному для реалізації його устремлінь і можливостей. Фактично відбулася соціальна революція, чому сприяв розвиток технологій, виробництва, що дало змогу примножити загальне багатство країни.

Українська влада повинна не тільки проголошувати європейський шлях розвитку, а й втілювати його в життя. Поки що багато залишається на рівні декларацій і гасел.

Формально публічна влада проголосила конкурсний принцип формування фахівців державного апарату, а на практиці ще залишаються старі підходи. Наприклад, призначення у трьох міністерствах (МВС, Юстиції, Енергетики) на посади заступників міністрів трьох молодих працівників, віком — 24–27 років. Про досвід їхньої роботи на такому рівні говорити не доводиться.

Досліджуючи цю важливу проблему, не можна не звернути увагу ще на один аспект: максимальну роздутість чинного державного апарату, що породжує корупцію, бюрократизм і ускладнює вирішення будь-якого питання пересічного українця. Та й утримання державою більше 2 млн службовців дуже дорого обходиться бюджету.

В Україні, на жаль, немає наукового підходу щодо визначення оптимального штатного розпису того чи іншого відомства. Наука взагалі відсторонена від вирішення цього важливого питання, хоча сфера управління справами суспільства — одна з найскладніших. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України продовжує працювати за старою, громіздкою

структурою, що склалася за радянських часів.

3. Визначальну роль у формуванні зрілого демократичного суспільства, безумовно, відіграє еліта, її морально-етичний спосіб життя і поведінка. Від французької «еліта» — це «відбірене», «краще». Формування еліти — тривалий процес відбору кращих рис особистості: освіти, правосвідомості, компетентності, менталітету, порядності, інших якостей, які відрізняють її від звичайної людини. Як і інтелігентність, елітність людини не можна купити за гроші чи призначити. Особистості треба докласти багато зусиль, щоб потрапити в коло еліти.

В Україні проблема становлення еліти, особливо політичної, існує вже більше чотирьох сотень років. Перманентна боротьба між різними кланами, політиками Західної і Східної України, взаємовиключні союзи то з поляками, то з росіянами чи іншими країнами не давали змоги сформуватись сталій еліті, оскільки щоразу зі зміною політики змінювались і люди, які її проводять.

І сьогодні навряд чи можна віднести до еліти людей, які хоча й при владі, і навіть проголошують прогресивні гасла, однак у приватному житті поведуться неналежно — корумповані, живуть розкішно, за зовсім іншими правилами, ніж більшість населення, не рахуючись ні з нормами моралі, ні зі станом справ у суспільстві. Таких людей, на жаль, не стало менше і після Революції Гідності. Пересічний українець, ознайомившись із декларацією чиновника, у якого 52 квартири, 14 будинків,

9 земельних ділянок, мільйонні вклади на депозитах і все це придбано під час перебування на державній службі, навряд чи поважатиме такого службовця. Перелік майна і цінностей значної кількості державних службовців буквально шокує. Крім десятків будинків, земельних ділянок, квартир, картинних галерей, арсеналів зброї, великих депозитів у банках, зберігання грошей в офшорах, серед явлених світу багатств з'явилися навіть церкви! Більше 12 млрд. гривень українська так звана еліта зберігає вдома, в «скляних банках», що свідчить про недовіру до вітчизняної банківської системи.

У кінці минулого року в одному із журналістських розслідувань була показана елітна квартира в центрі столиці чинного віце-Прем'єр-міністра та його будинок за 15 км від Києва, схожий на палац культури [8]. Трохи раніше ЗМІ розповідали про такий само будинок іншого віце-прем'єра, зареєстрований на маму-пенсіонерку. У будь-якого пересічного українця, безумовно, виникає питання: звідки у державного службовця, який десятиліття «сидів» у Верховній Раді або належав до виконавчої гілки влади, такі кошти?

На жаль, незважаючи на новостворені численні антикорупційні інститути, все це залишається нерозслідуваним, як і панамські офшорні капітали.

Сьогодні на слуху відверті заяви біглого депутата Онищенка про купівлю посад в Україні навіть у вищих ешелонах влади, але й вони залишаються не розслідуваними. Відомий політик — губернатор Закарпатської

області Г. Москаль з цього приводу зазначає: «Я просто з жахом і в холодному поту чекаю 2019 рік (рік виборів президента і парламенту. — Авт.) ... Іншого сьогодні в Україні методу бути обраним до парламенту ніхто не придумав. Ну, крім як роздати гроші, продукти харчування і критикувати владу» [12]. Це й обумовлює ставлення електорату до влади. За даними соціологічного опитування 2039 респондентів, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології з 4 по 13 листопада 2016 року, 83 % опитуваних поточну ситуацію в Україні оцінили як погану, а 66 % головною причиною такого стану справ назвали корупцію у вищих ешелонах влади.

Українська влада весь час стверджує, що політичний курс країни спрямований на європейський шлях розвитку. Однак реально це неможливо доти, доки менталітет українського чиновника або бізнесмена так кардинально відрізнятиметься від менталітету їхніх європейських колег. Якщо європейський бізнесмен більшу частину доходів витрачає на розширення виробництва та модернізацію, то український його колега — на розкішне життя або ховає їх в офшорах, працює в тіні, ухиляється від сплати податків, а потрапивши у структури влади, використовує владні повноваження передусім в особистих інтересах.

4. Не менш гострою залишається проблема загальної й особливо політичної культури політиків і державних службовців, а вірніше — її відсутність. Як по-іншому можна розуміти поведінку розхристаного депутата,

який бігає по залі Верховної Ради, кричить і б'є чоботом по обличчю запрошеного на засідання парламентського комітету генерала й не несе за це ніякої відповідальності?! Та й поведінка після цього самого генерала викликає подив. Колись захист офіцерської честі закінчувався, як правило, дуеллю!

Людей обурюють і пусті гасла депутатів щодо захисту їхніх прав. Скільки було зламано в парламенті списів навколо підвищення комунальних тарифів, а коли їх різко підвищили, раптом замовкли. Народ давно охарактеризував таку поведінку, як «локшину на вуха вішають». Та сьогодні це все просто так не проходить. На адресу влади лунає стільки критики, сарказму, неповаги, що диву даєшся, як ця влада ще функціонує.

Тому якщо нинішня влада справді хоче побудувати демократичне суспільство, наблизити цінності правової держави до реального життя рядового громадянина, перемогти нинішній олігархічний режим, як тримальну конструкцію сьогодишнього режиму, то їй необхідно починати із самої себе, з особистого очищення, зі зняття з себе всяких підозр у нечесності, подвійній моралі, корупції, оскільки лише в такому разі можна будувати правову, демократичну державу. У зв'язку з цим не можна не згадати побажання відомого реформатора Петра Столипіна, прах якого покоїться у Києво-Печерській Лаврі «Батьківщина потребує служіння настільки жертвовного й чистого, що найменша думка про особисту вигоду затемнює душу, затьмарює розум і паралізує всю роботу». Ці слова актуальні й для сучасних ре-

форматорів України. Відомий політичний діяч, «батько» Сінгапурського дива особливо в протидії корупції. Лі Куан Ю неодноразово підкреслював, що без чистих верхніх ешелонів влади добитись якихось суттєвих змін у суспільстві неможливо. Це він на запитання кореспондента, що було найтяжчим у його діяльності, відповів: «Посадити за ґрати за корупцію п'ятеро своїх найближчих друзів»! І він це зробив. Нема необхідності говорити про те, що така сама проблема стоїть і перед публічною владою України. Про це яскраво свідчать результати декларування доходів українських високопосадовців.

А як веде себе політична й економічна еліта у розвинених країнах? Свіжий тому приклад — поведінка в реальному житті новообраного Президента США Дональда Трампа, який взагалі відмовився від президентської зарплати, а це 400 тис. доларів! Легендарний інвестор Воррен Бафет, капітал якого становить 60 млрд. доларів, живе в будинку, вартість якого всього 31,5 тис. доларів, — дешевше київської однокімнатної квартири.

Керівник банківської групи Arvest Джим Уолтон (капітал 3,3 млрд. доларів) їздить на старенькій Dakote. Таких прикладів можна навести багато. На Заході взагалі не заведено хвалитися своїм багатством. Звичка жити скромно на перший погляд може видатись смішною, якби не мільярдні витрати на благодичність. Для таких людей найприємніше в багатстві — можливість робити добро.

Раніше й Україна славилася такими людьми. У столиці України

й сьогодні можна побачити немало громадських споруд, побудованих саме такими людьми. Достатньо згадати сім'ю Терещенка, залишивши у спадок потомкам побудовані на теренах усієї України підприємства і громадські будівлі. Тільки один із цієї великої сім'ї — М. І. Терещенко мав блискучі інтелектуальні здібності. Закінчив Лейпцизький, Петербурзький і Московський університети, вільно володів чотирма іноземними мовами. Активно займався меценатством, побудував на власні кошти Київську консерваторію ім. П. Чайковського, матеріально підтримував Київський художньо-промисловий і науковий музей, розвивав і вдосконалював особисту торгово-промислову та фінансову імперію. Завдяки його фінансовій підтримці діяло видавництво «Сірін», де були опубліковані твори багатьох поетів того періоду. Його картинна галерея нараховувала 15 тис. цінних полотен. У сучасній Україні суспільство поки що таких меценатів не знає.

Формування правової та політичної культури, безумовно, складний і тривалий процес. Менталітет, свідомість українця формувались понад 400 років за не простих обставин. За цей час багато чого негативного націплялось на голову пересічного українця. Не випадково Іван Котляревський у «Енеїді» писав: «Ти знаєш — дурень не бере: у нас хоть трохи хто тямущий, уміє жить по правді суцїй, то той, хоть з батька, то здере». Хоча це було написано 200 років тому, та мало що змінилось і сьогодні.

Завдання кращих представників українського народу — висунути

не тільки ідею, а й механізми подолання багатовікових традицій правового нігілізму, подвійного менталітету, оскільки лише на основі освіти, духовності, високої моралі, етики й культури можна змінити ситуацію в країні. Такі люди в Україні були і є сьогодні. Митрополит Онуфрій у своєму зверненні до керівників держави посилається на досвід тисячолітнього минулого: «Князь Володимир розумів, що для того, щоб змінити життя на краще, необхідно, щоб змінилися люди, змінилися у своїх серцях, думках, способі життя... Князь Володимир став прикладом того, як політичний діяч може стати над натовпом, взявши на себе відповідальність не тільки за мир і благополуччя у суспільстві, а й за його духовні, моральні та етичні цінності» [14].

Суспільство не може успішно функціонувати без людей, які своїми моральними, духовними, професійними якостями, відданістю справі стають взірцем для більшості населення країни.

5. Не мала успіху і спроба вирішити управлінсько-владні проблеми України за рахунок іноземних найманців або варягів. Категорію таких людей український словник визначає в кількох варіантах: як солдат найманого війська, як найманого працівника, як людину, що продався або з корисних спонукань захищає чужі інтереси тощо. Як бачите, тут нічого спільного з патріотичними поривами, з бажанням допомогти чужій державі немає. На своїй батьківщині ці «пришельці», як правило, не користуються запитом, а то й просто перебувають у бігах

у зв'язку з кримінальним переслідуванням! Держава Грузія була найщирішим другом України, а коли остання не тільки дала притулок біглому экс-президенту, а ще й важливу державну посаду, природно, що ці дружні стосунки між двома державами фактично звелись на нівець. Виникає питання, чи варто було всупереч державним інтересам усе це робити? І взагалі важко пояснити, чому українська влада так широко розкрила двері для іноземців? У сучасній Європі живуть сотні тисяч мігрантів, але там їх немає біля керма влади, та це й неможливо, громадянське суспільство просто цього не допустить. Виконують вони, як правило, «брудну» роботу в системі ЖКХ або працюють домашніми прибиральницями чи доглядальницями біля хворих тощо. В Україні ж у руки іноземних найманців було передано керівництво найважливішими соціально-економічними сферами країни. Очоливши Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, литовський представник не тільки не став локомотивом економічних реформ, а фактично пригальмував розвиток економіки і закінчив свою діяльність величезним скандалом, пов'язаним із лобіюванням інтересів своїх бізнес-партнерів. Фактично ніяк не вплинула на розвиток фінансово-економічної сфери громадянка США, призначена на ключову посаду — міністра фінансів України.

За три роки після Майдану вже третій міністр очолює Міністерство охорони здоров'я України, з яких два — іноземці. Грузинський реформатор, за освітою історик, лише приблизно

знав, що він повинен робити, не говорячи вже про шляхи реформи відомства. Спеціалісти стверджують, що нинішній міністр охорони здоров'я України — іноземець із США, хоча й лікар, але не має досвіду керівника центрального органу виконавчої влади, допускає багато помилок і вже зазнає гострої критики з боку керівників лікарських установ. Можливо, з огляду на ці обставини дана кандидатура не вноситься Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради на затвердження її на посаді міністра охорони здоров'я України.

Залізницею сьогодні керує поляк, за професією артист, звільнений на батьківщині з такої ж посади. Поки що ніякими реформами в цьому відомстві й не пахне, якщо не вважати реформою чергове підвищення тарифів. Але хіба для цього треба було запрошувати іноземця? Характеристику його діяльності дав Міністр інфраструктури України В. Омелян: «На жаль, я не помилюся і протягом першого місяця переконався, що ми одержали капризного шоумена...» Українцям такі шоумени коштують дуже дорого.

Усі ці призначення на важливі державні посади схожі на якийсь експеримент, але без підготовки, обґрунтування, відповідальності, за принципом: ну що ж, не вийшло — хай ідуть собі, куди хочуть, призначимо нових. Хай би йшли, якби не було таких тяжких результатів для країни.

Україна дуже велика за європейськими масштабами країна, з великим людським потенціалом, високим рівнем освіти, науки. Є з кого обрати

достойних високоосвічених керівників, треба тільки правильно побудувати таку роботу. Політика закритого клубу, у якому тасується вже багато років одна й та сама колода політиків, продовжується і сьогодні. Це означає неможливість потрапляння в цю колоду нових людей, а значить і нових ідей.

6. І ще одна не розв'язана проблема — це політизація правоохоронної системи. Українська реальність така, що кожна політична сила, прийшовши до влади, хоче мати біля керма того чи іншого правоохоронного інституту свою людину. Суспільство пам'ятає, яка гостра політична боротьба щоразу після виборів розгортається навколо формування керівництва. Щоб узяти під свій контроль Верховний суд України, режим Януковича пішов на певне обмеження його повноважень, позбавивши вищу судову інстанцію будь-якого впливу на судову систему країни. З цією ж метою в кілька разів була скорочена її штатна чисельність. Та ж відчайдушна боротьба між політичними силами постійно ведеться і навколо обрання суддів Конституційного суду України. Призначення Генерального прокурора в 2016 році, під якого змінили законодавство стосовно призначення Генерального прокурора України, саме тому, що претендент не мав ні необхідного досвіду роботи у цій сфері, ні юридичної освіти, а очолював політичну фракцію блоку Президента у Верховній Раді, яскраве підтвердження такого підходу.

Світова практика виробила багато різних механізмів забезпечення

реальної незалежності судової і правоохоронної системи. У Сполучених Штатах, наприклад, судді, генеральні прокурори штатів, окружні прокурори і навіть шерифи обираються безпосередньо населенням, що розв'язує дві проблеми: різко підвищує їх відповідальність перед електоратом і звільняє від будь-якого тиску інших гілок влади. Більше того, у США всі три рівні прокуратури: Федеральна Генеральна прокуратура (вона ж Міністерство юстиції), Генеральні прокурори штатів та окружні прокурори абсолютно незалежні і не перебувають у будь-якій адміністративній підпорядкованості один від одного.

В Україні поки що все навпаки: вся система прокуратури максимально централізована, тому зміна Генерального прокурора, як правило, тягне за собою зміну керівного складу всієї системи.

Що може дати державі незалежність судової та правоохоронної системи? Безумовно, зміцнить законність і правопорядок у державі, рівність усіх перед законом, справедливість. Про це свідчить діяльність таких органів у розвинених країнах світу. За результатами об'єктивного розслідування зловживань вищих посадових осіб змушені були піти у відставку, наприклад, президенти Німеччини, Бразилії, Південної Кореї. В Ізраїлі за ґратами опинились президент і прем'єр-міністр країни, а чинний прем'єр ходить до прокурора на допит. У Франції за результатами розслідування звинувачені у зловживаннях три основні нинішні претенденти на посаду президента країни,

що можливе лише за реальної незалежності судових і правоохоронних органів.

Про реальну незалежність судової і прокурорської системи свідчить і практика США. Свіжий тому приклад — звернення прокурорів до суду з позовом про припинення дії Указу новообраного Президента США Трампа щодо заборони в'їзду в країну мігрантів, і суд задовольнив цей позов! Нам би таку систему.

Підсумовуючи сказане, зауважимо, що без еволюції політичних еліт, кардинальних змін у формуванні державної влади в Україні навряд чи що зміниться. Владі потрібні нові люди, нові керівники високої кваліфікації, морально чисті, добре освічені, з новим баченням проблем і способів для їх розв'язання й відданих країні та її народу. Для цього треба насамперед зламати чинну політичну систему за якої новим людям, а значить і новим ідеям, потрапити у верхні ешелони влади практично неможливо. Світовий досвід виробив багато таких механізмів. Це оновлене виборче законодавство, спеціальні заклади підготовки управлінських кадрів, праймерізи, конкурси, вибори, контроль за способом життя і поведінки чиновника, його аполітичність і багато інших складових, які формують високоосвіченого державного службовця, державного діяча, політичного лідера.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: зі зм. І доп. станом на 15.03.2016 р. //
- Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1. — Ст. 2598.
2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наук. думка, 2007. — С. 3–5.
3. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. — 2006. — № 5. С. 11–16.
4. Яремчук Г. Кадровий голод – не тітка / Ганна Яремчук // Закон і бізнес. — 2017. — № 5 (1303), 4–10 лют. — С. 5.
5. Карпеу А. По уровню ВВП мы ниже Нигерии / А. Карпеу // События недели: итоги и факты. — 2017. — 14 февр.
6. Карпец А. Украинская власть утратила общественную легитимность / А. Карпец // Аргументы недели. — 2016. — 6 дек.
7. Ванных М. Как Франция готовит кадры / М. Ванных // Итоги недели. — 2016. — 28 дек.
8. Зоптов Г. Клетка для тигров / Г. Зоптов // АиФ, № 1-2, 2017 г.
9. Сидоренко Л. На всех адмиралов не хватает штурвалов // КП в Украине. 25 апреля 2016 г.
10. По материалам comments.ua
11. Марченко Е. Президент должен быть камертоном // Аргументы и Факты. — 2016. — № 44.
12. Забелина Ю. Геннадій Москаль: Я з жахом і в холодному поту чекаю 2019 рік / Юлия Забелина // Апостроф. — 2017. — 31 січ.
13. VIP-пацієнтка // События недели. — 2017. — № 10, 7 мая.
14. Слово Блаженнішого Митрополита Київського і всієї України Онуфрія до керівників держави // Церковна православна газета. — 2016. — 28 верес.

Дихтиевский П. В., Невмержицкий Е. В. Публичная власть и гражданское общество: общетеоретические размышления.

В статье рассматриваются современные проблемы деятельности публичной власти Украины на пути, который был пройден за годы независимости. Обращается внимание на выполнение публичной властью задач перед обществом. Анализируется работа органов власти, их должностных лиц по реализации конституционных требований — признание человека «наивысшей социальной ценностью», перед которым публичная власть должна отвечать за свою деятельность. Выражена позиция в отношении недостатков кадровой политики в процессе назначения на государственную службу в центральных и местных органах публичного управления. Приводятся аргументы о целесообразности применения опыта кадровой работы развитых государств мира. Предлагаются пути разрешения проблемы.

Ключевые слова: публичная власть, публичное управление, органы власти, гражданское общество, интересы человека, деятельность публичной власти, демократическая направленность, ответственность публичной власти, должностные лица, государственные служащие, кадровая политика, опыт государств мира.

Dikhtiyevsky P. V., Nevmerzhitsky E. V. Public power and civil society: theoretical reflections.

The article considers modern problems of activity of public power of Ukraine on the way which was passed during the years of independence. Attention is drawn to the performance of public power tasks that set by the society. Analyses the work of the bodies of power and the officials to implement the Constitutional requirements, the recognition of a human being as the “highest social value” and public power responsibility grounds before them for their activities. Expressed a position in relation to the shortcomings of the personnel policy in the appointment process in the public service in the central and local public administration authorities. There are arguments about the appropriateness of the experience of personnel work in developed countries.

Key words: public power, public administration, body of power, civil society, the interest of the person, public power activity, democratic orientation, public power responsibility, public officials, public servants, personnel policy, the experience of countries in the world.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

У статті аналізується питання галузевої належності державної реєстрації юридичних осіб. Доводиться, що специфіка сфери виконавчо-розпорядчої діяльності, правове положення, методи й засоби правової регламентації, що використовуються суб'єктами державної реєстрації, визначають адміністративно-правову природу й сутність державної реєстрації юридичних осіб. Обґрунтовується теза про те, що у зв'язку з багатогранністю поняття, державна реєстрація юридичних осіб може розглядатися як спосіб державного регулювання суспільних відносин; функція державного управління, що доповнює й конкретизує такі загальні функції державного управління, як регулювання, контроль і облік; правова форма діяльності органів публічної адміністрації; правовий режим; адміністративна послуга; правовий інститут; засіб контролю; адміністративна процедура; адміністративне провадження.

Ключові слова: юридичні особи, державна реєстрація, суб'єкти державної реєстрації, реєстраційна процедура, реєстраційне провадження, децентралізація, дерегуляція.

Кисіль А.С.,

студент 2-го року
навчання ОР
«Магістр» денної
форми навчання
за спеціальністю
«Legal practice»
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка

Зміни, що відбуваються сьогодні в Україні — соціально-економічні перетворення, демократизація всіх сфер суспільного життя, формування правової держави — демонструють поступове впровадження «людиноцентристської» ідеології [1, с. 57], спричинюють виникнення нових правовідносин між органами публічної адміністрації та приватними особами, пов'язані з реалізацією їхніх прав, свобод і законних інтересів, які потребують якісно нової системи правового регулювання. Важлива роль у механізмі правового регулювання суспільних відносин належить державній реєстрації юридичних осіб. Євроінтеграційний курс України, адаптація світового досвіду державного регулювання підприємництва стимулюють подальше вдосконалення системи державної реєстрації, спричинюють поступову децентралізацію управлінських функцій державних реєстраційних органів і, з іншого боку, потребують здійснення цілеспрямованих адміністративно-правових наукових досліджень теоретичних, правових і прикладних проблем в означеній сфері, направлення рекомендацій для покращення їх реалізації.

Теоретичними засадами дослідження є праці таких учених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, Ю. В. Ващенко, Є. С. Герасименко, І. П. Голосніченко, І. С. Гриценко, П. В. Діхтієвський, Л. В. Коваль, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, О. С. Лагода, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька, В. П. Тимошук, А. М. Школик та інші.

Щодо спеціальних адміністративно-правових досліджень у сфері державної реєстрації, то їх аналіз дає підстави умовно розрізняти серед них праці: а) загального характеру — зокрема дослідження реєстраційного провадження в діяльності органів влади, правового статусу реєстраційних органів (М. П. Гурковський, О. А. Качура, Д. В. Мовчан, С. С. Савченко, А. В. Солонар, В. О. Спасенко та інші); б) галузево-предметного характеру — присвячені вивченню реєстрації фізичних та юридичних осіб (Н. А. Борисенко, О. Ю. Волкович, Н. В. Галіцина, Т. В. Мехтієва, К. В. Ростовська, С. С. Саїв, О. А. Шершньова, О. Г. Юшкевич та інші); державної реєстрації нерухомого майна (Я. Є. Барц, А. А. Герц, С. В. Гринько, В. І. Крат, В. І. Курило, М. Г. Лихогруд, О. О. Нігрєєва, С. С. Овчарук, О. О. Піфко, Я. О. Пономарьова, М. В. Теличко, С. П. Хіміч та інші); реєстрації транспортних засобів (В. В. Степаненко), системи правочинів, що підлягають державній реєстрації (М. О. Цуріков); інформаційних аспектів процедур державної реєстрації (В. М. Брижко, А. І. Марущак, Н. А. Савінова, Є. Д. Скулиш, В. С. Цимбалюк та інші).

Визнаючи вагому наукову та практичну цінність праць цих та інших

авторів, варто зауважити, що адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб не було предметом комплексного аналізу, що свідчить про актуальність обраної тематики дослідження.

Відомо, що питання про галузеву належність державної реєстрації юридичних осіб і досі залишається дискусійним у юридичній літературі. Зокрема, вчені-цивілісти вважають державну реєстрацію юридичних осіб інститутом цивільного права, оскільки Цивільний кодекс закріплює загальні норми щодо реєстрації юридичних осіб [2, с. 34]. На нашу думку, така позиція є доволі спірною, адже означені норми встановлені законодавцем у Цивільному кодексі задля вирішення питання про момент виникнення, зміни та припинення юридичною особою цивільної правосуб'єктності, яка необхідна для участі у майнових та особистих немайнових відносинах, пов'язаних із ними. Разом з тим такими відносинами не вичерпується все різноманіття правових відносин, учасниками яких можуть бути чи є юридичні особи.

Представники науки господарського права відносять державну реєстрацію суб'єктів господарської діяльності до правових інститутів господарського права, оскільки, на їхню думку: це відносини організаційні за своєю суттю, характеризуються наявністю зобов'язувальних приписів державних реєстраторів; це відносини юридично не рівних суб'єктів, стосовно яких застосовується метод влади й підпорядкування; ці відносини публічні, оскільки державні

реєстратори є посадовими особами, уповноваженими державою на здійснення функцій державної реєстрації; основним методом регулювання суспільних відносин у сфері державної реєстрації юридичних осіб є імперативний метод, що означає широке використання імперативних приписів [3]. З цього приводу хотілося б зазначити, що децентралізація (передання прав щодо вчинення реєстраційних дій органам місцевого самоврядування) та дерегуляція (спрощення процедури і збільшення суб'єктів реєстрації), які на сьогодні відбуваються у сфері державної реєстрації юридичних осіб, дають підстави не погодитись із багатьма з наведених аргументів, а отже вважати позицію представників науки господарського права доволі дискусійною. Крім того, суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державної реєстрації, є адміністративно-правовими, зважаючи на їх суб'єктний склад; порядок її здійснення регулюється нормами адміністративного права; державна реєстрація за змістом є процедурою прийняття адміністративних актів, що має чітко визначену мету.

У науковій літературі також існує підхід, за яким державна реєстрація юридичних осіб є інститутом реєстраційного права — комплексної галузі права, що регулює всі процедури реєстрації [4]. Ми вважаємо, що з виокремленням певної сукупності правових норм, які регулюють певну сферу однорідних суспільних відносин, в окрему галузь права завжди постає питання про її предмет і метод. Очевидним у зв'язку з цим є той факт,

що відносини державної реєстрації є складовою предмета адміністративного права та регулюються його методами.

Учені-адміністративісти державну реєстрацію юридичних осіб відносять до неюрисдикційних адміністративних проваджень, вважаючи, що специфіка сфери виконавчо-розпорядчої діяльності, правове положення, методи й засоби правової регламентації, які використовуються органами реєстраційної діяльності, і визначають адміністративно-правову природу й сутність державної реєстрації юридичних осіб [5].

При цьому в науці адміністративного права не сформувалось єдиного підходу щодо дефініції поняття «державна реєстрація». Наприклад, Ю. М. Козлов під цим терміном розуміє акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів [6]. Д. М. Бахрах тлумачить реєстрацію як перевірку законності фактів, їх офіційне визнання й подальший облік [7]. С. О. Бородовський та Н. О. Бородовська під державною реєстрацією розуміють «вчинення легальних дій компетентним органом щодо визначеного нормативним актом юридичного факту або одного з його елементів» [8].

Немає єдності думок серед учених-адміністративістів не тільки щодо визначення поняття «державна реєстрація», а й його сутності. У зв'язку з цим державна реєстрація розглядається як спосіб державного регулювання суспільних відносин; функція державного управління, що доповнює й конкретизує такі загальні функції державного управління, як регулювання,

контроль і облік [9, с. 7]; крізь призму таких форм і методів державного управління, як правовий режим, адміністративна послуга, правовий інститут, засіб контролю, адміністративна процедура, адміністративне провадження [10]. Зокрема, С. В. Ківалов визнає державну реєстрацію як *правовою* (вчинення юридично значимих дій), *так і неправовою формою державного управління* (здійснення матеріально-технічних операцій) [11]. На думку О. В. Шмалій, державна реєстрація — одна з форм державного управління, що реалізується за допомогою певних *адміністративно-правових методів* [12]. В. В. Степаненко, характеризуючи форми державної реєстрації, легалізацію відносить до *методів управлінського впливу*, а облік — до методів організації роботи апарату управління [13]. Водночас методи державного управління є структурним елементом правових режимів, що, у свою чергу, зумовлює розкриття державної реєстрації з позицій динаміки — як процесу реалізації правових норм у межах обліково-легалізаційних *адміністративно-правових режимів* [14].

У межах інституту *адміністративних послуг* державну реєстрацію розглядають М. П. Гурковський, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, О. Г. Юшкевич та інші дослідники. Важливим критерієм класифікації адміністративних послуг, на їх переконання, є зміст адміністративної діяльності з надання таких адміністративних послуг, як реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, легалізація, встановлення статусу тощо [15].

Розглядаючи державну реєстрацію з інституційної точки зору, М. П. Гурковський, О. М. Добров, Т. В. Мехтієва, Ю. М. Мільшин, В. О. Спасенко та інші переконані, що реєстрація є одним із правових *інститутів адміністративного права*, яким забезпечується фіксація фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності й надання їм законного статусу, в результаті чого настають юридичні наслідки [16].

Як *засіб контролю* державна реєстрація розглядається у працях В. С. Шестака, О. Б. Кравченка, О. І. Рябка та інших. Зокрема, В. С. Шестак зазначає, що контрольній діяльності притаманні передбачені законодавством певні правові засоби досягнення поставлених перед нею цілей. Залежно від обсягу опосередкування стадій контролю вчений розрізняє такі засоби контролю: спеціалізовані, спеціальні і комплексні, до яких і належить реєстрація [17]. О. І. Рябко відносить державну реєстрацію до найпоширеніших універсальних засобів контролю поряд із перевіркою, ревізією, інвентаризацією, сертифікацією, декларуванням, обліком, звітністю тощо [18].

Як *адміністративна процедура* державна реєстрація розглядається у працях Н. В. Галіциної [19], А. А. Довгополика [20], О. А. Качури [21, с. 25], І. М. Лазарева [22], Д. В. Мовчана [23], А. В. Середи [24, с. 98], С. С. Савченка [25, с. 4, 7] та інші. Аналіз їхніх праць дає підстави зробити висновок про те, що реєстраційні адміністративні процедури характеризуються

такими ознаками: це діяльність органів публічної адміністрації (чи органів виконавчої влади), врегульована адміністративно-процесуальними (чи адміністративно-правовими) нормами, щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ про застосування (підтвердження, офіційне визнання) певних юридичних фактів через вчинення процесуальних дій, внесення записів до державних реєстрів і видачу підтверджувальних документів.

Деякі вчені-адміністративісти М. П. Гурковський [26, с. 164], Д. В. Мовчан [27, с. 7–8, 13], О. В. Кузьменко [28, с. 353; 29, с. 92; 30], А. В. Солонар [31], В. В. Степаненко [32, с. 12], С. В. Форостяна [33, с. 13], О. Г. Юшкевич [34] та інші переконані, що державна реєстрація є різновидом *адміністративних проваджень*, якому, як адміністративно-процедурній діяльності, властиві риси, характерні для адміністративного процесу в цілому, а також певні особливості, обумовлені його метою, завданнями, суб'єктним складом (заявник і державний реєстратор), стадіями тощо.

Отже, наведений нами короткий виклад наукових позицій щодо сутності державної реєстрації як предмета адміністративно-правового регулювання свідчить про багатогранність цього поняття. Державна реєстрація, на нашу думку, може розглядатися як спосіб державного регулювання суспільних відносин; функція державного управління, що доповнює й конкретизує такі загальні функції державного управління, як регулювання, контроль і облік; як правова форма діяльності органів публічної

адміністрації; правовий режим; адміністративна послуга; правовий інститут; засіб контролю залежно від мети та наукових інтересів дослідника.

Разом з тим, при характеризуючи державну реєстрацію в наукових працях доволі часто ототожнюють як синоніми поняття «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», що не сприяє забезпеченню термінологічної єдності як у науці адміністративного права, так і на практиці. Наукова дискусія щодо сутнісного наповнення означених термінів триває впродовж понад 18 років — з моменту напрацювання проектів Адміністративно-процедурного кодексу, які лишилися не прийнятими, а з 2015 р. — проекту Закону про адміністративну процедуру. У загальному вигляді визначення поняття «адміністративна процедура», подане в проекті Закону про процедуру і проектах Адміністративно-процедурного кодексу, збігається і тлумачиться як визначений законодавством порядок адміністративного провадження. При цьому адміністративне провадження — це сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і в необхідних випадках виконанням прийнятого адміністративного акта [35, підпункт 1), 2) пункт 1 статті 2].

Вітчизняний підхід до розуміння адміністративної процедури та адміністративного провадження має свої аналоги в законодавчих актах держав — членів ЄС — ФРН [36, с. 85; 38],

Іспанії [37], Франції [38, с. 279], Італії та ін.

Отже, наукова позиція, закладена в проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру», є найбільш плідною з точки зору термінологічної вираженості й дає змогу зробити висновок про те, що *процедура державної реєстрації юридичних осіб* — це визначений законодавчими актами порядок, модель провадження з реєстрації юридичних осіб. Відповідно *провадження з державної реєстрації юридичних осіб* — це сукупність процедурних дій, послідовно вчинених уповноваженими суб'єктами, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення індивідуально-конкретної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта. Отже, поняття адміністративної процедури й адміністративного провадження не є тотожними, синонімічними, а їх співвідношення можна охарактеризувати через філософські категорії загального і конкретного.

Для уточнення запропонованих визначень звернемось до законодавчої дефініції «державної реєстрації». Проведений нами аналіз статті 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» (далі — Закон) [39] дає можливість виділити такі ознаки державної реєстрації юридичних осіб: 1) засвідчення державою фактів створення або припинення юридичної особи, зміни відомостей про неї у відповідному державному реєстрі; 2) вчинення інших реєстраційних дій; 3) внесення записів до відповідних державних реєстрів.

Враховуючи викладене, а також той факт, що державну реєстрацію юридичних осіб відповідно до статей 1, 5 Закону здійснюють Міністерство юстиції України, його територіальні органи та інші суб'єкти державної реєстрації (виконавчі органи сільських, селищних та міських рад — у разі прийняття відповідною радою такого рішення, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти) можна запропонувати таке уточнене визначення поняття «адміністративна процедура державної реєстрації юридичних осіб» як регламентований адміністративним законодавством порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ про державну реєстрацію юридичних осіб. Відповідно «провадження з державної реєстрації юридичних осіб» — це сукупність процедурних дій, послідовно вчинених уповноваженими суб'єктами, і прийнятих процедурних рішень щодо розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи про засвідчення фактів створення або припинення юридичної особи, зміни відомостей про неї у відповідному державному реєстрі, що завершується внесенням відповідних записів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині

- українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 11. — С. 57–70.
2. Квасніцька О. Державна реєстрація суб'єктів господарювання як інститут господарського права / О. Квасніцька // Юридический вестник. — 2007. — № 3. — С. 34–38.
3. Щербина В. С. Господарське право України : навч. посіб. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 32 ; Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. В. К. Макутова. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 13.
4. Кирсанов А. Р. Регистрационное право-формирующаяся отрасль современного российского права / А. Р. Кирсанов // Бюлетень Министерства юстиции Российской Федерации. — 2001. — № 11. — С. 61.
5. Адміністративне право України: Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина. — К. : Юрид. думка, 2004. — С. 500.
6. Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Юрист, 2002. — 699 с.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. М. : Норма, 2000. — 640 с.
8. Бородовський С. О. Окремі питання державної реєстрації договору в цивільному праві України [Електронний ресурс] / С. О. Бородовський, Н. О. Бородовська // Актуальні питання цивільного та господарського права. — 2008. — № 1. — Режим доступу : <http://www.journal.yurpayintel.com.ua/2008/1/article01/>.
9. Савченко С. С. Реєстраційні процедури в діяльності органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. С. Савченко. — К., 2012. — 18 с.
10. Степаненко В. В. Поняття та правова природа державної реєстрації / В. В. Степаненко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2011. — № 3 (46). — С. 136–141.
11. Административное право Украины : учеб. / под общ. ред. С. В. Кивалова. — Х. : Одиссей, 2004. — 880 с.
12. Шмалый О. В. Регистрация как форма государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / О. В. Шмалый. — Ростов н/Д, 2004. — 186 с.
13. Степаненко В. В. Поняття та правова природа державної реєстрації / В. В. Степаненко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2011. — № 3 (46). — С. 136–141.
14. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд-во Тихомиров Ю. А., 2001. — 652 с. ; Ростовська К. В. Адміністративно-правові режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К. В. Ростовська. — Дніпропетровськ, 2011. — 20 с.
15. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт. упоряд. В. П. Тимошук]. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
16. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. П. Гурковський. — Л., 2010. — 16 с. ; Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. — Х. : Право,

2009. — 584 с. ; Мехтієва Т. В. Адміністративно-правове забезпечення сфери реєстрації фізичних осіб : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т. В. Мехтієва. — К., 2011. — 20 с. ; Мильшин Ю. Н. Лицензирование как административно-правовой институт : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю. Н. Мильшин. — Саратов, 1999. — 165 с.

17. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. С. Шестак. — Х., 2002. — 18 с.

18. Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы: вопросы теории: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. И. Рябко. — М., 1995. — 22 с.

19. Галіцина Н. В. Припинення суб'єктів господарювання як адміністративна процедура // Н. В. Галіцина // ЗНУ : зб. наук. пр. — 2010. — № 4. — С. 98–102. — (Серія «Юридичні науки»).

20. Довгополик А. А. Державна реєстрація кредитних спілок України як адміністративна процедура // Вісник запорізького національного університету. — 2010. — № 2. — С. 93–98.

21. Качура О. А. Адміністративні процедури державної реєстрації: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. А. Качура. — К., 2016. — 242 с.

22. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / И. М. Лазарев. — М., 2002. — 20 с.

23. Мовчан Д. В. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно як ад-

міністративна процедура / Д. В. Мовчан // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. : вип. 93. — Х. : 2008. — С. 126–130.

24. Серєда А. В. Атестація наукових кадрів як адміністративна процедура / А. В. Серєда // Наука і правоохорона. — 2013. — № 3. — С. 96–99.

25. Савченко С. С. Реєстраційні процедури в діяльності органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. С. Савченко. — К., 2012. — 18 с.

26. Гурковський М. П. Зміст та особливості реєстраційного провадження / М. П. Гурковський // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. пр. / [ред. кол. : О. В. Негодченко (гол.), К. В. Антонов, І. Г. Богатирьов та ін.]. — 2008. — № 4 (40). — С. 163–172.

27. Мовчан Д. В. Реєстраційне провадження в діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д. В. Мовчан. — Х., 2013. — 21 с.

28. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Кузьменко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2006. — 402 с.

29. Кузьменко О. В. Гносеологічна природа реєстраційного провадження [Електронний ресурс] / О. В. Кузьменко // Форум права : наук. журн. / [ред. колегія : О. П. Рябченко (голов. ред.), І. В. Возуля (відп. секретар), В. С. Венедіктов та ін.]. — 2006. — № 2. — С. 92. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2006_2_14.pdf.

30. Кузьменко О. В. Природа реєстраційного провадження [Електронний ресурс] / О. В. Кузьменко // Вісник Академії митної служби України. — 2009. —

№ 1. — (Серія «Право»). — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsup_2009_1_13.pdf.

31. Солонар А. В. Реєстраційне провадження : поняття, ознаки, види / А. В. Солонар // Актуальні проблеми правової системи України : матер. наук.-теорет. конф. викладачів, аспірантів та студентів юридичного факультету (м. Суми, 11 трав. 2012 р.) / [ред. колегія : А. М. Куліш, М. М. Бурбика, М. І. Логвиненко та ін.]. — Суми : Сумський держ. ун-т, 2012. — С. 105–106.

32. Степаненко В. В. Реєстраційні провадження в діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Степаненко ; Нац. ун-т «Львів. політехніка». — Львів, 2013. — 22 с.

33. Форостяна С. В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Форостяна ; Держ. НДІ Мін-ва внутр. справ України. — К., 2012. — 19 с.

34. Юшкевич О. Г. Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців : дис. ... канд.

юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. Г. Юшкевич ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 230 с.

35. Про адміністративну процедуру [Електронний ресурс] : Проект Закону України станом на 1 жовт. 2016 р. — Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/file/46274>.

36. Штелькенс П. Юрисдикція адміністративних судів, їх структура і склад / Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матеріалів / Пауль Штелькенс. — К. : Нім. фонд міжнар. прав. співробітництва, 2006. — С. 85.

37. José Vida Fernández. El procedimiento Administrativo: Concepto, Régimen Jurídico y Elementos [Електронний ресурс] / José Vida Fernández. — Режим доступу : <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Lec-cion-6.pdf/view>.

38. Административное право зарубежных стран : учеб. / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной. — М. : Спарк, 2003. — С. 405.

39. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань [Електронний ресурс] : Закон України від 15 трав. 2003 р. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

Кисель А. С. Административно-правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц.

В статье анализируются вопросы отраслевой принадлежности государственной регистрации юридических лиц. Доказывается, что специфика сферы исполнительно-распорядительной деятельности, правовой статус, методы и средства правовой регламентации, которые используются субъектами государственной регистрации, определяют административно-правовую природу и сущность государственной регистрации юридических лиц. Обосновывается положение о том, что в связи с многогранностью понятия государственная

регистрация юридических лиц может рассматриваться как способ государственного регулирования общественных отношений; функция государственного управления, дополняющая и конкретизирующая такие общие функции государственного управления, как регулирование, контроль и учет; правовая форма деятельности органов публичной администрации; правовой режим; административная услуга; правовой институт; средство контроля; административная процедура; административное производство.

Ключевые слова: юридические лица, государственная регистрация, субъекты государственной регистрации, регистрационная процедура, регистрационное производство, децентрализация, дерегуляция.

Kysil A. S. Legal administrative regulation of state registration of legal entities.

The issue of sectoral affiliation of state registration of legal entities is analyzed in this article. It's proved that specific features of executive activity, legal status, methods and means of legal regulation that subjects of state registration use, define legal administrative nature and of state registration of legal entities. The thesis that due to the versatility of the notion, state registration of legal entities can be considered as a method of state regulation of social relations is justified; governance function that complements and specifies such common functions of governance as regulation, control and accounting; the legal form of the public administration; legal regime; administrative service; legal institute; means of control; administrative procedure; administrative proceedings. However, when describing the state registration in scientific papers there is quite widespread identification of concepts or synonymous use of «administrative procedure» and «administrative proceedings» that is not conducive to ensuring terminological unity both in science of administrative law and in practice.

Turning to the draft law «On administrative procedures», the administrative procedure is defined as the legislative order of administrative proceedings; administrative proceedings — as a set of procedural actions consistently committed by an administrative authority, and adopted procedural decisions of consideration and resolution of administrative affairs, followed by the adoption and, where appropriate, execution of administrative act. The national approach to understanding of the administrative procedures and administrative proceedings has its counterparts in the legislation of the Member States.

The analysis of scientific positions and legislative drafting allows to make a conclusion that the procedure of state registration of legal entities — is defined by the legislation order; model proceedings for registration of legal entities. Accordingly, the proceedings of state registration of legal entities — is a set of procedural actions committed consistently by authorized entities and made procedural decisions on review and resolving of specific individual cases, followed by an administrative act. Thus, the concept of administrative procedures and administrative proceedings are not identical, synonymous, and their value can be described through the philosophical categories of general and specific.

Key words: legal entities, state registration, subjects of state registration, registration procedure, registration proceedings, decentralisation, deregulation.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ВИБОРУ ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРА НА УМОВАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті досліджуються особливості правового регулювання ДПП у країнах ЄС на прикладі Польщі. Проводиться порівняльний аналіз процедури вибору приватного партнера та передання йому об'єктів публічної власності на умовах ДПП. На основі позитивного досвіду розвитку ДПП у Польщі розробляються пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері ДПП.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, правове регулювання, землекористування, європейське законодавство, національне законодавство у сфері ДПП.

Марія Бахуринська,

канд. юрид. наук,
доцент, доцент
кафедри земельного
та аграрного права
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Постановка проблеми. Участь держави в економіці завжди мала свої особливості, головною з яких є пріоритет реалізації публічної функції над метою отримання прибутку. При цьому одноосібне управління державою, окремими підприємствами та цілими галузями економіки довело свою неефективність, крім того, постійною проблемою є брак фінансових ресурсів. Однією з проблем економічного розвитку України є незадовільний стан інфраструктурного забезпечення. «Стратегія сталого розвитку Україна 2020» серед напрямів реформування за вектором розвитку визначила реформи і в інфраструктурній сфері, зокрема на транспорті, в телекомунікації, житлово-комунальній сфері. Незважаючи на позитивний досвід багатьох країн, зокрема країн Європейського Союзу, механізми державного приватного партнерства (далі — ДПП) значного поширення в Україні не набули.

Метою статті є дослідження особливостей правового регулювання ДПП у країнах ЄС на прикладі Польщі. Проводиться порівняльний аналіз процедури вибору приватного партнера та передання йому об'єктів публічної власності на умовах ДПП. На базі позитивного досвіду розвитку ДПП у Польщі розробляються пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері ДПП.

Особливості землекористування у сфері ДПП розглядають у своїх дослідженнях О. М. Вінник,

А. М. Мірошніченко, В. І. Семчик, В. В. Носік та інші. Проблема розвитку ДПП приділяється значна увага в сучасних наукових публікаціях, серед яких варто відмітити праці таких учених, як В. М. Вакуленко, І. В. Запатрін, К. В. Павлюк, О. Ю. Самойлів та інші.

Виклад основного матеріалу.

Аналіз наукових публікацій показав, що міжнародна передова практика постійно уточнює концепцію ДПП завдяки зусиллям міжнародних інституцій, таких як Європейська комісія або Комісія ООН з міжнародного торгового права (далі — «UNCITRAL»).

Визначення ДПП, дане Європейською комісією в «Зеленій книзі щодо державно-приватних партнерств та законодавства співтовариства у сфері державних контрактів та концесій» [1] (далі — «Зелена книга ЄС щодо ДПП»), опублікованій в 2004 році, подає ДПП як різноманітні «форми співпраці між органами державної влади та діловим співтовариством, метою якої є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування інфраструктури чи надання послуг».

Зелена книга ЄС щодо ДПП налічує чотири елементи, які зазвичай характеризують ДПП:

1) відносно довга тривалість відносин, які передбачають співпрацю між державним партнером і приватним партнером з різноманітних аспектів запланованого проекту;

2) метод фінансування проекту, частково за рахунок приватного сектору, а частково за рахунок комплексних домовленостей між різноманітними суб'єктами. Незважаючи на це,

в окремих випадках можливе залучення державних коштів, причому у великих розмірах;

3) важлива роль організації-експлуатанта, яка бере участь на різноманітних стадіях проекту (проекткування, завершення, впровадження, фінансування). Державний партнер переважно концентрується на визначенні цілей, яких необхідно досягти стосовно публічного інтересу, якості наданих послуг та політики ціноутворення, а також відповідає за моніторинг за досягнення цих цілей;

4) розподіл ризиків між державним партнером та приватним партнером, до якого переходять ризики, які зазвичай бере на себе державний партнер. Однак ДПП не означає, що приватний партнер обов'язково бере на себе всі ризики або навіть левову частку ризиків, пов'язаних із проектом. Конкретний розподіл ризиків визначається в кожному окремому випадку відповідно до здатності сторін контролювати ризик та впоратись із ним.

Відповідно до «Зеленої книги ЄС щодо ДПП» власне ДПП регулюються не законодавством ЄС, а загальними принципами Договору ЄС та/або правилами ЄС щодо державних контрактів та концесій.

У своєму Повідомленні про державно-приватне партнерство та законодавство Співтовариств про державні закупівлі і концесії, оприлюдненому в 2005 році, Європейська комісія підтвердила, що не існує потреби у спеціальному законодавстві щодо ДПП на рівні ЄС, оскільки вона вважає, що ДПП має регулюватись законодавством ЄС щодо державних контрактів або щодо концесій.

Відповідно до загальних принципів Договору ЄС контракти про державну закупівлю робіт, товарів чи послуг та питання концесії на даний момент регулюються Директивою 2014/24/Є [2], Директивою 2014/23/ЄС [3] та Директивою 2014/25/ЄС [4]. При цьому стосовно концесій «Зелена книга ЄС щодо ДПП» зазначає: «...до правил, які регулюють надання концесій на надання послуг застосовуються, з огляду на посилення, принципи, зазначені в статтях 43 та 49 Договору, зокрема, принципи прозорості, рівного ставлення, пропорційності та взаємного визнання» [5].

Директиви ЄС з питань здійснення державних закупівель та концесії поширюють свою сферу дії на всі органи державної влади і підприємства, а також на певні приватні та комунальні підприємства, що мають спеціальні привілеї, покладаючи обов'язок на державні підприємства укладати більші контракти через конкурентні та прозорі процедури, засновані на об'єктивних критеріях, встановлених заздалегідь. З такою метою Директиви містять правила щодо: вимог до опублікування, різних конкурентних процедур, які використовуються для різних видів контрактів, та вимоги стосовно типів критеріїв і специфікацій, які мають використовуватись під час здійснення державних закупівель.

Детальні правила Директив заздалегідь застосовуються в межах і вище спеціально встановлених директивами меж. Національне законодавство країн ЄС застосовується, якщо договори у сфері ДПП виконуються

нижче порогових значень до менших контрактів і, крім того, кожна держава – член ЄС має свою національну систему законодавства у сфері ДПП, що поєднує національні правила з вимогами Директив ЄС.

Розвиток ДПП у Польщі почався з узагальнення досвіду країн ЄС стосовно державного партнерства й визначення єдиних термінів і правових рамок концесійного законодавства Польщі. У 2003 році були прийняті Правила для успішного державно-приватного партнерства, що узагальнює положення Керівництва ООН UNCITRAL, адаптоване до законодавства Європейського Союзу. «Зелена книга державно-приватного партнерства», прийнята у 2004 році, узагальнила положення попередніх документів відносно різноманітних директив ЄС та досвіду країн, що входять до складу європейської спільноти [6].

Після адаптації польського законодавства у сфері ДПП до документів і директив Європейського союзу були прийняті базові законодавчі акти, що регулюють питання ДПП, зокрема Закон від 19 грудня 2008 року про державно-приватне партнерство та Закон від 9 січня 2009 року про концесії на роботи або послуги.

Вказані законодавчі акти визначили принципи співпраці державного органу та приватного партнера в рамках ДПП, мета якої — спільне здійснення проекту, заснованого на поділі завдань і ризиків між державним органом і приватним партнером. Правове регулювання питань ДПП здійснюється й іншими нормативно-правовими актами (Законом від 29

січня 2004 р. про державні закупівлі, що визначає правила і процедури для державних закупівель, правового захисту, контролю державних закупівель та закупівель компетентними органами; Законом від 20 грудня 1996 р. про муніципальні органи, що встановлює принципи і форми муніципальних органів місцевого самоврядування, що стосується виконання ними завдань, з метою задоволення колективних потреб місцевого співтовариства; Законом від 27 жовтня 1994 р. про платні автомагістралі і республіканський дорожній фонд, що визначає умови для підготовки будівництва, фінансування будівництва, правил проведення тендерних процедур для будівництва та експлуатації або тільки експлуатації платних автодоріг, принципи укладання угод з будівництва та експлуатації, а також визначає компетентні органи в цих питаннях; Законом від 21 серпня 1997 р. з управління нерухомістю, що встановлює правила: управління нерухомого майна, що належить до державної скарбниці або місцевим органам влади, поділу майна та його консолідації; правила експропріації та повернення відчуженого майна; встановлює частку у витратах будівництва об'єктів технічної інфраструктури; оцінювання нерухомості та професійної діяльності, метою якої є управління нерухомим майном).

При цьому законодавство України має істотні відмінності від законодавчої бази країн ЄС стосовно державно-приватного партнерства і є занадто зарегульованим. Саме тому одним із напрямів удосконалення вітчизняного

законодавства має бути імплементація міжнародного та європейського законодавства. Зокрема доцільно адаптувати українське законодавство до вимог Керівництва з державно-приватного партнерства UNCITRAL ООН та «Зеленої книги з державно-приватного партнерства Європейської комісії».

Недоліком українського законодавства є покладення повноважень з прийняття ключових рішень у сфері ДПП на Кабінет Міністрів України, тоді як у Польщі у більшості випадків на ці органи покладена лише контрольна функція і визначення загальних правил, а всі рішення стосовно конкретних проектів приймає публічний партнер — ініціатор угоди про державно-приватне партнерство, яким відповідно до досвіду Польщі можуть бути майже всі існуючі форми громадської власності, в тому числі і підприємства державної або комунальної власності, якщо партнерство з приватною сферою має істотні переваги під час реалізації тих чи інших проектів. Винятком, як правило, є проекти у сфері державної безпеки та оборони. Разом з тим винятковий перелік державних партнерів у п. 1 ст. 1 Закону «Про державно-приватне партнерство в Україні» [7], що виключає участь державних та комунальних підприємств, як публічних партнерів, значно обмежує можливості розвитку ДПП в Україні.

Ще однією з відмінностей українського та польського законодавства є різні сфери застосування ДПП. У Польщі вони значно ширші. До проектів ДПП можуть належати будь-які

угоди між державним партнером, що пов'язані з будівництвом або реконструкцією об'єктів; наданням послуг; виконанням робіт. В Україні ж закон визначає конкретні сфери застосування ДПП, що значно обмежує можливості застосування проектів в інших сферах громадського сектору, які потребують інвестицій від приватних партнерів. У даному разі доцільно застосувати польський досвід, коли до сфери державно-приватного партнерства належать усі суб'єкти громадського сектору, що мають значну частину суспільного фінансування.

Потребують розширення також форми державного партнерства, якими відповідно до законодавства України можуть бути концесія та спільна діяльність, тоді як міжнародні норми розглядають значно більше можливостей партнерства, наприклад, створення нового акціонерного підприємства для реалізації суспільно значимих проектів.

Є ще ряд інших норм, що значно звужують застосування в Україні механізмів ДПП. Зокрема, ст. 6 Закону України «Про державно-приватне партнерство» передбачає для приватного партнера необхідність застосування правил державних закупівель, в той час як конкурентні механізми вже були використані при визначенні приватного партнера в проекті ДПП. Згідно з польським досвідом після проведення конкурсу з вибору приватного партнера вся відповідальність за реалізацію проекту державно-приватного партнерства, в тому числі за процедуру закупівлі необхідних матеріалів або вибір субпідрядників лежить уже на

приватному партнері. Нереалізований в Україні світовий досвід, щодо можливості передання об'єктів ДПП у власність приватного партнера після завершення проекту ДПП.

Окремої уваги заслуговує особливість надання й використання земельних ділянок, необхідних для реалізації проектів ДПП. Світовий досвід вказує на те, що коли новий об'єкт інфраструктури передбачається побудувати на земельній ділянці, яка перебуває у публічній власності (тобто на ділянці, що належить організації-замовнику чи іншому публічному органу) або коли мова йде про модернізацію чи реконструкцію вже існуючого об'єкта інфраструктури, надання такої ділянки або об'єкта в розпорядження концесіонера зазвичай здійснюватиметься його власником. Організація-замовник зазвичай бере на себе відповідальність за надання земельної ділянки, необхідної для реалізації проекту, з тим щоб уникнути зайвих затримок або збільшення проектних витрат у результаті придбання землі. Організація-замовник може купити необхідну земельну ділянку біля її власників або, якщо це необхідно, придбати її у примусовому порядку.

Процедура, за допомогою якої приватна власність у примусовому порядку набувається урядом із виплатою власникам належної компенсації і яка в національних правових системах описується за допомогою різних технічних термінів, таких як «експропріація», сьогодні Керівництвом називається «придбанням у примусовому порядку». У країнах, де законодавство передбачає кілька видів

процедур для придбання у примусовому порядку, буде, можливо, доцільно уповноважити компетентні публічні органи здійснювати всі придбання, необхідні для потреб проєктів у галузі інфраструктури, що фінансуються з приватних джерел, відповідно з найефективнішою з цих процедур, наприклад за допомогою спеціальних процедур, які в ряді країн застосовуються через настійні потреби публічного характеру.

Повноваженнями на придбання власності у примусовому порядку зазвичай наділяється уряд, проте законодавство низки країн також дозволяє операторам інфраструктури або постачальникам загальнодоступних послуг (наприклад, залізничним компаніям, установам, що відповідають за енергопостачання, або телефонним компаніям) виконувати певні дії з метою примусового придбання приватної власності, яка потрібна для надання або розширення надання їх послуг населенню. Практика цих країн показала, що особливо у випадках, коли рішення про виплату компенсації власникам майна вноситься з допомогою судових процедур, доцільно делегувати концесіонеру право виконувати певні дії, пов'язані з придбанням у примусовому порядку, зі збереженням за урядом відповідальності за вживання тих заходів, які згідно з відповідним законодавством розглядаються як необхідні умови для порушення процедур, спрямованих на придбання відповідної власності. У разі придбання земельна ділянка часто стає публічною власністю, хоча в ряді випадків законодавство

може дозволяти організації-замовникові й концесіонерові погоджувати інший порядок з урахуванням їх відповідних часток у витратах на придбання власності.

У тих випадках, коли для отримання доступу до будівельного майданчика або виконання будь-яких робіт чи обслуговування будь-яких об'єктів, необхідних для надання відповідної послуги, концесіонерові дається право на транзитний проїзд по території або через територію, що належить третій стороні (наприклад, для встановлення дорожніх знаків на прилеглих земельних ділянках; для встановлення щогл або ліній електропередачі на території, що належить третій стороні; для монтажу або обслуговування трансформаторного й релейного обладнання; для підрізування дерев, які заважають телефонним лініям і які стоять на суміжній території, або для укладання труб нафто-, газо- чи водопроводу), може виникнути необхідність у спеціальних механізмах.

Для позначення права використовувати власність іншої особи з конкретною метою або виконувати на його території певні роботи, як правило, застосовується термін «сервітут». Сервітути зазвичай потребують згоди власника майна, стосовно якого вони встановлюються, якщо тільки такі права не передбачені законом. Покладання на концесіонера відповідальності за отримання сервітутів безпосередньо від власників відповідної власності найчастіше не є достатньо оперативним або рентабельним рішенням. Замість цього такі сервітути в примусовому порядку

отримує уряд одночасно з придбанням ділянки для будівельного майданчика.

Вітчизняне законодавство теж передбачає обов'язок державного партнера надати приватному партнеру необхідну земельну ділянку. Відповідно до ч. 1–2 ст. 8 Закону України «Про державно-приватне партнерство» у разі якщо для здійснення державно-приватного партнерства необхідне користування земельною ділянкою, державний партнер передає приватному партнеру відповідно до Земельного кодексу України земельну ділянку, на якій міститься об'єкт державно-приватного партнерства, разом з об'єктом державно-приватного партнерства на строк, встановлений договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, чи забезпечує не пізніше дати набрання чинності договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, набуття приватним партнером права на користування земельними ділянками, наданими в установленому порядку для будівництва об'єкта державно-приватного партнерства. У всіх інших випадках державний партнер забезпечує надання на вимогу приватного партнера земельних ділянок, необхідних для виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, в порядку, встановленому законом та зазначеному в такому договорі.

Закріплюючи обов'язок державного партнера забезпечити надання земельної ділянки, закон не зазначає, на якій підставі буде передано вка-

зану земельну ділянку, тим більше, що ст. 94 Земельного кодексу України все ще передбачає можливість закріплення за концесіонером земельної ділянки на умовах оренди. Проблема вітчизняного законодавства полягає в тому, що земельна ділянка не визнається об'єктом правовіносин у сфері ДПП, тоді як міжнародне законодавство не передбачає окремого розділу стосовно земельних ділянок у зв'язку з тим, що за міжнародними нормами земельні ділянки відносять до об'єктів державно-приватного проекту і на них поширюються ті самі норми, що й на інші активи партнерської діяльності.

Позитивною властивістю останніх змін до ст. 8 Закону України «Про державно-приватне партнерство» є покладення на державного партнера обов'язку розробити та погодити проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок та іншу документацію із землеустрою, яка відповідно до законодавства вимагається для надання земельної ділянки в користування. Керівництво UNCITRAL рекомендує розширити цей перелік на всі необхідні для спільної діяльності дозволи і ліцензії. Крім того, рекомендується створити інституційні механізми для координації діяльності публічних органів, відповідальних за видачу та підтвердження ліцензій, дозволів або санкцій, необхідних для здійснення проектів у галузі інфраструктури, що фінансуються з приватних джерел, відповідно до законодавчих або нормативних вимог, що стосуються будівництва та експлуатації об'єктів інфраструктури відповідного типу.

З точки зору міжнародних норм пункт про можливість відшкодування приватним партнером витрат державного партнера на оформлення земельної документації є недоцільним і зменшує привабливість угод ДПП для приватного сектору. У більшості випадків витрати державного партнера на підготовку документації оцінюються як його внесок у спільний проект.

Пункт про необхідність звільнення приватним партнером наданої в користування земельної ділянки після припинення дії угоди про державно-приватне партнерство в перспективі може викликати юридичні казуси (наприклад, якщо в процесі спільної діяльності на ділянці були збудовані певні об'єкти). Тому доцільно вдосконалити норми Закону, що стосуються загального розподілу активів після завершення дії угоди про ДПП відповідно до рекомендацій Керівництва UNCITRAL.

Проведений порівняльний аналіз законодавства України та Польщі в розрізі міжнародних актів, що регулюють питання ДПП, свідчить про необхідність адаптації законодавства України в цій сфері до стандартів ЄС. Крім того, обов'язково треба враховувати досвід окремих країн ЄС у практичній реалізації механізмів ДПП у межах окремої країни. Це не лише підвищить ефективність застосування механізмів ДПП в Україні, а й забезпечить залучення значних обсягів іноземних інвестицій за рахунок міжнародних фінансових інституцій, діяльність яких потребує застосування міжнародних стандартів у сфері ДПП.

Список використаних джерел:

1. Зелена книга щодо державно-приватних партнерств та законодавства співтовариства у сфері державних контрактів та концесій [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/file/32428.doc>.

2. Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС // Офіційний Вісник ЄС. — 2014. — L 94, 28 берез.

3. Директива 2014/23/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 року про укладання договорів концесії // Офіційний Вісник ЄС. — 2014. — L 94, 28 берез.

4. Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг, яка скасовує Директиву 2004/17/ЄС [Електронний ресурс] // Офіційний Вісник ЄС. — 2014. — L 94, 28 берез. — Режим доступу : http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=53691.

5. Зелена книга Європейської Комісії щодо Державно-приватного партнерства та Закон співдружності про державні контракти і концесії, СОМ (2004)327final,30.4.2004.

6. Вивчення оптимальних моделей державно-приватного партнерства для промислових парків в Яворові і Новому Роздолі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.institute.lviv.ua/doc/02ppp.pdf.

7. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

Бахуринская М. Сравнительный анализ правового регулирования процедуры выбора частного партнера в условиях государственно-частного партнерства

В статье исследуются особенности правового регулирования государственно-частного партнерства в странах Европейского Союза на примере Польши. Производится сравнительный анализ процедуры выбора частного партнера и передачи ему объектов публичной собственности на условиях государственно-частного партнерства. На основе положительного опыта развития государственно-частного партнерства в Польше разрабатываются предложения усовершенствования законодательства Украины в сфере государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, правовое регулирование, землепользование, европейское законодательство, национальное законодательство в сфере ГЧП.

Bukhourynska M. Comparative analysis of legal regulation of the procedure on choosing the private partner in the conditions of state-private partnership

In the article the features of legal regulation of Public Private Partnership in the EU by the example of Poland. The comparative analysis of procedures for selecting the private partner and the transfer of the objects of public property in terms of PPP. Based on the positive experience of PPP in Poland developed proposals to improve the legislation in Ukraine PPP.

Key words: state-private partnership, legal adjusting, land-tenure, European legislation, national legislation in the sphere of PPP.

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано поняття «внутрішньо переміщена особа» як об'єкт соціологічного та правового регулювання; визначено основні ознаки внутрішньо переміщених осіб в Україні; окреслено права та свободи внутрішньо переміщених осіб; розглянуті та проаналізовані проблеми правового забезпечення внутрішньо переміщених осіб в Україні. Наведено авторську дефініцію поняття «внутрішньо переміщена особа (ВПО)» та зроблені пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання у цій сфері.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, ознаки внутрішньо переміщених осіб, біженець, захист конституційних прав, права і свободи внутрішньо переміщених осіб.

Кульчицький Т. Р.,

аспірант кафедри
соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка

Постановка проблеми. На сучасному етапі суспільно-політичного життя Україна вперше зіткнулася з проблемою внутрішньо переміщених осіб (далі ВПО). Станом на 6 червня 2016 року за даними Міністерства соціальної політики в Україні взято на облік 1 785 740 внутрішньо переміщених осіб, із них майже 1 млн 100 тис. — жінки, 700 тис. — чоловіки [11]. ВПО — це близько двох мільйонів сімей, кожній з яких потрібна допомога. Переселенці, які здебільшого відчутно постраждали матеріально, зіштовхуються із цілою низкою проблем: правового, майнового, соціального та соціокультурного характеру. У зв'язку з цим в Україні проводиться цілеспрямована робота зі створення програми підтримки внутрішньо переміщених осіб, націленої на розв'язання багатогранних проблем правового та соціального характеру.

Вимушене внутрішнє переміщення населення як процес має низку негативних сторін. Непідконтрольність внутрішнього переміщення населення в Україні як складне соціальне явище потребує нагального вирішення низки таких проблем ВПО: організаційне забезпечення надання допомоги; створення окремого центрального органу виконавчої влади, який би відповідав за питання ВПО; забезпечення зайнятості та вирішення житлових проблем; створення можливостей

для проведення професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації; забезпечення соціального обслуговування й захисту; вироблення правових механізмів вирішення проблем та використання соціального потенціалу ВПО. Саме тому важливою й необхідною проблемою є наукове обґрунтування поняття «внутрішньо переміщені особи» та виокремлення його ознак з метою з'ясування суб'єкта соціального захисту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема внутрішньо переміщених осіб в останні роки викликає занепокоєння міжнародного світового співтовариства, оскільки перетворилася в одну з найбільш гострих політичних і гуманітарних проблем. Теоретико-методичним підґрунтям розв'язання окресленої проблеми стали наукові праці таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як Ю. Арутюнян, Ю. Бромлей, Дж. Беррі, В. Грищенко, О. Зайцева, І. Зверева, А. Капська, Ю. Моргун, О. Малиновська, Я. Овсяннікова, О. Ольхович, О. Піскун, А. Похлебаєва, Г. Солдатова, А. Фернхем, К. Халепа, А. Шацька, Л. Шестак; зарубіжних науковців Г. Гудвін-Гілл, Р. Дженнінгс та інші. Поняття вимушено переміщені особи із соціологічної точки зору було конкретизовано Г. Гудвіном-Гіллом та М. Ніколайчук.

Переважаюча більшість сучасних наукових досліджень присвячена аналізу міжнародного режиму захисту прав біженців загалом та міжнародно-правового статусу біженців і шукачів притулку зокрема. Окремі аспекти щодо ВПО в Україні загалом розглядалися у працях І. Аракелова,

О. Балуєва, І. Беззуб, С. Бритченко, М. Буроменського, О. Гончаренко, В. Гринчака, О. Зельдіна, Д. Іванова, І. Козинець, О. Малиновської, М. Ніколайчук, В. Новік, В. Потапова, С. Чеховича. Зауважимо, що права ВПО досліджував Б. Захаров; пропозиції щодо забезпечення зайнятості ВПО розглянуті в роботі Ю. Рогозян; способи розв'язання їхньої проблеми розкрито у працях О. Гостева; особливості соціально-педагогічної роботи з переселенцями в Україні досліджує К. Лук'янова. Нині питання ВПО є предметом наукових досліджень сучасних науковців, таких як А. Ібрагімова й Н. Шуклінова. Вагомий внесок у вивчення проблем переміщених осіб зробила О. Балакірєва у своїх дослідженнях «Спектр проблем вимушено внутрішньо переміщених осіб в Україні: швидка оцінка ситуації та потреб», «Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні», «Ставлення до переселенців і волонтерської діяльності», у яких вона визначала основні проблеми та потреби різних категорій ВПО; проблему адаптації ВПО досліджували О. Міхеєва і В. Серєда у своїй праці «Сучасні українські внутрішньо переміщені особи: основні причини, стратегії переселення та проблеми адаптації».

Зазначимо, що основу законодавчої бази ВПО становлять нормативні документи, Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [2] і Закон України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [3]. Важливим для роз'яснення сутності

поняття «внутрішньо переміщена особа» у контексті міжнародно-правових норм і стандартів у ході дослідження став «Довідник по захисту внутрішньо переміщених осіб» [9]. На сучасному етапі дослідження проблем внутрішньо переміщених осіб в Україні не вивченими залишилися правові аспекти забезпечення прав і свобод досліджуваної категорії осіб.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні суті поняття «внутрішньо переміщена особа» як суб'єкта правового та соціального аналізу; виокремленні основних ознак внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Виклад основного матеріалу. За дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини були розроблені й у 1998 р. прийняті економічною і соціальною радою ООН «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» («Керівні принципи»), що мають рекомендаційний характер та є певними стандартами у врегулюванні прав і свобод ВПО усередині країни, окрім того, являють собою основу дій для міжнародних і неурядових організацій та національної влади для розроблення законодавчих актів і політичних заходів стосовно переміщення всередині країни [1]. Так, у вступі «Керівних принципів» подається визначення осіб, переміщених усередині країни як осіб чи групи осіб, яких спонукали або примусили покинути чи залишити своє житло або місце постійного проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насилля, порушення прав людини, природних чи техногенних

катастроф, і які не перетинали міжнародно-визнаних державних кордонів. Переміщені всередині країни особи є громадянами своїх держав і мають широке коло громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав [1].

Внутрішньо переміщені особи є категорією відносно новою не тільки для України, а й для світової практики. Необхідність надання допомоги особам, які вимушені з об'єктивних причин стихійно змінити місце свого проживання, гостро виникла в 70-х роках ХХ століття в результаті громадянських війн, що розгорілися на територіях Анголи, В'єтнаму, Камбоджі та Судану. Досі міжнародному суспільству була більш відома і зрозуміла категорія переселенців — біженці. Біженці (або втікачі) — особи, які внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебувають за межами своєї країни й не можуть або не бажають користуватися захистом цієї країни внаслідок таких побоювань [8].

В українському законодавстві поняття «особи, переміщені всередині країни» до останнього часу не застосовувалося. Однак у зв'язку із тимчасовою окупацією півострова Крим та міста Севастополь, а також проведенням антитерористичної операції на Сході України питання ВПО стали актуальними і для України.

Іншим терміном, що вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування через негативні

обставини, є поняття «вимушений переселенець». У міжнародному й національному іноземному праві цей термін не часто застосовується, а така категорія осіб визначається як «особи, переміщені всередині країни», «внутрішні біженці», «внутрішньо переміщені особи» тощо. Так, терміни «внутрішньо переміщені особи» або «особи, переміщені всередині країни» широко використовуються у практиці Управління Верховного комісара у справах біженців ООН.

Теоретико-соціологічний аспект визначення категорії «внутрішньо переміщені особи» досліджений рядом науковців. Зокрема, М. Ніколайчук зауважує, що «внутрішньо переміщені особи — це специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища» [10, с. 109].

Г. Гудвін-Гілл визначає ВПО як осіб, котрі змушені раптово втікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і перебувають на території власної країни [4, с. 314–315]. Ототожнюючи поняття «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець», автор підкреслює, що фактично ВПО — це особи, які підпадають під визначення «вимушені переселенці», але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються в країні своєї громадянської належності й можуть користуватися її захистом. Окрім того, треба зауважити, що теоретико-

правові аспекти дослідження категорії «внутрішньо переміщені особи» не розглядалися.

Згідно з керівними принципами УВКБ ООН з питання про переміщення осіб усередині країни особи, переміщені всередині країни, визначаються як люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки чи місця проживання, через наслідки збройного конфлікту або щоб уникнути їх, ситуації загального насильства, порушень прав людини чи стихійних лих/техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни. В аспекті розвитку даного міжнародного акта й у зв'язку з правовими потребами ВПО було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», у якому подається визначення ВПО. Відповідно до нього, «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [3]. Водночас варто акцентувати увагу на тому, що законодавець ототожнює поняття «внутрішньо переміщена особа» й «переселенець». Так, наприклад, у ч. 1 ст. 15 цього Закону визначено, що фінансове забезпечення

прав і свобод ВПО за рахунок бюджетних коштів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства. Заходи щодо забезпечення прийому, проїзду, розміщення та облаштування вимушених переселенців є видатковими зобов'язаннями України й органів місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції щодо забезпечення соціальних прав і гарантій громадян України [3, с. 15]. У Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» визначено, що ВПО є громадяни України, які вимушені були залишити все й виїхати в різні регіони нашої країни [6].

Навіть із нещодавніми змінами (які відображені у визначенні, зазначеному вище) поняття ВПО, сформульоване в національному законодавстві, суперечить міжнародним стандартам з двох причин. По-перше, воно звужує визначення, сформульоване в Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни, оскільки встановлює вимоги щодо громадянства та реєстрації місця проживання для ВПО. По-друге, щодо характеру переміщення визначення в національному законодавстві встановлює вичерпний перелік причин переміщення і, що ще гірше, не вказує на те, що внутрішнє переміщення має стосуватись вимушеного переміщення в межах міжнародно-визнаних національних кордонів. Крім того, визначення ВПО в національному зако-

нодавстві має третій недолік — воно встановлює особливий статус ВПО, в регламентації прав якого в Україні тільки почала формуватися відповідна правова база щодо їхніх прав, обов'язків і пільг.

Як вбачається з указанного визначення, на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи могли претендувати виключно громадяни України, які постійно проживали на території України й були змушені покинути місце свого постійного проживання з причин, зазначених у законі.

У контексті проведеного науково-теоретичного розгляду досліджуваного поняття хочемо виокремити власне визначення даної категорії осіб. *Вимушено внутрішньо переміщені особи — це особи, або група осіб, які змушені покинути своє місце проживання в результаті ускладнення політичної, соціальної, економічної, екологічної ситуації у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з метою уникнення порушень прав людини, воєнного конфлікту, жорстокого поводження і потребують правового та соціального захисту держави.* Зауважимо, що, беручи до уваги визначення поняття «внутрішньо переміщені особи», варто зробити акцент на тому, що останніх заведено також називати «вимушеними переселенцями» або просто «переселенцями». Окрім того, наявна ще одна істотна ознака, яка відрізняє їх від біженців — вони (ВПО) не виїжджають за межі країни, громадянами якої є, а залишаються на її території.

Для з'ясування суті категорії ВПО важливими є визначені законом ознаки, за якими особу можна ідентифікувати

як внутрішньо переміщену, а також закріплені нормативні права ВПО та порядок їх реалізації й захисту. Так, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» у своїй редакції, яка діяла до 13.01.2016 р., містить такі ознаками ВПО: громадянство України або перебування в Україні на законних підставах; наявність права на постійне проживання в Україні; наявність у особи об'єктивних підстав покинути територію України, на якій вона постійно проживала, та перейти до іншої частини країни [3].

Загалом у контексті виокремленого нами визначення категорії «вимушено переміщені особи» можемо визначити такі їх ознаки: наявність громадянства України; право на постійне місце проживання в Україні; наявність у особи об'єктивних підстав покинути адміністративно-територіальну одиницю України, на якій вона постійно проживала, та перейти до іншої частини країни; потреба у правовому та соціальному захисті держави; збереження всіх конституційних прав громадянина України.

У зв'язку з новизною внутрішніх політичних процесів українській владі в роботі із внутрішньо переміщеними особами варто опиратися на міжнародні норми регулювання питань, пов'язаних із проблемами внутрішньої міграції, проте важливість власної нормативно-правової бази підтверджується позитивною динамікою у статистиці ВПО.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Проаналізувавши і розглянувши сутність проблеми ВПО в сучасній Укра-

їні, можна узагальнити, що вимушено переміщені особи — це категорія населення, з яким світова громадськість працює впродовж багатьох років, проте на території незалежної України така категорія населення з'явилася вперше. Узагальнена сутність цього терміна полягає в тому, що це громадяни держави, які через військові дії та їх наслідки змушені були покинути постійне місце проживання задля убезпечення свого життя, при цьому не перетинаючи межі державного кордону. Варто зазначити, що зважаючи на те, що на допомогу ВПО спрямовані значні сили волонтерів, громадських і міжнародних організацій, найбільшу участь у врегулюванні прав та забезпеченні правового захисту ВПО повинна відігравати все ж таки держава.

Список використаних джерел:

1. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны [Електронний ресурс] / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998 г. : E/CN.4/1998/53/Add.2. — Режим доступа : <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>.

2. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

3. Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

4. Гудвін-Гілл Г. С. Статус біженця в міжнародному праві / Г. С. Гудвін-Гілл. — М., 1997. — 648 с.

5. Коваль Л. Вимушені переселенці: проаналізувати, зрозуміти, допомогти / Л. Коваль // Урядовий кур'єр. — 2015. — № 182, 1 жовт. — С. 4.

6. Малиха М. І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М. І. Малиха // Грані. — 2015. — № 8. — С. 6–11.

7. Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції [Електронний ресурс] : Рекомендації парламентських слухань на тему, затв. Постановою Верховної Ради України від 31.03.2016 р. № 1074-VIII. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1074-19>.

8. Шелюк В. Соціальна міграція: етапи, функції, типи / В. Шелюк // Перспективи : соц.-політ. журн. — 2001. — № 3 (15). — С. 45–50.

9. Global Protection Cluster Working Group. Hand book for the Protection of Internally Displaced Persons. — Geneva: Inter-Agency Standing Committee, 2010. — 545 p.

10. Nikolajchuk M. The constituent elements of the mechanism of regulation of migration processes of the rural population / M. Nikolajchuk // Regional'na ekonomika. — 2005. — Vol. 3, No. 37. — P. 105–112.

11. Міністерство соціальної політики [Електронний ресурс] : офіц. сайт. — Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=189926&cat_id=107177.

Кульчицкий Т. Г. Понятие и признаки внутренне перемещенных лиц в Украине.

В статье проанализировано понятие «внутренне перемещенных лиц» как объект социологического и правового регулирования; определены основные признаки внутренне перемещенных лиц в Украине; очерчены права и свободы внутренне перемещенных лиц; рассмотрены и проанализированы проблемы правового обеспечения внутренне перемещенных лиц в Украине. Приведена авторская дефиниция понятия «внутренне перемещенное лицо (ВПО)» и внесены предложения по совершенствованию правового регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, признаки внутренне перемещенных лиц, беженец, защита конституционных прав, права и свободы внутренне перемещенных лиц.

T. R. Kulchytsky. The concept and features of internally displaced persons in Ukraine.

The article analyzes the concept of internally displaced persons as an object of sociological and legal analysis; the basic features of internally displaced persons in Ukraine; outlines the rights and freedoms of internally displaced persons; discussed and analyzed the problem of legal support internally displaced persons in Ukraine. Author's definition of the term «internally displaced person (IDPs)» and proposals on improvement of legal regulation in this area have been described.

Key words: internally displaced persons, signs of IDPs, refugees, protection of constitutional rights, rights and freedoms of internally displaced persons.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті висвітлюється юридична природа поняття «адміністративні послуги» та формулюється його визначення. Аналізується сучасний стан функціонування цих послуг та їх подальші перспективи.

Ключові слова: адміністративна послуга, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

**Мельніченко
Аліса Сергіївна**

Актуальність теми. Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Визначальною ознакою правової держави є забезпечення прав і законних інтересів громадян у відносинах із державними органами. Саме надання різноманітних адміністративних послуг громадянам чи юридичним особам є новим форматом оцінювання їх взаємовідносин. У свою чергу, визначальним критерієм оцінювання діяльності органів влади стає задоволення потреб громадян в отриманні якісних адміністративних послуг.

Хоча у 2012 році був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги», проте багато питань залишаються дискусійними й донині. Зокрема, у процесі реалізації права на адміністративні послуги трапляються недоліки законодавчого регулювання. Недосконалим залишається й механізм втілення нормативно-правових приписів у життя.

Крім того, необхідно проаналізувати юридичну природу цього інституту та з'ясувати, чи відповідає сучасним реаліям законодавче визначення поняття «адміністративна послуга».

Саме це й визначає актуальність теми дослідження.

Практичний аспект. Висновки цього дослідження можна використати в науковій сфері — для розвитку

науки адміністративного права (зокрема й інституту адміністративних послуг). Деякі зазначені в роботі положення можуть бути впроваджені в юридичну практику (скажімо, це сформульовані правові пропозиції, щодо перспектив функціонування адміністративних послуг).

Аналіз останніх досліджень. Питанням адміністративних послуг присвячувалася достатня увага в зарубіжній та вітчизняній юридичній літературі. Деякі їх аспекти висвітлюються у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Р. Безсмертного, І. Бондаренко, Н. Васильєвої, А. Вишневського, І. Голосніченко, В. Долечека, В. Євдокименко, А. Кабанця, О. Карпенка, І. Коліушка, В. Колпакова, А. Ліпенцева, В. Марченко, Є. Матвійшина, Т. Мотренко, Н. Нижника, О. Оболенського, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимощука, А. Чемериса, Н. Чухранова та інших.

Метою цієї роботи є проведення комплексного аналізу теоретичних положень щодо надання адміністративних послуг — з'ясування їх юридичної природи та поняття, аналіз сучасного стану та проблем якості цих послуг, розроблення на цій основі перспективних напрямів функціонування адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Для ґрунтовного дослідження питань інституту адміністративних послуг необхідно передусім з'ясувати значення поняття «адміністративні послуги» та охарактеризувати його юридичну природу.

Тлумачний словник української мови пояснює термін «послуги» як: дію, вчинок, що приносить користь,

надає допомогу іншому; діяльність підприємств, організацій, окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб, обслуговування; система господарсько-побутових вигод, що надаються населенню [1, с. 433].

У юридичній літературі також існують різні погляди щодо поняття «послуга».

Деякі вчені вважають, що послугою є діяльність, спрямована на отримання нематеріального результату [2, с. 171; 3, с. 136].

Проте видається, що таке трактування є звуженим.

Так, ще О. Йоффе зазначав, що послуга — це діяльність, результат якої не отримує матеріального або у предметного втілення; він відображається в юридичних наслідках — придбанні прав та обов'язків суб'єктом, для якого він створюється (тобто тут об'єктом відповідних правовідносин є сама дія) [4, с. 166].

Отож, послуга — це певна діяльність з метою задоволення потреб людей, результат якої може мати як матеріальне, так і нематеріальне вираження.

Що ж необхідно розуміти під поняттям «адміністративна послуга»?

З'ясувати це можна лише після характеристики юридичної природи цього явища.

На думку Е. Демського, до характерних її особливостей належать такі ознаки: надаються виключно органами владних повноважень у порядку здійснення ними завдань і функцій у межах, визначених законом; пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами прав, свобод

і законних інтересів, через вирішення відповідних процедурних питань; надання адміністративних послуг презюмується (вбачається) за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів, тобто має бути безоплатним [5, с. 147].

Н. Козаченко зазначає, що можна виділити ряд ознак, які притаманні інституту адміністративних послуг: надання за заявою фізичної або юридичної особи [6, с. 197; 7, с. 15]; стосується прав та/або обов'язків такої особи, тобто адміністративна послуга надається заради забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків осіб; надання адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими державними органами) обов'язково через реалізацію владних повноважень, адже адміністративний орган володіє «монополією» на надання конкретної адміністративної послуги [6, с. 197–198].

К. Ніколаєнко вважає, що особливими ознаками адміністративних послуг є: мета — реалізація права/виконання обов'язку; сфера застосування послуги (наприклад, соціальна, підприємницька); форма звернення — заява/повідомлення; суб'єкт надання адміністративної послуги (діяч) — орган виконавчої влади/орган місцевого самоврядування; суб'єкт одержання адміністративної послуги (адресат) — фізична особа/юридична особа; вартість надання адміністративної послуги — платні послуги/безоплатні послуги; джерело фінансування — державний бюджет/місцевий бюджет; зміст послуги —

реєстрація/дозвіл/ліцензія/патент/паспорт/посвідчення тощо [8, с. 272].

Таким чином, для адміністративних послуг характерні такі основні ознаки: надаються за заявою фізичної або юридичної особи; надаються виключно уповноваженими органами (насамперед органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими державними органами); пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами прав, свобод і законних інтересів (зміст послуги — реєстрація/дозвіл/ліцензія/патент/паспорт/посвідчення тощо); здійснюються за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів (може бути безоплатною), у деяких випадках — платною.

Отже, адміністративна послуга — результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що забезпечує реалізацію фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою.

Водночас, наведене в Законі України «Про адміністративні послуги» (далі — Закон) визначення поняття «адміністративна послуга» також має право на існування, оскільки повністю відповідає його юридичній природі [9].

Саме згадуваний Закон допоміг урегулювати низку питань, які виникали до його прийняття як на практиці, так і в науці. Сьогодні активно реалізуються його положення, адміністративні послуги переходять на новий, вищий рівень.

Так, розбудовується мережа центрів надання адміністративних послуг. Вони функціонують за принципом

«єдиного вікна», що сприяє підвищенню ефективності, зручності й доступності одержання цих послуг громадянами. Також існує проект «Адміністративні послуги: спрощений доступ через пошту», який дає змогу отримати адміністративні послуги через відділення поштового зв'язку [10].

Окрім того, впроваджуються низка пілотних проектів. Так, були створені центри адміністративних послуг «Прозорий офіс» (м. Вінниця), «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг» (Дніпропетровська обл.). Спеціальні веб-ресурси з питань адміністративних послуг також впроваджено Волинською облдержадміністрацією, Київською міськдержадміністрацією, Луцькою міськрадою. Крім того, запровадження постійного моніторингу виконання органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» стало важливим кроком у напрямі посилення контролю за якістю надання адміністративних послуг населенню [10].

Спостерігається тенденція до покращення якості надання адміністративних послуг. Так, якщо у 2003 році 70–80 % респондентів негативно оцінювали їх, то станом на сьогодні позитивно відгукується 50–60 % користувачів цих послуг.

Отож багато позитивних кроків уже зроблено.

Проте цей інститут не позбавлений і недоліків.

Зокрема, недостатньо впорядкованим є надання електронних адміністративних послуг та неналагоджений механізм їх реалізації, а це

важливий напрям, який «створює необхідні умови для підвищення ефективності, прозорості, відкритості діяльності органів державної влади з використання ІКТ (інформаційно-комунікаційні технології)» [11, с. 217]. Тому необхідно комплексно підійти до цього питання: по-перше, створити єдину централізовану електронну систему, по-друге, залучити компетентних спеціалістів і забезпечити їм належне навчання для отримання високої кваліфікації, по-третє, налагодити ефективне програмне забезпечення.

Хоча Закон України «Про адміністративні послуги» був прийнятий у 2012 році, проте ще й досі не сформовані мережі центрів надання адміністративних послуг, а ті, що функціонують, є поодинокими й розбудованими лише в деяких регіонах (тобто нерівномірно). Тому, на жаль, і донині не забезпечені рівні умови доступу громадян до цих послуг.

Крім того, поки що не всі послуги можна отримати через центри надання адміністративних послуг. До прикладу, послуги з оформлення землі, дозвільних документів у сфері будівництва та реєстрації нерухомості, оформлення документів, що посвідчують особу, тощо [12].

Досі не прийнято низку нормативно-правових актів, які регулювали б усі питання, які виникають на практиці. Зокрема, це закон, що регулює питання порядку та розмірів адміністративного збору.

Зважаючи на зазначені недоліки та позитиви функціонування інституту надання адміністративних послуг, можна виокремити основні перспективи його функціонування.

По-перше, це забезпечення належного нормативно-правового забезпечення — прийняття необхідних законів та підзаконних актів, які ефективно регулювали б суспільні відносини, усунули наявні прогалини.

По-друге, децентралізація, яка суттєво розвантажує органи виконавчої влади.

По-третє, визначення вичерпного переліку послуг, які повинні надаватися уповноваженими суб'єктами, та збільшення їх кількості, різновидів.

По-четверте, створення системи адміністративних центрів, які забезпечували б рівні можливості для громадян різних регіонів.

По-п'яте, створення спрощеної системи надання послуг, в тому числі й за допомогою створення ефективної системи електронних адміністративних послуг.

По-шосте, розроблення програми для розвитку спроможності керівників ЦНАП і проведення навчальних заходів [10].

По-сьоме, сприяння поширенню громадського моніторингу якості надання послуг і впровадження конкурсу на кращі практики надання адміністративних послуг («Приєдна адміністрація») [10].

Висновок. У статті з'ясовані основні теоретичні питання стосовно поняття та юридичної природи адміністративних послуг. Останнє поняття пропонується трактувати як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що забезпечує реалізацію фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою.

Аналіз сучасного стану досліджуваного інституту дає підстави зробити висновки про наявність як позитивних, так і негативних особливостей надання адміністративних послуг.

Саме тому пропонується визначити основні перспективи його розвитку, зокрема: забезпечення належного нормативно-правового забезпечення; децентралізація; визначення вичерпного переліку послуг, які повинні надаватися уповноваженими суб'єктами, та збільшення їх кількості, різновидів; створення системи адміністративних центрів; створення спрощеної системи надання послуг, у тому числі й за допомогою створення ефективної системи електронних адміністративних послуг; розроблення програми для розвитку спроможності керівників ЦНАП і проведення навчальних заходів та поширення громадського моніторингу якості надання послуг.

Напрями подальших наукових досліджень. Необхідними є подальші дослідження стосовно виявлення проблем реалізації адміністративних послуг і пошук шляхів їх подолання. Основні положення щодо недоліків та перспектив розвитку аналізованих послуг можна врахувати для подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник української мови. — Ірпінь : Перун, 2001. — 756 с.
2. Луць В. В. Контакти у підприємницькій діяльності / Луць В. В. — К., 1999. — 560 с.
3. Мірзоян А. А. Послуга як цивільно-правова категорія / А. А. Мірзоян //

Міжнародне право і національне законодавство : зб. наук. пр. проф.-викл. складу кафедри правових дисциплін. — К., 2005. — 136 с.

4. Иоффе О. С. Обязательное право / Иоффе О. С. — М. : Юрид. лит., 1975. — 880 с.

5. Демський Е. Ф. Інститут адміністративних послуг у структурі адміністративних послуг / Е. Ф. Демський // Південноукраїнський правничий часопис. — 2010. — № 1 — С. 145–151.

6. Козаченко Н. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців з надання адміністративних послуг в Україні / Н. Козаченко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. — 2013. — Вип. 1 (16). — С. 194–202.

7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимошука. — К. : ФОП Москаленко О. М. — 392 с.

8. Ніколаєнко К. В. Сутність та ознаки адміністративних послуг / К. В. Ніколаєнко // Держава і право. — 2009. — Вип. 43. — С. 269–276.

9. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

10. Стан та проблеми реформування системи адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1373/>.

11. Требик Л. П. Стан та перспективи надання електронних адміністративних послуг громадянам державними службовцями / Л. П. Требик // Університетські наукові записки. — 2014. — № 4. — С. 217–222. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_4_30.

12. Звіт про реалізацію в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (липень 2012 року – жовтень 2013 року), 31.10.13 [Електронний ресурс] // Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» : офіц. веб-сайт. — Режим доступу : http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/content/3%D0%B2%D1%96%D1%82_OGP_2013.pdf.

Мельниченко А. С. Административные услуги: современное состояние и перспективы.

В статье автором проанализирована правовая природа понятия «административные услуги» и сформулировано их определение. Проанализировано современное состояние функционирования этих услуг и их дальнейшие перспективы.

Ключевые слова: административная услуга, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Melnychenko A. S. Administrative services: modern state and perspectives.

This article reveals legal nature of the notion “administrative services” and proposes it’s definition. Author analyzed modern state of their realization and future perspectives.

Key words: administrative service, state power bodies, local self-government authorities.

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПОЛІЦІЇ ЗАХИСТУ ТВАРИН (ЗООПОЛІЦІЇ) ЯК ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИСХІДНИЙ УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВИЙ ТРЕНД

Стаття присвячена осмисленню артикульованих окремими європейськими країнами доктринальних та інституційно-правових засад створення поліції захисту тварин (зоополіції). Особлива увага приділена обґрунтуванню шляхів новелізації вітчизняного законодавства, а також з'ясуванню можливостей модернізації чинного національного механізму запобігання і протидії жорстокому поводженню з тваринами через посилення інституційної спроможності уповноважених органів публічної влади і налагодження партнерської взаємодії між усіма дотичними суб'єктами.

Ключові слова: поліція захисту тварин (зоополіція), жорстоке поводження з тваринами, зоозахисна діяльність, законодавство у сфері захисту тварин.

Проневич О. С.,

головний науковий співробітник центру вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка доктор юридичних наук, професор

Захист тварин є важливим індикатором рівня цивілізованості суспільства. В Україні створено ґрунтовану на європейських стандартах нормативно-правову базу у сфері захисту тварин, зокрема ухвалено Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 року [1], ратифіковано Європейську конвенцію про захист домашніх тварин від 13 листопада 1987 року [2] тощо. Водночас упродовж останнього часу значно почастишали випадки жорстокого поводження з тваринами, у тому числі їх умертвіння жорстокими методами. Негативними наслідками цих процесів є толерування та поширення брутальної моделі поведінки, підвищення рівня тривожності й погіршення психоемоційного стану населення, зневіра у здатності держави ефективно забезпечувати публічний порядок і безпеку тощо. Саме тому в суспільстві назрів запит на запровадження дієвих механізмів захисту тварин. Зокрема, дедалі наполегливіше наголошується на необхідності створення зоополіції (електронні петиції до Президента України від 5 вересня 2015 р. № 22/002929-еп [3] та від 7 квітня 2016 р. № 22/022940-еп [4]; електронна петиція до Київської міської ради від 28 липня 2016 р. [5]), запровадження для поліцейських спеціальних

навчальних курсів, присвячених проблемам зоозахисної діяльності (ініціатива Всеукраїнської служби рятування домашніх, диких та екзотичних тварин «Добрий дім Фельдман Еко-парк» [6]) тощо.

Незважаючи на суттєве поживлення суспільного дискурсу щодо вдосконалення інституційно-правового забезпечення захисту тварин, в юридичній науці зазначеній проблемі належної уваги донині не приділялося. Натомість успішне функціонування в окремих європейських країнах спеціалізованих поліцейських, або квазіполіцейських, органів зоозахисної спрямованості зумовлює необхідність з'ясування перспектив апробації зарубіжних практик на вітчизняному ґрунті.

Метою статті є осмислення артикульованих сучасними європейськими демократіями доктринальних та інституційно-правових засад створення поліції захисту тварин (зоополіції). Особлива увага приділена пошуку шляхів новелізації вітчизняного законодавства у сфері захисту тварин і модернізації національного зоозахисного механізму.

В Україні існує фрагментований державний механізм захисту тварин. Стрижневим суб'єктом зоозахисної діяльності законодавчо визначена Національна поліція. Відповідно до статті 32 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» передбачено обмежені повноваження Національної поліції щодо забезпечення дотримання цього Закону, а саме: нагляд за дотриманням порядку вихову домашніх тварин (собак) у громадських місцях; вжиття

відповідних заходів у разі порушення законодавства про порядок поводження й утримання домашніх тварин; застосування в установленому Законом України «Про Національну поліцію» порядку вогнепальної зброї для відбиття нападу тварин, які загрожують життю і здоров'ю особи чи поліцейського [1]. Зауважимо, що Законом України «Про Національну поліцію» закріплено диференційоване застосування/використання спеціальних засобів або вогнепальної зброї для відбиття нападу/знешкодження тварин залежно від рівня створюваної ними потенційної або реальної загрози для охоронюваного суспільного блага. Так, Законом поліція уповноважена застосовувати окремі спеціальні засоби як поліцейські заходи примусу, а саме: електрошокові пристрої контактної та контактної-дистанційної дії для «відбиття нападу тварини, що загрожує життю і здоров'ю особи чи поліцейського» (абзац б пункту 6 частини 3 статті 45); пристрої для відстрілу патронів, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії для «знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю людей, у тому числі поліцейського» (абзац е пункту 10 частини 3 статті 45). Натомість згідно з пунктом 13 статті 46 Закону України «Про Національну поліцію» прямо встановлено, що поліцейський може використати вогнепальну зброю як найбільш суворий захід примусу для «подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил, або для знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю поліцейського чи

інших осіб» [7]. Отже, законом не передбачено вжиття поліцією системних заходів у сфері захисту тварин (наприклад, не йдеться про виявлення та усунення причин, що детермінують жорстоке поводження з тваринами або неправильне їх утримання, ініціювання і реалізацію поліцією інформаційно-превентивних заходів у зазначеній царині, координацію зооохоронної діяльності державних і неурядових інституцій тощо).

Зооохист також віднесено до компетенції Державної екологічної інспекції України (Держекоінспекції), що є «центральною органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів». Згідно з частиною 2 пункту 3 Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275, до основних завдань цього органу державної влади належить здійснення в межах передбачених законом повноважень державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства щодо раціонального використання, відтворення й охорона об'єктів тваринного і рослинного світу, а також ведення мисливського господарства та здійснення полювання. Практичне виконання цих завдань покладено на державних інспекторів України з охो-

рони навколишнього природного середовища (керівників структурних підрозділів, їхніх заступників і головних спеціалістів Держекоінспекції, «які безпосередньо проводять перевірки, обстеження та здійснюють інші контрольно-наглядові заходи»), наділених правом «носіння форми встановленого зразка, вогнепальної зброї». Держекоінспекція зобов'язана взаємодіяти з правоохоронними органами, залучаючи їх працівників до здійснення заходів з державного нагляду (контролю), передаючи правоохоронним органам матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки кримінального правопорушення, а також доставляючи осіб, які вчинили порушення вимог законодавства з питань, що належать до її компетенції, до правоохоронних органів, органів Держприкордонслужби або виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, якщо особу порушника неможливо встановити на місці вчинення правопорушення [8]. Аналітики аргументовано наголошують, що навіть за наявності окремих правових інструментів Держекоінспекція неспроможна забезпечити належний рівень захисту тварин.

Опікуватися захистом тварин від жорстокого поводження також покликані громадські інспектори з охорони довкілля. Відповідно до статті 33 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» громадські інспектори з охорони довкілля наділені повноваженням складати протоколи за фактами жорстокого поводження з тваринами та направляти їх для розгляду до Держекоінспекції, брати участь у проведенні спільно

з працівниками державних установ ветеринарної медицини рейдів і перевірок додержання усіма суб'єктами законодавства про захист тварин від жорстокого поводження, а також надавати допомогу при реалізації відповідних превентивних заходів [1]. Практика свідчить, що ефективність громадських інспекторів невисока. Це переважно зумовлено необхідністю суміщення даної діяльності з основною роботою, а також відсутністю повноважень на застосування легітимного примусу.

Недержавний зоозахисний сектор загалом неспроможний забезпечити ефективний громадський контроль у сфері захисту тварин від жорстокого поводження. Натомість він відіграє важливу роль в артикуляції обґрунтованих пропозицій щодо імплементації цивілізованих підходів до розв'язання існуючих проблем. Останнім часом громадськість дедалі активніше апелює до новітніх європейських практик активнішого залучення поліції до зоозахисної діяльності.

У зазначеному контексті особлива увага приділяється феномену Нідерландів, де 30 листопада 2006 року вперше у світовій практиці було забезпечено представництво в парламенті партії захисту тварин (*Partij voor de Dieren*). На парламентських виборах 15 березня 2017 року ця політична сила виборола 5 місць у Палаті представників. Завдяки консолідованому лобюванню проблем захисту тварин 2011 року в структурі національної поліції Нідерландів було засновано Управління захисту тварин у складі 125 поліцейських (з перспективою розширення до 500 працівників),

які отримали поглиблену фахову підготовку на базі поліцейського коледжу. Основним завданням новоствореної поліцейської служби визначено запобігання, виявлення та розслідування порушень законодавства про захист тварин. Особливим напрямом діяльності є протидія контрабанді екзотичних тварин, що завдає невинуватної шкоди живій природі. Запроваджено загальнонаціональну цілодобову «гарячу лінію» за спеціальним номером екстреної служби 144 з метою оперативного виявлення фактів порушення законодавства про захист тварин [9].

2015 року в Норвегії за ініціативою Партії прогресу було започатковано реалізацію трирічного пілотного проекту щодо створення поліції захисту тварин (*Dyrepoliti* — у пер. з норв. «поліція тварин»), яким охоплено західний регіон країни *Sor-Trondelag*. Урядом було заявлено, що на стадії реалізації пілотного проекту розслідування відповідних правопорушень повинна здійснювати бригада у складі трьох висококваліфікованих поліцейських. Необхідність інституціоналізації органу обґрунтовувалася значною поширеністю порушень законодавства про захист тварин, пасивністю населення при реагуванні на подібні випадки (у 2014 році було зафіксовано лише 38 заяв про жорстоке поводження з тваринами) і неспроможністю поліції фахово реагувати на такі випадки через відсутність у її персоналу необхідних знань і навичок. Як наслідок, ефективність реагування поліції на подібні випадки залишалася недостатньою. Поліцейська статистика свідчить, що лише

2 % правопорушників притягувалися до кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі (кримінальне законодавство передбачає за немотивоване вбивство тварини покарання у вигляді позбавлення волі до 3-х років). Партія зелених наполягає на закріпленні більш жорсткої санкції, «оскільки здатні завдавати страждань тваринам люди з часом створюють загрозу для людей». Передбачається, що найближчим часом буде розроблена необхідна нормативно-правова база для інституціоналізації загальнонаціональної поліцейської служби захисту тварин і напрацьовані оптимальні алгоритми реагування [10].

2013 року в поліції Тель-Авіва у рамках масштабної кампанії з протидії жорсткому поводженню з тваринами було створено профільний підрозділ, уповноважений здійснювати нагляд за додержанням закону про права тварин. До складу підрозділу увійшло 30 поліцейських-добровольців, які успішно опанували спеціальний навчальний курс, у розробленні та реалізації якого брали участь асоціації захисту тварин і волонтери. Працівники цього підрозділу повинні реагувати на повідомлення про жорстоке поводження з тваринами, перевіряти умови утримання тварин та відстежувати безпритульних тварин, здійснювати відповідну роз'яснювально-превентивну роботу з обов'язковим охопленням усіх вікових і соціальних груп тощо [11].

Законодавство Кіпру у сфері захисту тварин передбачає максимальне покарання за насильство стосовно

тварин у вигляді 1 року позбавлення волі та/або грошового штрафу до 1700 євро. Міністр юстиції Кіпру наголошує на недоцільності створення в структурі поліції спеціального відділу розслідувань злочинів проти тварин, оскільки профілактикою правопорушень і розслідуванням випадків правопорушення у територіальних громадах фактично займаються дільничні поліцейські. Також у кожному районному відділі поліції є працівники, уповноважені здійснювати кримінальне провадження у випадках жорсткого поводження з тваринами. Натомість громадськість продовжує наполягати на створенні поліції захисту тварин, працівники якої мають першочергово зосереджуватися на розслідуванні фактів побиття, заподіяння каліцтва або вбивства тварин, формуванні бази даних злочинців та осіб, які обґрунтовано підозрюються у вчиненні злочинів, тощо.

У Швеції також триває запекла суспільна дискусія навколо питання про залучення поліції до захисту тварин, спричинена створенням 2013 року адміністрацією лену Верmland відповідно до Закону «Про захист тварин» від 1988 року прецедентом щодо вилучення з компетенції муніципальних органів обов'язку піклуватися про безпритульних кішок та його покладання на поліцію. Керівництво поліції вважає таке рішення контрверсійним, оскільки не враховано специфіки поліцейської освіти й поліцейського спорядження, а замість виконання першочергових завдань у сфері протидії злочинності свій час «поліцейський патруль півдня витрачає на те, аби впіймати

кішку, доправити її до ветеринара та притулку для тварин». Поліція визнає безальтернативність запровадження державної інспекції захисту тварин, укомплектованої персоналом з відповідною освітою, підготовкою та спеціальним спорядженням.

У Республіці Польща зберігає чинність Закон «Про охорону тварин» від 21 серпня 1997 року, де визначено, що «тварина як здатна страждати жива істота не є річчю. Людина повинна виявляти до неї повагу, захист і турботу», а «органи публічної влади повинні вживати заходів з метою охорони тварин, співпрацюючи у цій сфері з відповідними національними і міжнародними інституціями та організаціями» [12]. Найбільшу активність у цій сфері традиційно виявлять громадські інспектори з охорони тварин, які тісно співпрацюють з поліцією та міською (гмінною) сторожею (муніципальною поліцією). Водночас останнім часом зоозахисний чинник ураховано в організації діяльності поліції. Так, за ініціативою Головної комендатури поліції Республіки Польща в кожному відділі боротьби з економічною злочинністю воєводських комендатур і Столичної комендатури поліції запроваджено інститут координатора з протидії кримінальним злочинам, передбаченим Конвенцією про міжнародну торгівлю видами фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (Вашингтонською конвенцією) від 3 березня 1973 року [13]. До обов'язків координатора також віднесена реалізація завдань, пов'язаних із захистом тварин та навколишнього середовища. Координатор особисто здійснює розслідування

особливо тяжких/жорстоких злочинів проти тварин, а у випадках заподіяння окремому виду суттєвої шкоди розслідування злочинів покладено на територіальні підрозділи поліції. Решта справ розглядається координаторами районних відділів поліції у контексті здійснення загального моніторингу дотримання законодавства у сфері захисту тварин [14].

Важливою ініціативою Головної комендатури поліції Республіки Польща було проведення в листопаді 2010 року на базі національного Центру підготовки поліції в Легіонові міжнародного навчального семінару «Роль поліції в заходах у сфері захисту тварин», в якому брали участь представники Головної комендатури поліції, воєводських комендатур поліції, громадської організації Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (Великобританія), Товариства піклування про тварин, Головного інспекторату ветеринарії, прокуратури та судів. Одним із найважливіших рішень цього репрезентативного форуму був імператив щодо нагальної необхідності ініціювання та подальшого розвитку територіальними підрозділами поліції тісної співпраці з профільними органами публічної влади й громадськими організаціями, статутною метою яких є діяльність у сфері захисту тварин [15].

Примітно, що своєрідною управлінсько-правовою новелою польської поліції стали розроблення та запровадження уніфікованих процедур (алгоритмів) реагування поліцейських «у ситуаціях за участю тварин з метою дотримання відповідного рівня

безпеки громадян і забезпечення гуманного поводження з тваринами, які становлять загрозу». Також створено єдиний алгоритм дій поліцейських в умовах дорожньо-транспортних пригод за участю тварин і затверджено вичерпну Пам'ятку дій чергових частин поліції в разі отримання повідомлення про жорстоке поводження з тваринами [16]. Головний комендант поліції зобов'язав територіальні підрозділи поліції запровадити на офіційних сайтах тематичну скриньку «Зелена сфера» як каналу оперативного обміну інформацією з обивателями та неурядовими інституціями щодо вчинення адміністративних правопорушень і злочинів, передбачених законодавством у сфері захисту тварин та охорони навколишнього середовища.

Комплексний аналіз стану європейського дискурсу та національних практик дає підстави виокремити кілька моделей інституціоналізації зоополіції, а саме: «загальнонаціональної моделі голландського зразка», що передбачає створення у складі національної поліції класичного вузькопрофільованого управління; «регіональної моделі норвезького зразка», що передбачає реалізацію пілотного проекту в межах окремої території з перспективою утворення спеціалізованого управління; «локальної моделі за досвідом поліції Тель-Авіва», що ґрунтується на створенні компактної служби на кшталт спеціального підрозділу поліції Тель-Авіва; «комплексної польської моделі розв'язання завдань у сфері захисту тварин скоординованими діями національної поліції та інших суб'єктів», що пе-

редбачає ствердження в межах поліцейської формації ієрархізованої зоозахисної мережі тощо.

Розглядаючи перспективу розбудови зоополіції в Україні, вважаємо необхідним зосередити увагу на таких аспектах:

— комплексний характер проблеми захисту тварин потребує системних заходів з метою новелізації нормативно-правової бази, модернізації державного механізму та консолідації зусиль державних і недержавних суб'єктів. Тому першочергово доцільно опрацювати питання щодо запровадження інституту урядового Уповноваженого з прав тварин та їхніх власників, спроможного забезпечити у загальнонаціональному масштабі координацію зоозахисної діяльності усіх дотичних суб'єктів;

— на нашу думку, в Україні недооцінюється потужний потенціал органів місцевого самоврядування у сфері захисту тварин. Тому доцільно законодавчо передбачити можливість створення муніципальних інспекцій із захисту прав тварин, наділених повноваженнями здійснювати правозастосовну діяльність. Розробляючи у перспективі законопроект про муніципальну поліцію, варто цю інституцію наділити широкими повноваженнями у сфері захисту тварин. Також вважаємо необхідним залучити окремі категорії працівників комунальної сфери (передусім робітників із комплексного прибирання та утримання будинків із прилеглими територіями) до участі в перманентному моніторингу стану додержання законодавства про захист тварин;

— мобілізації суспільства у сфері захисту тварин об'єктивно сприятиме використання потенціалу державно-приватного партнерства під час вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням гуманного ставлення до тварин та усунення створюваних тваринами загроз для публічної безпеки;

— безумовно, існує нагальна необхідність розбудови ефективного поліцейського механізму запобігання і протидії правопорушенням у сфері захисту тварин. Вважаємо, що особливу увагу варто приділити імплементації елементів чинної польської моделі, а також налагодженню партнерської взаємодії територіальних (відокремлених) підрозділів Національної поліції з Державною екологічною інспекцією України, органами місцевого самоврядування, зоозахисними неурядовими організаціями і громадянами тощо;

— необхідно суттєво підвищити рівень обізнаності персоналу поліції із зоозахисною проблематикою через запровадження спеціальних навчальних курсів для курсантів і слухачів відомчих вищих навчальних закладів, а також проведення тематичних занять у системі службової підготовки особового складу (насамперед для дільничних інспекторів поліції, патрульних поліцейських, слідчих);

— варто також приділити увагу підвищенню рівня компетентності прокурорів і суддів із зоозахисної проблематики.

Резюмуючи, зазначимо, що в європейських країнах ствердився висхідний тренд щодо інституціоналізації зоополіції, об'єктивно зумовлений

глибоким усвідомленням важливості одночасного ствердження високих правових стандартів гуманного поводження з тваринами, а також нейтралізації реальних і потенційних загроз для публічної безпеки та безпеки кожної людини внаслідок агресивної поведінки тварин або поширення ними певних захворювань. Слід визнати, що європейське співтовариство не створило уніфікованого стандарту. Натомість є спорадичні спроби розв'язати проблему з опорою на національні традиції правового регулювання і розбудови функціональних механізмів. Покращення стану захисту тварин в Україні полягає у вжитті комплексу заходів, спрямованих на імплементацію в національне законодавство європейських стандартів зоозахисної діяльності, підвищення інституційної спроможності Національної поліції через запровадження відповідної спеціалізації окремих посадових осіб, розроблення типових алгоритмів реагування і поглиблення компетентності персоналу поліції у зазначеній царині.

Список використаних джерел:

1. Про захист тварин від жорстокого поводження [Електронний ресурс] : Закон України від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3447-15>.

2. Про ратифікацію Європейської конвенції про захист домашніх тварин [Електронний ресурс] : Закон України від 18 вересня 2013 р. № 578-VII. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/578-18>.

3. Поліція. Відділ захисту тварин [Електронний ресурс] : Електронна петиція до

Президента України від 5 вересня 2015 р. № 22/002929-еп. — Режим доступу : <https://petition.president.gov.ua/petition/2929>.

4. Захистимо безпритульних тварин від знищення [Електронний ресурс] : Електронна петиція до Президента України від 7 квітня 2016 р. № 22/022940-еп. — Режим доступу : <https://petition.president.gov.ua/petition/22940>.

5. Створити в місті Києві спеціалізовану структуру на кшталт зоополіції [Електронний ресурс] : Електронна петиція до Київської міської ради від 28 липня 2016 р. — Режим доступу : <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=4226>.

6. «Добрий дім Фельдман Екопарк» ініціює створення зоополіції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://feldman-ecopark.com/uk/news/dobryy_dom_feldman_ekopark_initsiiruet_sozdanie_zoopolitsii.

7. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page2>.

8. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.

9. В Голландії створена поліція для захисту живих тварин [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://newsland.com/user/4296648055/content/v-gollandii-sozdana-politsiia-dlia-zashchity-zhivotnykh/4194453>.

10. Полиция защиты животных [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://animalsave.ru/politsiya-zashchity-zhivotnyh-2/>.

11. В Тель-Авиве появилась полиция для защиты животных [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://newsland.com/user/4297707194/content/v-tel-avive-poiavilas-politsiia-dlia-zashchity-zhivotnykh/4506746>.

12. О ochronie zwierząt [Електронний ресурс] : ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. — Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971110724>.

13. Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzoną w Waszyngtonie, dnia 3 marca 1973 r. // Dzennik Ustawowy. — 1991. — Nr. 27. — Poz. 112.

14. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Michała Deskura – z upoważnienia ministra – w sprawie naruszania przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 26 marca 2012 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=11474453>.

15. Rola policji w podejmowaniu działań na rzecz ochrony zwierząt [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/60165,Rola-Policji-w-podejmowaniu-dzialan-na-rzecz-ochrony-zwierzat.html>.

16. Postępowanie w przypadku uzyskania informacji o okrutnym traktowaniu zwierząt srrona główna Komendy Stołecznej Policji w Warszawie [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.policja.waw.pl/pl/dla-policjantow/warto-wiedziec/inne/19031,Postepowanie-w-przypadku-uzyskania-informacji-o-okrutnym-traktowaniu-zwierzat.html>.

Проневич А. С. Институционализация полиции защиты животных (зоо-полиции) как восходящий управленческо-правовой тренд

Статья посвящена осмыслению артикулированных отдельными европейскими странами доктринальных и институционно-правовых основ образования полиции защиты животных (зоополиции). Особое внимание уделено обоснованию путей новеллизации отечественного законодательства, а также определению возможностей модернизации существующего национального механизма предотвращения и противодействия жестокого обращения с животными путем усиления институционной способности уполномоченных органов публичной власти и налаживания партнерского взаимодействия между всеми причастными субъектами.

Ключевые слова: полиция защиты животных (зоополиция), жестокое обращение с животными, зоозащитная деятельность, законодательство в сфере защиты животных.

Pronevych O. S. Institutionalization of animal protection police (animal police) as a rising European administrative and legal trend

The article describes a reflection of doctrinal and institutional and legal principles of animal protection police creation (animal police) articulated by some European countries. It focuses on the ways of improving national legislation and finding new possibilities to upgrade existing national mechanism for preventing and combating abuse of animals by strengthening the institutional capacity of authorized public authorities and setting up the partnership between all the involved entities.

A complex analysis of the European discourse and national practice gives the reasons to single out several models of animal police institutionalization. Among them: "Dutch national standard", which allows to create a special profile department as a part of national police; "Norwegian model of regions", which involves the implementation of a pilot project within a particular area to establish a profile management department; "TelAviv local police model", based on handy service such as TelAviv special police unit, "Polish complex model of problem-solving in the field of animal protection", coordinated by the National Police and other entities", which provides a nationwide animal protection hierarchical police network, setting up an effective interaction among different entities, the implementation of large-scale social projects, etc.

Key words: animal protection police (animal police), animal abuse, animal protection activity, legislation on the protection of animals.

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ІНСТИТУТУ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено висвітленню наукових підходів до поліцейської діяльності, структури органів поліції. Обґрунтовано, що створення дієвої системи боротьби з правопорушеннями в усіх сферах діяльності, забезпечення захисту прав і свобод людини можливе в результаті розроблення й упровадження єдиної концепції вдосконалення адміністративно-правових засад створення та функціонування суб'єктів поліцейської діяльності. Запропоновано власний підхід до структури органів поліції в Україні.

Ключові слова: поліція, реформа правоохоронних органів, поліцейська діяльність, суб'єкти поліцейської діяльності, Поліцейський кодекс, фінансова поліція.

Косиця О. О.,

кандидат юридичних наук,
Сумський державний університет,
м. Суми

Постановка проблеми. Вироблення теоретичної та практичної моделі поліцейської діяльності є важливим напрямом внутрішньої політики України який має безпосередній і визначальний вплив на стратегію зовнішньої політики — євроінтеграцію. Практичне розв'язання поставлених перед державою завдань неможливе без науково обґрунтованого осмислення сутності й кардинальних тенденцій створення, діяльності та розвитку поліцейських органів. Науковці та практики визнають, що законодавча база в напрямі реформи та діяльності правоохоронної сфери формується безсистемно, за відсутності концептуально-стратегічних програм і фундаментальних наукових досліджень.

Актуальність теми дослідження. Роль поліцейських органів важко переоцінити. Так, організація Vision of Humanity склала рейтинг найбезпечніших для життя країн під назвою Global Peace Index. Індекс характеризує показники рівня насильства всередині держави та агресивності її зовнішньої політики. Найбезпечнішою для життя країн визнано Ісландію, другою за миролюбністю країною є Данія, далі — Австрія. Також у першій десятці опинилися Нова Зеландія, Португалія, Чехія, Швейцарія, Канада, Японія та Словенія. Україна у списку займає 156 місце зі 163 позицій, розміщується між Центральною Африканською

Республікою й Суданом, з таким же низьким рівнем безпеки країни — Туреччина, РФ, Афганістан, Пакистан, Нігерія. Внутрішня стабільність України також залишається причиною для занепокоєння, враховуючи повільний прогрес у боротьбі з корупцією й у реформуванні державних інститутів [1, с. 11].

Відповідно до даних Моніторингу прогресу реформ, опублікованого Національною радою реформ, у 2015 році 47 % опитаних громадян України позитивно оцінювали зміни у правоохоронній сфері, вже у 2016 році показник знизився до 35 %, рівень інформованості про реформи у правоохоронній сфері у 2015 році також був вищий, ніж у 2016 році (із 70 % до 42 %) [2]. Національною радою реформ достатньо стримано окреслені досягнення у реформі правоохоронної сфери держави (триває атестація працівників поліції, здійснюється міжнародне співробітництво щодо укомплектування формою та автомобілями органів поліції, впроваджений пілотний проект фото-, відео-фіксації порушень правил дорожнього руху в містах Києві та Одесі), а найголовніше — зовсім не вказано, що не вдалося та необхідні заходи організаційно-правового характеру для досягнення кращих результатів.

Стан дослідження. Питання вдосконалення адміністративних і правових засад діяльності поліції, її структури, завдань висвітлювалися в працях таких науковців і практиків, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, В. О. Басс, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, К. С. Бельський,

М. М. Бурбика, Т. Д. Гаврилюк, В. М. Гессен, І. П. Голосніченко, І. А. Горшенева, В. О. Заросило, Д. П. Калайнов, Ю. І. Коваленко, В. В. Ковальська, Я. М. Когут, В. Т. Колпаков, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, В. А. Ліпкан, І. І. Мушкет, О. М. Окопник, І. Л. Олійник, М. П. Пихтіна, Т. А. Плутагар, О. С. Проневич, Ю. П. Соловей, А. Г. Соломаха, В. О. Січкарь, В. Л. Фільштейн, Ю. А. Холод, А. О. Янчук та інші.

Метою статті є пошук шляхів удосконалення правового регулювання поліцейської діяльності крізь призму наукових підходів до структури органів поліції в Україні та світі.

Виклад основного матеріалу. Аналіз адміністративно-правової літератури XIX ст. — початку XX (І. Є. Андрієвський, М. М. Белявський, Е. М. Берендтс, В. М. Гессен, В. Ф. Дерюжинський, А. І. Єлістратов, В. В. Івановський, Р. Моль, І. Т. Тарасов, Ю. Л. Панейко), а також наукових праць сучасних адміністративістів (Ю. Є. Аврутин, К. С. Бельський, В. А. Ліпкан, П. С. Лютиков, М. М. Москаленко, О. С. Проневич, А. Г. Соломаха), предметом дослідження яких є поліцейське право та основні його категорії, дає змогу визначити поліцейську діяльність як базову дефініцію поліцейсько-правового характеру.

Проведеним аналізом встановлено, що терміни «поліцейська діяльність» і «поліцейські органи» у вітчизняному законодавстві не використовуються взагалі, досить не часто трапляються в науковій та публіцистичній літературі. Суперечливим є ототожнення деякими науковцями понять поліції (поліцейських органів) та правоохо-

ронних органів, їх компетенції, завдань, структури. Відмінність правоохоронної діяльності від поліцейської саме в суб'єктному складі.

К. С. Бельський [3, с. 186] вбачає відмінність поліцейської діяльності від правоохоронної насамперед у тому, що правоохоронна діяльність — це не завжди діяльність державних органів, а поліцейська діяльність завжди здійснюється від імені держави. Якщо правоохоронна діяльність не обов'язково повинна здійснюватися у формі правозастосування, то поліцейська діяльність завжди пов'язана із застосуванням права, більше того, вона пов'язана із застосуванням заходів офіційного фізичного примусу.

Один з основних розробників і прихильників теорії правової держави Р. Моль стосовно поліцейської діяльності висунув низку засадничих положень: 1) це діяльність винятково уряду та його органів; 2) завдання поліції полягає в гарантуванні безпеки окремої людини та її майна; 3) існує для захисту інтересів суспільства і має підпорядковуватися закону [4].

Ю. Л. Панейко вважає, що поліцейська діяльність держави полягає в охороні публічної безпеки, публічного спокою і публічного порядку. Поняття поліції як діяльності він пропонує відмежувати від поняття поліції як певної інституції, як певного корпусу в цьому значенні. Про поліцію як про напрям діяльності дослідник говорить так: «Майже кожна адміністративна влада сповняє більш або менш поліцейські функції та відрізняє, приміром, поліцію безпеки, політичну поліцію, будівельну, санітарну, пожежну, ловецьку, рибальську і т.д.,

скільки є родів державної адміністрації і її ділянок, стільки маємо ділянок поліції» [5, с. 323–325].

Відомий поліцейст І. Є. Андреевський вважає, що поліцейська діяльність є діяльністю держави й полягає у спостереженні за підприємствами приватних осіб, союзів і спілок, які мають на меті забезпечити умови безпеки та благополуччя із вживанням зі свого боку заходів для забезпечення цих умов [6, с. 2]. Схожу точку зору виказує й М. К. Палібін, який вважає, що поліцейська діяльність полягає у спостереженні за підприємствами приватних осіб, спілок і товариств, які мають на меті забезпечити умови безпеки та добробуту, й у вживанні зі свого боку заходів щодо забезпечення цих умов, за недостатності для того приватної і суспільної діяльності [7, с. 1–2], та ототожнює її із внутрішнім управлінням.

І. Є. Андреевський [6] наголошує, що французькі публіцисти розуміють під поліцією адміністрацію, діяльність органів виконавчої та муніципальної поліції. Так само вважають і німецькі вчені, такі як Лоренц Штейн, який розуміє під поліцейською діяльністю примусову діяльність держави з метою втілення її волі. Низка науковців, зокрема Зоннерфельс, Кант, Мозерль, розширили повноваження й межі поліцейської діяльності і включили до неї органи правосуддя.

Ю. Л. Панейко наводить поділ поліції, який, на його думку, не завжди є методологічним й навіть логічно узasadненим: 1. Судова та адміністративна поліція. 2. Превентивна і репресивна поліція. 3. Поліція безпеки та адміністративна поліція. 4. Поліція

безпеки і поліція добробуту [5, с. 327]. І. Т. Тарасов визнавав, що заміна поняття «поліція» поняттям «адміністрація» або «внутрішнє управління» не є правильною і що за об'єктивного підходу до цього питання необхідно називати поліцією сукупність установ, яка становить лише частину великого цілого, тобто адміністрації [8, с. 11–15]. У його розумінні сферою застосування адміністративного примусу є здійснення поліцейської діяльності (поліцейське затримання, адміністративний нагляд за злочинцями, заходи запобігання, санітарно-медичні заходи тощо).

Пояснюючи зміст поліцейської діяльності, відмінною ознакою якої є елемент примусу, М. М. Белявський наголошував на тому, що в її здійсненні можуть брати участь поліція *адміністративна* (різні суб'єкти управлінської діяльності), яка мала своїм завданням забезпечення правильного й безпечного відправлення справ у будь-якій сфері діяльності, та *поліція безпеки*, поліція у вузькому розумінні слова, що спрямовувала свої дії на запобігання небезпеці, яка могла загрожувати державі в цілому [9, с. 12–13]. Інший учений-адміністративіст В. М. Гессен стверджував, що поліцейською діяльністю є не адміністративна діяльність взагалі, а лише певний вид державної діяльності, спрямованої на підтримку безпеки й порядку, пов'язану із застосуванням примусової влади [10, с. 21].

Поліцейській діяльності в сучасному демократичному суспільстві й державі притаманні інституційні, функціональні та соціальні ознаки дуалізму. Відносна самостій-

ність поліції в механізмі сучасної держави пов'язана з реалізацією в її діяльності «поліцейського розсуду». Так, поліцейська діяльність у сучасній демократичній державі визначається двома основними моделями її організації: «континентально-європейською» та «англо-саксонською (британською)». Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими відомствами з боку держави, владною «вертикаллю» та широким обсягом повноважень поліції. До цієї групи належать Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Друга (британська) модель відрізняється децентралізацією управління, владною «горизонталлю», підвищенням рівня повноважень місцевих органів влади і меншими за обсягом поліцейськими функціями. До цієї моделі належить поліція Великобританії і США [11, с. 8–9].

Удосконалення чинного законодавства та ефективне реформування системи неможливе без урахування історичних набутків організаційно-правового регулювання діяльності поліції крізь призму еволюції її виникнення у зарубіжних країнах [12, с. 265].

В. А. Ліпкан [13], зокрема, запропонував таку найбільш прийнятну систему органів поліції в Україні: 1) Національна поліція; 2) спеціальна поліція; 3) міграційна поліція; 4) прикордонна поліція. Так, Національна поліція у складі Міністерства внутрішніх справ України має складатися з таких підрозділів: кримінальна поліція; фінансова поліція; муніципальна поліція; поліція охорони

і правопорядку; транспортна поліція; державна автомобільна інспекція. До завдань спеціальної поліції ним віднесено здійснення дізнання у справах про злочини проти довкілля, у сфері пожежної безпеки, а також охорони лісових і водних ресурсів; до завдань міграційної поліції – повноваження з паспортного контролю, а також реєстрації іноземців, розшуку й виселення осіб, які перебувають на території України нелегально або втратили право на законне перебування; утримання та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України. Науковець обґрунтовує створення прикордонної поліції з повноваженнями здійснення заходів задля забезпечення охорони державного кордону та виключної морської економічної зони України.

В. М. Гірич, аналізуючи адміністративно-правові засади створення та функціонування суб'єктів поліцейської діяльності в європейських країнах, класифікує поліційні органи в такий спосіб: поліція загальнодержавна, а також її відомчі та функціональні (боротьби з наркотиками, незаконним обігом зброї, нелегальною міграцією, фінансовими злочинами тощо) різновиди; жандармерія — поліція військового типу внутрішньої організації (у деяких державах вона називається карабінерією або національною гвардією); органи безпеки держави — контррозвідки та боротьби зі злочинами проти держави й іншими особливо небезпечними для суспільства злочинами (антиконституційною підривною діяльністю, тероризмом, організованою злочин-

ністю, корупцією на вищих щаблях влади), які загрожують життєво важливим національним цінностям; органи охорони державного кордону; органи митного контролю [14].

Оптимізація структури органів поліції, уникнення перетину та дублювання функцій може бути досягнуто за рахунок закріплення повноважень, підпорядкованості, завдань і функцій різних служб поліції та інших органів, які виконують поліцейські функції на рівні єдиного кодифікованого акта — Поліцейського кодексу, в якому треба детально регламентувати організаційно-правовий статус, завдання, принципи, структуру, функції, повноваження (з прямими посиланнями на норми кримінально-процесуального законодавства та закону про адміністративну відповідальність), а також інформаційне забезпечення, засади взаємодії, етичні норми та відповідальність, дисциплінарний статут. Проте насамперед варто брати до уваги наукові підходи до поліцейської діяльності, її суб'єктів, а також оптимальної структури органів поліції в Україні.

Яскравим прикладом оптимізації структури органів поліції є сучасний склад Національної поліції (ст. 13) [15]. Негативним прикладом такої оптимізації є відсутність єдиного концептуального підходу до створення міграційної, прикордонної, фінансової, судової, місцевої поліції.

Утворення фінансової поліції є питанням, яке обговорюється представниками бізнесу, законодавцями й науковцями вже кілька років. Дискусії викликають повноваження вказаного органу, доцільність демілітаризації

та підпорядкування. Фінансова поліція, іншими словами орган, який виявлятиме та розслідуватиме економічні злочини, планується створити на базі реформи податкової міліції та підпорядкувати Міністерству фінансів або Міністерству внутрішніх справ. Розподіл функцій із запобігання економічним правопорушенням та розслідування їх між кількома органами державної влади наразі є неефективним, що зумовлено насамперед дублюванням функцій правоохоронних органів у сфері боротьби з економічними (фінансовими) правопорушеннями.

У лютому 2017 року Міністерством фінансів України розроблено законопроект, яким передбачено створення Служби фінансових розслідувань (далі — СФР) замість існуючої податкової міліції. Аналіз ключових аспектів законопроекту свідчить, що основні організаційно-правові засади діяльності СФР схожі із засадами, запропонованими у Проекті Закону про Фінансову поліцію (від 15 березня 2016 р. № 4228). Службу фінансових розслідувань планують демілітаризувати, розширити повноваження, підпорядкувати безпосередньо Міністерству фінансів України. Об'єктом захисту СФР має бути вся економічна безпека держави, фінансово-кредитна та банківська сфери, господарська діяльність. До основних функцій Служби належатиме виявлення, припинення, розкриття та досудове розслідування злочинів у економічній, фінансовій та податковій сферах, а також аналітична і профілактична робота щодо виявлення факторів, які сприяють вчиненню таких злочинів.

Українцям незрозуміло, як такий потужний орган можна демілітаризувати або заборонити створення спеціалізованих підрозділів для забезпечення виконання завдань держави. Якщо Служба фінансових розслідувань є прототипом Національного антикорупційного бюро, то не треба забувати що в його структурі діє управління спеціальних операцій. Сервісну та фіскальну функцію не може здійснювати орган, на який законом покладено функцію з виявлення, припинення, розкриття та досудового розслідування злочинів. Саме тому, за умов вироблення єдиного підходу до повноважень, структури, підпорядкованості та підслідності фінансової поліції доцільним вбачається прийняття окремого законодавчого акта, який би регламентував його діяльність.

Висновки. З урахуванням історичного досвіду та сучасних умов пропонується визначити основні напрями формування теоретико-правових основ для вдосконалення поліцейської діяльності України та її суб'єктів.

У результаті впровадження концепції щодо вдосконалення адміністративно-правових засад створення та функціонування суб'єктів поліцейської діяльності очікується створення дієвої системи боротьби з правопорушеннями в усіх сферах діяльності, забезпечення захисту прав і свобод людини, що є основою національної безпеки держави.

Проведений у попередньому дослідженні аналіз концепцій та законопроектів [16] і наукових поглядів дає підстави запропонувати один із підходів до структури органів поліції: 1) місцева (муніципальна) поліція;

2) національна поліція, яка включає в себе: кримінальну й адміністративну поліцію (поліцію громадської безпеки, патрульну поліцію, поліцію надзвичайних ситуацій, прикордонну поліцію, міграційну поліцію, фінансову поліцію), що підлягає подальшому науковому осмисленню та обґрунтуванню.

Вбачається необхідність в обґрунтуванні створення поліції надзвичайних ситуацій, прикордонної поліції, міграційної поліції, фінансової поліції з урахуванням того, що органи виконавчої влади, на які покладено завдання щодо забезпечення реалізації державної політики, контролю, нагляду та протидії правопорушенням у відповідних сферах виконують у тому числі поліцейські функції, тому доцільним є створення у їх підпорядкуванні мілітаризованих підрозділів.

В умовах реформи правоохоронної системи доцільним є закріплення на законодавчому рівні обов'язку суб'єктів поліцейської діяльності прийняти стратегію (та план реалізації) із забезпечення зовнішньої та внутрішньої інформаційної безпеки, а саме: визначити підрозділи та осіб, відповідальних за забезпечення інформаційної безпеки; сучасний та прогнозований стан захищеності електронних ресурсів, автоматизованих інформаційних систем, додержання таємниці досудового розслідування, додержання державної таємниці; способи запобігання та протидії потенційним загрозам інформаційній безпеці.

Список використаних джерел:

1. Vision of Humanity [Електронний ресурс] : офіц. сайт. — Режим доступу :

http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/06/GPI-2016-Report_2.pdf.

2. Національна Рада реформ [Електронний ресурс] : офіц. сайт. — Режим доступу : http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf.

3. Полицейское право. Лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. — М. : Дело и Сервис, 2004. — 816 с.

4. Моль Р. фон. Энциклопедия государственных наук / Роберт [фон] Моль ; пер. А. Попова. — СПб. ; М. : Изд. Н. О. Вольфа, 1868. — 591 с.

5. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / [уклад. : В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радішевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. — К. : Дакор, 2016. — 464 с.

6. Андреевский И. Е. Полицейское право : в 2 т. Т. 2 / Андреевский Иван Ефимович. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб., 1874–1876. — 727 с.

7. Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права / Палибин М. К. — 2-е изд. — СПб., 1900. — 234 с.

8. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. 2 / И. Т. Тарасов. — М. : Печатня А. И. Снегиревой, 1908. — 266 с.

9. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право) / Н. Н. Белявский. — 2-е изд. — Юрьев, 1910. — 372 с.

10. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / В. М. Гессен. — СПб. : Типогр. «Съездъ», 1907–1908. — 220 с.

11. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / И. А. Горшенева. — М., 2002. — 27 с.

12. Солнцева Х. В. Поняття «поліцейська діяльність» в Україні та США / Х. В. Солнцева // Право та інновації. — 2016. — № 1 (13). — С. 24–269.

13. Ліпкан В. А. Засади формування поліції в Україні [Електронний ресурс] / В. А. Ліпкан // Сайт ГО «Глобальна організація союзницького лідерства». — Режим доступу : <http://goal-int.org/zasadi-formuvannya-polici%D1%97-v-ukra%D1%97ni/>.

14. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка [Електронний ресурс] / офіц. сайт Наці-

онального інституту стратегічних досліджень. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>.

15. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. (станом на 10 берез. 2016 р.) / [С. В. Петков, В. В. Грицаченко, О. Г. Комісаров та ін.] ; за заг. ред. С. В. Петкова. — 3-тє вид. перероб. і доп. — К. : Центр учбової літератури, 2016. — 384 с.

16. Косиця О. О. Законодавчі підходи до структури органів поліції в Україні / О. О. Косиця // Правова держава. — 2016. — № 24. — С. 94–99.

Косиця О. А. Интерпретация института полицейской деятельности

В статье представлены научные подходы к полицейской деятельности и структуре органов полиции. Определены научные взгляды представителей административно-правовой науки XIX – начала XX в., а также современных административистов, предметом исследования которых является полицейское право и основные его категории. Обосновано, что создание действенной системы борьбы с правонарушениями во всех сферах деятельности, обеспечения защиты прав и свобод человека возможно в результате разработки и внедрения единой концепции совершенствования административно-правовых основ создания и функционирования субъектов полицейской деятельности.

Ключевые слова: полиция, реформа правоохранительных органов, полицейская деятельность, субъекты полицейской деятельности, Полицейский кодекс, финансовая полиция.

Kosytsya O. O. Interpretation of the Institute of Police Activity.

The article describes scientific approaches to policing, the structure of the police. Author outlined scientific views of scientists in XIX–XX centuries and modern researchers, whose subject of investigation is police law and its basic categories. Proved that the establishment of an effective system to combat offenses in all areas, protection of rights and freedoms may result in the development and implementation of a unified concept of improving the administrative and legal framework for creation and functioning of policing. The analysis revealed that the terms of policing and police authorities in the national legislation are not used at all, quite often found in scientific and journalistic literature. Identification is controversial to some scholars concepts Police (police authorities) and law-enforcement agencies and their competencies, objectives, structure. The difference from the enforcement policing is a subject composition. Special attention is paid to the creation of the financial investigations, instead of the tax police, the analysis of legislative initiatives. Optimization of the police, to avoid the intersection and overlapping can be achieved through the consol-

idation of authority, accountability, objectives and functions of different police services and other agencies performing police functions at a single codified act - Police Code, which should regulate in detail the organizational legal status, objectives, principles, structure, functions, powers (with direct links to the criminal procedure law and the law on administrative coincidences) and information security principles of collaboration, ethics and responsibility, disciplinary status. But, above all, should take into account scientific approaches to policing, its subjects and the optimal structure of the police in Ukraine. The author offers own approach to defining the structure of police in Ukraine.

Key words: police, reform of law-enforcement, policing, subjects of policing, the Police Code, the financial police.

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВОЇ РОБОТИ У КОЛЕДЖАХ ЗА ЮРИДИЧНИМ НАПРЯМКОМ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

Стаття присвячена дослідженню особливостей організації та адміністративно-правового забезпечення наукової роботи в коледжах за юридичним напрямом надання освітніх послуг. Приділяється увага взаємозв'язку освіти й науки у якісній підготовці юристів. Визначаються сфери та обсяги наукової роботи в коледжах даного типу спрямування. Характеризуються проблемні аспекти адміністративного управління та забезпечення коледжем наукової роботи. Доводиться потреба зміни й уточнення закону України «Про вищу освіту».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання діяльності коледжів, наукова робота, адміністративне управління науковою роботою, наукове товариство студентів, вчена рада.

**Губанова Тамара
Олексіївна**

кандидат юридичних
наук, директор
Приватного вищого
навчального закладу
«Фінансово-правовий
коледж»

Належне забезпечення адміністративно-правового регулювання в коледжах організації наукової роботи є важливим елементом процесу надання освітніх послуг та якісної підготовки майбутніх фахівців-юристів. Однак наявні прогалини в законодавчій невизначеності породжують численні колізії правового регулювання не тільки серед самої наукової роботи, а й позначаються не найкращим чином на досягненні стандарту якості вищої освіти, що є неприпустимим.

Проблемою реформування вищої юридичної освіти в адміністративно-правовому ключі займалося чимало вчених-дослідників, серед яких можна відмітити Н. Л. Губерську [2, с. 76–79], Р. Т. Кожемжарову [5, с. 155–159], І. І. Литвин [7, с. 53–54], та інших; у рамках інституту прийняття управлінських рішень — В. М. Колпакова [4]; М. Алієва — щодо підготовчого процесу юристів [1, с. 379–384]; В. І. Половко — щодо історичної віхи методологічного та науково-правового становлення основ освіти в Київському університеті Св. Володимира [10, с. 623–630], а щодо методології права — І. А. Безклубого, Н. С. Кузнецову та В. М. Косак [9, с. 13–20, 21–24, 31–39], тощо.

Дані дослідження мають важливе значення для визначення особливостей організації та адміністративно-правового забезпечення надання освітніх послуг. Водночас наявний факт відсутності досліджень безпосередньо щодо доктринального аналізу стану процесу, механізму організації та адміністративно-правового забезпечення наукової роботи безпосередньо в коледжах зумовлює гостроту порушеної проблематики і вказує на необхідність проведення належного дослідження саме в цьому ключі, що й визначається нами за мету. Вирішення цих питань дасть можливість визначити концептуальні (основні) особливості адміністративно-правового забезпечення наукової роботи в коледжах.

Так, В. М. Коссак справедливо відмічає, що фахова підготовка юриста набуває завжди важливого значення в умовах перманентної зміни законодавства, реформування правоохоронної системи. Адже юрист, на думку дослідника, — це правознавець, який повинен уміти застосовувати здобуті знання, самостійно аналізувати зміни законодавства. Тому розширення сфери правового захисту фізичних та юридичних осіб і зумовлює потребу в кваліфікованих кадрах, здатних на належному рівні виконувати покладені на них професійні обов'язки [9, с. 37]. Таким чином, досягнення збалансування «теоретичної» та «практичної» підготовки юриста-фахівця без забезпечення процесу та формування навичок, критично і професійно оцінювати ту чи іншу правову ситуацію видається неможливим. На нашу думку, це пов'язано безпосе-

редньо зі специфікою формування правосвідомості (тобто формуванням у студента професійної, наукової правосвідомості) [14, с. 217–218], адже в протилежному разі є ризик «отримання результату» під час підготовки юристів у контексті «правового ідеалізму» (романтизму), правового дилетантизму, інфантилізму, демагогії [14, с. 221–222]. Потреба в забезпеченні наукової роботи в коледжі, а скоріше адміністративного керівництва цим процесом, доповнюється іншим критерієм — інститутом тлумачення норм права, що притаманний у професійному та доктринальному ключі юристам (неофіційне тлумачення), як і офіційного — нормативного та казуального [14, с. 165]. Адже призначення на посаду, отримання диплома не є відправною межею професійного підходу до тлумачення норм права, адже, на думку І. Котюка, пізнання — це процес активного, цілеспрямованого відображення дійсності свідомістю людини [6, с. 37]. І це очевидно, бо наука, як відмічається в доктрині адміністративного права, — це сфера людської діяльності, спрямована на отримання та використання нових знань і реалізується через виконання фундаментальних і прикладних досліджень [13, с. 426].

Тут варто додати думку Д. Я. Малешина про те, що вища школа сьогодні — це не стільки генерування нових знань, скільки наукове середовище, яке забезпечує зайнятість мільйонів людей [8]. Отож формула «нові знання — наукове середовище — зайнятість населення» відображає дійсність процесу надання адміністративних

послуг крізь призму потреби адміністративно-правового забезпечення надання освітньої послуги, саме через активізацію наукової роботи студентів, професорсько-викладацького персоналу вищого навчального закладу, як і вдосконалення самої адміністративно-правової процедури його організації. Остання якраз і замикає коло належного процесу виникнення правовідносин щодо реалізації права на освіту, на наукову діяльність між студентом та викладачем, коледжем та іншими установами, організаціями тощо.

Варто проаналізувати детальніше стан вітчизняного законодавства у сфері забезпечення наукової роботи у вишах у розрізі з можливістю її проведення саме в коледжах.

Так, відповідно до п. 24 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII (далі — Закон № 1556-VII від 01.07.2014 р.) визначено, що «...якість освітньої діяльності — рівень організації освітнього процесу у вищому навчальному закладі, що відповідає стандартам вищої освіти, забезпечує здобуття особами якісної вищої освіти та сприяє створенню нових знань...». Така якість очевидно прив'язується до термінології компетентність, під якою розуміється «динамічна комбінація знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти» (п. 13 Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р.).

Треба погодитись із думкою деяких дослідників у тому, що вивчення фахових дисциплін формує у студентів системне уявлення про правові процеси, про правосвідомість, забезпечує глибоку підготовку в галузі юриспруденції. З метою досягнення високої ефективності навчання необхідно враховувати такі принципи, як системність, цілісність, поєднання різних форм підготовки фахівця-юриста [9, с. 37].

Однак одна справа — отримання освітньо-кваліфікаційного рівня в коледжах «молодший бакалавр», «бакалавр» у сфері права, й інша, коли вимога освітнього закону постає в положенні про можливість (потребу) реалізації здобутої освіти в «наступності процесу здобуття вищої освіти» (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р.). Мається на увазі, що така (що?) реалізується через продовження студентом здобуття освітніх ступенів складанням вступних тестів у профільну магістратуру, вступні програми у тестових завданнях, які, до речі, як правило, містять положення про перевірку якостей знань абітурієнта за чотирма критеріями. Тут і постає очевидна потреба в адміністративно-правовому забезпеченні організації наукової роботи серед студентів та структурних підрозділів у цьому процесі, адже йдеться про не тільки звичайний рівень («а» знає матеріал...), а й про вищий («в» знає матеріал, уміє аналізувати та застосовувати...).

З наступного сегмента сфери адміністративно-правового забезпечення наукової роботи в коледжах варто дослухатись до думки В. М. Коссака,

який відмічає, що підготовка фахівця-юриста включає різні форми проведення занять та підсумкового контролю за рівнем підготовки студента. З її позиції, класичними є лекційні та семінарські заняття, а загалом підсумковий контроль знань студентів може бути в таких формах: усній, письмовій, тестовій, комплексній [9, с. 38]. Зростає роль і рольових ігор та їх різновидів — тренінгів [9, с. 36]. Однак, на нашу думку, такий підхід не зовсім є виправданим, оскільки є неповним, бо потребує врахування наступного критерію. Адже щонайменше не враховано положення Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р. про науковий підхід у досягненні якості освітньої діяльності, формування компетентності майбутніх фахівців.

Це ж означає, що адміністративно-правове забезпечення коледжів із підготовки фахівців права, крім забезпечення контролю усного та письмового, лекцій чи семінарів, має обов'язково включати ще й організаційно-правове забезпечення організації співпраці із фаховими науковими установами, фаховими у захисті прав людини та основоположних свобод громадянськими організаціями, бізнес-проектами з надання практичних навичок студентам, які навчаються за юридичним спрямуванням, тощо.

Тому, аналізуючи законодавство, слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р. формування й реалізація державної політики у сфері вищої освіти забезпечуються насамперед гармонійною взаємодією національної системи освіти, науки, бізнесу та держави з метою забезпе-

чення стійкого соціально-економічного розвитку нашої країни. Це означає, що адміністративно-правове забезпечення коледжу в науковій діяльності має визначатися механізмом вибудовування відносин коледжу зі спрямуванням підготовки фахівців у сфері права з урахуванням не тільки політики держави, а й співпраці із бізнес-структурами та проектами, науковими установами тощо. Особливої актуальності набуває процес укладення різного роду договорів про співпрацю.

Варто відмітити позицію Н. С. Кузнецової в тому, що крім підручників і посібників, якими сьогодні в цілому забезпечені не тільки нормативні курси основних навчальних дисциплін, а й більшість спеціальних курсів, значну роль мають виконувати й інші методичні матеріали [9, с. 24–25]. На думку вченої, неймовірно складне, але водночас і вкрай необхідне завдання, яке стоїть перед викладачем, — передати студентові весь арсенал засобів для самостійного пізнання права, навчити ефективно ним користуватися, закласти підвалини юридичної логіки і професійного юридичного мислення. Саме на досягнення цього результату має бути націлене аудиторне й позааудиторне спілкування викладача і студента. Мабуть, це є найскладніший виклик сьогодення в навчальній юриспруденції [9, с. 24], тому за таких обставин ми солідарні з позицією Н. С. Кузнецової і вважаємо, що цей процес може забезпечити якраз налагодження відповідної наукової роботи в коледжах.

Отож з огляду на вищевикладене пропонуємо виділити такі напрями

й особливості адміністративно-правового забезпечення коледжів у науковій сфері: організація підготовки й видачі методичних рекомендацій із фахових дисциплін, посібників тощо; проведення конференцій, круглих столів, симпозіумів; практична техніка виступу на конференціях; написання й захист наукових робіт студентами; забезпечення тренінгу із користування базами даних закордонних бібліотек, дисертаційних реєстрів і реєстрів судових рішень; виявлення плагіату.

У рамках інституту стандартизації надання освітніх послуг треба відмітити, що відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р. стандарт вищої освіти визначає вимоги щодо освітніх програм (серед — (1) обсягу кредитів ЄКТС, необхідного для здобуття відповідного ступеня вищої освіти; (2) переліку компетентностей випускника; (3) нормативного змісту підготовки здобувачів вищої освіти, сформульованого в термінах результатів навчання; (4) форми атестації здобувачів вищої освіти; (5) вимоги до наявності системи внутрішнього забезпечення якості вищої освіти; (6) вимоги професійних стандартів (у разі їх наявності) тощо). Виникає питання, як саме забезпечити стандарт у здійсненні наукової роботи студентом, проведення, а відповідно й адміністративного забезпечення її коледжем як головним суб'єктом надання освітніх послуг? Адже відповідно до цієї самої статті даного Закону вищий навчальний заклад повинен розробити щонайменше «...на підставі освітньо-професійної (освітньо-наукової) програми за

кожною спеціальністю розробляє навчальний план, який визначає перелік та обсяг навчальних дисциплін у кредитах ЄКТС, послідовність вивчення дисциплін, форми проведення навчальних занять та їх обсяг, графік навчального процесу, форми поточного і підсумкового контролю... (ч. 4)». І це при цьому, що стандарт вищої освіти як сукупність вимог до змісту та результатів освітньої діяльності вищих навчальних закладів і наукових установ за кожним рівнем вищої освіти в межах кожної спеціальності (ст. 9) «розробляє центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки з урахуванням пропозицій галузевих державних органів... (ч. 6 ст. 10)».

Очевидно, освітянська політика в Україні зводиться до того, що сьогодні МОН України займає таку позицію, згідно з якою держзамовлення варто надавати приватним вишам, що забезпечуватимуть саме якісну освіту [3].

Отже, для коледжів, як вищих навчальних закладів, які забезпечують здобуття початкового (короткого циклу) та першого (бакалаврського) рівня вищої освіти, а зокрема серед таких треба відмітити «приватні», потрібно посилити мотивацію забезпечення ними якісних освітніх послуг. З іншого боку, коледжі хоч і позбавлені можливості надавати пропозиції в ключі забезпечення удосконалення стандарту вищої освіти щодо наукової роботи, забезпечення її, як особливого правового інституту адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності з надання освітніх послуг, проте цю прогалину, на

нашу думку, наразі можна заповнити іншими критеріями, хоча доволі превентивними.

Так, відповідно до ст. 34 Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р. безпосереднє управління діяльністю вищого навчального закладу здійснює його керівник (директор тощо), який у межах наданих йому повноважень: «...12) забезпечує організацію та здійснення контролю за виконанням навчальних планів і програм навчальних дисциплін; ... 14) здійснює контроль за якістю роботи педагогічних, науково-педагогічних, наукових та інших працівників; 16) сприяє та створює умови для діяльності органів студентського самоврядування, ... у вищому навчальному закладі...». Водночас керівник зобов'язаний оприлюднювати щорічний звіт про свою діяльність на офіційному веб-сайті вищого навчального закладу. Вважаємо, що щорічний звіт повинен містити відповідний розділ щодо наукової діяльності, яка проводиться в коледжах.

Однак діяльність керівника вищого навчального закладу в забезпеченні науковою роботою доповнюється повноваженнями інших органів, зокрема — вченою радою та студентським науковим товариством. На цій підставі, аналізуючи зміст Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р., варто вказати на один зі способів адміністративно-правового забезпечення наукової роботи в коледжах у процесі підготовки юристів.

Так, відповідно до ст. 36 у вищих навчальних закладах створюється й діє вчена рада. Як зазначається, рада є колегіальним органом управ-

ління вищого навчального закладу. Саме вчена рада вищого навчального закладу: 1) визначає стратегію і перспективні напрями розвитку... наукової та інноваційної діяльності вищого навчального закладу; 4) визначає систему та затверджує процедури внутрішнього забезпечення якості вищої освіти; 6) ухвалює за поданням керівника вищого навчального закладу рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію структурних підрозділів; 7) обирає за конкурсом таємним голосуванням на посади деканів, завідувачів (начальників) кафедр, професорів і доцентів, директора бібліотеки, керівників філій; 8) затверджує освітні програми та навчальні плани для кожного рівня вищої освіти і спеціальності; 11) ухвалює основні напрями проведення наукових досліджень та інноваційної діяльності. Окрім цього, рішення вченої ради вищого навчального закладу вводяться в дію рішеннями керівника вищого навчального закладу. Однак щодо останнього, то тут можливі випадки блокування діяльності вченої ради бодай з об'єктивних причин (перебування керівника навчального закладу на лікарняному, у тривалому відрядженні тощо).

Отже, діяльність вченої ради є одним із превентивних механізмів адміністративно-правового забезпечення й управління науковою діяльністю в коледжах. Її рішення мають принципово важливе значення, оскільки вже ч. 6 ст. 41 Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р. визначає, що наукові товариства студентів: 1) приймають акти, що регламентують їх організацію та діяльність; 2) проводять

організаційні, наукові й освітні заходи; 3) популяризують наукову діяльність серед студентської молоді, сприяють залученню осіб, які навчаються, до наукової роботи та інноваційної діяльності; 4) представляють інтереси студентів (курсантів, слухачів), аспірантів, докторантів і молодих учених перед адміністрацією вищого навчального закладу та іншими організаціями з питань наукової роботи й розвитку академічної кар'єри; 5) сприяють підвищенню якості наукових досліджень; 6) сприяють обміну інформацією між молодими вченими та дослідниками; 7) сприяють розвитку міжвузівського та міжнародного співробітництва; 8) взаємодіють із Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук, науковими та науково-дослідними установами; 9) виконують інші функції, передбачені положеннями про наукові товариства студентів, цим та іншими законами України.

У доктрині адміністративного права відмічається, що у здійсненні управління та регулювання науковою діяльністю потрібно керуватися такими принципами: науково-технічного... та духовного розвитку суспільства; визначення свободи творчості, наукової та науково-технічної діяльності; збалансування розвитку прикладних та наукових досліджень; використання досягнень світової науки, можливостей міжнародного наукового співробітництва; свободи поширення наукової та наукової інформації; відкритості для міжнародного наукового та науково-технічного співробітництва, забезпечення

інтеграції української науки у світову в поєднанні із захистом національних інтересів [13, с. 427]. У рамках таких принципів особливе місце виділяється можливості оприлюднення своїх наукових результатів та зв'язку з іноземними колегами; можливості формування на основі вітчизняних і закордонних джерел довідково-інформаційних фондів, включаючи й бази даних; створення загальнодоступних бібліотек, наукових досліджень [13, с. 428] тощо.

Частиною 9 ст. 41 Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р. закріплюється положення в тому, що адміністрація вищого навчального закладу не має права втручатися в діяльність наукових товариств студентів «крім випадків, коли така діяльність суперечить законодавству, статуту чи завдає шкоди інтересам вищого навчального закладу». Тут варто предметно вказати на деякі законодавчі обмеження, що в принципі входять у предмет правового регулювання адміністративно-правового забезпечення наукової роботи у коледжах, які надають освітні послуги за юридичним напрямом.

Насамперед, як виявляється, такі приклади можуть стосуватися тих дій у процесі наукової діяльності, які суперечать моральним засадам суспільства (Закон України «Про захист суспільної моралі», — де, відповідно до ч. 3 ст. 2 «забороняються виробництво та розповсюдження продукції, яка: пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну шляхом насильства конституційного ладу або територіальної цілісності України; пропагує фашизм та неофашизм; принижує або ображає націю

чи особистість за національною ознакою; пропагує бузувірство, блюзнірство, неповагу до національних і релігійних святинь; принижує особистість, є проявом знущання з приводу фізичних вад (каліцтва), з душевнохворих, літніх людей; пропагує невігластво, неповагу до батьків; пропагує наркоманію, токсикоманію, алкоголізм, тютюнопаління та інші шкідливі звички» [12], норм цивільного законодавства, зокрема щодо вимог, додержання правочинів (ст. 203 ЦК України), правочинів, які порушують публічний порядок (ст. 228 ЦК України), правочинів, які суперечать моральним засадам суспільства та суперечать інтересам дитини [15].

Зрештою, у процесі аналізу Закону № 1556-VII від 01.07.2014 р. випливає, що варто позитивно ставитись до п. 10 ст. 41 щодо того, що керівник вищого навчального закладу всебічно сприяє створенню належних умов для діяльності наукового товариства студентів (надає приміщення, меблі, оргтехніку, забезпечує телефонним зв'язком, постійним доступом до Інтернету, відводить місця для встановлення інформаційних стендів тощо). Тож з огляду на п. 11 цієї статті — скептично. Адже відповідно до положення цієї норми фінансовою основою діяльності наукового товариства студентів є кошти, визначені вченою радою вищого навчального закладу. Виникає питання про адміністративно-правовий механізм звітування, контролю та його забезпечення в коледжі, обсягу відповідальності студентів, долучених до участі в НТС, тощо.

Зрештою, неможливо обійти увагою й те, що в рамках визначення особливостей адміністративно-правового регулювання забезпечення у коледжах підготовки наукової роботи, потрібно привести у відповідність (або ж забезпечити контроль) щодо методології змісту наповнення профільних навчальних юридичних дисциплін.

В рамках методології подання матеріалу, що охоплюється навчальним курсом «Теорія держави та права» тощо, слід уникати в навчальному процесі притаманних політології «радянської традиції» провідне місце в переважній більшості навчальних дисциплін із загальної теорії держави і права продовжує належати державознавчим темам. Причому тим із них, які відносяться до предмету політології (наприклад, «соціальне управління і політична система», «політична система та її структурні елементи», «державна в політичній системі суспільства», «державна і етнос») або конституційного права (наприклад, «державний апарат») [9, с. 29]. Адже, як відомо, будь-яка наука може мати лише один предмет. Юриспруденція тут не є винятком. Як правильно зазначається в літературі, дуалізм предметів логічно призводить до заперечення єдиної юридичної науки й визнання, по суті, двох різних наук з двома різними предметами: науки про право — правознавства, предметом якої є право, і науки про державу — державознавства, предмет якої — держава [9, с. 30].

За таких обставин адміністративно-правове забезпечення наукової

роботи в коледжах стосується різних сфер адміністративного управління. Його багатогранність потребує не тільки змін та уточнень законодавця, а й виваженого підходу із врахуванням специфіки тих чи інших типів підготовки фахівців.

Особливості адміністративно-правового забезпечення наукової роботи в коледжах під час підготовки юристів полягають у тому, щоб організувати якісну наукову роботу серед студентів та професорсько-викладацького складу; вживати заходів для відповідальності за неякісну підготовку наукового матеріалу тощо.

Зміни, які, сподіваємось, знайдуть своє місце в освітньо-адміністративному законодавстві, мають стосуватися питань щодо визначення (а) змісту «науковості», (б) критеріїв участі (допуску) до наукових заходів, (в) участі в різних освітньо-правових заходах, їх рівнях, (г) визначення механізму управління коштами, що лежать на рахунках НТС, (д) участь представників НТС у вчених радах тощо.

Список використаних джерел:

1. Алієв М. Навчання юристів та підвищення їх кваліфікації, як частина правової реформи, проведеної в Азербайджанській Республіці // *Актуальні проблеми політики*. — 2010. — Вип. 39. — С. 379–384.
2. Губерська Н. Л. Окремі аспекти управління вищими навчальними закладами за законодавством Російської імперії // *Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу: І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 6 жовтня 2016 р.; м. Львів, 11 листоп. 2016 р.)* : тези виступів / за ред. д.ю.н., професора В. М. Бевзенка. — Харків : ФОП Панов А. М., 2017. — С. 76–79.
3. Гриневч Л. Міносвіти обіцяє держзамовлення приватним вишам, які надаватимуть якісну освіту [Електронний ресурс] : доповідь. — Режим доступу : <http://vnz.org.ua/novyny/podiyi/9647-minosvity-pidtrymuvatyme-pryvatti-vyshi-jaki-nadavatymut-jakisnu-osvitu>.
4. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений : учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — К. : МАУП, 2004. — 504 с.
5. Кожемжарова Р. Т. Особенности подготовки юристов по профессионально-ориентированным программам в начале XX века // *Государство и общество: проблемы управления и права : Междунар. науч.-практ. конф. проф.-препод. состава, асп., соиск., магистрантов и студ. (г. Волгоград, 6 дек. 2012 г.)* : сб. науч. стат. — Волгоград : Изд-во ВолГМУ, 2013. — С. 155–159.
6. Котюк І. Основи теорії судового пізнання. Ч. 1 : Загальнотеоретичні аспекти : навч. посіб. для студ. юрид. факультетів / І. Котюк. — К. : Вид.-поліграф. центр Київ. ун-ту, 2012. — 423 с.
7. Литвин І. І. Принципи надання освітніх послуг в Україні / І. І. Литвин // *Visegrad journal on human rights*. — 2015. — № 4/2. — С. 52–54.
8. Малешин Д. Я. Высшая средняя школа / Д. Я. Малешин // *Ведомости*. — 2016. — 26 жовт., среда.
9. Методологія в праві : моногр. / [І. Безклубий, І. Гриценко, М. Козюбра та ін.] ; за заг. ред. І. Безклубого. — К. : Грамота, 2017. — 658 с.
10. Половко В. І. Методологічних та науково-правових основ освіти в Київському університеті Св. Володимира та

Ніжинській гімназії вищих наук князя Безбородька // Актуальні проблеми політики. — 2010. — Вип. 39. — С. 623–630.

11. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/1556-18>.

12. Про захист суспільної моралі [Електронний ресурс] : Закон України від 20.11.2003 р. № 1296-IV // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>

13. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.

14. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права. Державний іспит / Оборотов Ю. М., Крестовська Н. М., Крижанівський А. Ф., Матвеева Л. Г. — Харків : Одиссей, 2010. — 256 с.

15. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

Губанова Т. А. Особенности организации и административно-правового обеспечения научной работы в колледжах по юридическим направлениям предоставления образовательных услуг.

Статья посвящена исследованию особенностей организации и административно-правового обеспечения научной работы в колледжах по юридическим направлениям предоставления образовательных услуг. Уделяется внимание взаимосвязи образования и науки в качественной подготовке юристов. Определяются сферы и объемы научной работы в колледжах данного типа направления. Характеризуются проблемные аспекты административного управления и обеспечения колледжем научной работы. Обуславливается потребность изменения и уточнения Закона Украины «О высшем образовании».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование деятельности колледжей, научная работа, административное управление научной работой, научное общество студентов, ученый совет.

T. Hubanova. Features of the organization and administrative and legal support of scientific research in colleges for legal direction of educational services.

The article investigates the features of administrative and legal providing of research in colleges for legal direction to provide educational services. Attention is paid to the relationship of education and science in high quality training of lawyers. The scope and volume of research in colleges of this type of orientation are identified. There are characterized problematic aspects of administrative governance and college research. A need for change and clarify of the law of Ukraine "On Higher Education" is proved.

Key words: administrative and legal regulation of colleges, research, administrative management of the scientific work, the scientific community of students, academic council

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕПОЗИТАРІЮ УКРАЇНИ ТА РОЗРАХУНКОВОГО ЦЕНТРУ З ОБСЛУГОВУВАННЯ ДОГОВОРІВ НА ФІНАНСОВИХ РИНКАХ

Статтю присвячено дослідженню ознак Національного депозитарію України та Розрахункового центру з обслуговування договорів на фінансових ринках, що характеризують їх правовий статус. Встановлено, що Національний депозитарій України є суб'єктом природної монополії у сфері депозитарної діяльності. У результаті аналізу ознак правового статусу Розрахункового центру обґрунтовано необхідність подальших наукових досліджень з метою демонополізації розрахункових та клірингових послуг.

Ключові слова: Національний депозитарій України (НДУ), Розрахунковий центр з обслуговування договорів на фінансових ринках (РЦ), депозитарна діяльність, клірингова діяльність, природна монополія.

Мельник В. В.,

*аспірант кафедри
господарського
права Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

У сучасних умовах глобалізації та розвитку зовнішньоекономічних зв'язків у контексті процесів концентрації та централізації виробництва питання регулювання монополізованих ринків набуває особливої актуальності. Тому, на наш погляд, заслуговують дослідження питання, пов'язані з функціонуванням депозитарної системи та визначенням особливостей правового статусу таких її учасників, як Національний депозитарій України (далі — НДУ) та Розрахунковий центр з обслуговування договорів на фінансових ринках (далі — РЦ).

Питаннями вивчення правового статусу професійних учасників фондового ринку та, зокрема, учасників депозитарної системи України займалися такі вчені, як С. Я. Вавженчук, О. П. Віхров, О. В. Кологойда, В. І. Полюхович, В. В. Посполітак, А. В. Попова та інші. Водночас досі немає комплексних досліджень особливостей правового статусу суб'єктів депозитарної та клірингової діяльності — НДУ та РЦ. В умовах реформування депозитарної системи України дослідження правового статусу цих осіб надзвичайно актуальне, адже воно дасть змогу комплексно вирішити питання їх правового статусу. Наближення регулювання правового статусу учасників депозитарної

системи до європейських стандартів сприятиме прискореній інтеграції українського фондового ринку до європейського та світового.

Метою статті є визначення загальних і особливих ознак, що характеризують правовий статус НДУ та РЦ з метою забезпечення вдосконалення засобів державного регулювання, спрямованих на захист економічної конкуренції на ринку депозитарних і клірингових послуг.

Відповідно до пп. 22 ч. 1 ст. 1 Закону України від 06.07.2012 р. «Про депозитарну систему України» НДУ та РЦ є учасниками депозитарної системи України. Проте закон не деталізує вид таких суб'єктів.

Відповідно до ст. 55 Господарського кодексу України (далі — ГК України) суб'єктами господарювання є учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і відповідають за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.

В. С. Щербина до суб'єктів господарювання відносить підприємства-товаровиробники, виробничі кооперативи, фінансові установи, господарські об'єднання, громадян-підприємців і неприбуткові організації [1, с. 244].

Фінансова установа — юридична особа, яка відповідно до Закону України від 12.07.2001 р. «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» (далі — Закон «Про фінансові послуги») на-

дає одну чи кілька фінансових послуг, а також інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг, у випадках, прямо визначених законом, та внесена до відповідного реєстру в установленому Законом «Про фінансові послуги» порядку. Згідно зі ст. 4 Закону «Про фінансові послуги» одним із видів фінансових послуг є професійна діяльність на ринку цінних паперів.

Перелік видів професійної діяльності на ринку цінних паперів визначено у ст. 16 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок», серед яких є депозитарна та клірингова діяльність. Отже, незважаючи на відсутність прямого посилання у законі (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону «Про фінансові послуги»), НДУ та РЦ належать до фінансових установ, винятковим видом діяльності яких є надання фінансових послуг — депозитарних і клірингових.

До ознак суб'єкта господарювання відносять: безпосереднє здійснення господарської діяльності або керівництво такою діяльністю; створення у визначеному законодавством порядку; наявність відокремленого майна господарського призначення, закріпленого на визначеному правовому титулі; наявність господарської правосуб'єктності [2, с. 104].

НДУ та РЦ як суб'єктам господарювання властиві загальні та спеціальні ознаки, що характеризують їхній правовий статус:

1) безпосереднє здійснення господарської діяльності, а саме депозитарної або клірингової діяльності щодо надання послуг зі зберігання та обліку цінних паперів, обліку

та обслуговування набуття, припинення й переходу прав на цінні папери і прав за цінними паперами та обмежень прав на цінні папери на рахунках у цінних паперах; визначення зобов'язань, що підлягають виконанню, і створення системи гарантій за правочинами щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів, підготовка документів (інформації) для проведення розрахунків тощо;

2) створення у визначеному законодавством порядку.

Державна реєстрація суб'єктів депозитарної та клірингової діяльності здійснюється в загальному порядку, визначеному Законом України від 15.05.2003 р. «Про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб». Однак для набуття правосуб'єктності, необхідної для здійснення окремого виду професійної діяльності на фондовому ринку, необхідно вчинити ще ряд дій, які охоплюються постреєстраційною стадією легітимації. Елементом спеціальної легітимації суб'єктів депозитарної та клірингової діяльності є отримання ліцензії на здійснення депозитарної ЦД (для НДУ) або клірингової (для РЦ) в НКЦПФР (діяльності й НБУ (для РЦ — на здійснення окремих банківських і валютних операцій) та включення до відповідного державного реєстру фінансових установ, що надають фінансові послуги на ринку цінних паперів.

ЦД та РЦ мають ознаки в організаційно-правовому статусі, що вказують на належність цих суб'єктів до юридичних осіб публічного права, а саме:

а) створюються в організаційно-правовій формі публічного акціонер-

ного товариства (ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 15 Закону «Про депозитарну систему України») в порядку, визначеному Законами України «Про акціонерні товариства», «Про банки і банківську діяльність», з урахуванням особливостей, визначених Законом «Про депозитарну систему України». Акціонерне товариство набуває статусу ЦД з дня реєстрації НКЦПФР в установленому порядку Правил ЦД (ч. 2 ст. 9 Закону «Про депозитарну систему України», рішення НКЦПФР від 16.04.2013 р. № 597 «Про затвердження Порядку та умов надання статусу Центрального депозитарію цінних паперів»). Банк набуває статусу РЦ з дня реєстрації Правил РЦ в НБУ в установленому порядку (ч. 2 ст. 15 Закону «Про депозитарну систему України»). Отже, підставою для набуття правового статусу ЦД та РЦ є розпорядчий акт, порядок їх створення, організаційно-правова форма і правове становище, визначені законами;

б) публічний характер цілей створення та діяльності — централізація депозитарної системи України, функцій обліку цінних паперів і розрахунків за угодами з цінним паперами, укладеними на фондовій біржі й поза фондовою біржею, якщо розрахунки здійснюються за принципом «поставка проти платежу». ЦД діє в інтересах усіх учасників депозитарної системи країни (п. 5.7 Статуту ПАТ «Національний депозитарій України»);

в) наявність владних повноважень. НДУ, як ЦД та РЦ, крім безпосереднього здійснення господарської діяльності як суб'єкт господарювання — фінансова установа в межах власної

спеціальної господарської компетенції реалізує також організаційно-господарські повноваження з регулювання депозитарної та клірингової діяльності. Зокрема НДУ встановлює єдині уніфіковані правила (стандарти) відображення та передання інформації щодо обліку та обігу цінних паперів, обслуговування корпоративних дій емітентів та іншої інформації, яка вноситься до системи депозитарного обліку; встановлює форму, зміст, строки та порядок подання депозитарними установами й іншими клієнтами інформації про свою діяльність; контролює дотримання депозитарними установами депозитарного балансу (п. 3.2, 3.3 Статуту ПАТ «НДУ»);

3) особлива корпоративна структура. Акціонерами ЦД може бути держава, НБУ, учасники фондового ринку, ЦД інших країн, міжнародні депозитарно-клірингові установи, а також міжнародні фінансові організації, членами яких є Україна. У статутному капіталі ЦД частка держави разом із НБУ повинна становити не менш як 25 % плюс одна акція (ч. 3, 4 ст. 9 Закону «Про депозитарну систему України»). На день реєстрації Правил ЦД у статутному капіталі ЦД частка держави разом з НБУ повинна становити не менш як 50 %. Органом управління державною часткою у статутному капіталі ЦД є КМУ [3].

Акціонерами РЦ можуть бути НБУ, професійні учасники фондового ринку, а також міжнародні депозитарно-клірингові установи. У статутному капіталі РЦ частка НБУ має становити не менш як 25 % плюс одна акція (ч. 3 ст. 15 Закону «Про депозитарну систему України»);

4) наявність відокремленого майна господарського характеру, що має цільове призначення і закріплене на визначеному правовому титулі. Майно ЦД та РЦ формується з джерел, не заборонених чинним законодавством України (ст. 140 ГК України, п. 2.5 Статуту ПАТ «НДУ», п. 2.4 Статуту ПАТ «РЦ»).

5) наявність спеціальної господарської правосуб'єктності, що має виключний характер (ч. 1 ст. 16 Закону «Про цінні папери та фондовий ринок»). Обсяг правосуб'єктності НДУ та РЦ визначається законом, установчими та внутрішніми документами.

Перелік виключних повноважень закріплено у п. 8 ст. 9 Закону «Про депозитарну систему» та п. 1–7 р. 3 Положення про депозитарну діяльність, зокрема, ведення НДУ депозитарного обліку всіх емісійних цінних паперів, крім державних та муніципальних цінних паперів, облік яких веде НБУ, зберігання глобальних сертифікатів і тимчасових глобальних сертифікатів, здійснення нумерації (кодифікації) цінних паперів, ведення реєстру кодів цінних паперів тощо.

Винятковою компетенцією РЦ є проведення грошових розрахунків за правочинами щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів, вчинених на фондовій біржі та поза фондовою біржею, якщо проводяться розрахунки за принципом «поставка цінних паперів проти оплати». РЦ здійснює клірингову діяльність, депозитарну діяльність депозитарної установи та з метою виконання функцій центрального контрагента також може здійснювати: брокерську та дилерську діяльність (п. 3.3, 3.4 Статуту

ПАТ «РЦ»). РЦ відкриває та веде грошові рахунки учасників фондового ринку, забезпечує виплату доходу за цінними паперами, номінальної вартості під час погашення цінних паперів та під час здійснення емітентом інших корпоративних операцій, у тому числі за тими цінними паперами, що розміщені та обертаються за межами України (ч. 5 ст. 15 Закону «Про депозитарну систему України»);

б) дворівнева структура управління, що включає наявність колегіального виконавчого органу та наглядової ради (р. 8, 9 Статуту ПАТ «НДУ», р. 10, 11 Статуту ПАТ «РЦ»). З метою забезпечення врахування й захисту інтересів учасників депозитарної системи статутом ЦД передбачено створення консультативного органу — Ради учасників депозитарної системи (ст. 12 Закону «Про депозитарну систему України», Статут ПАТ «НДУ»);

7) особливі кваліфікаційні вимоги до членів органів управління та кадрового складу. Наприклад, кандидат на посаду керівника депозитарію повинен мати стаж роботи на фондовому ринку не менш як три роки та відповідати вимогам, визначеним ч. 4 ст. 27 Закону «Про цінні папери та фондовий ринок»;

8) особлива організаційна структура. У ЦД обов'язково утворюються комітет з аудиту, комітет з питань призначень та визначення винагороди посадовим особам ЦД, служба внутрішнього аудиту (п. 8.21, р. 11 Статуту ПАТ «НДУ»). У РЦ створюється підрозділ внутрішнього аудиту (р. 13 Статуту ПАТ «РЦ»);

9) вимоги до локального нормативного забезпечення професійної ді-

яльності. ЦД до початку провадження депозитарної діяльності повинен зареєструвати в НКЦПФР Правила ЦД, забезпечити ведення журналів розпоряджень, депозитарних операцій, розробити та затвердити внутрішні документи із захисту інформації тощо (пп. 7, 8 р. 8 Положення про депозитарну діяльність).

РЦ зобов'язаний зареєструвати в НКЦПФР внутрішні документи: Правила ПАТ «РЦ», Правила провадження клірингової діяльності, Правила клірингу ПАТ «РЦ», регламент; положення про систему управління ризиками та гарантії; положення про службу внутрішнього аудиту [4];

10) необхідність дотримання вимог інформаційного характеру: спеціального захисту інформації; особливого порядку розкриття інформації; спеціальної звітності.

11) дотримання підвищених технічних вимог щодо: обладнання, каналів зв'язку, основного й резервного комплексів програмно-технічних засобів та ін.;

12) монополльне становище на ринку депозитарних послуг ЦД та клірингових послуг. Відповідно до Закону «Про депозитарну систему України» в Україні може існувати тільки один ЦД (ст. 9) та тільки один РЦ (ст. 15).

М. О. Трофімчук у своїй дисертації визначає конкурентну структуру ринку цінних паперів, яка відповідає монополістичній конкуренції. При цьому вчений говорить про наявність на ринку цінних паперів чистої монополії у сфері депозитарного обслуговування випуску та обігу цінних паперів [5, с. 22]. Депозитарні установи

у процесі здійснення діяльності з обліку прав власників на цінні папери конкурують між собою в процесі залучення клієнтів та надання депозитарних послуг. Однак НДУ не зазнає жодної конкуренції на ринку депозитарних послуг ЦД.

НДУ відіграє ключову роль у депозитарній системі України. У ст. 9 Закону України «Про депозитарну систему України» закріплено, що ЦД забезпечує формування та функціонування системи депозитарного обліку цінних паперів, а також веде депозитарний облік усіх емісійних цінних паперів, крім тих, облік яких веде НБУ відповідно до компетенції, визначеної Законом. НБУ як учасник депозитарної системи здійснює депозитарний облік державних цінних паперів та облігацій місцевих позик. Проте такий стан є тимчасовим відповідно до Перехідних положень Закону «Про депозитарну систему» до передання державних цінних паперів та облігацій місцевих позик на депозитарне обслуговування до ЦД. Існування двох депозитаріїв — депозитарію НБУ та НДУ — не є доцільним за поточного розміру фондового ринку, створює складності для депозитарних установ, яким доводиться поєднувати різні системи депозитарного обліку.

Існування єдиного ЦД забезпечує гарантії прав власників цінних паперів, надійність і якість послуг, мінімізує вартість обслуговування учасників ринку, ефективно скорочує операційні витрати та сприяє міжнародній консолідації (прискореній комунікації між центральними депозитаріями інших країн). Конкуренція

у сфері здійснення депозитарної діяльності ЦД на ринку цінних паперів є небажаною з об'єктивних причин (технологічних особливостей, характеру попиту і пропозиції). Найвища ефективність функціонування депозитарної системи забезпечується лише за умови наявності єдиного ЦД.

Наукові праці зарубіжних учених свідчать про визнання ЦД суб'єктами природної монополії, акцентуючи увагу на тому, що один ЦД є доцільнішим і бажанішим, ніж кілька менших та конкурентних депозитаріїв [6, с. 237; 7, с. 4].

Таку позицію підкріплює й судова практика в ЄС. Загальний суд ЄС у рішенні від 9 вересня 2009 року по справі T-301/04 Clearstream Banking AG i Clearstream International SA v. Commission дійшов висновку, що Clearstream Banking AG (Міжнародний центральний депозитарій цінних паперів в Люксембурзі) користується монополією на ринку первинних послуг клірингу та розрахунків [8, с. 29].

Відповідно до ст. 9 Закону «Про депозитарну систему України» конкуренція у сфері депозитарної діяльності ЦД неможлива, адже передбачено, що в країні може існувати лише один ЦД. Встановлення державою адміністративних бар'єрів з метою обмеження входу на ринок конкурентів є характерною (хоча й не головною) ознакою природних монополій [9, с. 47, 55].

У Законі України «Про природні монополії» природна монополія трактується як стан товарного ринку, за якого задоволення попиту є більш ефективним за умови відсутності

конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами).

Учені І. О. Анохіна та В. В. Кривуцький звертають увагу на те, що виключне монопольне право суб'єкта господарювання виникає не в результаті його конкурентної боротьби, а унаслідок визнання державою не-ефективності конкуренції та законодавчого надання виключних прав [10, с. 6; 11, с. 6].

Однією з основних ознак є те, що природна монополія створюється як результат об'єктивного розвитку продуктивних сил у певних сферах економіки внаслідок технологічних особливостей виробництва, незалежно від зусиль держави чи закону [9, с. 61; 12, с. 121].

Зважаючи на викладене вище, можна виділити основні причини існування природних монополій: 1) економічна ефективність концентрації виробництва: завдяки уникненню створення дублювальних мереж та забезпеченню значного ефекту від економії на масштабах виробництва, що пояснюється специфікою технологічних умов виробництва; 2) законодавче надання виключних прав у певних сферах господарської діяльності.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що НДУ, як і ЦД, є суб'єктом природної монополії у сфері депозитарної діяльності ЦД. Вважаємо за доцільне внести зміни до ст. 5 За-

кону «Про природні монополії» через доповнення сфер, у яких діяльність суб'єктів природних монополій регулюється відповідно до цього Закону: депозитарною діяльністю ЦД. Крім того, варто додати ЦД до переліку суб'єктів природних монополій, який ведеться АМК України.

Якщо правовий статус ЦД як монополіста є досить зрозумілим, то монопольне становище РЦ не є однозначним. З жовтня 2013 року біржові операції з цінними паперами здійснюються через РЦ, який виконує функції центрального контрагента. РЦ має статус банківської установи та є учасником системи електронних платежів.

Закон «Про депозитарну систему України» передбачив виокремлення клірингової діяльності як самостійного виду професійної діяльності РЦ з вилученням розрахунково-клірингових функцій для НДУ та депозитарних установ і обмеженням права бірж щодо здійснення клірингу й розрахунків лише за угодами з фінансовими інструментами, іншими, ніж цінні папери (ст.ст. 16, 20, ч. 2 ст. 26 Закону «Про цінні папери та фондовий ринок»).

Клірингову діяльність за договорами щодо цінних паперів, укладеними на певній фондовій біржі, може провадити лише одна особа, яка має ліцензію на провадження клірингової діяльності (ч. 1 ст. 19-3 Закону «Про цінні папери та фондовий ринок»). Враховуючи те, що клірингових установ, передбачених законодавством про депозитарну систему, в Україні сьогодні не створено, провадження клірингової діяльності фактично

монополізоване РЦ, що суперечить державній політиці й засадам захисту економічної конкуренції та обмеження монополізму (ст. 25 ГК України, ст. 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції»).

До прийняття Закону «Про депозитарну систему України» клірингову діяльність в Україні здійснювали депозитарії, біржі (за операціями з деривативами), а також депозитарій НБУ (за операціями з облігаціями внутрішньої державної позики), що відповідало практиці західних країн, у яких клірингова діяльність проводиться на конкурентних засадах різними учасниками ринку.

Згідно з Принципами інфраструктури фінансових ринків Міжнародної організації комісій із цінних паперів (IOSCO) та Банку міжнародних розрахунків (BIS) (принцип № 9), інфраструктурні організації повинні мати прямий доступ до розрахунків через платіжну систему центрального банку [13, с. 67]. Розрахункові функції, які в Україні покладені на РЦ, у всьому світі виконуються ЦД та центральним банками.

Таким чином, РЦ не є суб'єктом природної монополії, оскільки його діяльність не підпадає під вищевикладені ознаки природної монополії: не існує об'єктивних бар'єрів для створення даного монополіста, конкуренція у сфері клірингу є можливою й навіть бажаною, не простежується ефект масштабу тощо.

Актуальними питаннями, що будуть предметом наступних досліджень авторки, є напрями демонополізації ринку в частині, зокрема, ліквідації або реорганізації РЦ та на-

дання права здійснювати клірингову діяльність різним учасникам ринку: кліринговим установам, біржам, НБУ, ЦД, а також застосування засобів державного регулювання, спрямованих на захист економічної конкуренції на ринку депозитарних та клірингових послуг, зокрема, регулювання цін і тарифів на послуги НДУ та РЦ.

Список використаних джерел:

1. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права : моногр. / В. С. Щербина. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 264 с.
2. Господарське право : практикум / В. С. Щербина, Г. В. Пронська, О. М. Вінник [та ін.] ; за заг. ред. В. С. Щербини. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 320 с.
3. Про визначення органу управління державною часткою у статутному капіталі Центрального депозитарію цінних паперів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2013 р. № 880-р // Офіційний вісник України. — 2013. — № 89. — Ст. 3270.
4. Щодо реєстрації внутрішніх документів Розрахункового центру з обслуговування договорів на фінансових ринках [Електронний ресурс] : Рішення НКЦПФР від 1 жовтня 2013 р. № 2094. — Режим доступу : http://www.nssmc.gov.ua/press/news/nkcpfr_vidala_licenziyu_ta_zareehstruvala_vnutrishni_dokumenti_rozrakhunkovogo_centru.
5. Трофімчук М. О. Регулювання конкурентних відносин на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. екон. наук : 8.00.03 / Трофімчук Михайло Олександрович. — Рівне : НУВГП, 2015. — 205 с.
6. Klaus J. Hopt. Capital Markets in the Age of the Euro: Cross-Border Transactions, Listed Companies and Regulation / Klaus J. Hopt, Guido Ferrarini. — The Hague ; New

York : Kluwer Law International, 2002. — 640 p.

7. Marcia De Wachter. (I)CSDs' future challenges in a changing landscape / National Bank of Belgium. — Brussels. — 2015. — 19 May. — 15 p.

8. Rosalind Bufton, Eduardo Martínez Rivero Clearstream: General Court confirms Commission Decision // Competition Policy Newsletter. — 2010. — № 1. — P. 28–31.

9. Базилевич В. Д. Природні монополії : моногр. / В. Д. Базилевич, Г. М. Филлюк. — К., 2006. — 367 с.

10. Анохіна І. О. Правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.04 /

І. О. Анохіна. — Донецьк, 2005. — 18 с.

11. Кривуцький В. В. Державне регулювання діяльності природних монополій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.02.03 / В. В. Кривуцький. — Львів, 2005. — 24 с.

12. Артемчук Т. Проблеми ефективного функціонування природних монополій та засади їх вирішення шляхом державного регулювання / Т. Артемчук // Економіка і управління підприємствами. — С. 119–129.

13. Principles for financial market infrastructures / Committee on Payment and Settlement Systems, Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions. — 2012. — April. — 188 p.

Мельник В. В. Особенности правового статуса Национального депозитария Украины и Расчетного центра по обслуживанию договоров на финансовых рынках

Статья посвящена исследованию признаков Национального депозитария Украины и Расчетного центра по обслуживанию договоров на финансовых рынках, которые характеризуют их правовой статус. Установлено, что Национальный депозитарий Украины является субъектом естественной монополии в сфере депозитарной деятельности. На основе анализа признаков правового статуса Расчетного центра обосновано необходимость дальнейших научных исследований с целью демомонопользации расчетных и клиринговых услуг.

Ключевые слова: Национальный депозитарий Украины (НДУ), Расчетный центр по обслуживанию договоров на финансовых рынках (РЦ), депозитарная деятельность, клиринговая деятельность, естественная монополия.

Melnyk V. V. Features of the legal status of the National Depository of Ukraine and the Settlement Center on servicing contracts in financial markets.

The article is dedicated to the study of features of the National Depository of Ukraine and the Settlement Center on servicing contracts in financial markets, which describe their legal status.

The depository system model in Ukraine provides two central institutions and accordingly two different systems of the securities' accounting. National Bank of Ukraine's Depository performs the functions of safekeeping and settlement of the government/ municipal bonds.

The National Depository of Ukraine performs the functions of the central depository for corporate securities; keeps records of all eligible securities except for securities, records of which are kept by the National Bank of Ukraine.

The author detects, that the National Depository of Ukraine and the Settlement Center have features of in the organizational and legal status, indicating the belonging of these subjects to legal entities of public law.

The depository institutions have to consolidate the double balance at their level for accounting of the government and corporate securities, which is operationally more expensive and has some difficulties for custodians.

Features of natural monopolies are analyzed. It is established that the National Depository of Ukraine as Central Depository is the subject of a natural monopoly in the field of depository activity.

Key words: National Depository of Ukraine, the Settlement Center on servicing contracts in financial markets, depository activity, clearing, a natural monopoly.

ПОНЯТТЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглядаються законодавчі й доктринальні визначення поняття фінансової діяльності суб'єктів господарювання та її співвідношення з фінансовою діяльністю у сфері господарювання. Виділяються особливості фінансової діяльності суб'єктів господарювання. Наголошується на розмежуванні фінансової і професійної фінансової діяльності суб'єкта господарювання.

Ключові слова: фінансова діяльність суб'єктів господарювання, фінансово-господарська діяльність, господарська діяльність, фінансова послуга, професійна фінансова діяльність.

**Попова Анастасія
Володимирівна,**

*кандидат юридичних
наук, доцент, доцент
кафедри господар-
ського права
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

Сьогодні ефективна діяльність суб'єктів господарювання практично неможлива за стовідсоткового фінансування лише власними фінансовими ресурсами і в більшості випадків економічно не вигідна, тому необхідною її складовою стають фінансові операції. З огляду на це актуальності набуває питання ефективного використання власних і залучених від інших осіб фінансових активів, тобто здійснення фінансової діяльності суб'єктами господарювання.

Поняття фінансової діяльності суб'єкта господарювання досліджували ряд учених-економістів, зокрема, О. М. Бандурка, І. А. Бланк, М. Я. Коробов, О. О. Терещенко, Г. І. Філіна, представники господарсько-правової науки О. М. Вінник, В. І. Торкатюк, Г. В. Стадник, А. Л. Шутенко та інші. Разом з тим залишається не розкритою правова природа фінансової діяльності суб'єктів господарювання, співвідношення понять «фінансова діяльність суб'єктів господарювання» і «фінансова діяльність у сфері господарювання».

З огляду на вищезазначене необхідно проаналізувати існуючі науково-теоретичні й законодавчі концепції щодо сутності фінансової діяльності суб'єкта господарювання і запропонувати власне визначення поняття такої діяльності, виділити її основні складові й особливості.

Фінансова діяльність — багато-значне поняття, що використовується як в економічній науці, так і в багатьох галузях права. Фінансова діяльність не є категорією винятково фінансового права (не зважаючи на їх однокореневість), а є загальною юридичною категорією. Одна з основних особливостей фінансової діяльності — її міжгалузевий характер. Галузеву належність даної категорії можна визначити за сферою і суб'єктами, що здійснюють фінансову діяльність, тобто предметом нашого дослідження є фінансова діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва. О. М. Вінник фінансову діяльність у сфері господарювання визначає як діяльність, пов'язану з обігом коштів (фінансів) [1, с. 594]. Дослідження теоретичних аспектів фінансової діяльності суб'єктів господарювання необхідно почати з аналізу позицій законодавця.

Господарський кодекс України (далі — ГК України) не містить визначення фінансової діяльності суб'єктів господарювання, а лише закріплює види такої діяльності. Так, відповідно до ст. 333 ГК України фінансова діяльність суб'єктів господарювання включає грошове та інше фінансове посередництво, страхування, допоміжну діяльність у сфері фінансів і страхування. Ці перераховані види фінансової діяльності по суті є видами діяльності з надання фінансових послуг, що здійснюються на професійних засадах спеціальними суб'єктами господарювання.

Відзначимо, що категорія «фінансова діяльність» використовується також у бухгалтерському обліку. На-

ціональне положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності», затверджене Наказом Міністерства фінансів України від 7 лютого 2013 року № 73, закріплює визначення фінансової діяльності як діяльності, яка веде до змін розміру і складу власного та позикового капіталів підприємства. При цьому під підприємствами маються на увазі юридичні особи всіх форм власності (крім банків та бюджетних установ) [2]. Науковці висловлюють різні позиції щодо наведеного вище визначення поняття фінансової діяльності. Зокрема, підтримуючи вищевикладені положення, Н. Налукова зазначає, що під фінансовою діяльністю суб'єктів підприємництва розуміє діяльність, яка призводить до змін розміру та складу власного й залученого капіталу підприємства, який не є результатом операційної діяльності [3, с. 170]. О. М. Бандурка, М. Я. Коробов та інші науковці відзначили, що законодавче визначення фінансової діяльності по суті є лише операції, пов'язані з надходженням власного капіталу й позик, а також з виплатою дивідендів. Таке звуження поняття про фінансову діяльність підприємств, на думку авторів, є прикладом не зовсім вдалого вживання узвичаєної термінології в державних нормативних актах: адже воно залишає за межами поняття «фінансова діяльність» такі явища, як формування фінансових ресурсів підприємств, одержання й використання прибутку (в тому числі у вигляді дивідендів), розміщення капіталу в активи, зокрема фінансування капітальних вкладень, амортизаційна політика, сплата податків тощо [4, с. 5].

Поняття фінансової діяльності суб'єктів господарювання можна розглядати у вузькому й широкому розуміннях. У вузькому розумінні основний зміст фінансової діяльності полягає у фінансуванні підприємства. У широкому значенні під фінансовою діяльністю розуміють усі заходи, пов'язані з мобілізацією капіталу, його використанням, примноженням (збільшенням вартості) та поверненням. Інакше кажучи, зазначає О. О. Терещенко, фінансова діяльність (у широкому розумінні) включає весь комплекс функціональних завдань, здійснюваних фінансовими службами підприємства і пов'язаних із фінансуванням, інвестиційною діяльністю та фінансовим забезпеченням (обслуговуванням) операційної діяльності суб'єкта господарювання [5, с. 16].

Г. І. Філіна розглядає фінансову діяльність суб'єкта господарювання як комплексне управління капіталом, тобто діяльність усередині підприємства з розроблення та реалізації фінансових рішень з володіння чотирма типами цінностей, між якими можна зробити вибір: майном, матеріальними та нематеріальними цінностями, грошми, боргами у формі дебіторської і кредиторської заборгованості [6, с. 7–8].

У російській юридичній літературі висловлюється думка, що фінансова діяльність підприємств має фінансово-господарський характер, оскільки вона зумовлюється існуванням у суспільстві товарно-грошових відносин, спрямована на формування, розподіл і використання грошових фондів (фінансових ресурсів), є час-

тиною економічної діяльності, що пов'язана з господарською. З огляду на це фінансово-господарська діяльність — це послідовна діяльність підприємства, спрямована на залучення у відтворювальний процес фінансових ресурсів підприємства, сформованих і перерозподілених у спеціалізовані грошові фонди в процесі його економічної діяльності, характеризується певним рівнем організації на основі законодавчих норм і внутрішньогосподарських правил [7, с. 27–28, 176].

Українські науковці також використовують термін «господарсько-фінансова діяльність». Так, В. І. Торкатюк, Г. В. Стадник, А. Л. Шутенко та інші у своїй спільній монографії під назвою «Правове регулювання господарсько-фінансової діяльності підприємства» розглядають і визначають фінансову діяльність як систему використання різних форм і методів для фінансового забезпечення функціонування підприємств і досягнення ними поставлених цілей, тобто це та практична фінансова робота, що забезпечує життєдіяльність підприємства, поліпшення її результатів [8, с. 122]. Зважаючи на дане визначення основний зміст фінансової діяльності зводиться винятково до фінансового забезпечення підприємства, що не враховує законодавчо закріплених складових фінансової діяльності суб'єктів господарювання.

Комітет Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності у своєму листі № 06-10/565 від 1 жовтня 2001 року «Щодо застосування терміна фінансово-господарська діяльність» вказує на тотожність

термінів «господарська діяльність» та «фінансово-господарська діяльність» за їх економічною сутністю. Цей Комітет зазначає, що в деяких нормативно-правових актах часто використовується термін «фінансово-господарська діяльність», оскільки «господарська діяльність» застосовується для всіх суб'єктів господарювання: як для підприємств, так і для банківських або інших фінансових установ, вказуючи на те, що підприємство здійснює будь-яку господарську діяльність з метою отримання кінцевого фінансового результату [9].

Вважаємо, що господарську діяльність і фінансово-господарську діяльність не можна ототожнювати, оскільки фінансова діяльність і господарська діяльність є самостійними видами діяльності. Крім того, фінансова діяльність суб'єкта господарювання включає професійну фінансову діяльність, що є видом господарської діяльності, оскільки здійснюється у сфері господарювання, змістом якої є надання фінансових послуг на платній основі спеціальними суб'єктами господарювання на професійних засадах. З метою уніфікації термінів варто відмовитись від терміна «фінансово-господарська діяльність». Для позначення діяльності, яка здійснюється суб'єктами господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, використовувати лише термін, закріплений Господарським кодексом, — «господарська діяльність». У свою чергу, діяльність, пов'язану з обігом

фінансових активів, що здійснюється суб'єктами господарювання, позначити терміном «фінансова діяльність суб'єктів господарювання».

Варто звернути увагу на розмежування таких правових категорій, як «фінансова діяльність у сфері господарювання» і «фінансова діяльність суб'єктів господарювання». Так, О. М. Вінник розглядає фінансову діяльність у сфері господарювання, що пояснює її розуміння індивідуальної фінансової діяльності як діяльності не тільки суб'єктів господарювання, а й органів господарського керівництва. Якщо визначати співвідношення цих двох категорій, то фінансова діяльність у сфері господарювання є ширшим поняттям, оскільки включає фінансову діяльність суб'єктів господарювання, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, наділених господарською компетенцією. Чинне законодавство, зокрема ст. 333 ГК України, виділяє фінансову діяльність суб'єктів господарювання. У подальшому також аналізуватимемо саме фінансову діяльність суб'єктів господарювання.

Відповідно до стандартних положень економічної теорії про фінанси суб'єкти господарювання здійснюють фінансову діяльність як таку, що не є їх операційною діяльністю. Учені-економісти, порівнюючи фінансову діяльність з операційною діяльністю суб'єкта господарювання (підприємства), виділяють такі основні особливості: фінансова діяльність має підпорядкований характер щодо цілей і завдань операційної діяльності; операції, пов'язані з фінансовою діяльністю, мають стабільний характер,

тобто здійснюються постійно (навіть в умовах тимчасового повного припинення операційної діяльності фінансова діяльність не припиняється до повної ліквідації підприємства — проводяться операції щодо дебіторської заборгованості, реалізації окремих фінансових активів тощо); вона є головною формою ресурсного забезпечення реалізації економічної стратегії підприємства; форми та обсяги фінансової діяльності значною мірою залежать від галузевих особливостей і організаційно-правових форм підприємства; фінансова діяльність безпосередньо пов'язана з фінансовим ринком. Якщо спрямованість коливань кон'юнктури товарного і фінансового ринків не збігається (наприклад, зі збільшенням попиту на товарному ринку на продукцію підприємства на фінансовому ринку знижується пропозиція вільного капіталу з відповідним зростанням його вартості), то виникають проблеми з розвитком підприємства, порушуються обсяги операційної та фінансової діяльності; забезпечується стабілізація економічного розвитку підприємства загалом (створення різноманітних страхових і резервних фінансових фондів з метою запобігання наслідків коливань кон'юнктури на товарному й фінансовому ринках, зниження обсягів операційної діяльності тощо); фінансовий стан підприємства, що відображає результати його фінансової діяльності, є основним індикатором ефективності господарської діяльності цього підприємства; для фінансової діяльності характерні специфічні види ризиків, об'єднані поняттям «фінансовий ризик» [10, с. 15–19].

Здійснення фінансової діяльності залежить від багатьох аспектів. Так, у літературі цілком слушно відзначають вплив організаційно-правової форми суб'єкта господарювання на його фінансову діяльність [6, с. 24–27]. Особливості фінансової діяльності суб'єктів господарювання можна розглянути за групами:

1. Особливості фінансової діяльності юридичних осіб:

1. Фінансова діяльність приватного (одноосібного) підприємства має такі особливості: здійснюється з метою постійного дотримання фінансової рівноваги з огляду на можливості настання підприємницьких ризиків; врахування постійного фактора недостатності ресурсів для інвестиційного розвитку; спрощений порядок прийняття рішень; низька диверсифікованість такої діяльності; необхідність самофінансування за рахунок власного прибутку тощо.

2. Фінансова діяльність господарських товариств має такі особливості: можливість бути більш ризиковою; фінансування здійснюється додатковими внесками учасників у статутний капітал або позиками самих учасників, товарними позиками інших підприємств, кредитами фінансових організацій; побудована на колективних рішеннях; залежність від розміру товариства (велике товариство з великими активами має можливості більшої мобілізації ресурсів, зокрема, за рахунок позикових засобів).

3. Фінансова діяльність акціонерних товариств характеризується найбільшою складністю і також має ряд особливостей: основна мета — отримання прибутку; перебуває під тиском

держави (великі підприємства); фінансування здійснюється власним і позиковим капіталом; рішення приймаються більшістю голосів.

II. Фінансова діяльність фізичної особи-підприємця має такі особливості: фінансування позиковими коштами обмежено розміром майна; фінансові рішення розробляються та приймаються одноособово самим підприємцем; відповідальність за борговими зобов'язаннями всім майном.

У літературі виділяється: 1) професійна фінансова діяльність — діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання на професійних засадах з метою задоволення відповідних потреб інших осіб; 2) індивідуальна фінансова діяльність — діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, органами господарського керівництва для забезпечення своєї основної діяльності [1, с. 594].

Фінансову діяльність суб'єктів господарювання не можемо кваліфікувати як вид господарської діяльності, оскільки зазначена діяльність не містить ознак, характерних для господарської діяльності, яка відповідно до ч. 1 ст. 3 ГК України є «виготовленням та реалізацією продукції, виконанням робіт чи наданням послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність». Згідно з ч. 6 ст. 259 ГК України об'єктами в Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД) є всі види господарської (економічної) діяльності. Так, КВЕД хоч і містить такий вид діяльності, як фінансова (секція К «Фінансова та страхова діяльність»), однак у розділах секції К виділяється діяльність з на-

дання фінансових послуг, тобто професійна фінансова діяльність.

Отже, ГК України значно звужив зміст фінансової діяльності суб'єктів господарювання. З огляду на вищезазначене, доцільно закріпити в ГК України поняття фінансової діяльності. Фінансова діяльність суб'єкта господарювання — це сукупність дій, спрямованих на формування й використання власних та/або залучених фінансових активів як з метою задоволення потреб інших осіб, що є професійною діяльністю суб'єкта господарювання, так і для забезпечення своєї основної діяльності. У разі, коли здійснення дій, спрямованих на формування й використання власних та/або залучених фінансових активів, становить основну діяльність суб'єкта господарювання, що є головною метою створення цього суб'єкта, має місце професійна фінансова діяльність. Фінансова діяльність суб'єкта господарювання включає фінансову діяльність суб'єкта господарювання, що здійснюється ними професійно, тобто діяльність з надання фінансових послуг (як це визначено в главі 35 ГК України) і фінансову діяльність суб'єкта господарювання для забезпечення власної господарської діяльності, тобто фінансування (знаходження джерел фінансування господарської діяльності). Головна відмінність між ними полягає в тому, що професійна фінансова діяльність є основною господарською діяльністю суб'єкта, а індивідуальна спрямована на забезпечення основної діяльності цього суб'єкта. При цьому суб'єкти господарювання, здійснюючи професійну фінансову

діяльність, проваджують також індивідуальну.

З огляду на це варто сказати про подвійну природу фінансової діяльності, оскільки з наданням фінансових послуг для одного суб'єкта господарювання це буде професійна фінансова діяльність, а для споживача цієї послуги це також буде фінансовою діяльністю, тільки індивідуальною, оскільки певний вид фінансової послуги є одним із способів забезпечення суб'єктом господарювання своєї діяльності. Наприклад, для фінансування своєї діяльності суб'єкт господарювання може використати фінансовий лізинг, факторинг, кредитування тощо.

Список використаних джерел

1. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. / О. М. Вінник. — 2-ге вид., змін. та доп. — К. : Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. — 766 с.
2. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності» : Наказ Міністерства фінансів України від 7 лютого 2013 р. № 73 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 19. — С. 97.
3. Налукова Н. Фінансова діяльність суб'єктів підприємництва: сутнісно-аналітичний аспект / Н. Налукова // Галицький економічний вісник. — 2011. — № 1 (30). — С. 166–174. — (Напрямок : бухгалтерський облік, аналіз та аудит).

4. Фінансова діяльність підприємства : підруч. / Бандурка О. М., Коробов М. Я., Орлов П. І., Петрова К. Я. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К. : Либідь, 2002. — 384 с.

5. Терещенко О. О. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання : навч. посіб. / О. О. Терещенко. — К. : КНЕУ, 2003. — 554 с.

6. Філіна Г. І. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання : навч. посіб. / Г. І. Філіна. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 320 с.

7. Правовое регулирование финансов предприятий : учеб.-практ. пособие для студ., обучающихся с применением дистанционных образовательных технологий [Електронний ресурс] / Институт экономики, управления и права. — Казань, 2010. — Режим доступа : www.ieml.ru/new/.

8. Правове регулювання господарсько-фінансової діяльності підприємства : моногр. / [В. І. Торкатюк, Г. В. Стадник, А. Л. Шутенко та ін.]; за заг. ред. В. І. Торкатюка ; Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. — Х. : ХНАМГ, 2011. — 346 с.

9. Щодо застосування терміну фінансово-господарська діяльність : Лист Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності № 06-10/565 від 1 жовтня 2001 р. // Бізнес-Бухгалтерія : право – податки – консультації. — 2001. — № 41/2, 11 жовт.

10. Бланк И. А. Основы финансового менеджмента : в 2 т. Т. 1 / И. А. Бланк. — К. : Ника-Центр, 1999. — 512 с.

Попова А. В. Понятие и особенности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов

В статье рассматриваются законодательные и доктринальные определения понятия финансовой деятельности хозяйствующих субъектов и ее соотношение с финансовой деятельностью в сфере хозяйствования. Выделяются особенности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов. Делается акцент

на разграничении финансовой деятельности и профессиональной финансовой деятельности хозяйствующего субъекта.

Ключевые слова: финансовая деятельность хозяйствующих субъектов, финансово-хозяйственная деятельность, хозяйственная деятельность, финансовая услуга, профессиональная финансовая деятельность.

Popova A. V. The concept and features of the financial activity of economic entities.

This article provides the legal and doctrinal definitions of the financial activity of economic entities. There are described the features of the financial activity of economic entities, including one of the main features of financial activity is its interdisciplinary nature. It is concluded that the economic activity and financial-economic activity can not be identified because the financial activities and economic activities are independent activities. Author emphasized the separation of financial activity and professional financial activity of economic entity.

Key words: financial activity of economic entities, financial-economic activity, economic activity, financial service, professional financial activity.

ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ ЯК ЗОБОВ'ЯЗАНОЇ СТОРОНИ У ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

У статті досліджується проблематика законодавчого регулювання правового статусу осіб — платників обов'язкових платежів, як зобов'язаних суб'єктів фінансових правовідносин, з яких держава мобілізує кошти до централізованих фондів коштів. Звертається увага на негативні наслідки застосування колізійних норм. Пропонуються уніфіковані підходи до законодавчого визначення правового статусу осіб, що забезпечують головну функцію фінансових правовідносин — мобілізацію грошових коштів до державного бюджету України.

Ключові слова: податкові резиденти, митні резиденти, фіскальні резиденти, законодавча колізія, резидентський статус.

**Маринчак Євген
Степанович**

*аспірант кафедри
фінансового права
юридичного факуль-
тету Київського на-
ціонального універ-
ситету імені Тараса
Шевченка*

Постановка проблеми. У системі фінансового законодавства України в частині регулювання правовідносин щодо мобілізації грошових коштів до централізованих фондів коштів немає єдиного підходу до визначення правового статусу осіб — резидентів та нерезидентів, на яких законом покладено обов'язок сплачувати обов'язкові платежі до цих фондів. Нормативно-правові акти, якими врегульовуються фінансові правовідносини та інші законодавчі акти, ухвалені з метою залучення грошових коштів до централізованих публічних фондів, визначають резидентський статус особи лише щодо тих правовідносин, які вони безпосередньо врегульовують. Тобто в кожному окремому випадку резидентський статус особи, з якої мобілізуються кошти до бюджетів, визначається законодавчим актом лише в межах правовідносин, які цей акт врегульовує. В той самий час, ці законодавчі акти існують з єдиною метою — формування дохідної частини публічних фондів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На науковому рівні питання правового статусу зобов'язаних стосовно держави осіб розглядали представники доктрини фінансового права, такі як Л. К. Воронова, Д. О. Гетманцев, О. В. Гедзюк, Н. Л. Губерська,

С. Т. Кадькаленко, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, Р. М. Лещенко, О. А. Лукашев, О. А. Музика-Стефанчук, О. П. Орлюк, Л. А. Савченко, Н. Ю. Пришва, Л. М. Чуприна, Н. Я. Якимчук та інші. Однак дослідження даної проблематики відбувалось окремо для кожного інституту фінансового права. Комплексне поєднання наукових позицій дає змогу виділити та об'єктивно дослідити проблематику, якій присвячена ця стаття.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідження цієї проблематики полягає у виявленні неузгодженості між нормами правових актів при визначенні резидентського статусу вищезазначених осіб, що унеможливує повноцінне функціонування фінансової системи держави як єдиного мобілізаційного механізму формування централізованих фондів коштів. Внаслідок цього вдається виокремити колізійні норми та запропонувати способи вирішення цієї проблематики.

Виклад основного змісту. Держава мобілізує фінансові ресурси до централізованих та децентралізованих фондів коштів в основному за допомогою обов'язкових платежів (у формі податків та зборів), добровільних платежів (емісія державних цінних паперів), штрафних, у тому числі фінансових санкцій та пені за порушення законодавства, та за допомогою інших додаткових методів — включення прибутку до розподілу Національного банку України, прибутку суб'єктів господарювання державної форми власності, залучення грошових коштів суб'єктів міжнародного публічного права тощо. Обов'язкові

платежі (податкові надходження) становлять понад 80% зведеного бюджету України. Л.К. Воронова зазначає: «фінанси України — це система економічних відносин, пов'язаних із планомірним утворенням і розподілом публічних фондів коштів, необхідних для функціонування держави і органів місцевого самоврядування» [1, с. 814]. Органи державної влади становлять державний механізм, наділений владними повноваженнями в галузі фінансів, тобто «юридично закріпленими можливостями здійснювати державну владу, ухвалювати від імені держави юридично значимі рішення в галузі фінансів і забезпечувати їх реалізацію» [1, с. 817].

Юридично значимі рішення, ухвалені від імені держави в частині мобілізації коштів до державних фондів, мають утворювати єдиний законодавчий механізм, спрямований на формування дохідної частини бюджетів. Однак ще на стадії визначення правового статусу зобов'язаної стосовно держави особи, на яку покладено обов'язок зі сплати податків та зборів, виникає суперечність правових норм та прогалини в правовому регулюванні.

Правовий статус особи — платника податків і зборів визначається обов'язками та правами, закріпленими в Податковому кодексі України (далі — ПКУ). Так, у п. 1.1 ст. 1 ПКУ зазначено, що цей кодекс регулює відносини, які виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає платників податків і зборів, їхні права та обов'язки [2]. У свою чергу, обсяг прав і обов'язків належить від резидентського статусу

особи — платника податку, що визначається пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 ПКУ, тобто правовий статус платників обов'язкових платежів (податків, зборів) та обсяг правового статусу (резидентського статусу) визначають норми ПКУ.

Водночас пп. «а» та пп. «в» п. 50 ст. 4 Митного кодексу України (далі — МКУ) [3] також визначає правовий статус осіб і його обсяг у частині сплати митних платежів (ПДВ, акцизний податок та мито), які відповідно до ст. 9 ПКУ належать до загальнодержавних податків та зборів. Проблема в тому, що норми ПКУ та МКУ не узгоджуються в частині визначення резидентського статусу. Дана колізія в українському правовому просторі породжує два окремі явища: «податкових» та «митних» резидентів України. Ці особи наділені різним обсягом прав та обов'язків у межах одного інституту (або двох споріднених інститутів) фінансового права в частині залучення (мобілізації) грошових коштів до централізованих фондів коштів.

Колізію правових норм можна спробувати вирішити виходячи з загальних положень податкового законодавства. Так, податкове законодавство України складається, крім іншого, з ПКУ, МКУ та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій із переміщення товарів через митний кордон України (п. 3.1 ст. 3 ПКУ). Митний кодекс України є частиною податкового законодавства України. Правила оподаткування товарів, що переміщуються

через митний кордон України, визначаються ПКУ, крім правил оподаткування товарів митом, які встановлюються МКУ та іншими законами з питань митної справи (п. 1.2 ст. 1 ПКУ). Відносини, пов'язані з установленням та справлянням мита, регулюються митним законодавством, якщо інше не передбачено ПКУ (п. 9.2 ст. 9 ПКУ), тобто відповідно до ПКУ, нормами МКУ врегульовуються процедурні правила оподаткування митом. Отже виходячи з загальних положень податкового законодавства правовий статус зобов'язаних осіб визначається саме нормами ПКУ. Крім того, відповідно до п. 5.2 ст. 5 ПКУ, якщо поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням ПКУ, для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення ПКУ.

З метою своєчасної мобілізації коштів і створення умов для повного і своєчасного фінансування функцій держави та органів місцевого самоврядування для регулювання публічних фінансових правовідносин законодавець ухвалює нормативні акти, які за своєю суттю не належать до фінансово-правових, однак за відсутності яких фінансові відносини не можуть бути належно врегульовані [1, с. 824].

Так, одним із таких нормативних актів є Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» від 23.09.1994 р. № 185/94-ВР. Стаття 1 Закону містить імперативну норму, що виручка резидентів у іноземній валюті підлягає зарахуванню

на їхні валютні рахунки в уповноважених банках у строки виплати заборгованостей, зазначені в контрактах, але не пізніше 180 календарних днів з дати митного оформлення (виписки вивізної вантажної митної декларації) [4]. Тобто цей закон поряд із податковими та митними резидентами породжує у правовому просторі ще й «валютних резидентів». Проте згаданий Закон не містить ані визначення терміна «резидент», ані бланкетної норми, яка відсилає б до джерела визначення цього терміна. Ще один приклад — Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ. За ним іноземні суб'єкти господарської діяльності — це суб'єкти господарської діяльності, що мають постійне місцезнаходження або постійне місце проживання за межами України (абз. 20 ч. 1 ст. 1) [5]. Даний законодавчий акт створює четверту групу резидентів у межах функції мобілізації коштів до публічних фондів — «резидентів зовнішньоекономічної діяльності». Особливість визначення цього статусу — він детермінується лише залежно від місцезнаходження юридичної особи або постійного місця проживання фізичної особи (абз. 39, абз. 40 ч. 1 ст. 1) й одночасно суперечить нормам як ПКУ, так і МКУ.

Стан приватних фінансів цілком залежить від стану ринку і законів ринкової економіки, публічні фінанси не ізольовані від ринкової економіки. Вони дещо підпорядковані ринковим факторам, але цілком залежать від дій публічної влади [1, с. 811], яка на кожному етапі відтворювального процесу (виробництво, обмін, розпо-

діл, споживання) мобілізує кошти до державних фондів. Унаслідок того, що немає єдиного законодавчого підходу до визначення правового статусу зобов'язаних стосовно до держави осіб, створюються несприятливі умови як для приватного, так і для публічного сектору економіки і, як наслідок, для фінансової системи держави.

Колізійне визначення резидентського статусу осіб у фінансових правовідносинах створює передумови для неправомірної поведінки суб'єктів цих правовідносин та для суперечливої правозастосовної діяльності фіскальних органів. Яскравим прикладом цього може бути ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.08.2015 р. у справі № К/800/15579/14 [6]. Фактичні обставини справи: фізична особа — громадянин України, що є резидентом Німеччини (має картку-дозвіл на постійне безстрокове проживання в Німеччині; офіційно зареєстрований у Німеччині за певною адресою; є засновником та директором юридичної особи — резидента Німеччини; має закордонні паспорти України з дозволом на проживання в Німеччині), керуючись нормами національного податкового законодавства України, обґрунтовано вважав себе резидентом Німеччини. Під час перетину кордону України на власному автомобілі співробітники фіскальної служби відмовили йому в тимчасовому ввезенні транспортного засобу на територію України строком до одного року (як для нерезидентів України) та надали дозвіл на ввезення транспортного засобу в митному режимі

«транзит» строком на 10 днів (як для резидентів України), посилаючись на пп. «в» п. 50 ст. 4 МКУ, а не на пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 ПКУ. Вищий адміністративний суд України підтримав позицію судів попередніх інстанцій і ухвалив рішення не на користь фізичної особи, виходячи з того, що при визначенні поняття нерезидент у контексті даних правовідносин не підлягають застосуванню норми ПКУ. Іншими словами, таку позицію можна пояснити тим, що відповідно до норм ПКУ позивач не є резидентом України, а відповідно до норм МКУ (що є частиною податкового законодавства України) позивач є резидентом України. Якщо подивитись на аналогічну проблематику з іншого боку (з боку справляння податків), то наприклад, відповідно до пп. 212.1.3 п. 212.1 ст. 212 ПКУ платниками акцизного податку (що є митним платежем) є фізична особа — резидент або нерезидент, яка ввозить підакцизні товари (продукцію) на митну територію України в обсягах, що підлягають оподаткуванню, відповідно до митного законодавства. Звідси виникає теоретичне питання: резидентський статус такої особи повинен визначатись відповідно до норм МКУ, оскільки це відносини пов'язані зі справлянням митних платежів, чи все ж таки нормами ПКУ, якими визначається суб'єкт оподаткування акцизним податком (правовий статус платника податку).

Висновки. У державах з розвинутою економікою правове регулювання механізму мобілізації фінансових ресурсів до централізованих фондів коштів відбувалося еволю-

ційно. Внаслідок цього у правовому полі таких держав (як-от Республіка Франція, Федеративна Республіка Німеччина) бачимо однозначне визначення правового статусу осіб, зобов'язаних сплачувати обов'язкові платежі. У законодавстві цих держав для визначення обсягу правового статусу зобов'язаних осіб (платників податків, зборів, митних платежів) терміни «податковий резидент» або «митний резидент» здебільшого не застосовуються. Обсяг правового статусу визначається законодавчим терміном «фіскальний резидент». Процедура визначення правового статусу фіскального резидента однакові як для податкового, так і для митного законодавства. Етимологія терміна «фіскал» походить від латинського слова «*fiscus*» — каса, казна. Його використовують у публічних фінансах для визначення або посадових осіб, або джерела надходження грошових коштів до бюджетів.

Запровадження в українському правовому полі єдиного підходу до визначення правового статусу зобов'язаних стосовно держави осіб для всіх нормативно-правових актів, які врегульовують відносини з приводу мобілізації фінансових ресурсів до централізованих фондів коштів, сприятиме як позитивній правозастосовній діяльності, так і належному функціонуванню фінансової системи держави як єдиного механізму. Перший малопомітний крок у цьому напрямі можна простежити з реорганізації Міністерства доходів і зборів України (до компетенції якого входила податкова та митна політика держави) в Державну фіскальну

службу України. Надалі потребують узгодження норми податкового, митного законодавства та інших нормативно-правових актів, ухвалених з метою залучення грошових коштів до централізованих фондів коштів.

Список використаних джерел:

1. Воронова Л. К. Вибрані праці / Л. К. Воронова; [упоряд.: М. П. Кучерявенко та ін.]. — Харків : Право, 2016. — 949 с.
2. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI : зі змін. і доп. станом на 10.09.2015 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — Т. 1. — № 92. — С. 9.
3. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI : зі

змін. і доп. станом на 24.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38–39. — Ст. 288.

4. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті : Закон України від 23.09.1994 р. № 185/94-ВР : зі змін. і доп. станом на 15.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 40. — Ст. 364.

5. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII : зі змін. і доп. станом на 15.09.2016 р. // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). — 1991. — № 29. — Ст. 377.

6. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.08.2015 р. у справі К/800/15579/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48888700>.

Маринчак Е. С. Вопросы законодательного определения правового статуса лица как обязанной стороны в финансовых правоотношениях

В статье исследуется проблематика законодательного регулирования правового статуса лиц — плательщиков обязательных платежей как обязанных субъектов финансовых правоотношений, от которых государство мобилизует средства в централизованные фонды денежных средств. Обращается внимание на негативные последствия применения коллизионных норм. Предлагаются единые законодательные подходы к определению правового статуса лиц, обеспечивающих основную функцию финансовых правоотношений — мобилизацию денежных средств в бюджеты Украины.

Ключевые слова: налоговые резиденты, таможенные резиденты, фискальные резиденты, законодательная коллизия, резидентский статус.

Marynchak Y. S. The range of legal issues determining the legal status of a person as an obliged party in a financial legal relations.

In the article the author examined the issues of legislative regulation of the legal status of an individual payers of obligatory payments (taxes, fees), as obliged entities in financial relationships, from which the state mobilizes financial resources to the central budgets (state and local budgets). In each case, the residency status of the person, from whom the state mobilized funds to the budget, is determined by legislative act only within the relationships that this act regulates. At the same time, these laws exist for the sole purpose - to ensure the revenues to the public funds (state and local budgets). The author draws attention to the negative consequences of the conflicting rules.

The national legislation of developed countries usually does not have definitions of a «fiscal resident». Instead of this such countries have rules which designate a person as a fiscal resident of a specific fiscal jurisdiction. It is necessary to note that this practice was implemented in the tax legislation of Ukraine. Taking into account the international experience, the law-maker provided the criteria for designation a person as a resident of Ukraine.

The author used general scientific and special methods of research: dialectical method of research of procedural characteristics of residential status of an individual; formal dogmatic (legal and technical) research method to determine the nature of the terms «residence»; comparative analysis of legal norms of Ukrainian legislation.

The author offers the legislative approaches to determining the legal status of those providing the main function of financial relationships - mobilization of funds to the budgets of Ukraine.

Key words: tax residents, customs residents, fiscal residents, legal conflict, resident status.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО СТРАХУВАННЯ

*У статті досліджено основні напрями розвитку страхового законодавства, обумовлені прийнятим 16 березня 2016 року Верховною Радою України за основу проектом Закону «Про страхування». Визначено, що проект Закону «Про страхування» комплексно регулює відносини у сфері страхування, а саме: у страхуванні, перестрахованні, посередницькій діяльності у страхуванні та спрямований на адаптацію вітчизняного страхового законодавства до *acquis communautaire*.*

До основних новел, передбачених проектом Закону «Про страхування», віднесено: 1) розширений страховий глосарій; 2) визначення переліку суб'єктів страхової та перестрахової діяльності; 3) врегулювання окремого ліцензування перестрахової діяльності як виключного виду господарської діяльності; 4) розмежування понять страхова діяльність та страхова операція; 5) детальна регламентація договірних відносин у страхуванні та перестрахованні; 6) створення на страховому ринку саморегулювних організацій страховиків, участь у яких стає обов'язковою.

Визначено, що терміни «страховик», «перестраховик» є узагальнювальними і позначають: 1) суб'єктів, які мають право здійснювати страхову/перестрахову діяльність; 2) сторону договору страхування/перестраховування, яка надає страхову/перестрахову послугу. Для визначення правового статусу суб'єктів страхової та перестрахової діяльності запропоновано вживати терміни «страхова компанія», «перестрахова компанія», «філія страхової компанії».

Ключові слова: страхування, перестраховування, страхове законодавство, страхова компанія, перестрахова компанія.

Кологойда О. В.

доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Пріоритетним завданням законодавства, що регулює страхову діяльність, є забезпечення захисту майнових інтересів страхувальників та інших учасників страхових правовідносин, стабільність страхового ринку як важливого сегменту фінансово-економічної системи держави.

Питання правового регулювання страхової діяльності досліджувались у працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених правознавців та економістів: В. Д. Базилевича, А. О. Бойка, О. Д. Заруби, Л. Н. Ключенка, М. В. Мниха, С. С. Осадця, Н. Б. Пацурії, В. К. Райхера, К. Г. Семенової, В. І. Серебровського, Т. В. Татаріної, К. Є. Турбіни, А. І. Худякова та інших. У зазначених дослідженнях розглядалися поняття і порядок здійснення страхової та перестрахової діяльності,

поняття, види і правовий статус її учасників, напрями вдосконалення страхового законодавства.

Чинний Закон України «Про страхування» не відображає сучасного стану економіки України й розвитку страхових відносин. Це вимагає системних змін і приведення його норм у відповідність до положень, розроблених Міжнародною організацією у сфері нагляду за страховою діяльністю (IAIS) та директив Європейського Союзу, удосконалення моніторингу діяльності страховиків та посилення контролю за дотриманням страховиками вимог щодо забезпечення платоспроможності, фінансової стійкості, державного регулювання у сфері страхового посередництва, запровадження європейських стандартів щодо класифікації ризиків у страхуванні, удосконалення порядку ліцензування страховиків, підвищення вимог до формування регулятивного капіталу, запровадження міжнародних норм корпоративного управління та пруденційного нагляду, підвищення захисту страхувальників, розвитку довгострокового страхування життя [1].

З цією метою 31 березня 2016 року Верховна Рада України прийняла за основу Проект Закону України «Про страхування» (реєстр. № 1797-1) [2] (далі — Проект Закону «Про страхування»). Цей закон розроблений комітетом з питань фінансової політики і банківської діяльності відповідно до Комплексної програми розвитку фінансового ринку України на 2015–2020 роки (проект) і спрямований на адаптацію вітчизняного страхового законодавства до

acquis communautaire. Він враховує базові рекомендації Директиви Ради 73/239/ЄЕС «Щодо узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень стосовно започаткування та ведення діяльності прямого страхування, іншого, ніж страхування життя» від 24 липня 1973 року [3], Директиви 2005/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 листопада 2005 року про пере-страхування [4], а також Директиви 98/78/ЄС та 2002/83/ЄС, Директиви 2009/138/ЄС Європейського парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року «Про початок і ведення діяльності у сфері страхування і перестраховування включаючи платоспроможність II» [5].

Мета цієї статті — дослідити основні напрями розвитку страхового законодавства, запропоновані проектом Закону «Про страхування», виходячи з концепції єдності страхового законодавства, що комплексно регулює відносини у сфері страхування, а саме: у страхуванні, перестраховуванні, посередницькій діяльності у страхуванні.

До прогресивних новел проекту Закону «Про страхування» треба віднести:

1. Розширення термінологічного глосарію (ст. 1 проекту Закону «Про страхування»), який містить 48 термінів, зокрема, аквізиційні витрати, актуарій, брокерська винагорода (комісія), вигодонабувач, витрати на ведення справи, перестраховування, перестрахова діяльність, перестрахова виплата, перестрахова премія (платіж, внесок), посередницька діяльність у страхуванні, пруденційні

нормативи, регулятивний капітал, страховий випадок, страховий ризик тощо, що важливо для уніфікації страхової термінології та захисту інтересів клієнтів страховиків в уникненні різного тлумачення однакових термінів суб'єктами страхової діяльності у правилах та договорах страхування.

2. Визначення кола суб'єктів страхової діяльності, до яких віднесено страховиків, перестраховиків, страховиків-нерезидентів та філії страховиків-нерезидентів і суб'єктів перестрахової діяльності, до яких віднесено перестраховиків — страховиків, страховиків-нерезидентів, філії страховиків-нерезидентів.

Страховиками визнаються фінансові установи, створені у формі акціонерних товариств згідно з Законом України «Про акціонерні товариства» з урахуванням особливостей, передбачених законом, а також одержали у встановленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності (ст. 1, ч. 1 ст. 8 проекту Закону «Про страхування») і філії страховиків-нерезидентів, що мають видану в установленому законодавством порядку ліцензію (ліцензії) на провадження страхової (перестрахової) діяльності (ст. 1, 51 проекту Закону «Про страхування»). Розробники проекту Закону «Про страхування» визначають у пояснювальній записці, що обмеження організаційно-правової форми страховика формою акціонерного товариства здійснюється з метою забезпечення публічності страховика за рахунок підвищених законодавчих вимог до розкриття інформації акціонерними товариствами. Проте анало-

гічних обмежень немає в директивах ЄЕС, які визначають перелік організаційно-правових форм, що застосовуються країнами ЄС до страховиків та перестраховиків, а також можливість використання цими компаніями організаційно-правової форми європейської компанії (SE) (ст. 5 р. II Директиви 2005/68/ЄС, ст. 8 Директиви 73/239/ЄЕС та ст. 6 Директиви 92/49/ЄЕС).

Перестраховиком (цесіонером) визначається страховик, страховик-нерезидент, який відповідно до умов договору перестрахування має обов'язок здійснити перестрахову виплату.

У вітчизняному страховому законодавстві терміни «страховик», «страховик-резидент», «страховик-нерезидент», «страхова компанія», «страхова організація» вживаються як синоніми для позначення суб'єкта страхової діяльності — юридичної особи, яка має ліцензію на здійснення страхової діяльності (ст. 2 Закону України від 7 березня 1996 р. «Про страхування» [6]). Так, термінами «страхова компанія» та «страхова організація» оперує Закон України від 12 липня 2001 року «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [7], визначаючи страхові компанії одним із видів фінансових установ (ст. 1), а страхові організації — як суб'єктів, які здійснюють страхування довічних пенсій за рахунок коштів накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (п. 25 ч. 1 ст. 28). Господарський кодекс України [8] (далі — ГК України) визнає право страхової організації надавати банківську гарантію

(ст. 200 ГК України) та обов'язок страховиків передавати частину своїх коштів для формування єдиного страхового фонду публічної застави (ч. 1 ст. 201 ГК України). Вочевидь мається на увазі один і той самий суб'єкт господарювання — страхова компанія. Натомість у ч. 1 ст. 352 ГК України суб'єктами страхової діяльності визначає спеціально уповноважені державні організації (приміром страхові організації загальнообов'язкового державного пенсійного та соціального страхування) та суб'єктів господарювання (страховиків).

Натомість, слід зазначити, що терміни «страховик», «перестраховик» є узагальнювальними; вони позначають: 1) суб'єктів, які мають право здійснювати страхову діяльність на території України; 2) сторону договору страхування/перестрахування, яка надає страхову/перестрахову послугу (ч. 2 ст. 353 ГК України, ст. 2 Закону України «Про страхування»). Правовий статус суб'єктів страхової та перестрахової діяльності характеризують терміни « страхова компанія », « перестрахова компанія », « філія страхової компанії ».

Проект закону «Про страхування» визначає умови здійснення страхової діяльності філією страховика-нерезидента на території України, визначаючи вимоги щодо створення та управління філією, кваліфікаційні вимоги до директора і заступника директора філії страховика-нерезидента (ст. 50), умови реєстрації філії страховика-нерезидента на території України (ст. 52) та порядок ліцензування страхової (перестрахової) діяльності філії страховика-нерезидента (ст. 51).

3. Класифікацію на галузі та види страхування відповідно до рекомендації Директиви Ради 73/239/СЕС.

4. Врегулювання можливості здійснення перестрахової діяльності:

а) як виду професійної діяльності, що здійснюється страховиками на підставі ліцензії на здійснення страхової діяльності та страховиками-нерезидентами, які мають право здійснювати перестрахову діяльність відповідно до законодавства держави, в якій вони зареєстровані. Частина 2 ст. 42 проекту Закону «Про страхування» визначає, що ліцензія на провадження страхової діяльності дає право приймати та передавати ризики у перестрахування за всіма ризиками класів страхування, зазначені в ліцензії. Аналіз норм проекту Закону «Про страхування» свідчить, що такий вид діяльності можуть здійснювати страховики (резиденти та нерезиденти), філії страховиків-нерезидентів. Саме так урегульовує здійснення перестрахової діяльності на підставі ліцензії на здійснення страхової діяльності чинне законодавство України, яке передбачає ліцензування тільки страхової діяльності (ч. 1 ст. 34 Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» та ст.ст. 6, 17, 36 та ін. Закону «Про страхування»). Відповідно до ст. 2 Закону України «Про страхування» предметом безпосередньої діяльності страховика може бути лише страхування, перестрахування і фінансова діяльність, пов'язана з формуванням, розміщенням страхових резервів та їх управлінням.

Сучасний ринок перестрахування України представлений винятково

універсальними страховими компаніями, для яких перестраховування є одним із видів страхової діяльності. Спеціалізовані перестрахові компанії («VAB RE» («Лідер Ре»), «Європоліс», «Скіфія Ре», «Українська перестраховальна компанія») виявились неконкурентоспроможними й були повністю витіснені з вітчизняного страхового ринку;

б) як виключного виду професійної діяльності. Частина 2 ст. 42 проекту Закону «Про страхування» визначає, що діяльність із перестраховування може бути винятковим видом діяльності страховика і здійснюватись на підставі ліцензії на провадження перестрахової діяльності, яка дає право на прийняття у перестраховування будь-якого ризику з класів страхування, визначених у статті 6 проекту Закону «Про страхування».

Суб'єктами перестраховування як виняткового виду професійної діяльності є перестраховики — страховики, які отримали ліцензію на здійснення перестрахової діяльності, та філії страховиків-нерезидентів, які мають право здійснювати перестрахову діяльність відповідно до законодавства держави, в якій вони зареєстровані. При цьому відповідно до Директиви 2005/68/ЄС їхню діяльність врегульовано на тих самих принципах, що й діяльність страховиків, якщо спеціальні вимоги не визначено законом.

Окремі фахівці для позначення даної групи суб'єктів перестрахової діяльності пропонують використовувати термін «професійний перестраховик» [9, с. 53; 10, с. 108; 11]. Вважаю, що такий термін недоцільно

закріплювати в законодавстві і можна використовувати лише з публіцистичною метою, адже критерій «професійності» означає здійснення діяльності «на професійних засадах», тобто певні підвищені — спеціальні кваліфікаційні вимоги, які висуваються до суб'єктів певного виду професійної діяльності. Створюється враження, що є непрофесійні перестраховики, або те, що страховик, який також здійснює перестрахову діяльність, здійснює її на непрофесійних засадах.

Директива 2005/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 листопада 2005 року про перестраховування вживає для позначення компаній, винятковим видом діяльності яких є перестраховування, термін «спеціалізовані перестрахові компанії». Поява спеціалізованих перестрахових компаній та розмежування функцій між страховими та перестраховими компаніями дасть можливість створити необхідні умови для формування самостійного перестрахового ринку, який буде здатен акумулювати значні за розмірами ризики [12, с. 353].

Пропоную визначити в Законі «Про страхування» види професійної діяльності на страховому ринку, до яких віднести: страхову діяльність, перестрахову діяльність та посередницьку діяльність у перестрахованні. Суб'єкти такої діяльності (страховики, перестраховики, страховики-нерезиденти та філії страховиків-нерезидентів, філії перестраховиків-нерезидентів, суб'єкти, які здійснюють посередницьку діяльність у страхуванні та перестрахованні)

є професійними учасниками страхового ринку.

4. Розмежування понять страхова діяльність та страхова операція (ст. 3 проекту Закону «Про страхування»). До страхової діяльності належать страхові операції та операції, безпосередньо пов'язані зі страхуванням.

До страхових операцій проект Закону «Про страхування» відносить:

1) укладення та виконання договорів страхування, перестраховування;

2) визначення розміру страхових премій, аквізиційних та інших витрат на ведення справи;

3) обслуговування заяв про здійснення страхової виплати на підставі укладених договорів, зазначених у пункті 1;

4) проведення оцінювання ризику щодо договорів страхування (перестраховування);

5) здійснення страхових (перестрахових) виплат відповідно до укладених договорів страхування (перестраховування);

6) формування технічних резервів у порядку, визначеному уповноваженим органом;

7) розміщення та управління коштами технічних резервів.

До операцій, безпосередньо пов'язаних зі страхуванням, належать:

1) посередництво страховика в укладанні договорів страхування (перестраховування) на користь іншого страховика;

2) надання кредитів (позик) страховиками, які здійснюють страхування життя, страхувальникам, які уклали договори, що належать до класів страхування життя відповідно до вимог закону;

3) здача в оренду майна, включеного до складу активів, призначених для покриття технічних резервів;

4) набуття та відчуження прав, отримання та продаж об'єктів, набутих страховиком (перестраховиком) у зв'язку з виконанням договору страхування (перестраховування);

5) здійснення контролю за дотриманням страхувальниками або застрахованими особами їхніх обов'язків та правил безпеки щодо об'єкта, який перебуває під страховим захистом, передбачених договором або загальними умовами страхування;

6) надання консультаційних послуг, навчання з метою підвищення кваліфікації, розроблення спеціалізованого програмного забезпечення, пов'язані зі страховими операціями;

7) проведення регресних процедур та процедур звернення стягнення за зобов'язаннями страхувальника;

8) визначення причин та обставин випадкових подій, що мають ознаки страхового випадку;

9) визначення суми шкоди та обсягу відшкодувань та інших виплат за договорами страхування;

10) визначення вартості об'єкта страхування;

11) операції, спрямовані на запобігання зростанню або зменшенню наслідків страхових випадків чи фінансування цих операцій із фондів, визначених у статті 108 проекту Закону «Про страхування»;

12) управління активами, що приймаються до розрахунку наявного регулятивного капіталу.

5. Значна увага в проекті закону «Про страхування» (розділ II) приділяється договору страхування та

перестрахування як основному нормативному джерелу правового регулювання страхової та перестрахової діяльності. Страхові та перестрахові відносини виникають і регламентуються винятково на підставі та відповідно до договору страхування/перестрахування. На підставі закону, іншого нормативно-правового акта чи на інших підставах, з якими закон пов'язує настання правових наслідків, страхові та перестрахові відносини виникати не можуть.

З метою захисту прав та законних інтересів страхувальників проект Закону «Про страхування» досить детально регламентує договірні відносини у страхуванні та перестрахуванні. Він дає визначення договору страхування, договору перестрахування, визначає форму та зміст договорів страхування та перестрахування, порядок укладання договорів страхування і перестрахування, особливості договорів особистого, пенсійного страхування, страхування життя, здоров'я, співстрахування та групового страхування, права та обов'язки сторін договору страхування, умови та порядок здійснення страхових виплат, підстави для відмови від здійснення страхової виплати, відповідальність страховика за невиконання страхового відшкодування, підстави припинення договору страхування та визнання його недійсним, умови запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (ст.ст. 12–37).

Проект Закону «Про страхування» передбачає обов'язок страховика забезпечити реєстрацію всіх укладе-

них договорів страхування (ч. 2 ст. 12 проекту Закону «Про страхування»). Умови страхування повинні бути визначені в договорі страхування (ч. 3 ст. 12 проекту Закону «Про страхування»), що спрямовано на обмеження практики страхових компаній включати до договору страхування відсилочні норми до правил страхування.

6. Стаття 10 проекту Закону «Про страхування» передбачає право страховиків утворювати спілки, асоціації та інші об'єднання для координації своєї діяльності, захисту інтересів своїх членів та виконання спільних програм, участь у яких може бути як добровільною, так і обов'язковою для здійснення окремих видів страхування (Моторне (транспортне) страхове бюро України, Ядерний страховий пул, Аграрний страховий пул). Новелою проекту Закону «Про страхування» є норма статті 11, яка передбачає створення на страховому ринку саморегульвних організацій страховиків — об'єднань, що представляють страховиків та філії страховиків-нерезидентів під час проведення ними страхової діяльності на території України та здійснює делеговані уповноваженим органом повноваження. Участь у саморегульвній організації стає обов'язковою умовою здійснення страхової діяльності на території України. Аналогічні об'єднання створені й діють на фондовому ринку України (ст. 48, 49 Закону України від 23.02.2006 р. «Про цінні папери та фондовий ринок» [13]). Кількість таких саморегульвних організацій на страховому ринку на відміну від фондового не обмежена.

7. Розділ VII проекту Закону «Про страхування» регулює діяльність страхових посередників. Страховими посередниками визнаються страхові агенти; страхові агентства та страхові брокери, внесені до Державного реєстру страхових посередників; страхові та/або перестрахові брокери — нерезиденти, які в установленому порядку повідомили про намір здійснювати діяльність на території України (ч. 1 ст. 78 проекту Закону «Про страхування»). Зазначена норма відображає класичний підхід, поширений у вітчизняному законодавстві (зокрема, у главі 31 ГК України) щодо поєднання посередницької та представницької (агентської) діяльності.

Пропоную в проекті Закону «Про страхування» розмежувати представницьку, посередницьку та допоміжну діяльність у страхуванні. Представницька діяльність у страхуванні — це діяльність страхових агентів від імені за дорученням і за рахунок страховика щодо реалізації частини його страхової діяльності — надання страхової послуги, а саме, надання консультацій, пропонування, підготовки, укладання та супроводження договорів страхування. Посередницька діяльність у страхуванні — це діяльність страхових та перестрахових брокерів щодо надання посередницьких послуг від імені страхувальника або від власного імені, за дорученням і за рахунок страхувальника з метою укладання договору страхування та отримання страхового відшкодування за договором у разі настання страхового (перестрахового) випадку.

Надання консультацій, виконання інших підготовчих робіт для укла-

дення договорів страхування та/або перестраховання чи укладення таких договорів і допомоги в адмініструванні й виконанні таких договорів, зокрема, участь у розслідуванні в разі настання страхового випадку та врегулюванні збитків, що здійснюються страховиком або працівниками страховика, не вважається посередницькою діяльністю (ч. 2 ст. 78 проекту Закону «Про страхування»). Зазначену діяльність пропоную визначити в проекті Закону «Про страхування» як допоміжну діяльність у страхуванні — підприємницьку діяльність, яка здійснюється аварійними комісарами, диспетчерами, аджастерами, сюрвеєрами, актуаріями, суб'єктами професійної оціночної діяльності, асистуючими компаніями та іншими особами, які не перебувають у трудових відносинах із страховиком та надають послуги від імені страховика або від власного імені, за дорученням і за рахунок страховика щодо забезпечення надання ним страхової послуги, а саме оцінювання страхового ризику, супроводження й виконання договорів страхування (перестраховання), розрахунку та виплати страхового відшкодування, а також надання пов'язаних зі страховою транспортних, медичних, технічних та інших послуг.

8. Окремий розділ IV проекту Закону «Про страхування» встановлює вимоги до системи корпоративного управління страховика. Враховуючи те, що страховики створюються виключно у формі акціонерних товариств згідно з Законом України «Про акціонерні товариства» (ч. 1 ст. 8 проекту Закону «Про страхування»),

зазначений розділ та розділ X, які регулює вимоги до платоспроможності страховика, включає положення, що визначають особливості створення та діяльності органів управління і контролю страховика. До таких норм належать: погодження уповноваженим органом кандидатур на посаду керівника виконавчого органу та головного бухгалтера страховика (ч. 3 ст. 53 проекту Закону «Про страхування»), кваліфікаційні вимоги та обмеження на суміщення для осіб, що обіймають посади керівника та членів виконавчого органу страховика, головного бухгалтера, внутрішніх аудиторів, членів наглядової ради, зовнішнього аудитора; вимоги щодо формування виконавчого органу за участю незалежних членів, кількість яких має перевищувати третину (ст. 56 проекту Закону «Про страхування»), вимоги до забезпечення платоспроможності страховика в частині регулювання вимог до мінімального регулятивного капіталу страховика (ст. 105) та формування технічних резервів (ст. 106), умови забезпечення платоспроможності філії страховика-нерезидента (ст. 107). Треба звернути увагу на те, що проект Закону «Про страхування» пропонує відійти від усталеної у вітчизняному законодавстві практики регулювання мінімального розміру статутного капіталу, запроваджуючи серед вимог до платоспроможності страховиків (перестраховиків) вимоги до мінімального регулятивного капіталу.

Контроль за набуттям «істотної участі» обмовлений впливом акціонерів на страховика з метою недопу-

щення неплатоспроможності страховика. Порогові значення пакетів акцій 25%, 50%, 75%, переходу власності на які вимагає попередній дозвіл уповноваженого органу, зумовлені особливостями вітчизняного корпоративного законодавства та законодавства про захист економічної конкуренції.

9. Детальне врегулювання особливостей реорганізації та ліквідації страховика, передання страхового портфеля, документів та відомостей системи персоніфікованого обліку застрахованих осіб, а також коштів технічних резервів за договорами, що належать до класів страхування життя в разі ліквідації або реорганізації страховика, здійснення тимчасової адміністрації страховика (розділ 6 проекту Закону «Про страхування»), загальні засади створення Фонду страхових гарантій (ст. 108 проекту Закону «Про страхування»).

10. Розділ IX проекту Закону «Про страхування» визначає порядок здійснення державного нагляду за страховою (перестраховою) і посередницькою діяльністю у сфері страхування, зокрема, завдання та повноваження уповноваженого органу, види порушень законодавства у сфері страхування та заходи впливу, що застосовуються уповноваженим органом за їх вчинення.

Перспективи подальших наукових досліджень передбачають аналіз правових аспектів окремих видів страхових правовідносин, зокрема, відносин страхування відповідальності посадових осіб органів управління господарського товариства.

Список використаних джерел:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України про страхування від 06.02.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53904.
2. Про прийняття за основу проекту Закону України про страхування : Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 16. — Ст. 176.
3. Щодо узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень стосовно започаткування та ведення діяльності прямого страхування, іншого, ніж страхування життя : Директива Ради 73/239/ЄЕС від 24 липня 1973 р. // Official Journal. — 1973. — L 228, 16 August. — P. 3–19.
4. Про перестрахування : Директива 2005/68/ЄС Європейського парламенту та Ради від 16 листопада 2005 року // Official Journal. — 2005. — L 323, 12 Sept. — P. 1–50.
5. Про початок і ведення діяльності у сфері страхування і перестрахування включаючи платоспроможність II : Директива 2009/138/ЄС Європейського парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року // Official Journal. — 2009. — L 335/1, 17 Dec.
6. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 18. — Ст. 78.
7. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.
8. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
9. Волошина А. П. Поява в Україні професійних перестраховиків — закономірність! / А. П. Волошина // Страхова справа. — 2005. — № 2 (18). — С. 52–54.
10. Кнейслер О. В. Проблеми й перспективи розвитку професійного ринку перестрахування в Україні / О. В. Кнейслер // Фінанси України. — 2012. — № 11. — С. 108–117.
11. Веретнов В. Формування інституту професійних перестраховиків в Україні: необхідність та доцільність [Електронний ресурс] / В. Веретнов. — Режим доступу : http://insbizz.blogspot.com/2009/11/blog-post_3181.html.
12. Страховий і перестраховий ринки в епоху глобалізації : моногр. / О. В. Козьменко, С. М. Козьменко, Т. А. Васильєва та ін. — Суми : Університет. книга, 2011. — 388 с.
13. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лютого 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 13. — Ст. 857.

Кологойда А. В. Основные направления реформирования законодательства Украины о страховании

*В статье исследованы основные направления развития страхового законодательства, обусловленные принятием 16 марта 2016 Верховной Радой Украины за основу проекта Закона «О страховании». Определено, что проект Закона «О страховании» комплексно регулирует отношения в сфере страхования, а именно: в страховании, перестраховании, посреднической деятельности в страховании и направлен на адаптацию отечественного страхового законодательства к *acquis communautaire*.*

К основным новеллам, предусмотренным проектом Закона «О страховании», отнесены: 1) расширенный страховой глоссарий; 2) определение перечня субъектов страховой и перестраховочной деятельности; 3) урегулирование отдельного лицензирования перестраховочной деятельности как исключительного вида хозяйственной деятельности; 4) разграничение понятий «страховая деятельность» и «страховая операция»; 5) детальная регламентация договорных отношений в страховании и перестраховании; 6) создание на страховом рынке саморегулируемых организаций страховщиков, участие в которых является обязательным.

Определено, что термины «страховщик», «перестраховщик» являются обобщающими и обозначают: 1) субъектов, имеющих право осуществлять страховую деятельность; 2) сторону договора страхования/перестрахования, которая предоставляет страховую/перестраховочную услугу.

Для определения правового статуса субъектов страховой и перестраховочной деятельности предложено употреблять термины «страховая компания», «перестраховочная компания», «филиал страховой компании».

Ключевые слова: страхование, перестрахование, страховое законодательство, страховая компания, перестраховочная компания

O. V. Kolohoida. The Main Directions of the Ukrainian Insurance Legislation Reform

*The main directions of the Ukrainian insurance legislation's development are studied in the article. They are caused by the fact, that the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Draft Law of Ukraine "On Insurance" on March 16, 2016. The draft comprehensively regulates relations in the insurance sphere, namely the insurance, the reinsurance and the insurance intermediation activity. It is aimed to adapt the Ukrainian insurance legislation to the *acquis communautaire*.*

The main novels have been provided by the draft "On Insurance", are include: an extended glossary of insurance terms; the determination of the insurance and reinsurance business subjects; the settlement of the reinsurance activity's licensing as an exceptional type of the business activity; the differentiation of the insurance activity and the insurance transaction concepts. The insurance transactions and transactions directly connected to the insurance are belong to the insurance activity; the detailed regulation of the insurance and reinsurance contractual relations; the establishment of insurers self-regulatory organization and the mandatory participation in them.

The author has determined that the terms "insurer" and "reinsurer" are generalizing and mean: entities engaged in the insurance/ reinsurance activity; a side of the insurance/reinsurance contract, that provides insurance/reinsurance service.

It has been proposed to use the terms "the insurance company", "the reinsurance company", "the insurance company branch" to determine the legal status of the insurance and reinsurance business entities.

The author has proposed to delineate the representative, intermediary and the supporting insurance activities in the draft "On Insurance".

The requirements for the minimum regulatory insurers (reinsurers) capital among the solvency requirements have been provided in the draft.

Key words: insurance, reinsurance, insurance law, the insurance company, reinsurance company.

СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВОСТІ

Для визнання певного суб'єкта носієм публічних повноважень його належність до органів держави не принципова, не принципово яка його організаційно-правова форма (юридична особа, колективне утворення без статусу юридичної особи), необхідно дотримання таких умов: суб'єкт уповноважений законодавством на здійснення публічних повноважень; у нормативному акті мають бути визначені підстави набуття, межі повноважень, спосіб діяльності та компетенція такого суб'єкта.

Практика адміністративного судочинства свідчить про постійне й масштабне залучення до участі в розгляді й вирішенні адміністративних справ суб'єктів, яких доволі складно можна визначити саме як «суб'єктів владних повноважень» (суб'єктів публічної адміністрації).

Наголошено, що суб'єкт публічної адміністрації може реалізовувати як публічно-правові так і приватно-правові повноваження.

Ключові слова: суб'єкт публічної адміністрації, суб'єкт владних повноважень, адміністрація, адміністративно-правові відносини, рішення, дії, бездіяльність, сторони, позивач, відповідач.

Панова Г. В.,

здобувач
Запорізького
національного
університету

Однозначне визначення певного суб'єкта публічної адміністрації, як учасника адміністративно-правових відносин, його рішень, дій, бездіяльності гарантують правильне визначення виду (природи) спірних правовідносин, законодавства, яке має бути застосоване до цих відносин, вид судової юрисдикції, яку слід обрати для захисту прав, свобод, інтересів. Зрештою, від результатів оцінки учасників спірних правовідносин, здійснення ними їх компетенції, — залежить висновок про наявність підстав втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації.

Втім зауважимо, що зосередження повноважень щодо реалізації завдань та функцій держави (публічних повноважень) абсолютно не закріплені лише за органами державної влади, державними органами, органи влади Автономної Республіки Крим. Частка таких публічних повноважень може передаватися іншим недержавним суб'єктам.

Передавання державних повноважень недержавним суб'єктам для реалізації ними завдань та функцій

держави свого часу вже була обґрунтована класиками науки адміністративного права. Так А. І. Єлістратов, писав, що будь-яка держава, не виключаючи абсолютної, діє не через який-небудь один орган, а через множинну органів. Між ними послідовно розподіляються державні функції, утворюючи компетенцію відповідного органу. Таким чином, орган представляє державу не взагалі, а лише в межах своєї компетенції. Державна воля, яка дістає вияв через інший орган, буде для цього органу протилежною чужій волі, хоча при цьому всі органи належать до одного й того самого суб'єкта. Держава може нормувати об'єктивним правом відання своїх органів; суб'єктивне право на здійснення компетенції належить не безликому органу, а лише самій державі-особі. Держава може уособлювати у своїх органах певні, обопільно розмежовані вияви своєї сутності [1, с. 166-168].

«Про адміністрацію говоримо, — писав Ю. Л. Панейко, — не тільки у відношенні до діяльності державних органів, але також і у відношенні до приватних осіб (фізичних і правних (юридичних)). До визначення поняття адміністрації підійдемо ще з інших становищ. Адміністрацію можна визначити теж з матеріального або формально-організаційного становища. В матеріальному значенні: адміністрація — це діяльність або бездіяльність держави, що стоїть поза законодавством і судівництвом. В формально-організаційному значенні: адміністрація, це круг компетенцій державних органів, що не є ані законодавчими, ані судовими» [2, с. 1, 5; 3, с. 63, 69].

Висновок про можливість реалізації публічних повноважень недержавними суб'єктами зроблено і сучасною адміністративно-правовою наукою. Так у випадках, визначених нормативними актами, органи державної влади або органи місцевого самоврядування можуть делегувати частину своїх повноважень (функцій) юридичним особам приватного права [4, с. 132].

Таким чином, для визнання певного суб'єкта носієм публічних повноважень його належність до органів держави не принципова, не принципово яка його організаційно-правова форма (юридична особа, колективне утворення без статусу юридичної особи), необхідно дотримання таких умов:

— суб'єкт уповноважений законодавством на здійснення публічних повноважень;

— у нормативному акті мають бути визначені підстави набуття, межі повноважень, спосіб діяльності та компетенція такого суб'єкта.

Досліджуючи розсуд суб'єкта публічної адміністрації, до уваги слід брати і необхідність правильного визначення саме суб'єкта публічної адміністрації (суб'єкта владних повноважень), уникаючи його ототожнення із іншими подібними суб'єктами, які на відміну від суб'єкта публічної адміністрації, не є таким суб'єктом публічної адміністрації, не є носіями владних публічних повноважень. Для оцінки розсуду суб'єкта публічної адміністрації адміністративним судом принципово правильно ідентифікувати такого суб'єкта. Як відомо поняття «суб'єкт владних повноважень» (суб'єкт публічної адміністрації),

визначене Кодексом адміністративного судочинства України (ст.ст. 3, 48), Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 13) й представляє собою орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [5; 6].

Водночас практика адміністративного судочинства свідчить про постійне й масштабне залучення до участі в розгляді й вирішенні адміністративних справ суб'єктів, яких доволі складно можна визначити саме як «суб'єктів владних повноважень» (суб'єктів публічної адміністрації). Такими суб'єктами, зокрема, є медико-соціальні експертні комісії, органи суддівського самоврядування, організації саморегульованих (самоврядних) професій тощо [7; 8].

Дуже часто відповідачами в адміністративних справах залучаються і ті суб'єкти, які ані національним законодавством, ані судовою практикою в адміністративних справах не визнані та не обґрунтовані [9]. Наприклад, адміністративним судом на обговорення поставлено питання про підсудність справи адміністративному суду у зв'язку із тим, що, можливо, позов заявлено до Громадської ради доброчесності (громадського органу), який не є суб'єктом владних повноважень. Позивач повідомив, що спірне рішення (висновок) відповідача впливає на його права безпосередньо. Громадська рада доброчесності виконує делеговані повноваження, без-

посередньо впливаючи на добір кандидатів для проходження публічної служби [9]. Втім, оцінюючи природу та форми реалізації повноважень Громадської ради доброчесності, мусимо звернути увагу на три принципові, засадничі положення.

Очевидно, що до адміністративно-правових відносин, крім, так званих, класичних «суб'єктів публічної адміністрації» («суб'єктів владних повноважень») також долучаються і носії публічних (адміністративно-правових) повноважень. Їх участь в адміністративно-правових відносинах також реалізується через адміністративний розсуд. Прикладом таких носіїв публічних (адміністративно-правових) повноважень можуть бути розпорядники інформації, визначені статтями 12, 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [6], збори суддів, ради адвокатів.

Водночас, не слід визнавати абсолютно усіх без винятку суб'єктів, які реалізують публічні повноваження — суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень). Не завжди діяльність суб'єктів, які не належать до публічної адміністрації (не є суб'єктами владних повноважень), оцінюватиметься адміністративним судом, як і не завжди можливим в адміністративному судочинстві буде дослідження розсуду не суб'єктів публічної адміністрації (не суб'єктів владних повноважень). Слід визнати існування розсуду в діяльності носіїв публічних (адміністративно-правових) повноважень, які не є суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень).

Тому, адміністративним судом може оцінюватися адміністративний розсуд і «формальних» суб'єктів публічної адміністрації, передбачених національним законодавством, і тих суб'єктів, які є носіями публічних (адміністративно-правових) повноважень, але національним законодавством до переліку суб'єктів публічної адміністрації формально не віднесені.

Як принципово усвідомлювати особливості оцінки адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації й носіїв публічних (адміністративно-правових) повноважень, також принципово відрізнити ті випадки, коли суб'єкти публічної адміністрації й носії публічних (адміністративно-правових) повноважень реалізують приватні повноваження. Здійснення суб'єктами публічної адміністрації таких повноважень — не може досліджуватися в адміністративному суді, а розсуд щодо реалізації приватних повноважень суб'єктом публічної адміністрації й носіями публічних (адміністративно-правових) повноважень — не має адміністративно-правову природу. Нагадаємо, що згідно Цивільного кодексу України учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Держава діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Автономна Республіка Крим діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин (ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 167, ч. 1 ст. 168 Цивільного кодексу України) [10].

Учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності (ч. 1 ст. 2, ч. 3 ст. 8 Господарського кодексу України). Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [11].

Отже, як нами встановлено, крім власне суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) учасниками адміністративно-правових відносин, які, за винятком владних управлінських функцій та інших проявів активності суб'єктів публічної адміністрації, реалізують адміністративні повноваження також можуть бути: 1) приватні фізичні юридичні особи; 2) юридичні особи публічного права, які не є суб'єктами публічної адміністрації — державні та комунальні підприємства, установи, організації; 3) громадські об'єднання, інші суб'єкти громадськості; 4) колективні утворення — наприклад, органи суддівського самоврядування.

Узагальнивши практику реалізації адміністративного законодавства, судову практику в адміністративних справах, маємо запропонувати таку класифікацію суб'єктів публічної адміністрації:

— суб'єкти публічної адміністрації зі статусом юридичної особи – органи державної влади, державні органи, Національний банк України, органи влади Автономної республіки Крим, органи місцевого самоврядування;

— колективні суб'єкти публічної адміністрації без статусу юридичної особи — медико-соціальні експертні комісії, різноманітні тимчасові комісії (експертна, ліквідаційна, атестаційна, кадрова тощо);

— індивідуальні суб'єкти публічної адміністрації – посадові, службові особи органів державної влади, державних органів, Національного банку України, органів влади Автономної республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Симферополь: Изд-во «Оригинал М», Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007 – 512 с.

2. Наука адміністрації й адміністративного права: Загальна частина / (за викладами проф. Ю. Панейка). – Том I. Авґсбург: Б.в., 1949. – 115 с.

3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Сте-

цюк. – Київ: ВД «Дакор», 2016. — 464 с.

4. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. — № 35-36, № 37. — Ст. 446.

6. Про доступ до публічної інформації: Закон України 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. — № 32. — Ст. 314.

7. Постанова Київського окружний адміністративний суду від 6 серпня 2013 року адміністративна справа 810/3224/13-а // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33029864>

8. Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 3 вересня 2013 року адміністративна справа № 811/2366/13-а // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35254239>

9. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва про закінчення підготовчого провадження від 5 липня 2017 року адміністративна справа № 826/7186/17 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67580463>

10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. — №№ 40-44. — Ст. 356.

11. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. — № 18, № 19-20, № 21-22. — Ст. 144.

Панова Г. В. Субъект публичной администрации: современное понимание и его особенности

Для признания определенного субъекта носителем публичных полномочий его принадлежность к органам государства не принципиальна, не важно какова его организационно-правовая форма (юридическое лицо, коллективное образование без статуса юридического лица), необходимо соблюдение следующих условий: субъект уполномоченный законодательством на осуществление публичных полномочий; в нормативном акте должны быть определены основания приобретения, пределы полномочий, способ деятельности и компетенция такого субъекта.

Практика административного судопроизводства свидетельствует о постоянном и масштабном привлечении к участию в рассмотрении и решении административных дел субъектов, которых довольно сложно можно определить именно как «субъектов властных полномочий» (субъектов публичной администрации).

Отмечено, что субъект публичной администрации может реализовывать как публично-правовые так и частно-правовые полномочия.

Ключевые слова: субъект публичной администрации, субъект властных полномочий, администрация, административно-правовые отношения, решения, действия, бездействие, стороны, истец, ответчик

Panova G. V. Subject of public administration: modern identification and its peculiarities

In order to recognize a certain subject as a carrier of public authority, his membership in the state authorities is not essential, not in principle its organizational and legal form (legal entity, collective formation without the status of a legal entity), the following conditions must be observed: the subject authorized by the legislation to exercise public authority; the normative act must specify the grounds for obtaining, the scope of authority, the manner of activity and competence of such entity.

The practice of administrative justice shows the constant and wide involvement of the subjects in the consideration and resolution of administrative cases, which can hardly be defined as "subjects of power" (subjects of public administration).

It was emphasized that the subject of public administration can exercise both public-law and private-law powers.

Key words: subject of public administration, subject of power, administration, administrative-legal relations, decisions, actions, inaction, parties, plaintiff, defendant.

ЗАПОЗИЧЕННЯ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН В АСПЕКТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

У статті здійснено порівняльний аналіз державотворчої практики і конституційного законодавства низки зарубіжних країн та України, на основі якого зроблено висновок про необхідність удосконалення правового статусу глави держави в Україні через внесення системних змін до національного законодавства. Такі зміни стосуються низки питань, зокрема: тимчасового заміщення поста глави держави в Україні; правового статусу глави держави у відставці; гласності намірів і діяльності глави держави у питаннях, що мають важливе значення для суспільства; заборони Президентів України укладати міжнародні договори, що містять секретні пункти; зобов'язання Президента України призначати всеукраїнський референдум щодо ратифікації важливих політичних, економічних, військових міжнародних договорів і денонсації тих із них, ратифікація яких викликала масове збурення у суспільстві.

Ключові слова: правовий статус глави держави, тимчасове заміщення поста, імпічмент, секретні пункти, міжнародні договори.

Задорожня Г. В.,

доктор юридичних
наук, доцент

Правовий статус глави держави традиційно вивчали філософи, теоретики права, теологи церкви, політичні та громадські діячі (Аврелій Августин, Аристотель, Геракліт, Полібій, Платон, Цицерон, Ф. Ардан, А. Демішель, Ф. Демішель, П. Розанвалон, А. Кагаме, Ф. де Куланж, М. В. Баглай, Н. О. Богданова, Б. М. Габричидзе, О. О. Кутафін, М. Н. Марченко, О. О. Мішин, О. Т. Волощук, Н. В. Коваль, Н. Г. Плахотнюк, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна, Т. В. Скомороха, В. В. Сухonos, Ю. М. Тодика, В. А. Шатило та інші), завдяки чому вдалося окреслити й наповнити певним змістом понятійно-категоріальний апарат, пов'язаний із правовим статусом глави держави, з'ясувати його значимість у системі світоглядних та інших координат.

Проте порівняльний аналіз державотворчої практики, конституційного законодавства та управлінських традицій України і низки зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що правовий статус глави держави в Україні є таким, що потребує системного законодавчого доопрацювання. Відтак, мета цієї публікації полягає у внесенні за результатами наведеного

порівняльного аналізу системних законодавчих пропозицій, спрямованих на оптимізацію правового статусу глави держави в Україні.

По-перше, у національному законодавстві відносини, пов'язані з тимчасовою відсутністю або тимчасовою нездатністю глави держави виконувати свої державно-владні повноваження, на відміну від законодавства більшості зарубіжних країн, не врегульовані, що є серйозною й недопустимою з позицій правової логіки законодавчою прогалиною.

Конституція України встановила порядок заміщення поста глави держави, який є вакантним, тобто вільним, ніким не зайнятим. В Україні вакантним пост глави держави стає внаслідок його відставки, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення з поста в порядку імпідменту і смерті (ч. 2 ст. 108 Конституції України). У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового глави держави покладається на Голову Верховної Ради України (ст. 112 Конституції України). Проте очевидно є необхідність доповнення Основного Закону держави нормами, які врегулювали б питання тимчасового заміщення поста глави держави в Україні.

Стан тимчасової відсутності глави держави на своєму посту або його тимчасової нездатності виконувати належні йому державно-владні повноваження може бути зумовлений низкою об'єктивних чинників (операційне втручання, тимчасова втрата главою держави дієздатності і т.д.).

Крім того, глава держави має право на відпустку. Так, Сенат Колумбії може надати Президентові цієї держави тимчасову відпустку, звільнивши його на цей час від виконання своїх обов'язків; Президент може в разі хвороби залишити на необхідний час свою посаду, попередньо повідомивши про це Сенат, а в період розпуску Сенату на канікули — Верховний суд (ст. 123 Конституції Колумбії від 5 серпня 1886 р.). Отже, можуть настати певні обставини, за яких очевидно є об'єктивна необхідність тимчасової заміни глави держави на цьому посту.

Порівняльний аналіз конституційного законодавства свідчить про те, що питання про тимчасову заміну глави держави не постає в тих країнах, у правових системах яких вкоренився інститут віце-президента. Віце-президент має конституційне право, відповідно до положень Основного Закону, заміщувати главу держави в разі тимчасової його відсутності в Аргентині, Болгарії, Болівії, США, Гондурасі, на Кіпрі, у Лаосі, Ліберії та ін. У Колумбії Конгрес кожні два роки обирає особу, яка заміщає Президента в разі його відсутності, у тому числі й тимчасової. Отже, спосіб тимчасового заміщення глави держави віце-президентом здебільшого поширений у країнах Латинської Америки, для правової системи яких характерна сильна президентська влада.

Проте запровадження інституту віце-президента в Україні, з огляду на національну ментальність, правові традиції, а також намагання суспільства не допустити посилення державно-владних позицій глави держави, не прийнятний, тому є сенс

проаналізувати врегулювання окресленої нами проблеми у тих країнах, правові системи яких не містять інституту віце-президента. Це Албанія, Греція, Італія, Монголія, Польща, ФРН та ін. Конституції наведених вище та інших країн унормовують на відміну від Основного Закону України відносини, пов'язані з тимчасовою відсутністю чи/або нездатністю глави держави виконувати свої повноваження.

Так, в Італії функції Президента у всіх випадках, коли він не може їх виконувати, здійснюються Головою Сенату (ст. 86 Конституції Італії від 22 грудня 1947 р.), в Албанії — Головою Кувенду (ст. 91 Конституції Албанії від 21 жовтня 1998 р.), у Польщі — Маршалом Сейму, який тимчасово бере на себе обов'язки Президента (ст. 131 Конституції Польщі від 2 квітня 1997 р.), у Греції — Головою Парламенту, або Головою попереднього складу Парламенту, або уряд колегіально заміщує президента (ст. 34 Конституції Греції від

11 червня 1975 р.), у Монголії — Головою Великого Державного Хуралу (ст. 37 Конституції Монголії від 15 квітня 1992 р.). Отже, конституційне законодавство низки країн, у яких немає інституту віце-президента, закріпило за спікером парламенту право тимчасового заміщення поста глави держави.

Зважаючи на те, що Україна є парламентсько-президентською республікою, в якій обов'язки Президента України в разі вакансії цього поста покладаються на Голову Верховної Ради України, логічним є покладення на спікера парламенту обов'язків Президента у разі тимчасової відсут-

ності або/чи тимчасової його нездатності виконувати свої функції. Отже, статтю 112 Конституції України доцільно було б доповнити частиною 2 такого змісту: «2. Якщо Президент України не може тимчасово виконувати свої функції, він у письмовій формі повідомляє про це Голову Верховної Ради України, який тимчасово бере обов'язки Президента України. Якщо Президент України не в змозі повідомити Голову Верховної Ради України про тимчасову неможливість виконання ним своїх функцій, факт перешкоди їх виконання Президентом України за конституційним поданням щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, а в міжсесійний період за конституційним поданням Голови Верховної Ради України встановлює Конституційний Суд України ухваленням висновку.

Наведені вище зміни до Конституції України є об'єктивно необхідними, оскільки сприяють не тільки повноцінному врегулюванню конституційно-правового статусу глави держави в Україні, а й запобігають виникненню політичного колапсу в державі.

По-друге, заслуговує на увагу конституційне законодавство тих країн світу, які унормовують правовий статус глави держави у відставці, зокрема не тільки регламентують збереження за ним певних гарантій і привілеїв, а й встановлюють обґрунтовані заборони та обмеження. У цьому контексті заслуговує на увагу державотворча практика Греції. «Президент Республіки, що подав у відставку до закінчення строку повноважень, не може брати участь у виборах, що

проводяться у зв'язку з його відставкою» (ст. 32 Конституції Греції від 11 червня 1975 р.).

Така конституційна новела була б доречною і в Основному Законі України, що зумовлює доповнення статті 109 Конституції України частиною 2 такого змісту: «2. Президент України не може брати участь у виборах, що проводяться у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень унаслідок відставки». Логіка такої конституційної новели є очевидною, оскільки унеможлиблює абсурдність передвиборної ситуації, настання якої можливе за умови дії положень статті 109 Конституції України в чинній редакції.

По-третє, Президент України як глава держави є органом публічної влади, який зобов'язаний здійснювати свою діяльність відкрито і гласно в інтересах держави й суспільства. Останні мають право знати не тільки про практичні кроки глави держави в тій чи іншій сфері державної політики, яку він здійснює, приймаючи певні правові акти, а й бути обізнаними з намірами глави держави, його позицією щодо ситуації в державі чи навіть у світі. Тому необхідно використати досвід Португалії, відповідно до якого Президент зобов'язаний «висловлюватися щодо всіх серйозних надзвичайних випадків життя Республіки» (ст. 134 Конституції Португалії від 2 квітня 1976 р.).

Вочевидь така конституційна новела стала б слухною і на національному ґрунті, оскільки українське суспільство має право знати позицію глави держави щодо його міжнарод-

ної, дипломатичної, кадрової політики, намірів у сфері оборони держави, конституційного реформування та ін. Дієва реалізація такої конституційної норми могла б здійснюватися через щотижневі звернення глави держави до Українського народу або проведення брифінгів. Отже, доцільно було б викласти пункт 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України в такій редакції: «31) оприлюднює свою позицію щодо важливих питань загальнодержавного значення і надзвичайних ситуацій в Україні».

По-четверте, удосконалення правового статусу глави держави в Україні на підставі досвіду зарубіжних країн є доцільним в аспекті унормування процедури імпідменту, здійснення якої має регламентуватися Законом України «Про імпідмент Президента України». Проте маємо визнати, що правова ефективність цього Закону здійснюватиметься в разі його прийняття на основі оновлених положень Конституції України, зокрема це стосується підстав імпідменту. Оптимальними, на нашу думку, є підстави дострокового припинення повноважень президента в порядку імпідменту, що визначені Конституцією Італії від 22 грудня 1947 р.: «Президент Республіки не відповідальний за дії, здійснені під час виконання своїх функцій, за винятком державної зради або посягання на Конституцію» (ст. 90), Конституцією Греції від 11 червня 1975 р.: «Президент Республіки не несе будь-якої відповідальності за дії, здійснені при виконанні ним своїх обов'язків, за винятком державної зради або навмисного порушення Конституції» (ст. 49),

Конституцією Болгарії від 13 липня 1991 р. (ст. 103), яка юридичною підставою імпічменту президента також встановила державну зраду і порушення Конституції. Вважаємо, що такі дві юридичні підстави, як державна зрада та умисне порушення Конституції України, мають бути зафіксовані в статті 111 Основного Закону держави.

Отже, постає питання: чим зумовлений вибір наведених підстав у частині реалізації такої конституційно-правової відповідальності, як імпічмент? Зважаючи на безперешкодний доступ Президента України до будь-якої секретної інформації в державі і значний його вплив на органи та структури державної влади (Національний банк України, Генеральна прокуратура України, Служба безпеки України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Збройні Сили України, місцеві адміністрації), очевидно є фактично безпрецедентна можливість глави держави вчинити такий злочин, як державна зрада, об'єктивна сторона якого може мати різні форми прояву (безпідставне надання громадянства України громадянам іншої держави, що неправомірно відкриває їм шлях до політичних і державних посад у країні; укладення завідомо не вигідних для України міжнародних договорів, текст яких може містити секретні положення; надання іноземній державі секретної інформації і т.д.). Таке широке трактування державної зради глави держави може мати місце в процесі реалізації процедури імпічменту, оскільки Конституція України, на відміну від кон-

ституцій інших держав, не розкриває поняття «державна зрада». «Державною зрадою Сполученим Штатам вважається тільки ведення війни проти них або приєднання до їх ворогів і надання їм допомоги і сприяння» (Розділ 3 Статті III Конституції США). Довести такий злочин вкрай складно, проте посилено за наявності політичної волі й нормативної регламентації процедури імпічменту.

Що стосується іншої підстави імпічменту – умисне порушення Конституції України, то на необхідність її конституціоналізації вказує практика національного державотворення. Так, Н. В. Александро́ва, І. К. Коліушко доводять, що Президент України фактично одноособово призначає глав місцевих адміністрацій, хоча Основний Закон держави такого права йому не дає [1, с. 89], оскільки голів місцевих державних адміністрацій має призначати на посаду і звільняти з посади Президент України тільки за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118 Конституції України). Отож, незважаючи на те, що Конституція України розмежувала установчі й контрольні повноваження глави держави та уряду щодо місцевих органів державної виконавчої влади, на практиці має місце умисне порушення норм Конституції Президентом України, що є неприпустимим у правовій державі. Розв'язання цієї проблеми можливе через внесення доповнень до Конституції України в частині визначення підстав усунення глави держави в порядку імпічменту.

Отже, доцільно було б викласти ч. 1 ст. 111 Конституції України в такий

редакції: «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі умисного порушення ним Конституції України, вчинення ним державної зради або іншого злочину». Правова логіка юридичного викладу підстав імпічменту об'єктивує співрозмірність сфери компетенції Президента з його юридичною відповідальністю.

Наступним і не менш важливим аспектом процедури імпічменту в Україні є конституційна норма про те, що «рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймає Верховна Рада України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу» (ч. 6 ст. 111 Конституції України). Така конституційно визначена кількість голосів народних депутатів України, необхідних для успішного голосування, є однозначно завищеною.

Показовий у цьому аспекті досвід зарубіжних країн. Так, відповідальність Президента Македонії встановлює Конституційний Суд Македонії двома третинами голосів від загальної кількості суддів (ст. 87 Конституції Македонії від 17 листопада 1991 р.), такою ж кількістю голосів суддів Конституційного Суду приймається рішення і в Словенії (ст. 109 Конституції Словенії від 23 грудня 1991 р.). У Вірменії постанову про звільнення від посади Президента приймають Національні Збори на підставі висновку Конституційного Суду не менше ніж двома третинами голосів від загального числа депутатів (ч. 3 ст. 57 Конституції Вірменії від 5 липня 1995 р.). Навіть у Білорусі Президент

вважається зміщеним з поста, якщо за це рішення проголосувало не менше двох третин від повного складу Ради Республіки і не менше двох третин від конституційного складу Палати представників (ч. 2 ст. 88 Конституції Білорусі від 24 березня 1994 р.).

Беручи до уваги досвід країн, у яких парламент (Білорусь, Вірменія) або орган конституційної юрисдикції (Македонія, Словенія) приймає рішення про усунення президента із займаного ним поста двома третинами голосів від конституційного складу, доцільно було б внести зміни до першого речення ч. 6 ст. 111 Конституції України, в якому словосполучення «не менш як трьома четвертими», замінити іншим — «не менш як двома третинами».

Не менш важливим аспектом у процесі реалізації імпічменту Президента є роль і місце в ньому «спеціального прокурора». Законодавство України не розкриває правового статусу «спеціального прокурора», його межі повноважень у процесі реалізації імпічменту, що ускладнює його діяльність у цьому процесі. Крім того, законодавство не вказує, в яких координаційних відносинах перебувають «спеціальний прокурор» та органи прокуратури, у т. ч. й Генеральний прокурор України.

Президент України де-факто і де-юре має значний вплив на Генерального прокурора України, оскільки останній призначається і звільняється главою держави (ст. 106 Конституції України). Конституційна практика свідчить, що Верховна Рада України, яка дає згоду на такі кадрові зміни, фактично завжди безапеляційно погоджується

з кадровою пропозицією Президента України. За таких обставин глава держави наділений дієвими важелями впливу на органи прокуратури, що може призвести до тиску на «спеціального прокурора» як безпосереднього суб'єкта процедури імпичменту.

Для України привабливим може стати досвід конституційного врядування тих країн світу, у правових системах яких прокуратура входить до структури Міністерства юстиції (Франція, Польща, США, Японія), а Генеральний прокурор обіймає посаду заступника міністра юстиції. У такому разі кадрові зміни в системі прокуратури буде виведено зі сфери установчої компетенції Президента України, унаслідок чого мінімізується вплив глави держави на них. Механізм наділення установчою компетенцією глави держави щодо Генерального прокурора України не виправдав себе в Україні. Доказом цього стала змінюваність осіб, які обіймали цю посаду в 2014–2016 рр., тому вважаємо за можливе використати досвід інших країн (Словенії, Естонії).

Узагальнивши наведене, вважаємо, що: а) Генеральний прокурор України має призначатися на посаду і звільнятися постановою Верховної Ради України за поданням Кабінету Міністрів України; б) прокуратура має входити до структури Міністерства юстиції України, а Генеральний прокурор України обіймати посаду заступника Міністра юстиції України. За такого підходу, з одного боку, політична відповідальність за діяльність органів прокуратури має покладатися на уряд, що стимулюватиме його до оптимізації роботи прокура-

тури, а з іншого – усуне можливість тиску глави держави на органи прокуратури, у тому числі й у процесі реалізації інституту імпичменту.

По-п'яте, потребує законодавчого закріплення питання в аспекті правового статусу особи, яка обіймала пост президента і була усунена в порядку імпичменту. Справа в тому, що Конституція України не містить заборони щодо особи, яку було усунено з поста Президента України в порядку імпичменту, балотуватися на пост Президента України, на посаду народного депутата України. Така прогалина в Основному Законі держави є небезпечною. Доцільно було б доповнити ст. 111 Конституції України частиною 7: «Президент України, усунений з поста в порядку імпичменту, не може обіймати політичні посади в державі, зокрема пост Президента України, посади народного депутата України або члена Кабінету Міністрів України».

По-шосте, корисним для України є досвід країн мусульманського та арабського світу (Бахреїну, Йорданії, Катару та ін.), законодавство яких забороняє главі держави укладати міжнародні договори, що містять «секретні пункти». У зв'язку із цим доцільно викласти пункт 3 частини 1 статті 106 у такій редакції: «3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України, які не можуть містити секретні пункти». Необхідно зобов'язати Президента України також призначати всеукраїнський референдум щодо ра-

тифікації важливих політичних, економічних, військових міжнародних договорів і денонсації тих із них, ратифікація яких викликала масове збурення в суспільстві.

Вважаємо, що потенціал всеукраїнського референдуму на відміну від Австрії, В'єтнаму, Ісландії не використаний в аспекті вирішення питання дострокового припинення повноважень глави держави. Пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 108 Конституції України пунктом 5: «5) відкликання Президента України із займаного ним поста за рішенням, прийнятим на всеукраїнському референдумі». Отже, зарубіжний досвід дає підстави для

удосконалення правового статусу Президента України.

Таким чином, порівняльний аналіз державотворчої практики і законодавства України й зарубіжних країн переконує в необхідності удосконалення правового статусу Президента України через внесення наведених вище новацій до національного законодавства.

Список використаних джерел

1. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. К. Коліушка. — К. : Вид. Конус-Ю, 2011. — 726 с.

Задорожня Г. В. Заимствование опыта зарубежных стран в аспекте усовершенствования правового статуса Президента Украины.

В статье осуществлен сравнительный анализ государственной практики и конституционного законодательства ряда зарубежных стран и Украины, на основе которого сделан вывод о необходимости совершенствования правового статуса главы государства в Украине путем внесения системных изменений в национальное законодательство. Такие изменения касаются ряда вопросов: временного замещения поста главы государства; правового статуса главы государства в отставке; гласности намерений и деятельности главы государства в вопросах, имеющих важное значение для общества; запрета Президенту Украины заключать международные договоры, содержащие секретные пункты; обязательства Президента Украины назначать всеукраинский референдум относительно ратификации важных политических, экономических, военных международных договоров и денонсации тех из них, ратификация которых вызвала массовое возмущение в обществе.

Ключевые слова: правовой статус главы государства, временное замещение поста, импичмент, секретные пункты, международные договора.

Zadorozhnia H.V. Borrowing of experience of foreign countries in the aspect of improving the legal status of the President of Ukraine.

The article presents a comparative analysis of state practice and constitutional law of foreign countries and Ukraine, on the basis of which the conclusion about the necessity of improving the legal status of the head of state in Ukraine by introducing systematic changes to national legislation. Such changes cover a number of issues, in particular: the temporary replacement of the head of state in Ukraine; the legal status of the head of state, retired; transparency of intentions

and activities of the President in matters of importance to the company; prohibition to the President to conclude international treaties containing secret items; obligations of the President of Ukraine to appoint a national referendum on the ratification of important political, economic, military, international treaties and denouncing those of them whose ratification has caused mass outrage in the community.

The President of Ukraine as head of state is a public authority, which is obliged to carry out their activities openly and transparently in the interests of the state and society. The latter have a right to know not only about the practical steps of the head of state in any sphere of public policy, which he exercises, taking certain legal acts, but also to be aware of intentions of the head of state, his position on the situation in the country or even the world. Therefore, we believe it is necessary to use the experience of Portugal, under which Portuguese President is obliged "to speak out against all serious emergency situations of the Republic" (article 134 of the Portuguese Constitution of 2 April 1976).

In addition, useful for Ukraine is the national experience of countries in the Muslim and Arab world (Bahrain, Jordan, Qatar), legislation which prohibits the President to conclude international treaties containing the «secret items».

The potential of an all-Ukrainian referendum, unlike in other countries (Austria, Vietnam, Iceland), not used in the solution of the issue of early termination of powers of the President. That's why, we offer to complement part 2 of article 108 of the Constitution of Ukraine, paragraph 5, as follows: "5) the opinion of the President of Ukraine from office by decision adopted by a national referendum". So, foreign experience of constitutional control provides grounds for the development of the legal status of the President of Ukraine.

Key words: legal status of the head of state, a temporary vacancy, impeachment, secret items, international treaties.

POTENCJAŁ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY REGIONY W POLSKI WSCHODNIEJ

Під поняттям «людський капітал» потрібно розуміти комплекс знань, навичок і вмінь, а також професійного досвіду, які існують у самому суспільстві. Пропонується оцінювати це явище з використанням факторів економічного зростання і рівня соціально-економічного розвитку.

У цій публікації використовуємо п'ять найважливіших показників, які стосуються соціально-економічного розвитку східної Польщі.

У результаті аналізу з'ясувалося, що характеристики і тенденції розвитку східної Польщі аналогічні тенденціям в інших регіонах Європейського Союзу. Польща і її східний макрорегіон виявились територіями з високим рівнем розвитку.

Ключові слова: регіональний розвиток; соціально-економічний потенціал східної Польщі, людський капітал



Івона Коза,

доктор економічних наук,
Державний професійний інститут
в Хелмі, Польща

Aktualność badań. Badania zakończono w 2017 roku.

Analiza ostatnich publikacji. Brak jest opracowań na ten temat.

Przedmiot i cel zadania naukowego.

Przedmiotem zadania naukowego są polskie samorządy terytorialne, a zwłaszcza Polska Wschodnia.

Celem zadania naukowego jest analiza funkcjonowania badanych regionów Polski na tle regionów Unii Europejskiej.

WYKŁAD TEKSTU

Wstęp

Region jest obszarem o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej sposobem wykorzystania wewnętrznych i zewnętrznych zasobów ekonomicznych oraz przepływu czynników wzrostu: kapitału, siły roboczej, technologii, czy informacji. [39., 2011] Warunkiem funkcjonowania regionu w przestrzeni czasu jest rozwój.

Rozwój, natomiast, jest definiowany jako składowa procesu ewolucji, oznaczającego przechodzenie kolejnej generacji organizmów żywych na wyższy, coraz bardziej zróżnicowany i złożony poziom. Jest on wynikiem pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jako-

ściowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych. Rozwój społeczny jest rozwojem jednostki społecznej, tzn. rozwoju poszczególnych ludzi.[32. 2008]

Ze względu na specyfikę sytuacji społeczno-gospodarczej, Polska Wschodnia [16., 2016] jest obszarem szczególnego zainteresowania polityki regionalnej, wymagającym podejmowania dodatkowych działań, umożliwiających nadrobienie zapóźnień i zdynamizowanie rozwoju, co zostało odnotowane we wszystkich kluczowych krajowych dokumentach strategicznych dotyczących polityki rozwoju¹.

Niniejszy artykuł będzie dotyczył wewnętrznych potencjałów rozwojowych istniejących w samej wspólnocie, to znaczy jej rozwoju endogenicznego.

Celem artykułu jest pokazanie jakości społeczności tworzących wspólnoty samorządowe województw wchodzących w skład Polski Wschodniej. Badania zawarte w tej pracy weryfikują czy Polska Wschodnia przestaje być naj-słabszym regionem Unii Europejskiej. Dodatkowym bodźcem do takiego, a nie innego postawienia problemu badawczego jest to, że uzupełnienie literatury przedmiotu o publikację odnoszącą się do Polski Wschodniej.

Sytuacja Polski według literatury przedmiotu

W literaturze przedmiotu zauważa się, że ostatnie lata na świecie, w Europie, a w tym i w Polsce pokazują, że był to okres zmian w polityce i gospodarce

narodów. Bazując na danych statystycznych zauważa się, że nastąpiło spowolnienie gospodarcze, a główne zasoby – czynniki produkcji nie były prawidłowo wykorzystane. Świadczy o tym najwy-mowniej wysokie bezrobocie, co do któ-rego zmiany nie ma pozytywnych pro-gnoz. Państwa UE w swej gospodarce ponoszą dotkliwą porażkę, co wyraża się w postaci kryzysu demograficznego. Samo słowo katastrofa czy kryzys jest niechętnie wypowiedane zwłaszcza przez działaczy gospodarczych i polity-ków, których celem jest tworzenie wa-runków i ukazywanie możliwości dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. [9., 2015; 11., 2015]

Polska charakteryzuje się wieloma innymi ujemnymi czynnikami, jak chociażby niską dzietnością kobiet i sto-sunkowo krótkim trwaniem życia – szczególnie mężczyzn. Ogólnie można stwierdzić, że kapitał ludzki w Polsce jest niewykorzystany, a środki wydane na wychowanie i wykształcenie młó-dzieży procentują w wielu innych pań-stwach. Inwestycje w młodzież są mar-notrawione i oddawane za granice kraju. Koszty kształcenia i wychowania są ponoszone, ale korzyści z tego odno-szą państwa przyjmujące naszych emi-grantów. Ponadto, stosunkowo niska statystyczna długość życia mieszkań-ców kraju świadczy o profilaktyce zdro-wotnej, o lecznictwie, warunkach pracy i życia, edukacji świadomości społecznej itp. Gospodarka Polski jest w stanie głębokiego kryzysu, o czym świadczą m.in. niska wydajność pracy, wysokie bezrobocie i wysoki dług publiczny, który przekroczył tzw. drugi próg ostrożnościowy. Gospodarka narodowa wymaga zdecydowanych reform i rów-

¹ tj. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

nomiennego rozłożenia trudów wychodzenia z kryzysu. [42. 2014; 23. 2013; 24., 2009]

Na otoczenie społeczno – ekonomiczne składają się przede wszystkim uwarunkowania demograficzne przejawiające się w postaci dużego zróżnicowania wskaźnika „obciążenia ekonomicznego”, tj. liczby osób w wieku nieprodukcyjnym w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym, najwyższe wskaźniki dotyczą tzw. ściany wschodniej – regionów o postarzałej strukturze ludności i wewnętrznej zdolności rozwoju; przestrzennego zróżnicowania realnych zasobów pracy i wynikającego stąd zróżnicowania poziomu bezrobocia. [2., 2006; 37. 2004; 30., 2001] Częścią otoczenia społeczno – ekonomicznego jest też całokształt infrastruktury społecznej i warunków życia ludności w poszczególnych regionach kraju. Pod tym względem istnieją w Polsce, a nawet pogłębiają się – w mniej rozwiniętych regionach – znaczne różnice. Kolejna składowa, uwarunkowania ekonomiczne, wynikają z osiągniętego poziomu ekonomicznej efektywności regionów, stanu ilościowego i jakościowego oraz stopnia wykorzystania dysponowanymi w regionie czynnikami produkcji. Rozwój mechanizmu rynkowego wywołuje: wzrost konkurencji, otwarcie na towarowe i kapitałowe rynki zagraniczne, zróżnicowany poziom inwestowania w skali kraju. W Polsce występuje duże zróżnicowanie regionalne kapitału trwałego – w 4 województwach koncentruje się ok. 1/3 wartości tego kapitału. Występują też duże rozpiętości regionalne w tworzonej dochodzie narodowym i w dochodach gospodarstw domowych. Znaczne

są też rozpiętości międzyregionalne w zakresie przekształceń własnościowych i w procesach restrukturyzacji. Bardzo zróżnicowana jest sytuacja na rynku pracy – wysoka stopa bezrobocia o charakterze głównie strukturalnym w wielu województwach – północnych, zachodnich i południowo – zachodnich. [6., 2005; 34. 2010]

Można potwierdzić obiegową opinię, że w powiatach Polski zachodniej i centralnej istnieje znacząco silniejszy potencjał społeczno-gospodarczy. Polska północno-wschodnia i wschodnia to obszar biedniejszy, w większym stopniu wspierany wpływami z budżetu państwa.

Rozwój endogeniczny Polski Wschodniej

Kapitał ludzki, rozumiany jako zasób wiedzy, umiejętności, zdolności, doświadczenia zawodowego, a stanowiący o potencjale endogenicznym, tak naprawdę zawarty jest w społeczeństwie. Jest on jednocześnie czynnikiem konkurencyjności i satysfakcji, jest determinantem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Zasoby ludzkie właściwe do zbudowania nowej gospodarki to pracownicy o wysokich kwalifikacjach zawodowych opartych na rzetelnym wykształceniu, obeznani z techniką informatyczną, znający języki obce, mobilni oraz posiadający motywację do twórczego i efektywnego działania na rzecz nowoczesnej gospodarki. Tak rozumiany kapitał ludzki może być powiększany, może zmieniać swoją strukturę, ale może być także deprecjonowany i ograniczany. Kapitał ludzki uznawany jest za główny parametr przemian społeczno-gospodarczych inno-

wacyjnych gospodarek. [10. 2003] Ponadto, czynnik ludzki jest główną siłą sprawczą w całym procesie rozwoju lokalnego i regionalnego.

Warto podkreślić, że istotny wpływ na kształtowanie się kapitału ludzkiego ma polityka makroekonomiczna państwa, kierunki polityki samorządów lokalnych, system edukacji oraz system szkolnictwa wyższego. [31., 2013; 1., 2013] W teorii rozwoju endogenicznego zakłada się, że wzrost gospodarczy jest z jednej strony procesem inwestowania w rozwój czynników produkcji, z drugiej zaś procesem uczenia się¹. Obecnie w okresie dominacji koncepcji innowacyjnej gospodarki znaczenie kapitału ludzkiego uzyskuje pierwszoplanową rangę. W strategii rozwoju gospodarki regionów opartej na wiedzy zakłada się inwestycje w naukę, kształtowanie umiejętności twórczych, kierowanie oferty dobrego wykształcenia do mieszkańców regionu. Dlatego regiony, w których zasoby i jakość kapitału ludzkiego są wysokie, mogą być konkurencyjne na rynkach lokalnych, regionalnych, krajowych i globalnych. Jakość kapitału ludzkiego jest głównym kryterium klasyfikacji regionów na „wygrane” i „przegrane”. [25., 2000] Wykształcenie jest jednym z czynników oddziałujących na jakość i wydajność pracy przez bezpośredni wpływ na poziom kwalifikacji zawodowych. [21., 2011] Edukacja jest inwestycją w człowieka, a wykształcenie przekłada się na rozwój gospodarczy i wzrost dochodów osobistych ludności. Dochody osób dobrze wykształconych są o wiele wyższe, aniżeli osób krócej pobierających naukę. [41., 2006]

¹ tj. learning by doing

Istnieje znaczący wpływ i związek kapitału ludzkiego z rozwojem regionów, miast, gmin. Okazuje się, że w zmieniających się uwarunkowaniach rozwoju związanych z procesami globalizacji i postępującym procesem globalizacji szczególną rolę odgrywają państwa, regiony o zaawansowanej gospodarce opartej na wiedzy, które mają zdolności do szybkiego dostosowywania się struktur regionalnych do zmieniającego się otoczenia. Wyrazem tego jest podnoszenie konkurencyjności miast i regionów oraz zwiększanie elastyczności działania wszystkich aktorów życia gospodarczego. [25., 2000; 38., 1999] Ponadto powszechnie uznaje się, że kapitał ludzki wpływa, zarówno na innowacyjność gospodarki i społeczeństwa oraz ich zdolność do absorpcji światowych osiągnięć naukowych, organizacyjnych, mentalnościowych itp. oraz na przemiany instytucjonalne i unowocześnianie różnego rodzaju struktur, propagowanie i upowszechnianie nowoczesnych wzorców konsumpcyjnych i jakości życia, a także na kształtowanie nowoczesnej infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej. [31., 2013]

Czynniki społeczne i ekonomiczne, które są kluczowe dla trwałego zwiększania konkurencyjności regionów, tworzą podstawę koncepcji konkurencyjności regionalnej uwarunkowanej poziomem przedsiębiorczości i innowacyjności regionalnej. Są to m.in. struktura zatrudnienia rozumiana jako wysoki poziom wykształcenia i umiejętności pracujących związany z regionami o wyższym poziomie konkurencyjności, a także wysoka jakość kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, która przejawia się strukturą społeczną z silną

klasą średnią, wspierającą rozwój regionu rosnącymi dochodami i zwiększającym się popytem konsumpcyjnym. Ważny jest również wysoki udział mieszkańców z wykształceniem wyższym i gotowością do permanentnego podwyższania kwalifikacji, gotowością mierzenia się z wyzwaniami zmieniającego się rynku pracy, podejmowania inicjatyw społecznych, tworzenia struktur społecznych o silnym oddziaływaniu na za chowania władz samorządowych i organizacji społecznych. [27., 2002] Kapitał ludzki jest jednym z podstawowych źródeł konkurencyjności, odgrywa coraz większą rolę w gospodarce regionów. Wpływają na to między innymi takie jego cechy, jak mniejsza mobilność w porównaniu z kapitałem finansowym oraz długi cykl inwestycyjny związany z poprawą jego jakości. Cykl ten na dodatek komplikuje to, że jego realizacja odbywa się w złożonym systemie społecznym, w znacznym stopniu niezależnym od pojedynczych podmiotów. Jakość kapitału ludzkiego, rozumianego jako zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i inicjatywy, można oceniać biorąc pod uwagę takie aspekty rozwoju regionu, jak potencjał demograficzny, poziom wiedzy operacyjnej, stan zdrowia, mobilność przestrzenna, aktywność gospodarcza i aktywność społeczna.

Do podstawowych cech kapitału ludzkiego można zaliczyć to, że nie staje się on własnością regionalną. A przy tym inwestycje w ten kapitał, a więc zasadniczo inwestycje w wiedzę, wymagają zazwyczaj długiego czasu i odpowiedniego kontekstu społecznego. [31., 2013]

Zmiany w gospodarce światowej, które obserwujemy od początku lat 90-

tych zeszłego wieku to przede wszystkim umiędzynarodowienie produkcji, swobodny przepływ kapitału finansowego i kapitału ludzkiego. Czynnikiem sprzyjającym temu procesowi był dynamiczny rozwój technologii informatycznych, a co za tym idzie rozkwit techniczny i technologiczny.

Nie ulega wątpliwości, że ten dynamiczny skok cywilizacyjny, mógł się dokonać na skutek jakościowych zmian w sferze nauki, pobudzenia procesów innowacyjności w gospodarce i korzystnych zmian w strukturze kapitału społecznego i kapitału ludzkiego. [31., 2013]

Makroregion Polski Wschodniej, który tworzą województwa lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, stanowi zwarty obszar o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w Polsce i jeden z najsłabszych w Unii Europejskiej. [18., 2016] Tych pięć województw w roku 2005 wykazywało się najniższym PKB na mieszkańca w poszerzonej Unii Europejskiej. Dlatego województwa te zostały objęte specjalnym dodatkowym wsparciem z Funduszy Europejskich – najpierw Programem Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 [15., 2016], a następnie Programem Polska Wschodnia 2014- 2020 [17., 2016]. Charakter problemów niekorzystnie wpływających na sytuację społeczno-gospodarczą i perspektywy rozwoju tego obszaru w znacznej mierze ma wymiar strukturalny, będący konsekwencją historycznych uwarunkowań. Są one dodatkowo negatywnie wzmacniane skutkami peryferyjnego położenia makroregionu na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, za którą znajdują się

w dużej mierze obszary jeszcze słabiej rozwinięte.

Dla wyżej założonej tematyki artykułu postawiona zostaje hipoteza, że Polska Wschodnia przestaje być najsłabszym regionem Unii Europejskiej. Dla weryfikacji tej hipotezy, w niniejszym artykule podjęta zostanie analiza głównych wskaźników charakteryzujących kapitał ludzki Polski Wschodniej i ocena wartości tych wskaźników na tle pozostałych regionów gospodarczo – politycznego przymierza funkcjonującego na naszym kontynencie.

Dodatkowym bodźcem do takiego, a nie innego postawienia problemu badawczego jest to, że literatura przedmiotu odnosząca się do Polski Wschodniej nie jest zbyt obszerna. Potwierdziła to szeroko zakrojona kwerenda.

Warto więc zająć się powyższym aspektem – zająć się nim w odniesieniu do Polski Wschodniej.

Aparat badawczy

Rozwój lokalny i regionalny podlega licznym analizom i ocenom, których celem jest pozyskanie jak najbardziej miarodajnych informacji, wspomagających podejmowanie decyzji. Zastosowanie znajdują tu metody ilościowe, wśród których podstawową jest diagnozowanie, tj. określenie głównych parametrów procesu rozwoju, pomiar tempa rozwoju, identyfikacja stymulant i destymulant, analizy porównawcze itp. [45., 2011]

Jednym z wymiarów rozwoju lokalnego i regionalnego jest wymiar społeczno-kulturowy, na który składa się: ludność i jej struktura, wykształcenie,

kwalifikacje zawodowe, stopa bezrobocia, integracja lokalna i regionalna, warunki życia społeczności lokalnych, dostępność do usług społecznych. [40., 2003]

Analizując kapitał ludzki, tradycyjnie bada się wykształcenie i doświadczenie zawodowe, w tym także doświadczenie związane z umiejętnościami wykorzystywania postępu naukowo-technicznego oraz organizacyjnego. Atrybuty kapitału ludzkiego zatem są to:

- struktura wieku ludności i wskaźnik obciążenia osób w wieku produkcyjnym osobami wieku przed- i poprodukcyjnym,
- aktywność zawodowa ludności regionu,
- wskaźnik zatrudnienia,
- poziom wykształcenia i kwalifikacje zawodowe, struktura zawodowa,
- zamożność ludności regionu,
- poziom zdrowotności. [8., 2005]

Najczęściej kapitał ludzki oceniany jest w kontekście czynników wzrostu gospodarczego, poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego i konkurencyjności państw, regionów, miast, przedsiębiorstw.

Do porównania kapitału ludzkiego na rynkach globalnych wykorzystujemy wiele mierników. Są to [21., 2011]:

- mierniki stanu kapitału ludzkiego¹,
- mierniki określające inwestycje w kapitał ludzki²,
- mierniki określające efekty inwestycji w kapitał ludzki³.

Analiza wyżej nadmienionych aspektów i wnioski z przeprowadzo-

¹ tj. stock

² tj. input

³ tj. output

nych badań stanowić będą treść tej publikacji.

Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowane zostały następujące wskaźniki¹:

1. Regionalny produkt krajowy brutto według regionów NUTS 2 — mln EUR,

2. Wykształcenie wyższe, grupa wiekowa 25-64, według płci i regionów NUTS 2,

3. Zasoby ludzkie w dziedzinie nauki i technologii (HRST) według regionów NUTS 2,

4. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 według regionów NUTS 2,

5. Długoterminowa stopa bezrobocia (12 miesięcy i więcej) w podziale na regiony NUTS 2.

Regionalny produkt krajowy brutto według regionów NUTS2 2, wyrażony w milionach euro, jest podstawową stymulantą z grupy rachunków ekonomicznych. Jest wskaźnikiem produkcji kraju lub regionu, co odzwierciedla całkowita wartość wszystkich towarów i usług wytworzonych pomniejszona o wartość towarów i usług wykorzystywanych do zużycia pośredniego w ich produkcji. Wyrażając PKB w parytecie siły nabywczej eliminuje się różnice w poziomach cen między krajami.

Statystyką dotyczącą edukacji regionalnej jest również wykształcenie wyższe w grupie wiekowej 25-64, według płci i regionów NUTS 2. Jest to wskaźnik definiowany jako odsetek populacji w wieku 25-64, którzy ukończyli pomyślnie studia (np. uniwersytet, wyższe

techniczne, itp.). Ten poziom wykształcenia odnosi się do standardu ISCED³. Wskaźnik ten jest oparty na badaniu siły roboczej UE. Jest on stymulantą.

Kolejną ważną statystyką odnoszącą się do regionalnej nauki i technologii są zasoby ludzkie w dziedzinie nauki i technologii (HRST⁴) według regionów NUTS 2. Jest to stymulanta przedstawiająca udział ludności aktywnej zawodowo w grupie wiekowej 15-74 na poziomie NUTS 2 regionalnym. Dane przedstawiają aktywną zawodowo grupę wiekową 15-74, która jest klasyfikowana jako HRST (tj. po pomyślnym zakończeniu kształcenia na trzecim poziomie lub zatrudniona w dziedzinie nauki i technologii), jako procent całkowitej aktywnej zawodowo w wieku 15-74.

Regionalny rynek pracy charakteryzują natomiast dwie statystyki, tj. wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 według regionów NUTS 2 oraz długoterminowa stopa bezrobocia (12 miesięcy i więcej) w podziale na regiony NUTS 2. Pierwsza z nich jest stymulantą, zaś druga należy do destymulant. Regionalny (poziom NUTS 2) wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 reprezentuje zatrudnionych osób w wieku 15-64 jako procent ludności w tym samym wieku. Wskaźnik jest oparty na badaniu siły roboczej UE. Badanie obejmuje całą populację żyjących w gospodarstwach domowych, a nie obejmuje tych w zbiorowych gospodarstwach domowych takich jak pensjonaty, domy studenckie, szpitale. Natomiast udział bezrobotnych

¹ W doborze wskaźników istotną rolę odegrała osiągalność danych dla założonego obszaru oraz okresu.

² Nomenclature of territorial units for statistics

³ International Standard Classification of Education

⁴ Human resources in science and technology

długoterminowych jest to udział osób bezrobotnych od 12 miesięcy lub więcej w całej populacji aktywnych, wyrażony w procentach. Ogół ludności czynnej (siły roboczej) jest całkowitą liczbą zatrudnionych i bezrobotnych. Czas trwania bezrobocia jest zdefiniowany jako okres poszukiwania pracy lub okres czasu od ostatniego zadania (jeżeli ten okres jest krótszy niż czas trwania wyszukiwania pracy).

Obszarem badawczym niniejszego artykułu będzie Polska Wschodnia. Sytuacja tego regionu ukazana będzie na tle wyników osiąganych przez inne regiony Unii Europejskiej.

Dobrane zostało odpowiednie narzędzie badawcze złożone z zestawu indeksów statystycznych.

Zwieńczenie treści artykułu stanowić będą wnioski, aplikacja których będzie mogła posłużyć dla dalszej polityki regionalnej w badanych wspólnotach samorządowych.

Okres badania dotyczyć będzie ostatnich 12 lat funkcjonowania samorządów, tj. lat 2004 – 2015. Biorąc pod uwagę okres czasu, którego analizy będą dotyczyć, będzie to analiza retrospektywna (ex post), zawierająca ocenę wyników działań podejmowanych w przeszłości, a będąca punktem wyjścia dla zamierzeń bieżących oraz prognoz odnoszących się do przyszłości. [35., 1997]

Bazą informacji będzie Eurostat [13., 2016]. Dane zaczerpnięte z tej bazy posłużą do porównania sytuacji Polski z sytuacją krajów UE-28. [14., 2016]

Do opisu struktury statystycznej niżej prezentowanych charakterystyk wykorzystane będą miary statystyki opisowej. [7., 2008; 44., 2000]

Efekty przeprowadzonych analiz zaprezentowane zostaną na rysunkach.

Wnioski, wyzwania i perspektywy dla Polski Wschodniej

Głównymi czynnikami wzrostu gospodarczego w Polsce w perspektywie krótkookresowej są: nakłady brutto na kapitał trwały, eksport oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne (w skrócie BIZ), w średniookresowej - nakłady brutto na kapitał trwały, BIZ oraz badania i rozwój, natomiast w długookresowej — nakłady brutto na środki trwałe, zatrudnienie, BIZ oraz badania i rozwój. Ponadto wzrost wartości PKB silniej przyciąga napływ BIZ, wobec słabszego wpływu napływających BIZ dla wspierania wzrostu PKB. Fakt ten tłumaczyć można m.in. strukturą napływających BIZ do Polski, tj. spadającą wartością kapitałów własnych wobec rosnącego udziału kredytów i papierów dłużnych. [12., 2011; 22., 2015]

Regionalny produkt krajowy brutto w okresie 2004 – 2015 rokrocznie zwiększał swoją wartość, zarówno w Polsce Wschodniej, jak i w innych regionach naszego kontynentu. Niemalże podwoił swoją wartość w województwie podkarpackim. Pozostałe badane województwa niewiele odstawały od tego rezultatu. W zestawieniu rezultatów dla wszystkich regionów europejskich pod względem wartości, zarówno średniej arytmetycznej, jak i geometrycznej, w badanym okresie (wartości rosnącej) omawiane w niniejszym artykule województwa plasowały się przed drugim kwartylem. Natomiast podobnie ustawiona skala charakteryzująca przyrost wartości absolutnej w badanym okresie, pokazała,

że regiony Polski Wschodniej są wśród najlepszych.

W badanym okresie, wartość regionalnego produktu krajowego brutto zmieniała się analogicznie we wszystkich badanych regionach. Początkowo rokrocznie wartość omawianego wskaźnika zwiększała się, zarówno w regionach Unii Europejskiej, jak i w Polsce. Duże tąpnięcie wystąpiło w kryzysowym 2009 roku. Potem w dalszym ciągu rokrocznie notowano wzrosty wartości omawianego wskaźnika, choć były to zwyrzki mniej dynamiczne. W ciągu całego okresu polskie regiony, w tym regiony Polski Wschodniej, charakteryzował wyzszy trend wzrostowy, niz regiony Unii Europejskiej. Ješli chodzi o przyszłe lata, wydaje się, że polskie jednostki terytorialne utrzymają tę tendencję. (Rys 1.)

Rys 1. Regionalny produkt krajowy brutto według regionów NUTS 2 .

Źródło: opracowanie własne na podstawie

Ješli chodzi o wykształcenie, to aby inwestycje w kapitał ludzki mogły skutecznie ograniczać bezrobocie, powinny być stosownie ukierunkowane i konsekwentnie realizowane. Ponadto, należy nieustannie obserwować transformacje zachodzące na rynku pracy, aby właściwie wdrazać zmiany w systemach edu-

kacji zmierzające do jak najlepszego dopasowania do popytu na rynku pracy. Dlatego też bardzo istotne jest zdobywanie odpowiednich kwalifikacji już podczas nauki, co możliwe jest dzięki wykorzystaniu elastycznych form zatrudnienia. [33., 2014; 28., 2015]

Ješli chodzi o wykształcenie wyzsze, w grupie wiekowej 25-64, według płci i regionów NUTS 2, zmiany wartości tego wskaźnika miały podobny charakter we wszystkich badanych regionach. W okresie 2004 – 2015 charakterystyka ta bez mała podwoiła swoją wartość. Również tym razem nieznaczny, ale jednak prym wiodło województwo podkarpackie. Zestawienie rezultatów dla wszystkich regionów europejskich pod względem wartości, zarówno średniej arytmetycznej, jak i geometrycznej, w badanym okresie (wartości rosnące) przyniosło podobną informację jak wcześniej omówiony wskaźnik – omawiane w niniejszym artykule województwa plasowały się przed drugim kwartylem. Posortowany rosnąco przyrost wartości absolutnej w badanym okresie, uplasował regiony Polski Wschodniej przed trzecim kwartylem.

W badanym okresie, charakterystyka odnosząca się do wykształcenia wyzszego, grupy wiekowej 25-64, według płci i regionów rokrocznie nieznacznie zwiększała swoją wartość, zarówno w regionach Unii Europejskiej, jak i w Polsce Wschodniej. Często od przeciętnej wartości oddalały się rezultaty odnoszące się do województwa warmińsko-mazurskiego, podlaskiego oraz podkarpackiego. Ješli chodzi o przyszłe lata, wydaje się, że polskie jednostki terytorialne utrzymają wzrostową tendencję. (Rys 2.)

Rys 2. Wykształcenie wyższe,
grupa wiekowa 25-64, według płci
i regionów NUTS 2

Źródło: opracowanie własne na podstawie

Strategia Polska 2030, stanowiąca podstawy prowadzenia polityki rozwoju, słusznie dostrzega potrzebę podnoszenia innowacyjności w oparciu o intensyfikację rozwoju kapitału intelektualnego — zwłaszcza kapitału ludzkiego oraz sfery badawczo-rozwojowej. Wspomniana strategia, podobnie jak program Europa 2020, zakłada: zwiększenie oraz optymalizację wsparcia dla sfery badawczo-rozwojowej i innowacji, promocję kształcenia ustawicznego, podnoszenie jakości systemu edukacji i szkoleń, stymulowanie aktywności zawodowej oraz wzrost uczestnictwa w szkolnictwie wyższym. Obawy może budzić rozłożenie zaplanowanych inicjatyw w przestrzeni społeczno-gospodarczej — ich skupienie na już wykształconych biegunach wzrostu (metropoliach), cechujących się największą zdolnością do generowania impulsów pro wzrostowych. Według założeń strategii Polska 2030, podstawowym narzędziem zapewniającym spójność społeczno-ekonomiczną mają być mechanizmy dyfuzji impulsów pro wzrostowych z biegunów

wzrostu w kierunku słabiej rozwiniętych obszarów.

Należy podkreślić, że postulowana — w polskich strategicznych programach rozwoju — koncentracja środków wynika z dążenia do zwiększania efektywności alokacji nakładów w skali ogólnokrajowej i chęci jak najszybszego domknięcia luki w obszarze kapitału intelektualnego wobec rozwiniętych gospodarek. Nakłady są zatem koncentrowane w tych jednostkach i obszarach, które dysponują odpowiednim potencjałem — odznaczają się wysokim stopniem innowacyjności i kompetencji — gwarantującym optymalne wykorzystanie czynników wytwórczych. Zaprogramowane działania tworzą jednak odmienne szanse i możliwości dla rozwoju poszczególnych regionów. Ze względu na istniejące bariery procesów dyfuzyjnych chociażby w postaci: tendencji do ograniczania się zasięgu oddziaływania metropolii na ich otoczenie (miejsce dotychczasowych więzi metropolie — otoczenie zajmują zacieśniające się kontakty między metropoliami, wymywania wyspecjalizowanych zasobów z obszarów peryferyjnych w kierunku biegunów wzrostu czy wreszcie braku kapitału społecznego — szczególnie aktualne wydaje się zagrożenie utrwalenia, a nawet pogłębienia terytorialnej nierównomierności rozwoju. [19. 2010; 5., 2016; 43., 2014]

Wartość charakterystyk odnoszących się do zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii w okresie 2004 – 2015 przyniosła nieco smutniejsze informacje. W badanych województwach wartość owszem zwiększała się, jednak co najwyżej o połowę w przebiegu badanego okresu. Pod tym wzglę-

dem najlepiej radziło sobie województwo lubelskie. Zestawiając rezultaty dla wszystkich regionów europejskich pod względem wartości, zarówno średniej arytmetycznej, jak i geometrycznej, w badanym okresie (wartości rosnącej) omawiane w niniejszym artykule województwa znajdują się przed drugim kwartylem. Analogicznie ustawiona skala charakteryzująca przyrost wartości absolutnej w badanym okresie, pokazała, że rezultaty badanych województw mieszczą się w europejskiej czołówce.

W badanym okresie, charakterystyka odnosząca się do zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii rokrocznie nieznacznie zwiększała swoją wartość, zarówno w regionach Unii Europejskiej, jak i w Polsce Wschodniej. Również w przypadku tego wskaźnika jego wartości zmieniały się podobnie we wszystkich badanych regionach. Często od przeciętnej wartości oddalały się rezultaty odnoszące się do województwa warmińsko-mazurskiego, lubelskiego oraz podkarpackiego. Jeśli chodzi o przyszłe lata, wydaje się, że polskie jednostki terytorialne utrzymają dodatnią tendencję. (Rys 3.)

Rys 3. Zasoby ludzkie w dziedzinie nauki i technologii (HRST) według regionów NUTS 2

Źródło: opracowanie własne na podstawie

Kapitał intelektualny jest zasadniczym filarem przejścia gospodarki do stadium rozwoju opartego na innowacjach. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić podejmowane wysiłki w kierunku stworzenia w polskiej gospodarce systemowych ram do podejmowania inwestycji w ten kapitał. Strategia Polska 2030 słusznie dostrzega potrzebę odnalezienia nowych sił rozwojowych w postmodernistycznej gospodarce. Godne uwagi jest to, że planowane przedsięwzięcia koncentrować się będą wokół istotnych wymiarów w relacji kapitał intelektualny – rozwój społeczno-gospodarczy. Dotyczą bowiem kapitału ludzkiego i rozwoju oraz dbają o rozwój kapitału społecznego. Zaplanowane w Polsce do 2030 roku strategiczne działania niosą szansę na podtrzymanie, a nawet zintensyfikowanie dynamiki akumulacji kapitału intelektualnego w skali całego kraju. Ale występują też bariery, które mogą blokować tę modernizację i znacząco obniżać jej zasięg i głębokość. W przypadku polskiej gospodarki sprawdza się bowiem twierdzenie, że obszary gorzej wyposażone w kapitał intelektualny częściej natrafiają na bariery jego rozwoju. W Polsce dotyczą one w szczególności znacznego dystansu wobec wysoko rozwiniętych gospodarek, co wiąże się z koniecznością ponoszenia wyższych nakładów na przewyżczanie znacznych zapóźnień cywilizacyjnych — wyłania się ryzyko niedostatecznego finansowania i nieosiągnięcia tzw. masy krytycznej koniecznej, by zainicjować i ugruntować zmiany. Nasz kraj boryka się także z problemem niespójności w rozwoju poszczególnych wymiarów tego kapitału w skali całej gospodarki — co wiąże się

z blokadą efektów synergicznych związanych z wykorzystaniem zasobów kapitału intelektualnego, a ponadto z potrzebą równoczesnego inwestowania w wiele obszarów przy znacznym ryzyku rozproszenia środków i braku integracji podejmowanych działań — oraz z problemem wreszcie nierównomiernego rozmieszczenia zasobów tego kapitału w polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej — co rodzi niebezpieczeństwo pogłębienia oraz utrwalenia peryferyjności słabiej rozwiniętych regionów.

W rezultacie znaczącym wyzwaniem i nierozwiązanym problemem pozostaje łączenie modernizacji ukierunkowanej na rozwój kapitału intelektualnego z poprawą jakości życia, wzrostem innowacyjności oraz spójnością społeczno-ekonomiczną. Z punktu widzenia spójności społeczno-ekonomicznej przemysłu wymaga zwłaszcza mechanizm aktywizacji obszarów peryferyjnych. Ważne jest to, by modernizacja w kierunku dostosowania do wymagań gospodarki wiedzy była uruchamiana endogenicznie, nie w oparciu o jeden wspólny schemat (wiązka czynników konkurencyjności dla poszczególnych terytoriów może być różna, a dodatkowo zmienna w czasie), by dawała szansę na awans cywilizacyjny wszystkim regionom. [3. 2009; 5., 2016; 43., 2014]

Obecnie jesteśmy świadkami wykształcania się następujących cech współczesnej działalności innowacyjnej: otwartość innowacji, której podstawę stanowią kreowanie i przepływy wiedzy, co nie jest możliwe bez szerokiej, zróżnicowanej współpracy (czasami luźnej, nieformalnej), która może

przerodzić się w kreatywne partnerstwo (coraz częściej strategiczne), co ma miejsce w kontekście ekosystemu, zazwyczaj regionalnego, który jest wielce dynamiczny. [26., 2010; 20., 2014]

Wartość wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 według regionów NUTS 2, w latach 2004 – 2015 nieznacznie zwiększała się z roku na rok. Pod tym względem najlepiej poradziło sobie województwo świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie. W zestawieniu rezultatów dla wszystkich regionów europejskich pod względem wartości, zarówno średniej arytmetycznej, jak i geometrycznej, w badanym okresie (wartości rosnącej) omawiane w niniejszym artykule województwa plasowały się przed drugim kwartylem. Zaś podobnie ustawiona skala charakteryzująca przyrost wartości absolutnej w badanym okresie, pokazała, że regiony Polski Wschodniej mieszczą się przed drugim kwartylem wyników europejskich.

W badanym okresie, wartość wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 zmieniała się jednakowo we wszystkich badanych regionach. Początkowo rokrocznie omawiany wskaźnik zwiększał swoją wartość, zarówno w regionach Unii Europejskiej, jak i w Polsce. Gorsze rezultaty rozpoczęły się od 2009 roku. Jednak jeśli chodzi o przyszłe lata, wydaje się, że polskie jednostki terytorialne utrzymają korzystną tendencję wzrostową. (Rys 4.)

Rys 4. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 według regionów NUTS 2

Źródło: opracowanie własne na podstawie

Za społeczno-gospodarcze źródła relatywnej przewagi Polski można uznać m.in. relatywnie duży potencjał rynkowy i wynikający stąd popyt wewnętrzny, generowany przez ok. 38-milionową populację. Z badań wynika jednak, że choć Polskę cechuje relatywnie bogaty potencjał rozwojowy, to zarazem istnieją silne bariery jego efektywnego wykorzystywania.

Istotna jest racjonalizacja rynku pracy i przeciwdziałanie jednemu z najbardziej dotkliwych przejawów marnotrawstwa zasobów, jakim jest bezrobocie. [29., 2015]

Wartość długoterminowej stopy bezrobocia (12 miesięcy i więcej) w podziale na regiony NUTS 2 w okresie 2004 – 2015 i w omawianych województwach zmniejszyła się nawet ponad połowę, co dało się zauważyć zwłaszcza w województwie świętokrzyskim oraz podlaskim. Wprawdzie zestawiając rezultaty dla wszystkich regionów europejskich pod względem wartości, zarówno średniej arytmetycznej, jak i geometrycznej, w badanym okresie (wartości rosnącej) omawiane w niniejszym artykule województwa znajdują się przed trzecim kwartylem rezultatów regionów europejskich. Jednakże podobnie ustawiona skala charakteryzująca przyrost wartości absolutnej w

badanym okresie, pokazała, że regiony Polski Wschodniej mieszczą się przed pierwszym kwartylem wyników europejskich – na omawianym obszarze wartość długoterminowej stopy bezrobocia przyrastała najwolniej.

W badanym okresie, wartość długoterminowej stopy bezrobocia zmieniała się analogicznie we wszystkich badanych regionach, podobnie jak miało to miejsce w przypadku wcześniejszych wskaźników. Początkowo rokrocznie omawiany wskaźnik zmniejszał swoją wartość, zarówno w regionach Unii Europejskiej, jak i w Polsce. Gorsze rezultaty rozpoczęły się od 2009 roku. Jednak jeśli chodzi o przyszłe lata, wydaje się, że omawiane jednostki terytorialne szybko zaczęły osiągać pozytywne, malejące rezultaty i wydaje się, że w przyszłych latach utrzymają tę korzystną tendencję spadkową. (Rys 5.)

Rys 5. Długoterminowa stopa bezrobocia w podziale na regiony NUTS 2

Źródło: opracowanie własne na podstawie

Podsumowanie

Polska to kraj dobrze rozwijający się i szybko uczący, jednak potrzebuje zmian w podejściu do człowieka, spo-

leczeństwa i gospodarki. Obywatel powinien być otoczony troską i należytą uwagą. Nie należy interpretować tego typu zmian przez pryzmat pomocy społecznej, gdyż same środki finansowe nie rozwiązują problemów. Potrzebne są nowe pomysły, zaangażowanie lokalnych społeczności, zwiększenie dostępu do edukacji, poszerzanie wiedzy, zdobywania nowych umiejętności na poziomie kształcenia ustawicznego z wykorzystaniem nowych metod nauczania. Wymaga to długoterminowych i dobrze zaplanowanych inwestycji oraz ukierunkowania zmian postrzegania społeczeństwa z hierarchicznie scentralizowanych na społeczeństwa oparte na współpracy. [36., 2014; 18., 2016]

Badania zawarte w tej pracy pokazały, że Polska Wschodnia przestaje być najsłabszym regionem Unii Europejskiej.

Scharakteryzowany w niniejszym artykule rozwój kapitału ludzkiego omawianego regionu powinien przełożyć się na zwiększenie innowacyjności jego gospodarki, co w konsekwencji przyczyni się do budowania gospodarki bardziej konkurencyjnej.

Literatura

1. Antczak Z., Kapitał intelektualny i kapitał ludzki w ewoluującej przestrzeni organizacyjnej, Wrocław 2013.
2. Bardhan P., Mookherjee D., Decentralization and local governance in developing countries, Cambridge 2006.
3. Bell D. A., Employment in the age of robots, „Robotica” / Volume 1 / Issue 2, 2009.
4. Buchta K. et al., Kompetencje absolwenta uczelni wyższej jako element kapitału ludzkiego, „Marketing i Rynek”, nr 3 z 2016 roku.
5. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> [07.11.2016].
6. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., Rozwój lokalny i regionalny, Szczecin 2005.
7. Forlicz S. (red.), Metody ilościowe w ekonomii, Poznań 2008.
8. Gaczek W. M., Komorowski J. W., Kapitał ludzki i społeczny regionu jako element rozwoju gospodarki, [w:] Gaczek W. M. (red.), Innowacje w rozwoju regionu, Poznań 2005.
9. Gieorgica J. P., Polska na obrzeżach Unii Europejskiej. W pogoni za Zachodem, [w:] J. Solarz, K. Lisowski (red.), Ryzyko w społeczeństwie i gospodarce. Biografie finansowe, Łódź-Warszawa 2015.
10. Grodzicki J., Rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarki globalnej, Gdańsk 2003.
11. Grzegorek P., Badanie dobrobytu społecznego na podstawie wskaźników opartych na PKB, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, t. 16, z. 3, cz. 2, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015.
12. Hoover K. D., Understanding Gross Domestic Product, Cambridge University Press, 2011.
13. <http://ec.europa.eu/eurostat> [02.10.2016].
14. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7018888/KS-HA-15-001-EN-N.pdf/6f0d4095-5e7a-4aab-af28-d255e2bcb395>, s. 122, [14.10.2016].
15. <http://www.polskawschodnia.2007-2013.gov.pl/Strony/default.aspx> [10.11.2016].
16. http://www.polskawschodnia.gov.pl/media/942/POPW_akcept_KE.pdf [19.09.2016].
17. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/program-polska-wschodnia-2014-2020> [10.11.2016].

18. https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/1278/Program_Polska_Wschodnia_2014_2020.pdf [10.22.2016].
19. International Review of the Red Cross, Human Resources, Vol. 30/S1, 2010.
20. Jasiński A., *Innowacyjność w gospodarce Polski*, Warszawa 2014.
21. Kamińska W., *Kapitał ludzki i społeczny na obszarach wiejskich w Polsce*, Kielce 2011.
22. Kosztowniak A., *Relacje przyczynowo-skutkowe pomiędzy czynnikami produkcji a wzrostem gospodarczym w Polsce w latach 1992-2012 z uwzględnieniem roli bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 9 (945), Kraków 2015.
23. Koza I., „Aspekty ekonomiczne funkcjonowania powiatów ziemskich w Polsce”, niepublikowana rozprawa doktorska obroniona w Instytucie Zarządzania Ryzykiem Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie w dniu 26. 09. 2013.
24. Kuciński K., *Geografia ekonomiczna*, Kraków 2009.
25. Kukliński A. et al., *Globalizacja polskich metropolii*, Warszawa 2000.
26. Layard R., *Preventing long-term unemployment: an economic analysis*, [w:] D. J. Snower, *Unemployment Policy*, University of London, 2010.
27. Lengyel I., *The Pyramid Model*, „Acta Oeconomica”, t. 54, 2002.
28. Łopátka A., *Analiza wpływu poziomu wykształcenia na poziom bezrobocia w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] *Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 10 z 2015 roku.
29. Mączyńska E., *Potencjał rozwojowy Polski w kontekście hipotezy o nowej sekularnej stagnacji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia, nr 73, Szczecin 2015.
30. Madej T., Zasadzki W., *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, Folia Oeconomica 154, Łódź 2001.
31. Makiela Z., *Przedsiębiorczość i innowacyjność terytorialna*, Warszawa 2013.
32. Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
33. Orstavik R. E. et al., *Sex Differences in Genetic and Environmental Influences on Educational Attainment and Income*, „Twin Research and Human Genetics”, Vol. 17/6, 2014.
34. Rączaszek A., *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów i jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, nr 95.
35. Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Warszawa, 1997.
36. Stalończyk I., *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania wiedzy*, [w:] Woźniak M. G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt naukowy Uniwersytetu Rzeszowskiego, nr 37 z 2014 roku oraz https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/1278/Program_Polska_Wschodnia_2014_2020.pdf [10.11.2016].
37. Strahl D., *Dysproporcje rozwojowe w regionalnej przestrzeni Unii Europejskiej*, Samorząd Terytorialny, nr 11 z 2004 r..
38. Strykiewicz T., *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*, Toruń 1999.
39. Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny*, Warszawa 2011.
40. Szewczuk A., *Polityka regionalna i rozwój regionalny*, [w:] Pięta-Kanurska M.

(red.), Finansowe aspekty rozwoju regionalnego i lokalnego u progu XXI wieku, Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, nr 25, Wrocław 2003.

41. Thurow L. C., Powiększanie bogactwa. Nowe reguły gry w gospodarce opartej na wiedzy, Gliwice 2006.

42. Tkach A., Pliszka T., Sytuacja demograficzna Polski implikacją dla zintegrowanego rozwoju, [w:] Woźniak M. G., Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Rzeszów 2014.

43. Wosiek M., Stan i perspektywy rozwoju kapitału intelektualnego w Polsce, [w:] Woźniak M. G. (red.), Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt naukowy Uniwersytetu Rzeszowskiego, nr 37 z 2014 roku.

44. Zeliaś A., Metody statystyczne, Warszawa 2000.

45. Ziolo M., Metody ilościowe w analizie i prognozowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego, [w:] Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., Rozwój lokalny i regionalny, Warszawa 2011.

Івона Коца. Соціально-економічні потенціал регіонів східної частини Польщі

Человеческий капитал определяется как багаж знаний, навыков, профессионального опыта, составляющих неотъемлемый элемент общества. В связи с этим предлагается его оценка на основании факторов экономического роста и уровня социально-экономического развития.

В этой публикации используется пять самых важных показателей, касающихся социально-экономического развития восточной Польши.

В результате анализа выяснилось, что тенденции развития характеристик, касающихся восточной Польши, в последние годы были аналогичны тенденциям в регионах Европейского Союза. Макрорегионы восточной части Польши, как и всей страны, оказались хорошо развивающимися территориями.

Ключевые слова: региональное развитие; социально-экономический потенциал восточной Польши; человеческий капитал

Iwona Koza. Socio-economic potential of regions of eastern Poland

Human capital is understood as knowledge, skills, abilities, work experience and is included in the society. So it's worthy to evaluate it using the factors of economic growth and the level of socio-economic development.

In this publication there are used five most valuable indicators relating to potential socio-economic Polish east regions.

As a result, the carried out analysis found out that developments relating to characteristics of Polish east regions in the past dozen years have been analogous to the regions of the European Union. Poland turned out to be a well developing country.

Key words: regional development; the socio-economic potential of Eastern Poland; human capital

Iwona Koza, Potencjał społeczno-gospodarczy regionów Polski Wschodniej

Kapitał ludzki jest rozumiany jako zasób wiedzy, umiejętności, zdolności, doświadczenia zawodowego i zawarty jest w społeczeństwie. Warto więc oceniać go przy

pomocy czynników wzrostu gospodarczego oraz poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.

W niniejszej publikacji wykorzystanych jest pięć najbardziej wartościowych wskaźników odnoszących się do potencjału społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej. W efekcie prowadzonych analiz okazało się, że trendy rozwojowe charakterystyk odnoszące się do Polski Wschodniej w ostatnich kilkunastu latach były analogiczne do regionów Unii Europejskiej. Zarówno Polska, jak i Makroregion Polski Wschodniej okazały się obszarami dobrze rozwijającymi się.

Kluczowe słowa: rozwój regionalny; potencjał społeczno-gospodarczy Polski Wschodniej; kapitał ludzki.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Статті, що надсилаються до редакції журналу «Адміністративне право і процес», мають відповідати таким вимогам:

- 1) актуальність;
- 2) постановка проблеми;
- 3) аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми;
- 4) формулювання завдання дослідження;
- 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- 6) висновки з цього дослідження;
- 7) список використаних джерел.

Стаття має бути надрукована через 1,5 комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом 10–12 сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word), у окремому файлі – електронне фото автора форматом 4х5,5 з розширенням *.jpg, якості 600*600 dpi.

У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і прописними літерами напівжирним шрифтом. Стаття має супроводжуватися шифром УДК. Перед викладом статті слід подати точну і стислу анотацію українською, російською та англійською мовами, а також ключові слова вказаними мовами. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках у порядку зростання. Вони мають чітко відповідати переліку використаних джерел.

Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

Аспіранти та здобувачі мають подати також рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання. У журналі друкуються статті, що не були опубліковані раніше.

Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Надані для публікації матеріали не повертаються. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Гонорар за публікацію не сплачується. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

ВНИМАНИЮ АВТОРОВ

Статьи, направляемые в редакцию журнала «Административное право и процесс», должны отвечать следующим требованиям:

- 1) актуальность;
- 2) постановка проблемы;
- 3) анализ последних исследований и публикаций по данной проблеме;
- 4) формулировка задачи исследования;
- 5) изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- 6) выводы из этого исследования;
- 7) список использованных источников.

Статья должна быть напечатана через 1,5 компьютерных интервала шрифтом Times New Roman 14-го кегля объемом 10–12 страниц; обязательно прилагается электронная копия материала (программный редактор Microsoft Word), в отдельном файле – электронное фото автора форматом 4х5,5 с расширением *.jpg, качества 600*600 dpi.

В верхнем правом углу титульного листа рукописи должно указываться полностью имя и фамилия автора (соавторов), место работы, ученое звание, ученая степень (если есть) и должность, которую занимает (ют) автор (соавторы).

После информации об авторе (соавторах) приводится название публикации с выравниванием по центру страницы и прописными буквами полужирным шрифтом. Статья должна сопровождаться шифром УДК. Перед изложением статьи следует подать точную и краткую аннотацию на украинском, русском и английском языках, а также ключевые слова указанными языками. Библиографические ссылки в тексте обозначаются цифрами в квадратных скобках в порядке возрастания. Они должны четко соответствовать перечню литературы.

Список литературы приводится после статьи. Литература должна быть оформлена в соответствии с ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления», который вступил в силу 1 июля 2007 года.

Аспиранты и соискатели должны подать также рецензию научного руководителя, отметив его имя, фамилию, отчество, ученую степень, ученое звание.

В журнале печатаются статьи, которые не были опубликованы ранее. Редакция вправе рецензировать, редактировать, сокращать и отклонять статьи. В случае несоблюдения указанных требований по оформлению рукописей редакция оставляет за собой право не рассматривать их. Предоставленные для публикации материалы не возвращаются. Редакция не всегда разделяет позицию авторов публикаций. Гонорар за публикацию не уплачивается. Перепечатка статей возможна только с разрешения редакции.

FOR AUTHORS

The correspondents, who have no scientific degree, should obligatory attach to the articles the review of the candidate or doctor of science of the correspondent direction, abstract of minutes of the sub-faculty meeting about the recommendation of the article for publication, certified properly.

The volume of the article should be from 8 and more pages in Ukrainian, English, German, Polish or Russian. The article is presented in one variant, printed in Microsoft Word, paper sheet of format A4. Together with the article one should present CD disk with the article file, filename extension *.rtf and in the separate file there should be an electronic photo of the author of the format 4x5,5 with the filename extension *.jpg, of the quality 600*600 dpi.

Article file and photo should be obligatory contain the surname of the author written with Latin letters!!!

Article indents: high and low – 2 cm, left – 2,5 cm, right – 1,5 cm. Print New Roman, ordinary, 14 type size, interval 1,5.

The article should include the following information (from the next paragraph, over one line):

1) from the left edge of the sheet in one line – Surname and initial of the author (authors) in English; scientific degree, academic status or other information concerning scientific activities of the author(s); name of the institution, organization where the author (authors) work;

2) the extensive annotation in English in 1–1.5 A4 pages;

3) from the left edge of the sheet, above – number;

4) article of the following content – introduction, general problem stating and its connection with to the important scientific and practical tasks; analysis of the latest investigations and publications, where one has started the solution of the present problem and which served as a foundation for the author, definition of the parts of the general problem, which have not been defined earlier and which are analyzed in this article; the formulation of the objectives of the article (task stating); main material of the investigation with the complete arguments of the received scientific results; conclusions of the present investigation and perspectives of the further researches in this direction;

The authors are obliged to check all the citations with the primary sources, the editorial staff does not check the factual material, and they only edit grammatical, punctuation and language mistakes. The list of literature is presented in the order of the mentioning in the work (one should not do citations in the written text, only numbers in the brackets, for example – [12, p. 43]);

8) from the new paragraph in English – surname and initials of the author (authors), article name, annotation (3–4 sentences) – short characteristics of the article, problems or suggestions;

9) from the new paragraph – key words (6–8 word or word combinations) in English which are presented respectively to the English annotation;

10) signature of the author (authors).

In the article file on the next sheet one should present the following information about the author (co-authors):

- surname, name and patronymic;
- scientific degree, academic status;
- place of work or education, position of the author;
- contact information (telephone number, email, post address).

It is not permitted to use abbreviation or other abridgements in the article without reserve!

In the magazine we publish the articles which have not been published earlier. The editorial staff reserves the right to edit the presented articles and can disagree with the opinion of the authors.

The editorial staff reserves the right to return materials to the authors for the correction of the found mistakes and finishing, to shorten and edit the presented texts. The articles presented with the violation of the stated demand are not published and the send manuscripts are not returned to the authors. We do not write letters to the correspondents.

DO AUTORÓW

Artykuły przyjmowane do publikacji w czasopiśmie «Prawo i Postępowanie Administracyjne» muszą spełniać następujące wymagania:

- 1) poruszać aktualne zagadnienia i problemy;
- 2) zawierać określenie przedmiotu i celu badań;
- 3) zawierać analizę aktualnych badań oraz publikacji w zakresie danej tematyki;
- 4) mieć wyodrębniony wstęp, jasno określający problematykę badawczą;
- 5) mieć wyodrębnioną część zasadniczą, w której zawarte będzie pełne uzasadnienie wyników badań;
- 6) zawierać wyodrębnione podsumowanie, przedstawiające najważniejsze wnioski;
- 7) zawierać wykaz bibliografii w kolejności cytowania.

Objętość artykułu nie powinna przekraczać 12 stron, czcionka – 14 pkt Times New Roman, interlinia – 1,5 pkt, ustawienia strony standardowe – marginesy 2,5 cm.

Obowiązkowo należy dostarczyć wersję elektroniczną artykułu w formacie Microsoft Word oraz w odrębnym załączniku zdjęcie autora o rozmiarze 4x5,5 cm w formacie pliku *.jpg, o rozdzielczości odpowiadającej 600x600 dpi.

W prawym górnym rogu strony tytułowej maszynopisu należy podać: pełne imię i nazwisko autora (autorów), miejsce pracy, stopień oraz tytuł naukowy (jeżeli autor go posiada), stanowisko, które zajmuje.

Po danych o autorze (autorach) na środku strony pogrubioną kursywą należy umieścić tytuł pracy.

Przed częścią zasadniczą artykułu należy zamieścić streszczenie w języku polskim i angielskim (ukraińskim) wraz ze słowami kluczowymi w tych językach.

Przypisy bibliograficzne podaje się w tekście w nawiasach kwadratowych [5, s. 34] zgodnie z kolejnością cytowania. Wykaz pozycji bibliograficznych należy umieścić na końcu artykułu.

Do publikacji w czasopiśmie mogą być zgłaszane wyłącznie prace, które nie były wcześniej publikowane.

Doktoranci, którzy zamierzają zgłosić artykuł do publikacji są zobowiązani do przedłożenia recenzji promotora z podaniem jego pełnego imienia i nazwiska, miejsca pracy, stopnia oraz tytułu naukowego.

Redakcja nie zwraca tekstów nadesłanych i przyjętych do druku oraz zastrzega sobie prawo do recenzowania, redagowania, skracania przesłanych materiałów, a także odmowy publikacji artykułu.

Nadesłane materiały niespełniające wszystkich wymagań dotyczących przygotowania tekstu do druku nie zostaną opublikowane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do niezgadzenia się z opinią autora (autorów) artykułu.

Przedruk artykułów publikowanych w czasopiśmie wymaga zgody wydawcy.

Redakcja nie płaci wynagrodzenia autorom za nadesłane i zakwalifikowane do druku publikacje.

Koszty druku oraz edycji publikacji ponosi wydawnictwo, a autor otrzymuje bezpłatny egzemplarz czasopisma w wersji elektronicznej.

Koszty związane z przesłaniem czasopisma w wersji papierowej ponosi autor.

Certificate IC Journal Master List

INDEX  COPERNICUS
I N T E R N A T I O N A L

Certificates that journal
**„Administrative law
and process“**
ISSN 2227-796X

has been indexed in the
IC Journal Master List in 2013.

1 January 2015

Date



Signature:

Наукове видання



Адміністративне **ПРАВО І ПРОЦЕС**

науково-практичний журнал

№ 1 (19)/2017

Літературне редагування: Володимир Демченко,

Катерина Смірнова

Дизайн, верстка та макет обкладинки: Світлана Сілічева

Розміщення на сайті: Павло Залізняк, Сергій Коваль, Євген Литвиненко

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір,
точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних,
власних імен та інших відомостей.

Формат 70×100^{1/16}. Ум. друк. арк. 10,5. Наклад 300 прим. Зам. № 27/0901.
Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку **29.07.2016** р.

Видавець: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»
01601, Київ, 6-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
тел. (044) 239 32 22; (044) 239 31 72; тел./факс (044) 239 31 28
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
<http://vpc.univ.kiev.ua>

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02

Друк: ФОП Сілічева С. О.
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 79/1, оф. 3