

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ

**ПРАВОВІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ
РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ПРАВОСУДДЯ
В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
СПІЛЬНОТИ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Монографія

Севєродонецьк, 2018

УДК 34+33:351/354.001.73]:061.1ЄС

П68

Рекомендовано Вченою радою
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля
(протокол № 3 від 30.11.2018 р.)

Рецензенти:

М.В. Руденко – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, заслужений юрист України;

Є. І. Овчаренко – доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри менеджменту та маркетингу Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Відповідальний редактор:

Г.В. Татаренко – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права юридичного факультету Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

П68 Правові та економічні засади реформування системи органів державної влади і правосуддя в умовах інтеграції до європейської спільноти: проблеми та перспективи : монографія / [Колектив авторів] ; під ред. Г.В. Татаренко. – Сєверодонецьк: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2018. - 208 с.: табл. 1 рис. 11.

ISBN 978-617-11-0104-3

Монографія присвячена дослідженням проблем конституційно-правових основ взаємодії держави, суспільства та особистості, правового регулювання інститутів громадянського суспільства в умовах глобалізації (євроінтеграції); розвитку місцевого самоврядування в Україні як форми реалізації народовладдя; реалізації реформи правосуддя та правоохоронних органів.

Розраховано на наукових працівників, викладачів, здобувачів вищої освіти, аспірантів, працівників сфери державного управління.

УДК 34+33:351/354.001.73]:061.1ЄС

© Східноукраїнський національний

університет імені Володимира Даля, 2018

ISBN 978-617-11-0104-3

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
Андрющенко К. А., Шергіна Л.А., Теплюк М.А. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації соціально-економічного розвитку регіону в умовах публічного управління	6
Арсентьєва О.С., Митрохін С.О. Реалізація молодіжної політики в умовах децентралізації	19
Алієва К.Е., Татаренко Г.В. Проблеми правового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб в умовах збройного конфлікту	43
Івчук Ю.Ю., Івчук К.І. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: іноземний та вітчизняний досвід	57
Капліна Г.А. Чинники розвитку е-урядування: досвід регіональної практики	72
Котова Л. В., Тютюнник В. К. Особливості правового регулювання електронного урядування в Україні: проблеми впровадження та перспективи розвитку	86
Петруненко Я.В. Забезпечення економічної безпеки України крізь призму реформування державної регуляторної політики	107
Сергієнко Г.С., Карауланова Н.О. Історично-правові особливості розвитку науково-дослідного сектору держави: досвід Японії	121
Татаренко Г.В. Договірне регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення	136
Татаренко Г.В., Алієва К.Е. Міжнародно-правовий механізм захисту прав дітей, які постраждали від збройних конфліктів: досвід для України	150
Терещенко С. В. Правове забезпечення договірного механізму реалізації державно-приватного партнерства	170
Терещенко С. В. Реалізація державної політики у сфері енергоефективності та енергозбереження	178
Шаповалова О.В. Контроль у капітальному будівництві в умовах адміністративної реформи	186
REFERENCES	201
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ	206

ПЕРЕДМОВА

Проголосивши курс на європейську інтеграцію, Україна взяла на себе зобов'язання здійснити широкомасштабні реформи у всіх сферах політичного, економічного, культурного життя. Особливо важливою, провідною є конституційна реформа. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», кінцева мета конституційної реформи полягає в ухваленні нової Конституції та відповідних змін в законодавстві. Результатами стане трансформація форми правління та адміністративно-територіального устрою. Відбудеться перебудова так званого «владного трикутника»: президент - уряд - парламент, з новим змістовним визначенням прав та обов'язків, меж відповідальності, втіленням політичної відповідальності влади, а також децентралізацією влади. Проведення конституційної реформи є однією з умов вступу України до Європейського Союзу, укладання міжнародних договорів політичного та економічного спрямування з провідними країнами світу та міжнародними організаціями.

У зазначених умовах неабиякої актуальності набувають наукові дослідження у сфері конституційного права. Колективом авторів підготоване комплексне дослідження проблематики реалізації основних конституційних засад децентралізації державної влади, реформування публічної адміністрації в Україні.

Метою монографії є аналіз та розробка нових механізмів створення системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, та дозволить сформувати систему державного управління, яка відповідатиме потребам і запитам людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння, національним інтересам українському народу.

Дослідження містить низку наукових публікацій актуального спрямування, у яких розкриваються правові аспекти пошуку шляхів вирішення проблем реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх ефективної взаємодії з органами державної влади; реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів; аналіз фінансово-правових аспектів діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації; перспектив функціонування публічної адміністрації з урахуванням зарубіжного досвіду

її реформування; проблем підвищення кваліфікації персоналу місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування; залучення провідних вчених та практиків до обговорення та оцінки сучасних проблем децентралізації з метою забезпечення сталого розвитку регіонів.

У дослідженні висвітлюються окремі аспекти проведення реформи у соціальній, господарчій сферах, наприклад реформування пенсійного забезпечення, енергоефективності, капітального будівництва, реформи молодіжної політики в умовах децентралізації влади.

Конституційна реформа має спрямування на захист прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, що є особливо актуальним в ситуації збройного конфлікту, що відбувається наразі в Україні. Тому монографія містить ряд досліджень, спрямованих на аналіз механізмів вітчизняного та міжнародного законодавства та досвіду, пов'язаних із захистом прав осіб, що постраждали від збройних конфліктів.

Безумовно, на шляху до втілення положень конституційної реформи є чимало проблем, вирішити які можливо лише спільними згуртованими зусиллями державних службовців, представників органів місцевого самоврядування, науковців та громадськості.

Ми переконані, що представлені дослідження становитимуть значний інтерес для фахівців з регіональної проблематики, політиків, працівників органів влади та органів місцевого самоврядування, студентів, аспірантів.

Татаренко Г.В.

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного права
Східноукраїнського національного університету
імені Володимира Даля*

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В УМОВАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Андрющенко К. А., Шергіна Л.А., Теплюк М.А.

Вектори реалізації соціально-економічного розвитку регіону в умовах публічного управління та трансформації конкурентоздатності території безпосередньо пов'язані з напрямом стратегічного розвитку. Для підвищення конкурентоспроможності регіонів була прийнята Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, яка направлена на забезпечення реалізації цілей державної регіональної політики та основні завдання центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Одна із цілей підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів передбачає розвиток державно-приватного партнерства шляхом посилення взаємодії в системі «органи місцевого самоврядування — бізнес — територіальна громада». Шляхом використання механізму державно-приватного партнерства для модернізації та оптимізації роботи всіх сфер, а саме: забезпечення створення системи підготовки фахівців з питань управління інвестиційними проектами, у тому числі в рамках державно-приватного партнерства та створення умов для розвитку міжрегіональної та міжнародної кооперації з реалізації інвестиційних проектів, у тому числі в рамках державно-приватного партнерства.

На 1 січня 2018 року на засадах державно-приватного партнерства, за уточнюючими даними, на підконтрольній Україні території було укладено 191 договір, з яких реалізуються 182 (157 договорів концесії, 24 договори про спільну діяльність, один договір державно-приватного партнерства), а 9 договорів не реалізуються (4 договори – закінчено термін дії, 3 договори — розірвано, 2 договори – призупинено) [1].

Зазначені договори реалізуються в наступних сферах господарської діяльності:

– оброблення відходів (116 договорів, що становить 64,7% від загальної кількості);

- збір, очищення та розподілення води (39 договорів, що становить 21,4% від загальної кількості);
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури (7 договорів, що становить 3,9% від загальної кількості);
- виробництво, транспортування і постачання тепла (10 договорів, що становить 5,5% від загальної кількості);
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (2 договори, що становить 1,1% від загальної кількості);
- управління нерухомістю (2 договори, що становить 1,1% від загальної кількості);
- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 договір, що становить 0,6% від загальної кількості);
- інші (3 договори, що становить 1,7% від загальної кількості) [1].

В багатьох роботах акцентується увага на державно-приватному партнерстві як механізмі реалізації соціально-економічного розвитку регіону в умовах публічного управління. Різні аспекти державно-приватного партнерства досліджують такі вітчизняні науковці, як Геєць В.М., Данилишин Б.М., Шилепницький П. І., Горожанкіна М. Є., Павлюк А. П., Зелінська А. М., Островський І. А., Качала Т. М. та ін. Ряд вчених приділяли увагу дослідженню механізмів державно-приватного партнерства за кордоном та методів його використання в Україні. Разом з тим бракує системних наукових досліджень з питання державно-приватного партнерства в процесі реалізації соціально-економічного розвитку регіону.

Трактуючи поняття державно-приватного партнерства в широкому розумінні, науковці Павлюк К.В. та Павлюк С.М. виділили конструктивну взаємодію держави, приватного сектору, громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності. Розглядали державно-приватне партнерство як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства [2, с. 11].

В дослідженнях Данилишина Б.М. механізм державно-приватного партнерства розглянуто, як одна з форм взаємодії держави та приватного сектору економіки, що дає кращі можливості отримати бажаний рівень

ефективності під час реалізації важливих для всієї країни масштабних проектів [3].

Досліджуючи соціально-економічний розвиток регіонів України, вітчизняні науковці та практики І.С. Благун, Г.В. Возняк, М.О. Кизим, О.В. Козирева, М.М. Одінцов, Т.М. Одінцова, І.Б. Семигуліна, І.З. Савчин, С.М. Ткач, І.В. Ярошенко висвітлили різноманітні аспекти соціально-економічних явищ та процесів на регіональному рівні (таблиця 1).

Таблиця 1

Різнманітні аспекти соціально-економічних явищ та процесів на регіональному рівні

№ з/п	Дослідники	Аспекти соціально-економічних явищ та процесів
1	2	3
1	І.В. Ярошенко	- оцінка динаміки та тенденцій розвитку регіонів; - пропозиції у вирішенні проблемних питань соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах кризових суспільно-політичних то соціально-економічних процесів: створення системи моніторингу, аналізу, оцінки та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів та територій; створення системи коротко-, середньо- та довгострокового прогнозування соціально-економічного розвитку країни, регіонів та територій з урахуванням особливостей та специфіки власного регіонального потенціалу, системи формування пріоритетних напрямів розвитку, у тому числі для подолання надмірних диспропорцій окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема сільських та депресивних територій [4, с. 31]
2	І.С. Благун	- визначено, що диференціація регіонів та її негативні наслідки є однією з основних причин формування концепції конвергентного розвитку регіонів України; - основне завдання регіональної політики - обмеження масштабів диспропорцій в економічному розвитку регіонів, - необхідність в стимулюванні розвитку окремих регіонів через залучення інвестицій; - державна підтримка окремих регіонів; - сприяння інноваційному розвитку регіонів; - умови виникнення і фактори розвитку полюсів зростання регіонального галузевого виробництва [5, с. 94]
3	М.М. Одінцов, Т.М. Одінцова	- виявлення регіональних полюсів зростання за розробленою методикою на основі кореляційно-регресійного аналізу функціонуючих економічних моделей регіонів України [6, с. 96]

1	2	3
4	С.М. Ткач	<ul style="list-style-type: none"> - виділення ключових чинників державного рівня, які впливають на конкурентоспроможність промисловості регіонів України; - виокремлення макрорівневих чинників впливу, які створюють несприятливі умови для формування конкурентоспроможності промисловості: нестабільна політична та економічна ситуацію; високий рівень тінізації економіки, корупції та бюрократії, проблемний доступ промислових підприємств до кредитів; низький рівень державної підтримки інноваційної діяльності підприємств та нових форм просторової організації бізнесу [7, с. 119]
5	Г. В. Возняк	<ul style="list-style-type: none"> - дослідження неспроможності виконання функцій вітчизняною системою фінансового вирівнювання; - оцінка динаміки та структури міжбюджетних трансфертів; - виокремлення недоліків у сфері міжбюджетних відносин: надмірна централізацію фінансових ресурсів регіонів і трансфертна залежність; розбалансованість і низька дохідна спроможність місцевих бюджетів; недосконалі механізми розрахунку трансфертів і терміни їх перерахування [8, с. 26]
6	М.О. Кизим	<ul style="list-style-type: none"> - визначення інструментів дослідження міжрегіональної нерівномірності соціально економічного розвитку : моделей, заснованих на концепції конвергенції, яка полягає в процесі зближення в часі соціально-економічних показників розвитку регіонів до певного рівня [9, с. 111]

Проведені дослідження підтверджують необхідність постійного вивчення соціально-економічного стану регіонів на основі останніх статистичних даних для планування їх подальшого розвитку і взаємодії. Актуальність цієї проблеми та ряд полемічних аспектів, що мають місце в публікаціях, зумовили вибір тематики дослідження.

Нині існують серйозні проблеми, що суттєво гальмують упровадження державно-приватного партнерства в практичну діяльність, а саме:

- брак висококваліфікованих і авторитетних спеціалістів-практиків на регіональному і місцевому рівнях та відсутність відповідної інформаційної політики стосовно просування соціально-економічних переваг державно-приватної взаємодії;

- необхідність зрушень в організації управління державно-приватним партнерством, розуміння нового розподілу ролей та прийняття його інституціональних засад.

Метою даного дослідження є вивчення переваг та недоліків застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації соціально-економічного розвитку регіону в умовах публічного управління.

Для досягнення поставленої мети було вирішено такі завдання:

- проведено аналіз механізмів регулювання соціально - економічного розвитку регіону за рахунок державно-приватного партнерства;

- визначення форм державно-приватного партнерства та механізму забезпечення державно-приватного партнерства в органах місцевого самоврядування.

В регіонах України існує нестача об'єктів транспортно-логістичної інфраструктури, завдяки чому вона займає одне з найнижчих показників серед розвинених країн. Проблема дорожніх покриттів стоїть особливо гостро. Завдяки розвитку транспортної інфраструктури в регіонах при використанні державно-приватного партнерства (в подальшому - ДПП) збільшиться вантажоперевезення через територію. Використання ДПП при будівництві доріг в регіоні допоможе розвитку міських господарств і міст, а в майбутньому і розвитку міської інфраструктури.

Державно-приватне партнерство - це взаємовигідне, офіційно документоване партнерство бізнесу і держави для реалізації соціально значущих і економічно важливих проектів на державному, регіональному та місцевому рівнях [10].

Успішна розробка механізмів ефективної взаємодії приватного бізнесу з державою в форматі ДПП безпосередньо залежить від узгодження інтересів партнерів, обліку можливих перешкод і ризиків, розподілу соціальної відповідальності. В процесі соціологічного аналізу визначається соціальна оцінка механізму ДПП, розробляються і реалізуються проекти і, перш за все ті, що представляють суспільну значимість.

У числі найбільш серйозних проблем визначається тенденція взаємної недовіри між представниками бізнесу та держави, що сприяє зростанню транзакційних витрат, зниження можливості формування нових орієнтованих на реалізацію інноваційних проектів структур. З цим пов'язано, зокрема, збільшення формалізму при комунікації, затримки розвитку інновацій, а в ряді випадків блокування самої можливості їх реалізації. Можливість оцінки ефективності заявлених бізнесом пропозицій девальвується при недостатньому досвіді і кваліфікації у замовника в особі представників держави. Результати проведених соціологічних досліджень дозволяють виділити найбільш поширені ризики: 1) політичні ризики, тобто ризики, які в проектній документації по контрактам враховуються в найменшій мірі; 2) ризики затримок у прийнятті необхідних рішень по реалізації проекту уповноваженими державними чиновниками.

Зазначено, що для сучасної ситуації в країні особливо актуально створення і вдосконалення системи незалежної оцінки проектів на

принципах державно-приватного партнерства. Ефективна реалізація проектів передбачає не тільки участь працівників та їх представників, але і громадськості. Підвищення інформаційної відкритості, публічності, прозорості проектів, що реалізуються на принципах державно-приватного партнерства, участі представників інститутів громадянського суспільства і жителів відповідних територій сприятиме створенню механізму ефективного контролю за їх розробкою і реалізацією [11].

Ця проблема актуалізована протиріччям, характерним для значної частини регіонів: досить високий інноваційний потенціал при невідповідному рівні розвитку інфраструктури, який не дозволяє ефективно для регіону і вигідно для підприємців та інвесторів конвертувати цей потенціал у високі технології.

До 2018 року в соціальній сфері проявилось погіршення показників по ключовим координатам розвитку [12]. У числі найбільш складно розв'язуваних проблем виявилися: стан дорожньої мережі, інженерної, комунальної інфраструктури, благоустрій, забезпеченість населення сучасною спортивною інфраструктурою. Осмислення і оцінка ситуації, що склалася на рівні регіональної політики дозволили сформулювати ряд ключових напрямків у стратегії соціально-економічного розвитку регіону. Одне з пріоритетних завдань - розширення практики взаємодії органів державної влади з приватним капіталом. Найбільш оптимальною технологією, де сходяться інтереси влади, бізнесу та суспільства у вирішенні такого масштабного загальнодержавного завдання є особливі економічні зони (ОЕЗ). Це не тільки інструмент диверсифікації економіки, а й інститут розвитку регіонів України. Бо більшість регіонів мають високий промисловий потенціал та інвестиційну привабливість.

Серед сприятливих для реалізації цього проекту умов можна виділити наступні: а) диверсифікована промисловість, що включає галузі від агропромислового комплексу та харчової промисловості до нафтопереробки та машинобудування; б) наявність адекватного науково-технічного, професійного і трудового потенціалу, високий трудовий і освітній потенціал; в) вигідне економіко-географічне положення і наявність потужної транспортно-логістичної інфраструктури; г) незначний інтегральний ризик, розрахований за сукупністю економічного, політичного, соціального, екологічного ризиків [13, с. 220].

З огляду на специфіку регіону, його виробничий і науковий потенціал, регіональна влада може сконцентрувати зусилля на двох ключових напрямках. Один з них - механізм формування промислових кластерів на рівні регіону як спосіб підвищення інноваційної активності підприємства, а також конкурентоспроможності та сталого розвитку регіону.

Важливу роль відіграє підхід, заснований на принципах стратегічного управління проектами, комплексної оцінки стану та ефективності системи

державно-приватного партнерства та його динаміки на рівні регіону, з метою вироблення рекомендацій щодо оптимізації зазначеної діяльності [14, с. 27]. В основу запропонованого підходу закладена система критеріїв оцінки, заснована на тих цілях, на реалізацію яких з точки зору суспільної доцільності орієнтоване державно-приватне партнерство на рівні регіону, і відповідна система показників. Серед них такі критерії, як підвищення конкурентоспроможності регіону; розвиток інноваційного потенціалу та капіталу; ефективність використання ресурсів; підвищення якості товарів, робіт, послуг; розвиток інфраструктури; розвиток трудового потенціалу та капіталу; соціальна відповідальність держави і бізнесу, а також відповідні їм фактори і показники.

Актуальність даної позиції з питання про необхідність такої системи полягає в тому, що існуюча затверджена методика визначення рейтингів регіонів за рівнем розвитку ДПП носить інструментальний характер, має значення для періоду становлення ДПП в Україні, проте не дозволяє відстежувати вектор розвитку цієї системи з точки зору відповідності обраним цілям.

Тим часом, зазначається, що цілі розвитку системи ДПП як соціального інституту і цілі сторін у платних інфраструктурних проектах, що реалізуються на принципах державно-приватного партнерства, далеко не ідентичні. При всіх зазначених обмеженнях система ДПП конструктивна в силу своєї соціальної спрямованості, створення об'єктів сучасної інфраструктури з високими споживчими і експлуатаційними характеристиками, що забезпечують якість надаваних населенню послуг.

Форм державно-приватного партнерства, як запозичених з-за кордону, так і спеціально розроблених і прийнятих до використання в Україні, безліч, причому не всі вони офіційно визнані «формами ДПП» [15].

Даний факт є логічним наслідком того, що ДПП як самостійний міжгалузевий правовий інститут до теперішнього часу не має належної наукової розробки.

Однією з найбільш яскраво виражених і широко використовуваних в теперішній момент форм ДПП є цільові програми (далі також - ЦП). Віднесення цільових програм до форм державно-приватного партнерства обумовлюється тим, що ініціатива постановки проблемного питання для розв'язання програмним методом може належати не тільки якому-небудь владному органу, а й іншим учасникам - фізичним та / або юридичним особам. Держава, на підставі одного з принципів побудови відносин в галузі ДПП, а саме принципу кореляції, надає зацікавленій особі вже на початковому етапі співробітництва право бути паритетним суб'єктом майбутніх взаємовигідних правовідносин.

В процесі затвердження цільової програми державний замовник, відповідальний надалі за реалізацію ЦП, має право передати частину своїх

функцій третій особі (безпосередньо не бере участі в підготовці концепції або проекту ЦП). Відносини з надання частини державних повноважень іменуються, як уже зазначалося, раніше «аутсорсингом». Світовий досвід свідчить про те, що «аутсорсинг» дозволяє підвищити ефективність здійснення адміністративно-управлінських процесів, більш ефективно контролювати витрати діяльності, фокусувати увагу органів виконавчої влади на основній діяльності, підвищити якість послуг, забезпечити доступність нових технологій, скоротити капітальні витрати та ін. [16, с. 98].

Одним з істотних умов реалізації функцій української держави (особливо економічної функції) є початок розробки більшості концепцій ЦП, коли використовується можливість залучення позабюджетних коштів - недержавних фінансових ресурсів. В економічному аспекті залучення «сторонніх» інвесторів - одна з основних цілей партнерства. Орієнтуючись на фінансове співробітництво, держава має можливість зменшити внесок в програму, направивши вивільнені фінансові кошти на розвиток питань, що не передбачають додаткового «приватного» вкладення, або раптово виникають в будь-якій області і потребують вирішення в першу чергу.

Таким чином, ЦП — ефективний спосіб адресного, в першу чергу, економічного впливу держави на першочергові загальнокорисні цілі для підтримки та участі недержавних інвесторів при реалізації соціально-економічного розвитку регіону в умовах публічного управління.

При розробці і реалізації цільових програм профільні зацікавлені органи виконавчої влади з урахуванням ініціативних пропозицій повинні керуватися наступними принципами:

- рішення пріоритетних, великомасштабних, найбільш важливих для держави соціально-економічних, оборонних, інвестиційних і науково-технічних, природоохоронних та інших важливих завдань;
- узгодження фінансових, матеріальних і трудових ресурсів з метою їх найбільш ефективного використання;
- комплексність і економічна безпека програм;
- узгодженість і системність вирішення поставлених проблем;
- досягнення необхідного результату у встановлені програмою терміни [17].

Перераховані вище принципи є базовою складовою аналізу проблемних питань з точки зору похідних від цих принципів чинників значущості; можливості або неможливості вирішення проблеми комплексними методами в певні терміни за рахунок використання діючих ринкових механізмів; нічого принципово нового і високої ефективності технічних, організаційних та інших заходів; необхідності координації міжгалузевих зв'язків технологічно пов'язаних галузей і виробництв для вирішення зазначеної проблеми.

Витоки інституту довірчого управління лежать в римському праві. Саме в цій правовій системі знайшли свій початок багато відомих в даний час норм, правовідносин і правових інститутів. Вперше концепція довіреність управління чужим майном, що має фідуціарну основу, була застосована в період правління імператора Августа Цезаря [18, с. 136].

З плином часу правовідносини видозмінювалися і під впливом специфіки тієї чи іншої правової системи прийняли різні правові форми. Так, в англо-американській правовій сім'ї широко застосовується інститут трасту (довірчої власності). У країнах же романо-германської правової сім'ї схожий правовий інститут іменується «довірчим управлінням». Основною відмінністю трасту від довірчого управління є можливість поділу прав власника майна між засновником трасту і довірчим власником.

Договір довірчого управління у відносинах ДПП гармонійно поєднує диспозитивні початки взаємодії різних господарюючих суб'єктів з підпорядкуванням імперативним нормам, встановленим державою. При реалізації функцій держави особливу увагу слід приділити взаємодії при здійсненні партнерства держави та інших зацікавлених суб'єктів. Саме співпраця на основі взаємного волевиявлення сторін відображає специфіку відповідної групи форм правовідносин в області державно-приватного партнерства, до якої відноситься договір довірчого управління майном.

Держава - це певний спосіб організації суспільства, організація публічної політичної влади, що розповсюджується на все суспільство, виступає його офіційним представником і спирається в необхідних випадках на засоби і заходи примусу. Метою існування держави як правової організації, що має міцний правовий зв'язок зі своїми громадянами в вигляді взаємних прав і обов'язків.

Основними обов'язками держави є: визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина; створення умов забезпечувати гідне життя і розвиток людини; захист усіх існуючих форм власності як основи стабільного розвитку ринкових відносин; соціальний захист населення; створення сприятливих екологічних, економічних умов для розвитку культурної, здорової особистості. Будучи найбільшим власником матеріальних і нематеріальних ресурсів, держава покликана використовувати ці ресурси для досягнення встановлених соціально значущих завдань.

У разі участі держави в цивільному діалозі, вона виступає як рівноправний суб'єкт права і підпорядковується встановленим правовим нормам. Підприємницька діяльність не здійснюється державою. У виняткових випадках вона дозволена для спеціально заснованих організацій, в яких отриманий прибуток спрямовується до відповідного бюджету як одна з форм доходів і витрачається в подальшому на спеціально визначені цілі поліпшення добробуту суспільства і особистості.

Керуючись метою ефективного використання належного їй майна для досягнення суспільного блага, держава ініціативно виявляє бажання до співпраці з іншими зацікавленими особам, що володіють спеціальною правосуб'єктністю. З метою взаємодії господарюючих суб'єктів не видається спеціальний загальнообов'язковий нормативний правовий акт, ухвалення якого залежить від волі одного суб'єкта. Підписується договір - угода, що встановлює права і обов'язки для двох і більше суб'єктів, для укладення якого необхідна узгоджена воля більш ніж однієї особи.

Договір довірчого управління майном - комплексний правовий інститут, що поєднує норми різних договорів та інститутів. Це і договір комісії, і договір доручення. Крім того, є подібності до агентського договору, договором на оплатне надання послуг, орендним договором. У договорі довірчого управління є загальні риси з договором поруки, в частині, що стосується відповідальності довірчого керуючого перед третіми особами.

В Україні державно-приватне партнерство здійснюється в наступних основних формах:

1. Укладення договорів про реалізацію проєктів, в яких в якості рівноправних партнерів беруть участь: структури державної (регіональної) або органів місцевої влади і приватні компанії (реалізуються на основі концесійних угод, угод про розподіл продукції, орендних, інвестиційних та інших форм договорів).

2. Використання коштів Інститутів спільного інвестування (корпоративні інвестиційні фонди, пайові інвестиційні фонди) України та інших джерел державного фінансування для підтримки реалізованих приватним бізнесом великих проєктів в стратегічних напрямках.

3. Створення корпорацій зі змішаним державним і приватним капіталом для розвитку пріоритетних галузей економіки (авіабудування, суднобудування та ін.).

4. Взаємодія державного та приватного капіталу з метою інноваційного розвитку національної економіки, що здійснюється шляхом формування різних кластерів.

5. Співпраця держави і бізнесу в розвитку соціальної сфери, при якому бізнес самостійно і за свій рахунок реалізує проєкти в областях, пріоритетних для держави і суспільства.

Проведений аналіз наявної законодавчо-нормативної бази та конкретних заходів, прийнятих в Україні на державному рівні і в регіонах, показує:

1. ДПП сьогодні реально включено в економічну політику країни як на державному, так і на регіональному рівнях.

2. В Україні складається своє, багато в чому унікальне розуміння форм, методів і механізмів реалізації ДПП, в тому числі на регіональному рівні.

3. Йде досить активне формування правової бази ДПП на державному і регіональному рівнях.

Для України на сьогодні невирішеною проблемою залишається відсутність широкої вітчизняної практики залучення ДПП в трансформаційні перетворення вітчизняної економіки, недостатність теоретичних досліджень форм, методів і сфер застосування ДПП. Напрями регіональної політики, реалізація яких, на наш погляд, можлива і доцільна через механізми державно-приватного партнерства: транспорт, регіональна і місцева транспортна інфраструктура і транспорт, включаючи залізничний, автомобільний, повітряний, водний транспорт, підземний (метрополітен) і інший наземний транспорт загального користування; в тому числі і об'єкти водо-, газо-, енерго- і теплопостачання; водовідведення, забезпечення функціонування та благоустрою житлового фонду і території міст; енергетика, об'єкти енергопостачання, включаючи енергогенеруючі системи, а також системи передачі і розподілу різних видів енергії; зв'язок, об'єкти стаціонарної та рухомого зв'язку, телекомунікації; нерухомість, об'єкти нерухомості, що перебувають у власності регіону, включаючи об'єкти історико-культурної спадщини [3].

Таким чином, аналізуючи вітчизняний досвід становлення ДПП, роботи вчених і практиків в даній сфері, робимо висновок про те, що однією з основних проблем вітчизняного ДПП сьогодні є сформоване у більшості його учасників розуміння ДПП як форми участі бізнесу у вирішенні проблем загальнодержавного масштабу переважно за рахунок бюджетних коштів. Разом з тим, таке вузьке трактування ДПП видається не зовсім правильним.

Взаємодія держави і приватного сектора для вирішення суспільно значущих завдань має давню історію в багатьох країнах, в тому числі, і в Україні. Проте, актуальним такий вид взаємодії держави і бізнесу став в останні десятиліття. З одного боку, ускладнення соціально-економічної ситуації в країні ускладнює виконання власне державою суспільно значущих функцій. З іншого боку, бізнес зацікавлений в нових об'єктах для інвестування [17].

Існуючі в даний час в Україні форми державно-приватного партнерства можна поділити на три групи:

– група імперативних форм - для появи таких форм співробітництва необхідним є волевиявлення держави та утвердження правовідносин в даній формі розпорядчим нормативно-правовим актом;

– група змішаних форм - ініціатива взаємодії в змішаних формах будь-якого суб'єкта правовідносин, але для виникнення правової конструкції потрібне прийняття спеціального акту держави;

– група диспозитивних форм - дані форми підпорядковані нормам цивільного права, в разі участі в таких формах партнерства держава виступає в якості рівноправного члена; в деяких випадках прийняття правового акту потрібно тільки для закріплення обраної форми взаємовідносин.

Таким чином, в силу специфічного предмета і методів правового регулювання правовідносини в сфері державно-приватного партнерства мають характерні риси. Інститут ДПП, поєднуючи і трансформуючи норми різних галузей права, створює правові форми в залежності від потреб співпраці суб'єктів.

Дана форма державно-приватного партнерства є основою більш динамічного розвитку стійких довірчих відносин між державою та іншими зацікавленими господарюючими суб'єктами.

Література

1. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.gov.ua/documents/detail?lang=uk-ua&id=ed00a2ba-480a-4979-84ebd610a0827a8c&title=zagalniogliad&showMenuTree=true>
2. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10-19.
3. Данилишин Б. Державно-приватне партнерство – стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/2>
4. Ярошенко І.В. Соціально-економічний розвиток регіонів України в умовах зовнішніх та внутрішніх викликів / І.В. Ярошенко, І.Б. Семигуліна // Бізнес-інформ. – 2016. – № 7. – С. 28–39.
5. Благун І.С. Концепція конвергентного розвитку регіонів України / І.С. Благун, І.З. Савчин // Бізнес інформ. – 2016. – № 11 – С. 92–97.
6. Одинцов М.М. Полюса роста регионального и национального производства как основа экономического развития / М.М. Одинцов, Т.М. Одинцова // Бізнес інформ. – 2017. – № 1. – С. 94–101.
7. Ткач С.М. Макрорівневі чинники впливу на конкурентоспроможність промисловості регіонів України / С.М. Ткач // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2016. – № 2. – С. 117–128.
8. Возняк Г.В. Бюджетне вирівнювання в системі фінансового забезпечення розвитку регіонів України: сучасний стан і вектор розвитку / Г.В. Возняк // Проблеми економіки. – 2016. – № 3. – С. 24–30.

9. Кизим М.О. Оцінка β -конвергенції соціально-економічного розвитку регіонів України / М.О. Кизим, О.В. Козирева // Проблеми економіки. – 2016. – № 3. – С. 104–114.
10. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.ua/druk.php?name=332930-01072010-0.txt>.
11. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Документ 385-2014-п, чинний, поточна редакція — Редакція від 12.01.2018, підстава 1089-2017-п / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [\[http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF\]](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF)
12. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
13. Качала Т. М. Розвиток державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві регіону: проблеми та перспективи / Т. М. Качала // Формування ринкової економіки : [зб. наук. праць]. – К., 2010. – № 23. – С. 218-223.
14. Андрущенко Е.А. Государсартнерство: анализ світового досвіду та шляхи розвитку в Україні [Електронний ресурс] / Г. Павлова. – Режим доступу: [\[http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/3/02.pdf\]](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/3/02.pdf).
15. Плюта В. Сравнительный многомерный анализ в экономических исследованиях: Методы таксономии и факторного анализа / В. Плюта ; пер. с пол. В.В. Иванова ; науч. ред. В.М. Жуковский. – М. : Статистика, 1980. – 151 с.
16. Щодо розвитку державно-приватного партнерства как один из механизмов развития производственной инфраструктуры / Е.А. Андрущенко // Перспективные разработки науки и техники. - 07-15 ноября 2013 г. - №10, Польша.- С. 26-29.
17. Павлова Г.О. Державно-приватне п
18. партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [сайт]. – Київ. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.
19. Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance / E. R. Yescombe [UK First edition]. – London: Yescombe Consulting Ltd, 2007. – 368 p.

РЕАЛІЗАЦІЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Арсентьєва О.С., Митрохін С.О.

Питання децентралізації в Україні є одним з найбільш актуальних та обговорюваних з огляду на те, що реформування у сфері місцевого самоврядування триває з 2014 року й наразі вважається найуспішнішою реформою в Україні. Про це свідчать дані моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.09.2018 р., згідно з якими у 2015-2018 рр. створено 831 об'єднану територіальну громаду, до яких увійшли 3796 територіальні громади. У 18 районах ОТГ сформовані на 100%. Водночас ще залишається 99 районів, де немає жодної об'єднаної громади.

Експерти Реанімаційного пакету реформ позитивно відзначили процес створення об'єднаних територіальних громад, що наразі становить територію, де проживає 6,4 млн осіб (це 18% від загальної кількості населення України і 32,2% від її загальної площі). Новоутворені громади отримали нові джерела бюджетних надходжень: 60% податку з доходу фізичних осіб, плату за землю, єдиний податок, акцизний податок починаючи з 2014 року, державна підтримка на розвиток територіальних громад та розбудову їхньої інфраструктури зросла у 39 разі – з 0,5 млрд до 19,37 млрд грн [1].

Ще одним підтвердженням успішності цієї реформи є оцінка очільника Генерального директорату NEAR з питань сусідства та переговорів про розширення ЄС Крістіана Даніельсона, який наголосив, що децентралізація сприймається як історія успіху змін в Україні [2].

Звичайно, що процес децентралізації не є рівномірним по всій території України. Є області, зміни у яких відбуваються швидше за всіма показниками. Так, до трійки лідерів входять Житомирська область, в об'єднаних територіальних громадах якої проживає 37,2% населення від загальної кількості населення області, у Хмельницькій області – 36,7%, та в Чернігівській області – 35,6% [3].

Водночас на сьогодні йде активне приєднання сільських, селищних рад до міст обласного значення. Цим механізмом скористалися 44 громади. Вони приєдналися до 19 міст обласного значення. Так, до м. Лозова приєдналися 10 сільських, селищних рад; до міста Ржищів - 5 сільських рад;

до міст Вараш, Вінниця, Вознесенськ, Гадяч, Житомир, Нова Каховка, Новгород-Сіверський, Новодністровськ, Славута, Шостка, Новоград-Волинський, Ніжин приєднали по 1 сільській, селищній раді; до Березані - 5 сільських рад; Коломиї - 4 сільських ради; до міста Буча - 3 сільські ради. До міста Тернопіль приєдналися 4 сільські ради, але рішення про приєднання наберуть чинності після внесення відповідних змін до перспективного плану формування територій громад Тернопільської області. Така ж ситуація з приєднанням 1 сільської ради до міста Бережани Тернопільської області. Наразі 26 міст обласного значення мають можливість стати ОТГ. Це, Хмільник, Добропілля, Костянтинівка, Маріуполь, Мирноград, Покровськ, Новгородівка, Селидове (Донецька обл.), Бердичів, Коростень, Малин, Новоград-Волинський, Бердянськ, Коломия, Львів, Червоноград, Тернопіль, Бережани, Куп'янськ, Лозова, Славута, Старокостянтинів, Кам'янець-Подільський, Хмельницький, Чернівці. Житомир вже став першим обласним центром, який створив ОТГ [4].

Необхідно зазначити, що більшість моніторингів ґрунтуються лише на кількісних показниках (кількість населення, що проживає на територіях ОТГ), що не завжди є об'єктивним, адже на території промислових областей (Дніпропетровська, Запорізька, які, до речі, теж у п'ятірці лідерів) більша частина населення мешкає саме у великих містах. Отже, наразі вже доцільніше говорити про якісні показники, як то впровадження медичної реформи, надання якісних послуг громадам органами самоврядування, а, відповідно й забезпечення сталого розвитку територій.

Наразі, реформа має вийти на новий етап. З цією метою у листопаді 2018 створено робочу групу, метою якої є розробка основних завдань та дорожньої карти децентралізації до 2020 року. Зокрема, пропонується закріпити принципи народовладдя в частині виборів та місцевих референдумів, закріпити фінансову стійкість громад, координації органів влади на рівні «центр – регіони», в тому числі, в сегменті повноважень, а також формування нового територіального устрою за формулою «громада – район – регіон». Наразі розроблений план, який має сім завдань та розподіляє їх на різних рівнях: базовому рівні, що передбачає завершення формування спроможних громад, зокрема, затвердження перспективних планів усіх областей із 100% покриттям територій та відповідно до Методики формування спроможних громад, максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення, завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. У свою чергу субрегіональний рівень передбачає створення адміністративних округів, як основи для майбутніх районів, затвердження території районів усіх областей – завершити формування АТУ районного рівня відповідно до змодельованого адміністративно-територіального

устрою районного рівня відповідно до європейських критеріїв щодо АТУ субрегіонального рівня. Також відповідно до пропозицій робочої групи до 2020 має бути створена нова територіальна основа, що передбачає існування АРК, 24 областей, м. Київ та Севастополь, 100 районів та 1600-1800 громад. На думку, очільника уряду України, «тут питання не і кількості районів, а в якості. Краще сформувані 100 спроможних районів, ніж мати вдвічі більше районів, які пусті, без коштів і можливостей вирішувати проблеми людей».

До основних завдань, передбачених у плані, також відносяться передача повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування на засадах субсидіарності та їх розмежування між рівнями та органам; створення незалежної ресурсної бази для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування; формування ефективної системи служби в місцевому самоврядуванні, а саме приведення систему служби в органах місцевого самоврядування у відповідність до сучасних стандартів, розмежування посад службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування; упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, що передбачає запровадження єдиної державної політики щодо нагляду і контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування; розвиток форм прямого народовладдя, що передбачає удосконалення системи виборів до рад громад, районних та обласних рад щодо пропорційного представництва жителів населених пунктів — у радах ОТГ, а територіальних громад — у районних та обласних радах, врегулювання питання проведення місцевого референдуму та запровадження ефективних механізмів участі громадян у виробленні проектів рішень органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму координації діяльності територіальних органів ЦОВВ на відповідній території.

Власне процес децентралізації в Україні фактично розпочався у 2014 році. Водночас, слід зазначити, що цей процес був започаткований набагато раніше, а саме у 1990 році з прийняттям Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве регіональне самоврядування» [5], яким власне й були закладені основи здійснення децентралізації: ради визначалися «державними органами місцевого самоврядування» і «представницькими органами державної влади».

Наступним кроком стало прийняття Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] та «Про місцеві державні адміністрації» [7], що мали на меті становлення системи місцевого самоврядування в Україні, засад організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів

та посадових осіб місцевого самоврядування організацію, визначення повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій тощо.

Наразі політика у сфері місцевого самоврядування спирається на засади Європейської хартії місцевого самоврядування [8] та Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. №333-р [9], яка має на меті визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад тощо.

Протягом останніх років було прийнято низку нормативно-правових актів, що мали на меті сприяння процесу децентралізації, а саме: Закон України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятий 17.06.2014 р. № 1508-VII [10], Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», прийнятий 28.12.2014 р. № 79-VIII [11], Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», прийнятий 28.12.2014 р. № 71-VIII [12], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий 05.02.2015 р. № 157-VIII [13], Закон України «Про засади державної регіональної політики», прийнятий 05.02.2015 р. № 156-VIII [14], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», прийнятий 09.04.2015 р. № 320-VIII [15], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», прийнятий 10.12.2015 р. № 888-VIII [16] тощо. Усі вищезазначені нормативно-правові акти сприяли створенню дієвих механізмів консолідації громад, вирішенню інфраструктурних проблем та проблем фінансової децентралізації, створили механізми для делегування органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг.

Зрозуміло, що ефективне проведення реформи органів місцевого самоврядування та активна якісна діяльність об'єднаних територіальних громад можливі лише за наявності одного з найбільш вагомих чинників – людського потенціалу.

На думку науковців, успішне вирішення процесів реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні значною мірою залежить від професіоналізму кадрового потенціалу й належного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. З цією метою необхідно забезпечити умови для підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування, у тому числі шляхом проходження навчання та тренінгів за кордоном для вивчення найкращого міжнародного досвіду з питань реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. Для успішного впровадження реформи потрібні люди відповідної кваліфікації. Слід зазначити, що здійснення в Україні процесів реформування місцевого самоврядування й служби в органах місцевого самоврядування ставить принципово нові завдання перед персоналом органів місцевого самоврядування, вимагає наявності компетентних і високопрофесійних кадрів, здатних працювати в нових умовах й вирішувати надскладні комплексні проблеми [17, с. 18].

На думку, Пахомової М., об'єднані територіальні громади потребують управлінців нової формації. Це має бути креативна особистість, яка прагне поступу, оновлює свої знання, виконує багато функцій, в т. ч., що не входять у її посадові обов'язки, здатна до емпатії, не боїться нетрадиційних рішень і відповідальності за них. Ці потреби наближають до запровадження основ меритократичної влади, коли повноваження у її здійсненні мають найгідніші, які вирізняються своїми здібностями, досягненнями, професійною компетентністю, а не соціальним походженням, статусом чи виконуваною роллю. І це є перспективою для кадрової політики ОТГ [18, с. 176].

За даними соціологічного дослідження «Молодь України – 2017», близько 56% молоді позитивно оцінює децентралізацію в Україні, 49% молодих людей обізнані про такі процеси, тому існує потреба в більшому інформуванні молоді про стан проведення реформи, оскільки понад 40% респондентів зазначили, що не володіють такою інформацією. Водночас майже 47% опитаних, які мешкають в об'єднаних громадах, зазначають, що не відчують змін для молоді після створення громад, 13% відчують позитивні зміни. Варто підкреслити, що найбільше ствердних відповідей про позитивні зміни надала молодь зі східних та північних регіонів України. За результатами дослідження, 87% молодих людей не бере участь у будь-яких заходах, що стосуються життя власного населеного пункту, але 52,2% опитаних готові особисто долучитися до ініціатив у житті своєї громади [19, с. 29].

Наразі внаслідок об'єднання міст, сіл та селищ у спроможні об'єднані територіальні громади, що було започатковане Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13] у 2015 році, можемо спостерігати, як молодь обирається до виконавчих органів місцевого

самоврядування. Так, у червні 2017 року головою Галичанівської сільської ради Львівської області став 22-річний випускник «Львівської політехніки» Олег Карапинка. З 18 років хлопець очолював Народний дім у Дроздовичах (що об'єдналися із Галичанами), з двадцяти був депутатом Городоцької районної ради [20].

Це — не єдиний приклад, коли молода людина стала керівником сільської або селищної ради. Представництво Deutsche Welle в Україні зробило проект «Влада в руках молодих», у якому розповідає про найуспішніших сільських голів віком до 30 років [20]. І чим далі просувається децентралізація, тим більше молоді обирається до органів місцевого самоврядування — це вже всеукраїнська тенденція, адже є розуміння, що молодь роботу треба робити не заради процесу, а задля результату – створення якісно нового середовища, здатного змінити на краще життя людей.

Водночас, наразі у більшості голів ОТГ є розуміння того, що молодь є вагомим важелем впливу на рішення громади. Так, голова Великогаївської ОТГ Олег Кохман впевнений, що рушійною силою змін в громаді є молодь. Так, в громаді створили учнівський парламент. На кожного учня виділяють 100 гривень і вони вирішують, куди саме мають піти гроші. «Ми виділяємо кошти, щоб учні відчували, що вони нам потрібні. Вони потрібні для майбутнього нашої громади. Коли учні бачать, що ті кошти ідуть туди, куди вони запланували, їм хочеться весь час давати нам нові ідеї, працювати над програмами», – запевнив пан Кохман. Він розповів, що на освіту виділяється найбільша частина місцевого бюджету [21].

Водночас з боку держави вжити певні кроки щодо активізації участі молоді та її залучення до публічного управління та адміністрування, особливо на місцевому рівні. Так, схвалено Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року, яка покликана «забезпечити провадження комплексної, послідовної та взаємоузгодженої діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, що представляють інтереси молоді, у справі формування та реалізації державної молодіжної політики, створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов для стимулювання освіти, зайнятості, ініціатив, творчості та інноваційної діяльності молоді» [22].

В аспекті виконання Стратегії розвитку державної молодіжної політики, забезпечення ефективного проведення реформ в Україні, особливо децентралізаційної, реалізації державної молодіжної політики Міністерством молоді та спорту України спільно із органами місцевого самоврядування, представниками громадськості, молоді розроблено та рекомендована до впровадження модель реалізації молодіжної політики в умовах децентралізації. Ця структурно-функціональна модель реалізації

молодіжної політики формує новий підхід – від «роботи з молоддю» до «молодіжної участі» й ґрунтується на міжсекторальній взаємодії і враховує територіальні особливості молодіжної роботи відповідно конкретних потреб молоді, так на рівні об'єднаної територіальної громади передбачено потребу в зосередженні уваги на тому, що молодіжна політика інтегрує в собі усі сфери відповідальності по роботі з молоддю: освіту, працевлаштування та ринок праці, культурний розвиток, соціальний захист, тоді коли на національному рівні формується стратегія, вдосконалюється нормативно-правова база тощо [23].

На думку О. Яреми, умовами реалізації ефективної молодіжної політики на рівні громади є:

- формування стратегічного бачення й обґрунтованих напрямів розвитку молодіжної сфери на рівні громади з урахуванням потреб і запитів молоді;

- виділення молодіжної політики в окремий напрям роботи виконавчих органів ОТГ та відповідне фінансування такої діяльності;

- формування молодіжної інфраструктури, що передбачає підтримку та розвиток діючих і створення нових молодіжних центрів/молодіжних просторів та запровадження діяльності молодіжних працівників;

- забезпечення умов молодіжної участі та молодіжного громадського контролю, зокрема шляхом створення молодіжних консультативного-дорадчих органів ОТГ (приміром, молодіжної ради) з числа громадських активістів, представників молодіжних громадських об'єднань;

- налагодження міжгалузевої та міжсекторальної взаємодії у молодіжній роботі; – здійснення оцінки ефективності молодіжної роботи на рівні громади (відповідно до розроблених показників) та звітування перед громадою про стан роботи з молоддю [24, с. 5].

На розвиток молодіжної політики в умовах децентралізації спрямована програма USAID «DOBRE». Так, 28 липня 2017 р. підписано Меморандум про співпрацю між Міністерством молоді та спорту України та організацією «Глобал Ком'юнітіз» у рамках реалізації програми міжнародної технічної допомоги «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). Молодіжні форуми «DOBRE ДІЙ» в Україні (Програма «DOBRE» працює в 7 областях України: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській і Тернопільській. «DOBRE» надає пряму допомогу об'єднаним територіальним громадам-партнерам програми у цих областях.) згуртували понад 700 молодих людей для аналізу громадських пріоритетів і розробки ідей щодо молодіжних проектів. У середньому кожен учасник форуму залучив до молодіжного активізму шість однолітків, організувавши у своїй громаді обговорення напрямів її розвитку. За результатами цих обговорень молодь розробила 23 різних проекти: від упорядкування парків до

облаштування місць для занять спортом і започаткування навчань з робототехніки. Програма «DOBRE» відібрала і фінансує найкращі з них. Технічна та фінансова допомога програми USAID, спрямована на місцевий рівень, працюватиме над ефективним управлінням ресурсами, підвищенням якості послуг, стимулюванням місцевої економіки та посиленням залучення громадян до ухвалення рішень. З жовтня 2018 року програма «DOBRE» спільно з Міністерством молоді та спорту, Державним інститутом сімейної та молодіжної політики та Програмою розвитку ООН в Україні реалізує комплексну навчальну програму «Молодіжний працівник в ОТГ». Навчання за програмою проводиться для представників місцевого самоврядування, відповідальних за роботу з молоддю, представників молодіжних рад та громадських організацій, що працюють в сфері молодіжної політики, активістів культурних та освітніх закладів в 50 об'єднаних територіальних громадах-партнерах програми DOBRE з метою підвищення їхньої компетентності в роботі з молоддю та залученню її до участі в житті громади. Програма сприятиме збільшенню кількості молоді, яка бере участь у розвитку громади, посиленню її впливу на прийняття рішень і розв'язання проблем громад.

На особливу увагу при реалізації молодіжної політики заслуговує питання кадрового забезпечення, разом із розвитком молодіжної інфраструктури, належним фінансуванням молодіжної роботи та залученням молоді до процесу ухвалення рішень, для якісної реалізації якого Міністерством молоді та спорту України у співпраці з Програмою розвитку ООН і Державним інститутом сімейної та молодіжної політики впроваджено програму «Молодіжний працівник», яка є складовою Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки та успішно реалізується з 2014 року. За цей час навчання пройшли понад 1400 учасників у різних регіонах України.

Програма передбачає спільне навчання представників державного та громадського сектору, що формує командний, міжсекторальний підхід в організації молодіжної роботи на місцевому рівні.

Наразі партнерами програми на місцевому рівні є управління, задіяні в роботі з молоддю та громадські організації. За період реалізації програми, навчання пройшли майже 1200 представників зі всіх регіонів України. Основна цільова аудиторія: лідери та активісти громадських та благодійних організацій, які працюють з молоддю; державні службовці, відповідальні за реалізацію молодіжної політики на місцевому та регіональному рівні; працівники інших організацій, залучених до роботи з молоддю незалежно від форми власності. Варто зазначити, що близько 30% випускників – це представники професій прямо не пов'язаних з молодіжним сектором (представники бібліотечної галузі, журналісти, представники приватного сектору, вчителі тощо). Це говорить про наявність значного потенційного

ресурсу для посилення молодіжної роботи. Таким чином, програма посилює структуру молодіжної політики за рахунок представників інших галузей і секторів. Формат програми базується на принципах неформальної освіти, що робить її доступною для широкого кола представників суміжних галузей. Щоб пройти навчання за Програмою, не потрібно мати спеціальну освіту, рекомендаційні листи від керівництва, бути представником певних організацій тощо. Єдина умова до участі: досвід та бажання працювати з молоддю. Крім того участь у Програмі є безкоштовною, як для учасника, так і для організації, яку він представляє [25, с. 22].

У рамках програми «Молодіжний працівник», крім тренінгів базового рівня, наразі реалізуються ще кілька окремих компонент.

1. Спеціалізований тренінг «Залучення та координація волонтерів», метою якого є підготовка тренерів для подальшого навчання молодіжних працівників ключовим теоретичним засадам та практичним навичкам, необхідним для ефективного залучення молодих людей до волонтерської діяльності у громадах. Програма тренінга передбачає обговорення таких питань: сутність та роль волонтерської діяльності в Україні та світі; види, принципи та характеристики волонтерських проєктів; цикл волонтерського менеджменту та інструменти взаємодії з волонтерами; залучення молоді до волонтерства; інтеграція, адаптація та мотивація активістів; навчання та розвиток волонтерів; стратегії розвитку довгострокового волонтерства; методи формування активних спільнот.

2. Спеціалізований тренінг «Інклюзивність в молодіжних центрах», розроблений за сприяння Асоціації молодіжних центрів України у рамках проєкту «Підвищення спроможності молодіжних центрів і молодіжних працівників у сфері інклюзії» на основі результатів стратегічної сесії та навчальних поїздок з обміну кращими практиками трьох молодіжних центрів: «Карітас» (м. Северодонецьк), БФ «Даруємо радість» (м. Дніпро), КМЦ «Супутник» – Молодіжний центр «Нові орбіти» (м. Львів), які практикують інклюзивні практики, політики. Мета тренінгу – сформувані в учасників розуміння інклюзивності в молодіжній роботі та надати практичні компетенції з впровадження інклюзивних підходів в молодіжних центрах, визначити виміри інклюзивності у молодіжних центрах учасників та напрацювати шляхи для покращення роботи у цій сфері, розвинути компетенції, необхідні для роботи з групами включення та залучення неорганізованої молоді до діяльності молодіжних центрів та просторів, напрацювати спільні ініціативи з запровадження практик інклюзивної роботи та налагодити комунікацію між молодіжними центрами, які прагнуть або прагнуть працювати у сфері інклюзії.

3. Навчальна програма «Поширення моделі Молодіжних банків ініціатив в Україні через програму «Молодіжний працівник».

Компонент реалізується у співпраці з громадською організацією «ІСАР «Єднання» за підтримки ПРООН та передбачає пілотування моделі молодіжної роботи «Молодіжний банк ініціатив» на базі організацій громадянського суспільства у співпраці з випускниками тренінгів за програмою «Молодіжний працівник». Молодіжні банки ініціатив утворюються з метою формування навичок лідерства серед молоді. Такі програми є надзвичайно популярними серед європейських фондів громад, оскільки ефективно доєднують молодь громади до вирішення загальних проблем шляхом включення в процес розподілу ресурсів. Для цього у фонді громади (або іншій організації) виділяються певні кошти підтримки ідей до змін життя у громаді на краще, причому саме молоді пропонується вирішити, які саме проекти варто втілити у життя. Для цього створюється грантовий комітет з числа зацікавлених та небайдужих молодих людей, неформальних лідерів молоді громади. Такий комітет визначається з пріоритетами грантового конкурсу, затверджує засади його проведення, залучає додаткове фінансування у разі потреби, проводить рекламну кампанію у громаді, відбирає власне найкращі та найактуальніші заявки. Робота у такому комітеті заохочує молодь до активних дій з покращення власного життя у своїй громаді, дозволяє швидко вчитися та надихає молодь до усвідомлення ролі власних дій. Крім того, беручи участь в роботі молодіжного банку, молодь отримує унікальний досвід – управління проектами, прийняття фінансових рішень, роботи в команді, реального впливу на якість життя громади, практичного втілення своїх ідей тощо. Технологія молодіжного банку ініціатив дозволяє швидко та ефективно встановити порозуміння поколінь у громаді. Молодь, долучаючись до серйозної справи, швидко вчиться розуміти проблеми та знаходити шляхи їх вирішення. Молодіжні банки ініціатив також надають прекрасні можливості для розвитку молодіжного лідерства, а також дозволяють самій молоді переоцінити пріоритети громади під впливом відповідального прийняття рішень щодо тих проектів, які мають бути реалізовані першочергово.

4. Одноденний семінар з питань молодіжної політики «Молодіжна політика в ОТГ», розроблений для представників об'єднаних територіальних громад з ініціативи Міністерства молоді та спорту України та в рамках проекту «Громадянське суспільство задля демократії та прав людини в Україні», який впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії, завданням якого є надання учасникам практичних інструментів молодіжної роботи в громаді, які дозволять мінімізувати ризики та негативні тенденції на рівні конкретної громади щодо молоді, а також підвищити рівень участі молоді, поінформувати учасників щодо нових ефективних форм роботи з молоддю (молодіжні центри, молодіжні простори, хаби тощо).

5. Навчальна програма «Громадянська освіта для молодіжних працівників», метою якої є підвищення спроможності молодіжних працівників підтримувати та забезпечувати активну участі молоді у процесах прийняття рішень на локальному та регіональному рівні. Завданнями програми є: формування у молодіжних працівників компетенцій, необхідних для впровадження програм громадянської освіти для молоді, спрямованих на досягнення позитивних змін у громаді; надання молодіжним працівникам практичних інструментів впровадження ініціатив із громадянської освіти для молоді в громаді; відпрацювання навичок застосування у молодіжній роботі підходу, заснованого на правах людини, демократії участі, недискримінації, критичного мислення, медіаграмотності.

Заслуговують на увагу результати аналізу питання доступу молоді до прийняття рішень в у деяких містах та новостворених ОТГ Луганській області.

Зокрема, у м. Северодонецьк (наразі обласний центр Луганської області) представлені органи влади різних рівнів — це Северодонецька міська рада, Луганська обласна військово-цивільна адміністрація, територіальні представництва органів виконавчої влади тощо. Відповідно до законодавства України органи державної влади та органи місцевого самоврядування для вирішення певних завдань можуть створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Зокрема такими органами часто виступають громадські ради. Проте, проаналізувавши склад цих рад, доходимо висновку, що представників молодіжних громадських організацій в громадських радах на різних рівнях дуже мало. Зазвичай, це люди, які отримали статус «активної молоді» вже років десять тому та досі за інерцією ними вважаються.

Крім цього, у місті діють заклади вищої та професійної освіти, проте студентське самоврядування в них слабо розвинуте та майже неспроможне належним чином захищати права студентів, як мешканців громади.

Близько 8 років тому у місті діяла Северодонецька молодіжна рада при міськраді, але вона була малоефективною і наразі залишилась лише однійменна громадська організація.

Таким чином, наразі вплив молоді на прийняття рішень у Северодонецьку майже відсутній. Водночас існує потенційно велика група осіб, з яких можна виховувати молодіжних лідерів громади — це студентство найбільшого на Луганщині закладу вищої освіти — СНУ ім. В. Даля. Для цього необхідно проводити просвітницьку роботу та аналізувати можливі інструменти впливу, якими можуть бути: адвокація, нормопроекування, організація та проведення громадських обговорень тощо. Реалізація ідей молоді буде корисною для всієї громади, бо їй наразі необхідне повне переформатування — по-перше, Северодонецьк наразі

обласний центр, по-друге, він не зможе бути сучасним містом, якщо не «відпустить» своє індустріальне минуле класичного мономіста Донбасу.

Також слід звернути увагу на Красноріченську селищну ОТГ, в якій головним осередком активізації творчих ідей, заходів та соціальної активності є Красноріченська ЗОШ – сучасна опорна школа освітнього округу (гордість громади). Освітній простір Красноріченського освітнього округу складають: два дошкільних заклади (с. Бараниківка, смт. Красноріченське), центри дошкільної підготовки при освітніх закладах, шість загальноосвітніх навчальних закладів, із них: чотири загальноосвітні школи I-III ступенів, дві загальноосвітні школи I-II ступенів, музична школа, центр історико-патріотичного виховання учнів – шкільний музей, курси підготовки водіїв категорії (А), (Б) (Красноріченська ЗОШ). Красноріченська ЗОШ I-III ступенів активно працює в руслі залучення молоді та дітей у суспільне життя. Так в школі не перший рік діє «Шкільний парламент», де учні беруть активну участь у прийнятті рішень щодо життя школи. Гордістю громади є шкільна дитячо-юнацька організація «Співдружність»: діти об'єднуються в дружини та виконують такі функції, як контроль відвідування, поведінки, належних умов для навчання та дозвілля, ухвалюють рішення з найважливіших питань життя школи, співпрацюють з класними об'єднаннями. Школярі та вчителі працюють над проектами: рейди «Наша школа + енергозбереження», «Шевченко і сучасність», «Геть шкідливі звички! Ми – здорове покоління!», «Наука школі» та інші.

Наприкінці вересня 2017 року в смт. Красноріченське, в процесі проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії, активними членами ГО «Красноріченська ініціатива» було розповсюджено інформацію про початок проекту «Інституційне забезпечення впливу молоді смт. Красноріченське шляхом залучення до активного процесу прийняття рішень на рівні громади», що здійснювався завдяки підтримці ПРООН в Україні, у рамках якого була створена Молодіжна рада – консультативно-дорадчий орган при Красноріченській селищній раді. Основною метою роботи Молодіжної ради є активізація співпраці між молоддю та органами місцевого самоврядування, а також сприяння створенню комфортних умов для розвитку молоді в Красноріченській ОТГ.

Головним результатом цього проекту стало створення сталого механізму впливу молоді на прийняття рішень ОМС, було залучено команду молодих людей смт. Красноріченське, з якими проводилися круглі столи з представниками ОМС, семінари та тренінги з роз'ясненнями прав та можливостей молоді, візити з обміну досвідом у громади, в яких залучення молоді до процесу прийняття рішень знаходиться на більш високому рівні.

Наразі молодіжні лідери можуть поставити питання депутатам, висловити зауваження та доповнення, напрацювати орієнтовне спільне

бачення розвитку ОТГ, вони активно співпрацюють з депутатським корпусом, беруть участь у засіданнях та можуть вносити свої пропозиції, зауваження, впливати на прийняття рішень депутатами на рівні громади, в тому числі й з фінансових питань.

Надалі планується створення декількох інклюзивних майданчиків, парку відпочинку (вже подали запит на селищну раду) та міні кінотеатру під відкритим небом. В бібліотеці хочуть створити сучасний простір з комп'ютерами та інтернетом, відкриті Wi-Fi зони. Планують продовжити оснащувати культурні заклади пандусами та спеціальним обладнанням для доступності мешканців громади.

Що стосується реалізації молодіжної політики у м. Кременна, то слід зазначити, що наразі молодь не є досить активною, оскільки до Молодіжної ради що створена при Кременській міській раді входять в основному молодь шкільного віку. Але, не дивлячись на це, міська рада проводить дні відкритих дверей та було проведено день самоврядування, коли молоді люди змогли побути у якості керівних органів міста. На думку представників органів місцевого самоврядування та громадських активістів, тут молодь ще не готова самостійно лобювати свої інтереси та представляти їх на рівні громади. Досить активно в напрямку активізації молоді працює ГО «Наша громада» та Кременський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Кременської РДА. На базі ЦСССДМ проходять заходи для молоді, де в якості організаторів за принципом «рівний-рівному» виступають представники Молодіжної ради.

Також нещодавно у м. Кременна створено громадську організацію «Спортивна молодь Кременщини». Організація існує три місяці, але вже сьогодні намагається активізувати молодих людей та залучити їх до спорту, організація підтримується владою через відділ молоді та спорту Кременської РДА.

Протягом 2018 року ГО «Наша громада» за підтримки Західноукраїнського ресурсного центру впроваджувала ініціативу «Школа молодого підприємця». Реалізація проекту показала високу зацікавленість молоді в навчанні зі створення та реалізації власного бізнесу.

Проведені опитування дозволяють говорити про такі проблеми, а саме: - місцевою владою (як районною так міською) не виділяються кошти на заходи, що підтримували б молодіжний рух; - молодь стала б більш активною в разі створення умов для впровадження грантової схеми міні-проектів для молодіжних ініціативних груп.

У Новоайдарській селищній об'єднаній територіальній громаді при адміністрації району існує молодіжна рада, яка бере участь у розвитку громади Новоайдарського району, реалізує власні ініціативи, які підтримані владою (розпис зупинок, екологічні заходи тощо).

Зацікавленими сторонами для розвитку молодіжною політики є Новоайдарський відділ поліції у Луганській області, сектор з питань комунікації з громадськістю Новоайдарської РДА, сектор у справах молоді та спорту, відділ освіти, служба у справах дітей Новоайдарської РДА, Управління соціального захисту населення.

Доступ молоді до прийняття рішень в Троїцькій селищній ОТГ здійснюється через Молодіжну раду. Наприкінці вересня 2017 р. ГО «Калина-Пресс» за підтримки ПРООН в Україні і спільно з Троїцькою Селищною радою розпочали втілення в життя проекту «Адвокація для захисту прав молоді Троїцької ОТГ, шляхом залучення до активного процесу прийняття рішень на рівні громади». На сесії селищної ради було прийнято одностайне рішення підтримати ініціативу ГО «Калина-Пресс» і створити Громадську молодіжну раду при селищній раді. Депутати висловили надію, що саме молоді лідери стануть «озвучувати незручні питання», які на думку зрілих людей не такі вже й важливі, бо є ж першочергові, а для молоді – надважливі. Молоді люди можуть самі заявити про себе і спробувати власні сили у місцевому самоврядування, що змінити своє життя і життя своєї громади на краще.

Молодіжна рада має право вносити рекомендації та пропозиції до Троїцької селищної ради, по напрямкам своєї діяльності і потребам громади. Представники Молодіжної ради беруть участь в засіданнях сесій і депутатських комісій Троїцької селищної ради, у якості радників, що дає змогу бути обізнаним у справах громади та мати можливість впливати на прийняття рішень.

Селищний голова Демид Палагно налагодив партнерські взаємини з молодіжними лідерами, прислуховується до молодіжних ініціатив та надає допомогу в їх реалізації. Регулярно проходять «круглі столи» з поточних питань, які турбують молодь.

З лідерами Молодіжної Ради тренерами ПРООН в Україні були проведені тренінги з написання проектів і фандрайзенгу. В подальших планах молодіжної ради налагодження стосунків з представниками місцевого бізнесу, аграріями та фермерами.

На думку селищної ради, важлива тема, яку може допомогти втілити в життя молодь – це інформаційна компанія з популяризації сортування сміття. На травневій сесії Троїцької селищної ради було прийнято рішення про закупівлю спеціальних баків для сортування відходів, але населення залишається необізнаним в цій темі.

У Чмирівській сільській об'єднаній територіальній громаді у 2018 створено Молодіжну раду, до складу якої увійшли 20 жителів громади віком від 14 до 35 років, які власне й сформували її склад. Члени Молодіжної ради мають можливість (у межах своїх повноважень та за власної ініціативи) брати участь у всіх суспільних заходах громади, можуть

буди присутніми на засіданнях сесії Чмирівської сільської ради. Молодіжна рада співпрацює з відділом освіти, культури, молоді та спорту ОТГ, що значно полегшує роботу відділу у молодіжному напрямку громади.

Молодь громади інформується через молодіжну раду та соціальну мережу facebook. Завдяки новому погляду сучасної молоді, в громаді вже покращено систему комунікації між владою та громадою: проводяться інформаційні акції та кампанії, заходи по культурі і спорту.

Водночас, попри значні позитивні зміни в громаді, молодь залишається малоінформованою, що спонукає до пошуку осередків проведення вільного часу і самореалізації у територіальних центрах, великих міст. Існує проблема неповернення молоді після навчання до рідного дому.

Учнівська молодь більш активна, бо інформована через школи, будинки культури, вони активніші в інтернеті, а старша молодь зайнята своїми питаннями, сімейними проблемам. На думку органів місцевого самоврядування, у Чмирівській ОТГ молодь має вільний доступ до прийняття рішень, але є проблема з інформованістю та активністю молоді через те, що багато років держава не в повній мірі передбачувала створення умов для самореалізації молоді і молодь звикла жити так і сьогодні. Та час змінюється, змінюються і потреби молоді в самореалізації. До втілення реформи децентралізації, молодь громади була розрізнена, не згуртована, кожен шукав інтереси і майданчик для самореалізації де інде.

Після об'єднання в громаду, молодь почала розуміти перспективи розвитку свого рідного краю, своєї ролі та впливу на суспільство. Але наразі ще триває становлення Молодіжної ради, як дорадчого органу, який може впливати на владу та залучати всю молодь громади до прийняття спільних рішень що стосуються молоді. Влада в Чмирівській ОТГ прагне співпрацювати з молоддю, чути молодь, і дуже зацікавлена в тому, щоб допомагати в реалізації планів та ініціатив молоді. Влада позитивно налаштована по відношенню до молоді. Наразі активність молоді у громаді тільки набирає обертів, молодь хоче створити молодіжну громадську організацію, це питання зараз вивчається, щоб зробити все правильно.

Водночас, для того, щоб реалізовувати молодіжну політику в Чмирівській ОТГ, потрібно докласти ще багато зусиль: інформування, активізація молоді, підтримка з боку соціальних інститутів, кваліфіковані консультації спеціалістів у галузі молодіжної політики, комунікації, адвокації. Молодіжна рада громади взялася за ці питання, та багато чого треба ще зробити.

З метою аналізу існуючої ситуації щодо участі молоді Луганської області в місцевому та регіональному житті було проведене анкетування, в якому взяли участь 122 особи, з них 89 осіб – молоді люди та дівчата віком

від 14 до 35 років та 34 особи віком від 35 років. Гендерний склад респондентів (окремо для кожної з двох вікових категорій) наведено нижче.

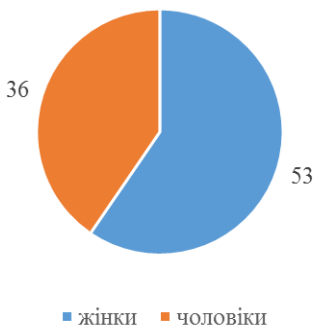


Рис. 1. Гендерний склад респондентів віком від 14 до 35 років

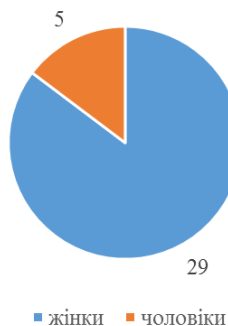


Рис. 2. Гендерний склад респондентів віком від 35 років

Віковий склад респондентів віком від 14 до 35 років наведено на рис. 3, рід занять респондентів (окремо для кожної з двох вікових категорій) наведено на рисунках 4 та 5. При цьому слід зазначити, що у зв'язку з тим, що анкетування проводилось з 13 липня по 11 серпня, на жаль, майже не вдалось опитати студентську молодь.

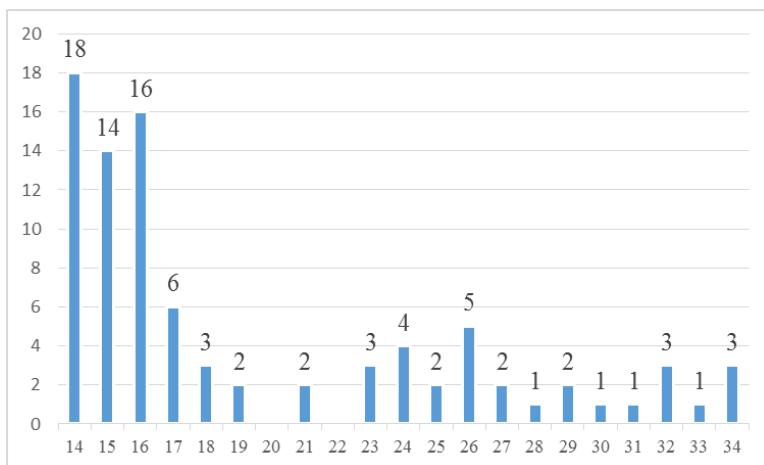


Рис. 3. Віковий склад респондентів віком від 14 до 35 років

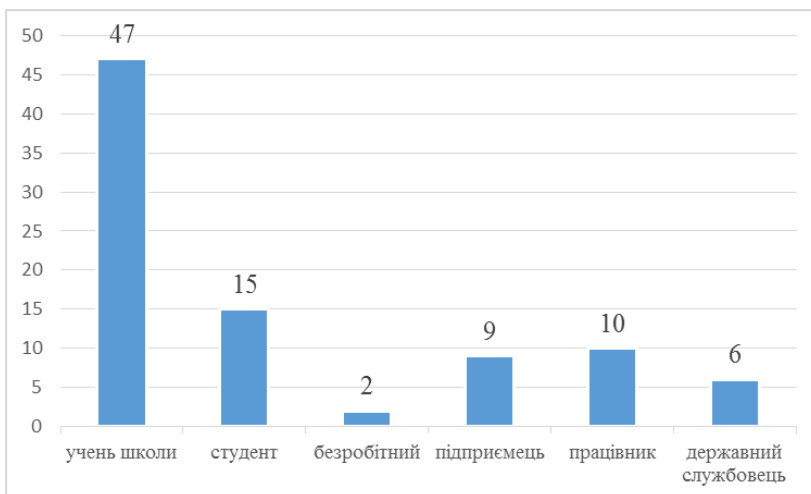


Рис. 4. Рід занять респондентів віком від 14 до 35 років

У віковій групі від 35 років анкетування проводилось серед державних службовців, представників органів місцевого самоврядування й активних мешканців громад. Зважаючи на те, що опитування U-Report показали, що найактуальнішим напрямом молодіжної політики є зайнятість молоді (52,4%), було прийнято рішення провести анкетування у тому числі серед підприємців.

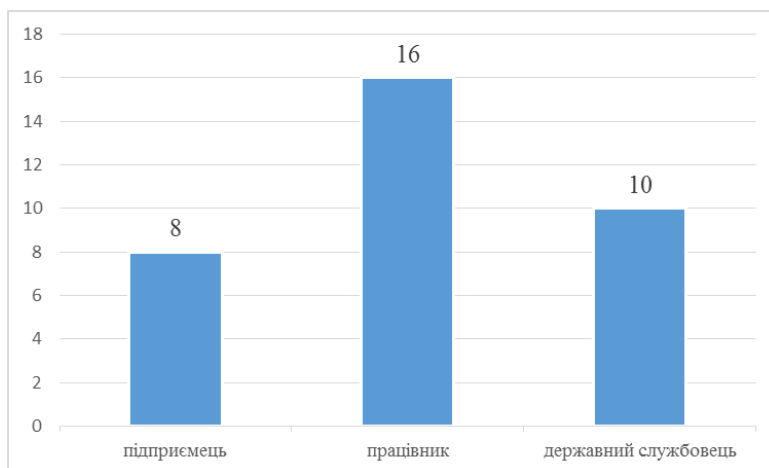


Рис. 5. Рід занять респондентів віком від 35 років

Відповіді респондентів на питання «Наскільки особисто для Вас важливою є можливість молоді брати участь та реально впливати на прийняття рішень у Вашій громаді?» розподілились таким чином:

	вікова група від 14 до 35 років	вікова група від 35 років
дуже важливо	44 особи; 49,4%	21 особа; 61,8%
скоріше важливо, ніж не важливо	37 осіб; 40,4%	13 осіб; 38,2%
не знаю	6 осіб; 7,9%	-
скоріше не важливо, ніж важливо	2 особи; 2,2%	-
зовсім не важливо	-	-

Що стосується сенсу, який респонденти вкладають у поняття «участь молоді», то респондентам було запропоновано позначити *будь-яку кількість* із наступних варіантів (рис. 6):

- **культурна участь** (стосується різних форм мистецтва та творчості (візуальні мистецтва, музика, фільми, танці тощо));

- **соціальна участь** (стосується життя місцевої громади, місцевих завдань та проблем);

- **економічна участь** (стосується сфери зайнятості та роботи взагалі, пов'язана з економічним розвитком, подоланням бідності, покращенням економічної ситуації суспільства в цілому, регіону або молодих людей, які виступають в якості групи);

- **політична участь** (стосується сфери влади, врядування, соціальної політики, здійснення влади, впливу на розподіл ресурсів на різних рівнях).

При цьому одночасно відмітили культурну, соціальну, економічну та політичну участь 20 осіб (16,4% респондентів), з них жодної особи віком до 23 років.

Слід зазначити, що 85% респондентів віком від до 21 року обрали лише одну «сферу участі молоді» (як правило, культурну або соціальну), а респонденти віком від 35 років здебільшого вважають, що участь молоді не повинна обмежуватися культурною та/або соціальною участю, а має включати в себе також економічну та політичну участь.

При цьому респонденти віком від 35 років більшою мірою, ніж молодь, не задоволені поточним станом участі молодих людей у прийнятті рішень у своїх громадах. Однак не слід забувати, що «дорослі» учасники анкетування – це державні службовці, представники органів місцевого самоврядування, активні члени своїх громад тощо. Можливо тому, незважаючи на те, що вони вбачають у молоді ресурс для змін, це їх

ставлення не відображає відношення до молоді більшістю представників громад віком від 35 років.

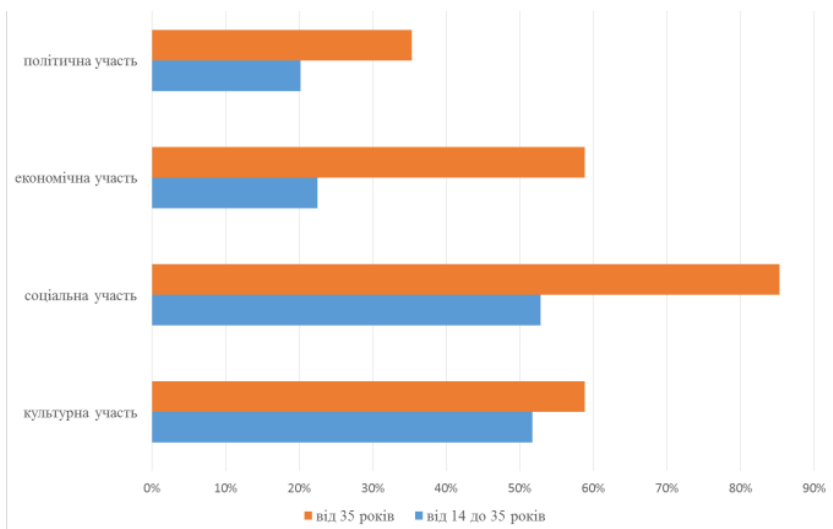


Рис. 6. Сенс, який респонденти вкладають у поняття «участь молоді»

Ситуацію з впливом молоді на прийняття рішень у їхніх громадах респонденти охарактеризували таким чином:

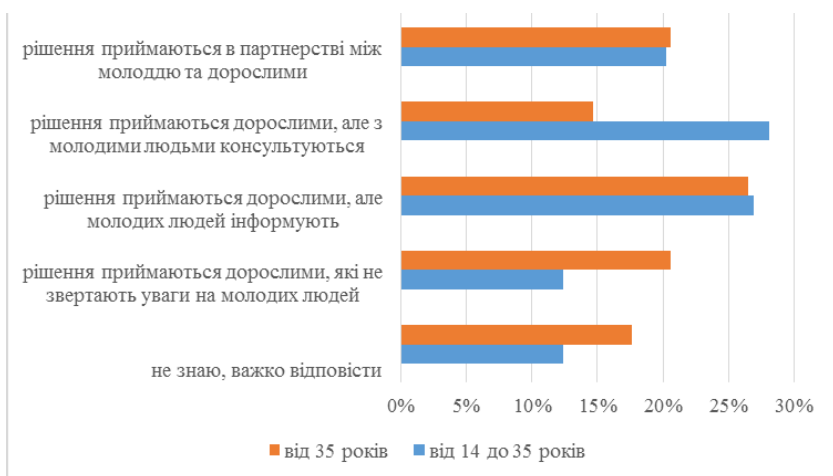
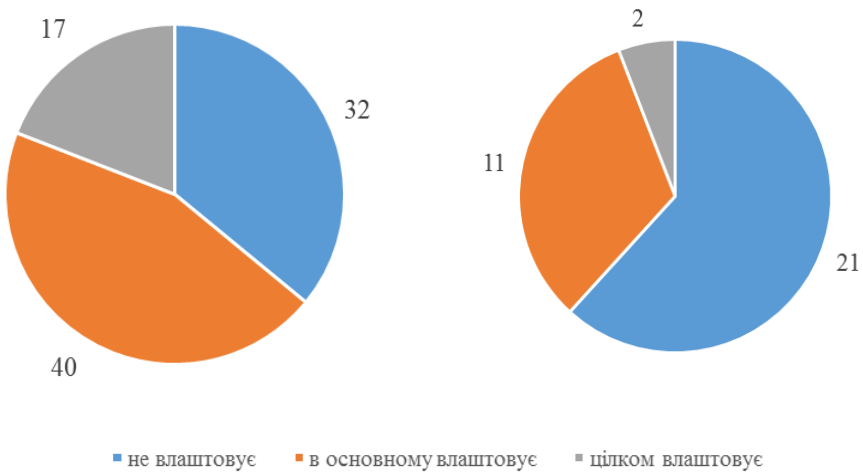


Рис. 7. Оцінка респондентами впливу молоді на прийняття рішень у своїх громадах

Також у респондентів попросили оцінити, наскільки їх влаштовує сьогоднішній рівень участі молоді у житті своєї громади.



а) респонденти віком від 14 до 35 років

б) респонденти віком від 35 років

Рис. 8. Задоволеність респондентів сьогоднішнім рівнем участі молоді в житті їх громади

Молоді люди, які брали участь в анкетуванні оцінили свою готовність долучитися до прийняття рішень у своїх громадах таким чином:

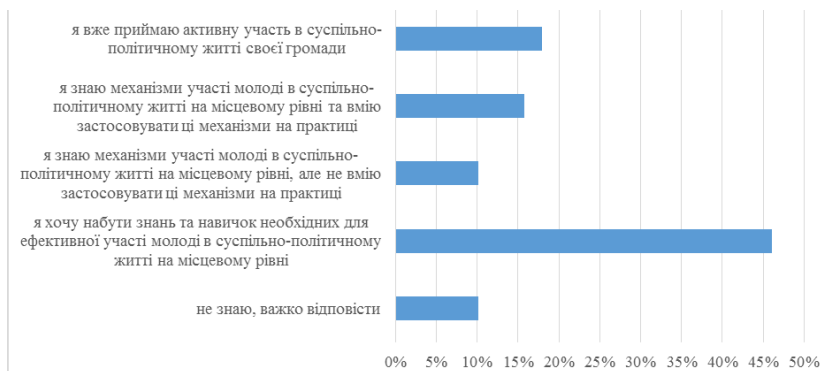


Рис. 9. Оцінка респондентами віком від 14 до 35 років своєї готовності долучитися до прийняття рішень у своїх громадах

Також молодих людей попросили оцінити, наскільки, на їх думку, дорослі готові до участі молоді у місцевому та регіональному житті. Результати опитування (див. рис. 10) демонструють, що більшість респондентів вважають, що дорослі «цілком готові» або «скоріше готові, ніж не готові» до активної участі молодих людей в житті громади.

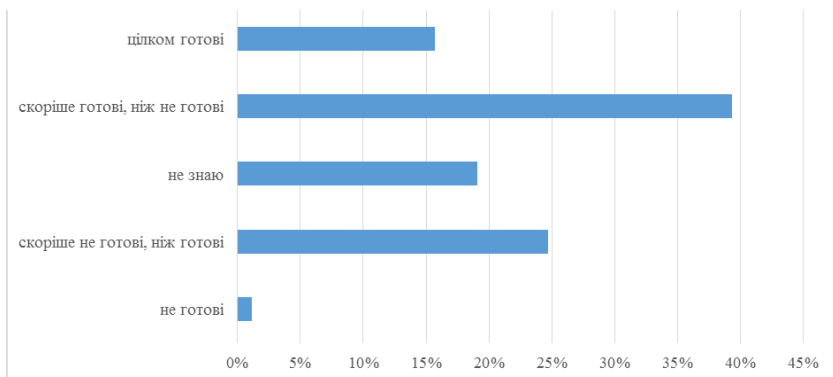


Рис. 10. Оцінка респондентами віком від 14 до 35 років готовності дорослих залучати молодь до реального впливу на прийняття рішень у своїх громадах

Респондентів віком від 35 років теж попросили оцінити готовність дорослих залучати молодь до реального впливу на прийняття рішень у своїх громадах

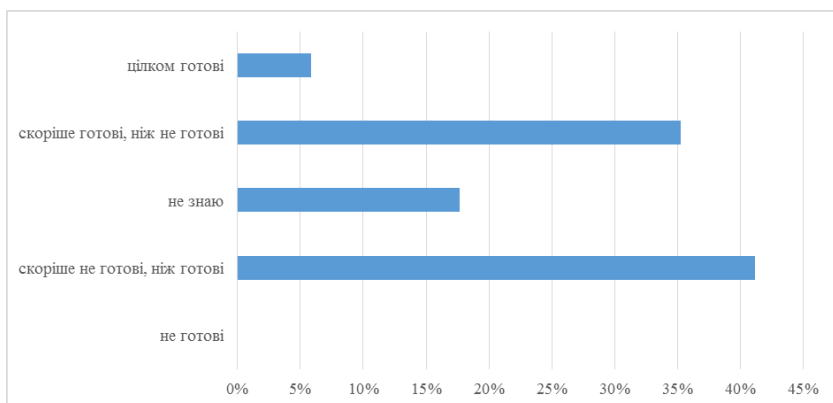


Рис. 11. Оцінка респондентами віком від 14 до 35 років готовності дорослих залучати молодь до реального впливу на прийняття рішень у своїх громадах

Результати спілкування у рамках фокус-групи з представниками Управління молоді та спорту Луганської обласної державно адміністрації,

Луганського обласного молодіжного центра, молодіжних громадських організацій, активною молоддю з міст та районів області демонструють, що молоді люди майже не бачать різниці між участю і залученістю. Здебільшого молоді люди залучені до проведення в своїх громадах різноманітних культурних заходів та соціальних акцій, як правило, дорослі інформують молодих людей про мету того, що відбувається, а інколи й консультуються з ними. Частина молодих людей вважає такі консультації майже партнерством, але більшість учасників все ж таки не вважала поточну ситуацію з участю молоді прийнятною для себе.

При цьому слід зазначити, що 30% респондентів віком від 35 років зазначили, що хотіли би набути знань та навичок необхідних для ефективної участі молоді в суспільно-політичному житті на місцевому рівні.

Спираючись на результати анкетування та беручи до уваги результати спілкування з державними службовцями, які реалізують молодіжну політику на локальному та регіональному рівнях, можна зробити висновки, що молоді особи та дорослі, які були респондентами:

1) розуміють важливість участі молоді в місцевому та регіональному житті та переваги, які така участь несе як їм особисто так і їхнім громадам;

2) здебільшого не задоволені поточним рівнем участі молоді в своїх громадах;

3) здебільшого усвідомлюють власну некомпетентність щодо використання механізмів участі молоді та бажають набути відповідних знань та навичок.

Отже, необхідною є розробка та реалізація навчальної програми, яка б підвищила спроможність молодих людей та дорослих до спільного прийняття рішень і вирішення проблем громад, мотивувала молодих людей використовувати свій потенціал на користь громади і зростати як місцеві лідери. Водночас, необхідним є створення умов для реалізації сучасного європейського принципу молодіжної участі в житті громади, реалізація якого на практиці передбачає наявність в ОТГ достатніх ресурсів і повноважень для вирішення місцевих молодіжних проблем у ключових сферах – освіті, наданні соціальних послуг, зайнятості та працевлаштуванні тощо. Окрему увагу важливо приділити створенню та розвитку молодіжних центрів, підрозділів адміністративно-організаційної та осередків практичної роботи тощо.

Література

1. Експерти РПП назвали головні досягнення українських реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/top-realnyh-dosyahnen-ukrajinskyh-reform-3/>

2. Слабке місце надважливої реформи: що в Раді Європи рекомендують додати до децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/02/26/7078039/>
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.09.2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/309/10.09.2018.pdf>
4. 26 міст обласного значення отримали можливість приєднувати сусідні громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10142>
5. Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве регіональне самоврядування: Закон Української РСР від 07.12.1990 № 533-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
8. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. №333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
11. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
12. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/157-19>
14. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/156-19>
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015р. № 320-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-viii>

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015р. № 888-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>
17. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С.М. Серьогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородин, Н.Т. Гончарук [та ін.]; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.
18. Пахомова М. Кадрове забезпечення ОТГ: проблеми та перспективи // Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах : матеріали наук.-практ. конф., Київ, 18 квіт. 2018 р. / за заг. ред. Р.В. Войтович, П.В. Ворони. – К: ІПК ДСЗУ, 2018. – 360 с.
19. Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/11/16/9/Derjavna_dopovid_za_pidsymkami_2016_roky.pdf
20. Новообраний 22-річний сільський голова розповів про свої плани [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://zaxid.net/novoobranij_22richnij_silskiy_golova_rozpoviv_pro_svoyi_plani_
21. Рушійною силою змін в громаді має бути молодь – голова Великогаївської ОТГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/61288-velykohajvska-united-community>
22. Указ Президента України «Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року» від 27 вересня 2013 року № 532/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/532/2013>
23. Модель реалізації молодіжної політики в умовах децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/youth/molod-v-oth>
24. Ярема О. Формування державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації// Молодіжна політика та молодіжна робота : матеріали II міжрегіональної наук.-практ. конф., 14 грудня 2017 р., м. Дніпро / за заг. ред. Є. І. Бородіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С.3-6.
25. Острікова А. Професійний підхід до молодіжної роботи в Україні (на прикладі реалізації програми «Молодіжний працівник» // Молодіжна політика та молодіжна робота : матеріали II міжрегіональної наук.-практ. конф., 14 грудня 2017 р., м. Дніпро / за заг. ред. Є. І. Бородіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С.21-27.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Алієва К.Е., Татаренко Г.В.

Збройні конфлікти не є новим явищем для світу. Пригадаємо сторічну війну між Англією та Францією, війну «Червоної та Білої троянд», криваву Тридцятирічну війну між союзом католицьких і коаліцією протестантських держав (1618-1648 рр.), запекле протистояння світоглядів у вигляді Хрестових походів та османські війни. Безумовно, наслідки та жорстокість баталій Середньовіччя та нових часів відрізнялась від збройних протистоянь Першої та Другої світових війн, оскільки в цих війнах застосовувались нова тактика ведення війни та новітня зброя, яка нещадно винищувала, перш за все, мирне населення.

Існування збройного конфлікту передбачає застосування норм міжнародного гуманітарного права за допомогою яких збройні конфлікти можна класифікувати на міжнародні та неміжнародні (внутрішні) збройні конфлікти. Кваліфікація збройних конфліктів надає можливість визначити право, яке повинно застосовуватися в кожному конкретному випадку. Збройний конфлікт - це збройна боротьба між державами (міжнародний), або між державою та антиурядовими військовими формуваннями (неміжнародний) [1]. Учасниками збройного конфлікту у різних комбінаціях є урядові збройні сили, організовані збройні групи та цивільне населення, яке не є безпосередньою стороною, а має ознаки статусу особи, що потерпає від конфлікту.

Нажаль, з 2014 року Україна є учасником збройного конфлікту, яких за міжнародними оцінками має статус гібридного конфлікту. Через вторгнення на територію нашої держави збройних сил Російської Федерації та анексію Автономної республіки Крим конфлікт є міжнародним, але ситуація зі збройним протистоянням на території Донбасу не отримала чіткого правового закріплення та, поки що, частіше оцінюється як внутрішній збройний конфлікт.

Слід зазначити, що на пострадянському просторі Україна не єдина держава, яка зіштовхнулась з проявами збройної агресії. Так, по теперішній час спалахує протистояння між Азербайджаном та Вірменією щодо Нагірного Карабаху, відоме як Карабаська війна (1988–1994 рр.).

Замороженим вважається конфлікт між Молдовою та Придністров'ям, військова стадія якого завершилася 1 серпня 1992 р. укладенням угоди про мирне вирішення конфлікту та введення Спільного миротворчого контингенту. Збройні конфлікти відбулися між Грузією з одного боку та Росією і сепаратистськими угрупованнями Південної Осетії та Абхазії з іншого у 2008 р. Жажливими за наслідками є перша та друга Чеченські війни - військовий конфлікт між Російською Федерацією та Чеченською Республікою Ічкерією, що відбувався переважно на території Чечні у період з 1994 року по 1996 рік та з 1999 по 2009 рр.

Збройні конфлікти, що відбувалися на території колишніх радянських республік схожі за сценарієм розвитку та наслідками (у підсумку це заморожені конфлікти, які мають тенденцію до відновлення), така схожість обумовлена тим, що тривалий час держави розвивались однаково та мали тісні політичні, соціально-економічні зв'язки.

Європу також не оминули військові потрясіння - пригадаємо військовий конфлікт в Югославії, який призвів до участі миротворчих сил ООН, але врешті до розпаду країни на дрібні держави; Хорватська війна 1991—1995 рр., війна у Боснії 1992–1995 років.

Враховавши існуючий досвід розвитку та врегулювання конфліктів, боротьби з наслідками збройних протистоянь, виходячи з принципів гуманізму та захисту прав та свобод людини, міжнародна спільнота розробила низку актів із захисту прав цивільного населення під час збройних конфліктів: Гаазькі конвенції та декларації 1899 і 1907 років, Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 року і Додаткові протоколи до них 1977 року, резолюції Генеральної Асамблеї ООН.

Тенденції сьогодення збільшують імовірність виникнення великих збройних конфліктів у світі. Протистояння у Сирії, Північній Кореї, напружені відносини США з Росією та Китаєм збільшують вірогідність виникнення нового світового збройного протистояння – Третьої світової війни. Нажаль Україна стала своєрідним каталізатором негативних процесів. Збройний конфлікт, що існує в Україні є найдовшим європейським конфліктом після закінчення Другої світової війни. Підґрунтям такої ситуації є політичні угоди, учасниками яких є потужні країни світу, у тому числі Російська Федерація.

Так, з розпадом Радянського Союзу закінчилися «холодна війна» та «гонка озброєнь», потреба в ядерній зброї перестала бути актуальною, тому Україна у 1994 році підписала Будапештський меморандум та приєдналась до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Гарантом безпеки України, за умовами Будапештського меморандуму, виступили Сполучені Штати Америки, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Російська Федерація. А вже у березні 2014 року Російська Федерація порушила умови меморандуму та застосувала збройну агресію

щодо України. 16 березня відбувся незаконний референдум про приєднання Автономної Республіки Крим до Росії. Наступним кроком Росії було проведення незаконних референдумів та створення квазіреспублік - «Луганської Народної Республіки» та «Донецької Народної Республіки». Зазначені дії супроводжувались застосуванням зброї та призвели до того, що АР Крим, та частини Луганської та Донецької областей вийшли з-під конституційного контролю України, тобто прямим наслідком збройної агресії стало порушення суверенітету та територіальної цілісності нашої держави.

Об'єктом дослідження є права, свободи та законні інтереси соціально-вразливих категорій осіб в умовах збройного конфлікту та механізми їх захисту та відновлення.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти правового регулювання прав соціально-вразливих категорій осіб, а також норми чинного законодавства, та правозастосовна практика в умовах збройного конфлікту.

Джерельною базою є праці Р. Абі-Сааб, О. Буткевича, М. Гнатівського, І. Жаровської, Д. Ковалю, В. Нестеровича, В. Репецького, Ерін Муні, вітчизняне і міжнародне законодавство та судова практика.

Законодавчою базою дослідження є міжнародне законодавство, зокрема: Конвенція про захист прав і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права.

Вітчизняне законодавство: Конституція України, Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», Закон України «Про оборону України», Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»

У результаті збройного конфлікту перед українською державою постала низка проблем політичного, правового, економічного характеру.

Зокрема, у законодавстві України виявилися відсутні норми матеріального права, які б надавали кваліфікацію самого конфлікту та його наслідків як для населення, так і держави в цілому. Термін «сепаратизм» досі не знайшов свого закріплення у нормах кримінального права. Відсутність норм матеріального права породжує відсутність норм процесуального, що свідчить про неможливість відновити порушене право, бо саме право відсутнє. Така ситуація правової неврегульованості, незахищеності прав та свобод людини призводить до значного погіршення гуманітарної ситуації, при чому не тільки у локальних районах де відбувається збройне протистояння, а на території всієї держави.

Саме гуманітарні наслідки збройного конфлікту є найбільш відчутними, «зрозумілими» для людей, які постраждали від конфлікту.

Одним з таких гуманітарних наслідків є поява в Україні нової категорії осіб – внутрішньопереміщені особи (далі – ВПО) категорій відносяться ВПО (кількість ВПО - 1 мільйон 502 тисячі 19 осіб) [2] та громадяни, які проживають на лінії розмежування кількість, яких складає близько 200 тис. осіб [3]. Україна є правовою державою, яка, відповідно до ст. 3 Конституції України зобов'язана забезпечити дотримання та реалізацію прав і свобод людини [4]. Цей обов'язок стає особливо актуальним щодо захисту конституційних прав громадян які потерпають від збройного протистояння.

Таким чином, Україна повинна не допустити зменшення прав людини, а якщо відбулось порушення права, то відновити порушене право.

Наразі можна виділити наступні порушення прав та свобод людини внаслідок збройного конфлікту:

- порушення конвенційних основоположних прав людини (права на життя, права на безпечні умови життя, незаконне ув'язнення);
- порушення конституційних прав (права на вільне пересування; безпечні умови життя; права власності тощо)

Наприклад, однією із перших проблем, з якою зіштовхнулись громадяни, які вимушені жити на тимчасово окупованій території, це встановлення юридичних фактів: смерті, народження, одруження, розлучення тощо. Оскільки діяльність так званих влади органів, що діють на непідконтрольній території не визнається Україною, міжнародними органами, державами – перед громадянами постала задача встановити ці факти на підконтрольній території через звернення до відповідних органів, перш за все – судових органів. Слід зазначити, що вітчизняні судові органи, задля вирішення спірних ситуацій в умовах наявності правових пробілів, зреагували відповідно до принципу верховенства права і почали застосовувати практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Для проведення узагальнення з місцевих судів Донецької області надійшло 546 справ. З них про встановлення факту народження на території, яка тимчасово не контролюється органами державної влади - 263 справи, та про встановлення факту смерті особи на території, яка тимчасово не контролюється органами державної влади – 283 справи, відповідно [5].

Відповідно до закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» рішення є обов'язковим для виконання Україною відповідно до статті 46 Конвенції [6], тому українські суди повинні розглядати практику Європейського суду з прав людини як джерело права. ЄСПЛ наголосив, що першочерговим завданням щодо прав, передбачених Конвенцією, завжди має бути їх ефективна захищеність на території всіх Договірних Сторін, навіть якщо частина цієї території знаходиться під ефективним контролем іншої Договірної Сторони. Такий висновок ЄСПЛ слід розуміти в контексті сформульованого у Консультативному висновку Міжнародного суду (ООН) у справі Намібії так

званого «намібійського винятку», який є винятком із загального принципу щодо недійсності актів, у тому числі нормативних, які видані владою не визнаного на міжнародному рівні державного утворення [7].

Приведений виняток свідчить про те, що не всі документи видані нелегітимною адміністрацією можуть бути визнані недійсними. Недійсність дій не може бути застосована до таких життєвих обставин як: народження, смерть, реєстрація шлюбу, оскільки невизнання цих фактів порушує права осіб, які проживають на непідконтрольній території. Застосовуючи «намібійський виняток» у справі «Кіпр проти Туреччини», ЄСПЛ, зокрема, зазначив, що виходячи з інтересів мешканців, що проживають на окупованій території, треті держави та міжнародні організації, особливо суди, не можуть просто ігнорувати дії фактично існуючих на такій території органів влади. Протилежний висновок означав би цілковите нехтування всіма правами мешканців цієї території при будь-якому обговоренні їх у міжнародному контексті, а це становило б позбавлення їх найменшальних прав, що їм належать [7].

В 2016 р. були внесені зміни до Цивільного процесуального кодексу України в частині встановлення фактів народження та смерті на тимчасово непідконтрольній території. Зміни детально розкрили судовий механізм встановлення фактів смерті та народження на ТОТ.

Процес встановлення фактів народження та смерті, що сталися на тимчасово окупованій території відбувається в порядку окремого провадження. Судовий порядок вирішення зазначених справ є складним для осіб, які вимушені встановлювати ці факти. Перш за все необхідно надати докази, які підтверджують певний факт наприклад, у якості доказів встановлення факту смерті додаються фотографії поховання, могили, чеки на ритуальні послуги. Для осіб, які переживають втрату близької людини подібні дії є образливими. Крім того територіальна підсудність справ щодо встановлення факту смерті обмежується місцем проживання заявника, таким чином відбувається обмеження доступу до суду. Щодо встановлення факту народження можливо звернутись до будь-якого суду на території підконтрольній уряду України. Звідси впливає неоднаковість застосування норм процесуального права. При цьому громадяни повинні сплачувати судовий збір щодо встановлення юридичних фактів народження та смерті, що є для ВПО серйозними витратами та ще більше посилюють відчуття незахищеності громадянина з боку держави.

Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (статті 2) передбачається, що діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий

у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи [8].

Таким чином, законодавець формально нормативно закріпив, що акти які підтверджують факт смерті та народження є дійсними. Але законодавець не прописав, які саме документи, видані нелегітимними органами влади на тимчасово окупованих територіях, щодо встановлення факту народження чи смерті є дійсними. Чи можуть ними бути медичні довідки, свідоцтва про смерть, акти, що видані нелегітимними органами реєстрації актів громадянського стану? На наш погляд, доцільним було б конкретизувати перелік таких документів та їх реквізитів. Звичайно, є ризик того, що медична довідка виявиться підробленою, але в такому випадку є доцільним розробити зразки медичних довідок разом із міжнародними організаціями, які б застосовувались лише б для фактів народження та смерті. Таким чином, процедура встановлення фактів народження та смерті суттєво спростилась та відпала безальтернативна необхідність встановлення цих фактів в судовому порядку.

Наприклад, рішенням Красноармійського міськрайонного суду Донецької області від 24 березня 2016 року відмовлено у задоволенні заяви про встановлення факту народження на тимчасово окупованій території. Ухвалюючи рішення, суд першої інстанції виходив з того, заявником не було надано належних та допустимих доказів, на підставі яких можна було б встановити відповідний факт. Надані документи видані на тимчасово окупованій території, а тому не можуть вважатися належними та допустимими доказами, оскільки є недійсними та не створюють правових наслідків. Рішенням Апеляційного суду Донецької області від 25.04.2016 року вказане рішення з урахуванням практики ЄСПЛ було скасовано та ухвалено нове про задоволення вимог. (справа № 235/2136/16-ц) [5].

Найбільш складним питанням для осіб, які стали жертвами збройної агресії є питання притягнення до кримінальної відповідальності учасників (членів, організаторів, очільників) незаконних збройних формувань у наслідок діяльності яких відбулися порушення прав та свобод громадян. Громадяни зазнають матеріальні збитки, оскільки відбувається руйнація будинків, квартир внаслідок обстрілів, однак, одним з найстрашніших наслідків збройної агресії проти України є смерть багатьох наших громадян постає питання хто відповідь та понесе покарання за це.

Злочини, які скоюються внаслідок збройної агресії проти України кваліфікуються як теракт. Виходячи з диспозиції ч.1 ст. 258 Кримінального кодексу України, терористичний акт, тобто застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи

здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного [9], тобто ці дії не носять постійного характеру і провокують воєнний конфлікт. Виходячи з положень преамбули Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» констатується, що на Сході України застосовується збройна агресія Російською Федерацією проти України. За Законом України «Про оборону України» збройна агресія - застосування іншою державою або групою держав збройної сили проти України [10], тому злочини, які скоюються проти України неможливо кваліфікувати як терористичний акт.

Наразі у Кримінальному кодексі України відсутні норми, які регламентують:

– порушення права на життя. Так, частина 1 ст. 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проголошує: «Право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя інакше ніж на виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним у вчиненні злочину, за який закон передбачає таке покарання» [11]. У статті 6 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. право на життя визначається як невід'ємне право кожної людини, яке охороняється законом, і якого ніхто не може бути свавільно позбавлений [12]. Таким чином, Міжнародний Пакт розширив поняття права на життя в контексті неможливості позбавлення життя. Тобто ніхто не може бути позбавлений життя навіть від вироку (відміна смертної кари). Окрім смертної кари, частиною 2 ст. 2 Конвенції передбачено три інші допустимі випадки позбавлення життя: а) для захисту будь - якої особи від незаконного насильства; б) для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, яку законно тримають під вартою; с) при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання, але ці випадки позбавлення життя не буде порушенням права на життя тільки за умови, що воно стало результатом «абсолютно необхідного застосування сили» як при самообороні, так і при настанні обставин передбачених пунктами а, б, с частини 2 ст. 2 Конвенції. Зокрема, застосування сили має бути суворо пропорційним досягненню мети, безпеки для життя, що виникає в конкретній ситуації, та ризику,

пов'язаного з тим, що застосування сили може призвести до позбавлення життя [13]. Необхідно розрізняти поняття «позбавлення життя» та «порушення права на життя». Виходячи зі змісту Пакту, обов'язком держави є гарантування права на життя і неможливість позбавлення права на життя. Тобто держава повинна забезпечити умови, в яких кожна людина не повинна відчувати ризик позбавлення життя;

– у Кримінальному кодексі України відсутнє визначення «права на життя» та не передбачені санкції щодо порушення права на життя. Бойові дії через застосування зброї загрожують кожному громадянину, який проживає на ТОТ та на лінії розмежування. Таким чином, відбувається щоденний ризик порушення права на життя;

– порушення права на безпечні умови життя. Законодавство України не має визначення терміну «право на безпечні умови життя». Наприклад, Конституція Азербайджанської Республіки містить нормативно закріплене право на безпечні умови життя : «Кожен має право на безпечні умови життя. Забороняється робити замах на життя будь-якої особи, на його фізичне і духовне здоров'я, власність, житло, застосовувати щодо нього насильство, за винятком випадків, передбачених законом» [14]. В українському законодавстві «безпечні умови життя» надається в контексті Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення». Пропонуємо визначити «безпечні умови життя» як - умови, за яких можлива нормальна життєдіяльність людини. В цю категорію поняття необхідно включити здатність людини виконувати соціальні функції, вести трудову функцію. Визначити, що в «безпечні умови життя» входить забезпечення органами державної влади, органами внутрішніх справ правопорядку та збереження державного суверенітету України. Якщо відбувається порушення встановленого правопорядку та порушується державний суверенітет, то держава не здатна забезпечити безпечні умови життя і необхідно знайти відповідального за це порушення.

На нашу думку, факт вимушеного переселення осіб можливо вважати кримінальним злочином, оскільки особи покидають непідконтрольну територію через загрозу життю та здоров'я. Наприклад, у Грузії Кримінальний кодекс передбачає кримінальну відповідальність за переміщення, що дорівнює геноциду або злочинам проти людяності [15].

Вважаємо, необхідним доповнити Кримінальний кодекс України окремим розділом, який би визначав перелік злочинів проти громадян України, осіб без громадянства, іноземців, які є постраждалими під час збройної агресії проти України.

Однією із ключових проблем залишається питання незаконного функціонування органів правосуддя на ТОТ. Діяльність правоохоронних органів на території не підконтрольній уряду України є підґрунтям для збільшення злочинів щодо громадян, оскільки їхня діяльність

підпорядковується незаконним збройним формуванням. Ці органи виконують функції: «охорони громадського порядку», «здійснення досудового розслідування», «затримання осіб» - все це суперечить нормам права, бо діяльність так званих органів є незаконною.

Крім того продовжують функціонувати суди, діяльність яких є незаконною. Ці суди здійснюють судочинства з цивільного, кримінального права. Судочинство з кримінального права є особливо проблемним, оскільки суди виносять обвинувальні вироки, таким чином, відбувається ув'язнення осіб. Відповідно до ч. ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку [11]. Тобто, обвинувальні вироки щодо ув'язнення є незаконними та порушують права людини. Оскільки існують сумніви щодо того, чи дійсно людина скоїла злочин санкція, якого передбачає ув'язнення. Але взагалі затримання, ув'язнення осіб чи розслідування кримінальних злочинів окупаційними адміністраціями є не допустим, оскільки діяльність так званих органів є не легітимною та не визнаною ні Україною, ні міжнародним товариством. Галина Килимова, спеціаліст відділу моніторингу пенітенціарних установ Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради зазначає, що на непідконтрольних територіях залишилося 27 установ виконання покарань, в яких утримуються приблизно 12 тисяч 700 осіб [16].

Діяльність представників цих квазіорганів є злочинною, і всі дії, цих представників зазначених органів стосовно осіб є злочинними. Якщо відбувається затримання особи чи ув'язнення то за національним законодавством подібні дії можливо кваліфікувати за ст. 146 Кримінального кодексу України як незаконне позбавлення волі або викрадення людини [9]. Навіть якщо людина, що продовжує жити на території ТОТ, дійсно скоїла злочин, його розслідування повинні здійснити органи досудового слідства України.

Окрім питання незаконного ув'язнення існує проблема тримання під вартою та умов тримання в'язнів, оскільки на момент виходу з-під ефективного управління України цієї території, громадяни відбували покарання в місцях позбавлення волі, а ці установи залишились на території ТОТ. Україна ратифікувала Європейські пенітенціарні (в'язничні) правила, тому на державу покладений обов'язок їх дотримання, але Україна не може гарантувати їх виконання та дотримання через неможливість здійснення своїх функцій пенітенціарними органами. Доцільним було би, якщо Україна, за допомогою Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні, здійснювала моніторинг дотримання прав в'язнів, проводила виправлення і ресоціалізацію засуджених з залученням міжнародних експертів. Також можливим тоді би стало виявити кількість осіб, які позбавленні волі та

виявити в кого припиняється строк тримання в установах позбавлення волі та їхню подальшу долю.

Невирішеною залишається проблема встановлення процедури притягнення осіб винних у злочинах проти України до відповідальності. Як ми наголошували, існує колізія щодо кваліфікації злочинів. До прийняття Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» відбувалась антитерористична операція і злочини кваліфікувались як терористичний акт. Але необхідно розмежовувати терористичний акт його наслідки та наслідки застосування бойових прийомів проти людей, що мешкають на окупованій території. Тобто збройні дії проти людей необхідно кваліфікувати за Розділом XX Кримінального кодексу України злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку [9]. Також необхідно застосовувати положення Римського статуту міжнародного кримінального суду, оскільки незаконні збройні формування скоюють військові злочини відповідно до ст. 8 Статуту. Свідченням цього є застосування зброї по цивільним об'єктом, використання неповнолітніх у військових діях.

Правильна кваліфікація злочину є основою для початку проведення досудового розслідування. Необхідно заявити, про скошений злочин органам Національної поліції, яким чином зробити це особі, яка проживає на непідконтрольній території, якщо українські органи там не функціонують.

Можливим це є за допомогою Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні. Головним завданням місії ОБСЄ є звітування про ситуацію з дотримання прав людини та гуманітарної ситуації у зоні конфлікту на Донбасі. Таким чином, особа, яка стала жертвою злочину може звернутись до місії ОБСЄ і заявити про цей злочин. Місія ОБСЄ звітує про злочини правоохоронним органам України. За допомогою міжнародних організацій, наприклад Міжнародного Комітету Червоного Хреста, слідчі органи можуть робити огляд місця події під захистом цих організацій на окупованій території.

Однією із ключових умов проведення успішного досудового розслідування є докази, без доказової бази жодні слідчі дії не мають сенсу. В умовах постійного збройного конфлікту докази можуть зникнути, чи сліди на доказах можуть бути знищені. В тому полягає сутність невідкладних слідчих дій, аби попередити знищення доказової бази та швидкого розслідування злочинів. Діяльність правоохоронних органів є елементом правосуддя, тому їхня діяльність забезпечує та гарантує відновлення прав осіб, які стали жертвами злочину. Таким чином, громадяни України, які вимушені проживати на непідконтрольній території України, будуть відчувати присутність України, захист та піклування.

Складність цих злочинів полягає не лише в кваліфікації, а й з правильним застосуванням норм міжнародного гуманітарного права та норм міжнародного кримінального права.

Не вирішеним є питання хто є відповідачем в цих кримінальних справах. Громадяни, право власності яких втрачене чи пошкоджене внаслідок військового конфлікту подають позови до суду проти України. Процес цих справ є складним, оскільки спочатку громадянин заявляє до правоохоронних органів про злочин і кваліфікуються ці злочини як терористичний акт. Держава є гарантом дотримання прав людини та громадянина, тому суди повинні виносити рішення на користь громадян відповідно до принципу верховенства права. Україна, як держава, може подати відповідні позови про відшкодування з держави-агресора до міжнародного суду.

Але таким механізмом можуть скористуватись громадяни, будинки, яких зруйновані на лінії розмежування, а для осіб, які проживають на території ТОТ відбувається аналогічні проблеми та не розроблений правовий механізм відшкодування та надання компенсацій за зруйновані будинки. Як ми вже зазначали, забезпечити права цих осіб можливо за допомогою міжнародних органів, які будуть фіксувати злочин та будуть повідомляти органи на території України і міжнародні органи можуть забезпечити огляд місця події слідчими України та надати справу для подальшого розгляду та вирішення судом.

В обох випадках механізм доказування лежить на стороні, які постраждали, оскільки механізм передбачає:

- встановлення факту злочину;
- внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- проведення та завершення досудового розслідування;
- направлення обвинувального акту до суду;
- розгляд справи судом;
- винесення рішення судом;
- виконання судового рішення.

Головною проблемою залишається встановлення осіб, які винні в цих злочинах: Російська Федерація чи незаконні збройні формування. Виходячи з преамбули Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» : беручи до уваги, що Російська Федерація чинить злочин агресії проти України та здійснює тимчасову окупацію частини її території за допомогою збройних формувань Російської Федерації, що складаються з регулярних з'єднань і підрозділів, підпорядкованих Міністерству оборони Російської Федерації, підрозділів та спеціальних формувань, підпорядкованих іншим силовим відомствам Російської Федерації, їхніх радників, інструкторів та іррегулярних

незаконних збройних формувань, озброєних банд та груп найманців, створених, підпорядкованих, керованих та фінансованих Російською Федерацією, а також за допомогою окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи і структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та підконтрольні Російській Федерації самопроголошені органи, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України [8], то відповідати повинні як Російська Федерація так і незаконні збройні формування.

Також існує складність в визначені територіальної підсудності, оскільки серед представників незаконних збройних формувань можуть бути як громадяни України так і громадяни країни агресора. Тоді є необхідність в об'єднанні справ з громадянами України і розгляд цих справ буде відбуватись за місцем вчинення кримінального правопорушення.

Якщо спиратись на Закон України «Про оборону України», відповідно до якого збройною агресією проти України вважається будь-яка з таких дій, як: вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на територію України, а також окупація або анексія частини території України; блокада портів, узбережжя або повітряного простору, порушення комунікацій України збройними силами іншої держави або групи держав ; напад збройних сил іншої держави або групи держав на військові сухопутні, морські чи повітряні сили або цивільні морські чи повітряні флоти України ; засилання іншою державою або від її імені озброєних груп регулярних або нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України; застосування підрозділів збройних сил іншої держави або групи держав, які перебувають на території України відповідно до укладених з Україною міжнародних договорів, проти третьої держави або групи держав, інше порушення умов, передбачених такими договорами, або продовження перебування цих підрозділів на території України після припинення дії зазначених договорів [10] . Всі ці умови підходять для кваліфікації дій Росії, що дана держава здійснила військову агресію проти України.

Постановою Верховної Ради України від 27.01.2015 Російська Федерація визнана державою-агресором [17] після цього Україна розпочала звертатись з позовами до міжнародних судів проти Росії. Подібні дії є більш політичними аби здійснити тиск на Росію через світове суспільство з метою припинення агресії проти України. Україна подала до Міжнародного Суду ООН позов проти Росії щодо порушення Конвенції та фінансування тероризму, але досі тривають передсудові консультації, бо Росія спростовує доводи України. Також Україна подала позов проти Росії до Міжнародного кримінального суду, але Україна так і не ратифікувала Римський Статут, що є перешкодою для подальшого розгляду справи Міжнародним кримінальним судом.

Таким чином, в українському законодавстві ще існує багато колізій та пробілів щодо кваліфікації злочинів, які скоюються на непідконтрольній території уряду України території. Головними питаннями залишається забезпечення ефективного доступу до правосуддя особам, які живуть на непідконтрольній території.

Література

1. Міжнародне публічне право: підручник / [В. М. Репецький та ін.]; за ред. проф. В. М. Репецького; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, Ф-т міжнар. відносин. - 2-е вид., стер. - К.: Знання, 2012. - 437 с.
2. Слово і діло офіційний сайт: офіційний сайт [Електронний ресурс]: [Інтернет-портал]. – Електронні дані. [https://www.slovoidilo.ua]. – Режим доступу : https://www.slovoidilo.ua/2018/05/11/infografika/suspilstvo/dyn
3. Динаміка міграції в Україні: де живе найбільше переселенців (інфографіка) // Трибуна. 2018. – травень [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://tribuna.sumy.ua/news/dynamika-migratsiyi-v-ukrayini-de-zhyve-najbilshe-pereselentsiv-infografika
4. Конституція України [Текст]: прийнята на п'ятій сесії ВРУ 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1996. - № 30. - Ст.141.
5. Слов'янський міській районний суд Донецької області : офіційний сайт [Електронний ресурс]: – Режим доступу: https://sl.dn.court.gov.ua/sud0544/pres-centr/news/362648
6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 30, ст.260
7. Рішення від 20.07.2017 № 242/2988/17 Селидівський міський суд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://verdictum.ligazakon.net/document/67830165
8. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 10, ст.54
9. Кримінальний кодекс України станом на 06.10.2018 / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 9, ст.106
10. Про оборону України: Закон України від 08.07.2018 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 9, ст.106
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]: - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
12. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]: - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043
13. Юридичний сектор ГУ ДСНС України у Полтавській області: Практика Європейського суду з прав людини щодо застосування статті 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на життя)[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://poltava.dns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/8954.html

14. Конституція Азербайджанської Республіки від 12 листопада 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.taxess.gov.az/modul.php?name=qanun&cat=1&page=2>
15. Ерін Муні. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/-/16808c49b3>
16. Як Україні не забути своїх в'язнів в окупації: Тиждень.ua офіційний сайт: офіційний сайт [Електронний ресурс]: [Інтернет-портал]. – Електронні дані. [https://tyzhden.ua]. – Режим доступу: <https://tyzhden.ua/Society/202492> (дата звернення 19.10.2018) – Назва з екрана
17. Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором: Постанова від 27.01.2015 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 10, ст.68

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ІНОЗЕМНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Івчук Ю.Ю., Івчук К.І.

Реформа децентралізації в Україні передбачає наділення органів місцевого самоврядування значною частиною повноважень щодо використання коштів місцевих бюджетів, управління майном громади тощо, що обумовлює необхідність застосування механізмів контролю з боку держави та громадськості над діяльністю зазначених органів. Однак велика кількість скарг та позовів щодо неналежного виконання та зловживання органами місцевого самоврядування своїми повноваженнями ставить під сумнів ефективність здійснення контрольних функцій органами державної влади та суспільством.

Сфера контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування була предметом наукових досліджень таких правників, як: В.М. Гарашук, Т.О. Коломєць, А.Онупрієнко, О.А. Смоляр, В.С. Шестак, О.Ф. Андрійко, А.С. Крупник та ін.

Цілями наукового дослідження є висвітлення зарубіжного досвіду врегулювання механізму здійснення контролю за органами місцевого самоврядування, а також аналіз та встановлення проблемних питань дієвої реалізації такого контролю в Україні.

Контроль є багатоаспектним соціальним явищем, оскільки щодня застосовується у всіх сферах суспільного життя. Французьке *controle* утворилося від латинського префіксу *contra*, що означає *проти*, і слова *role*, яке означає виконання якоїсь дії. На думку В.М. Гарашука під контролем варто розуміти «... перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь»[3]. О.Ф. Андрійко наголошує на багатовекторності, комплексності контролю, при цьому визначаючи його як «об'єктивну функціональну діяльність, яка здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності» [1]. Беззаперечно можна зробити висновок про те, що сутність контролю полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їхньою діяльністю – виявлення

відхилень від установлених норм, правил, вимог чи завдань їхнього виконання [3].

Контроль у сфері місцевого самоврядування можна визначити як діяльність суб'єктів контрольної діяльності (органи державної влади, громадяни), яким законом надано право реалізовувати контрольні-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з метою перевірки виконання такими органами покладених на них завдань та функцій, а також дотримання інтересів жителів відповідної громади. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися як спеціально уповноваженими на те органами, так і громадськістю. Відповідно можна виділити державний та громадський контроль.

О.А. Смоляр пропонує наступну класифікацію контролю у сфері місцевого самоврядування:

1) за суб'єктами, які його здійснюють (контроль з боку органів державної влади, з боку громадських формувань, громадян);

2) за підконтрольними об'єктами (контроль за органами місцевого самоврядування, за посадовими особами);

3) за рівнем контролю (відомчий, міжвідомчий, надвідомчий/позавідомчий);

4) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів тощо);

5) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний);

6) за рівнем спеціалізації (загальний і спеціальний) [20].

На сьогоднішній день низка міжнародних документів закріплює стандарти та рекомендації щодо забезпечення безперервного контролю за органами місцевого самоврядування. Зокрема, Біла книга європейського врядування закріплює можливість участі громадськості у здійсненні контролю над органами локального рівня. Окрім цього, у розділі II даного документу висвітлені основні принципи діяльності таких органів, серед яких зокрема: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість [2].

Згідно зі ст.8 Європейської хартії місцевого самоврядування адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Такий нагляд за органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [23].

Окремо варто звернути увагу на Рекомендацію Конгресу місцевих та регіональних рад Ради Європи № 61, яка закріпила ідею створення офісів омбудсменів для здійснення контролю на національному, муніципальному

та регіональному рівнях, та покращення функціонування влади, шляхом використання відповідних юридичних та фінансових інструментів [19].

На думку В.С. Шестака під поняттям державного контролю варто розуміти самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, котра спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення її відповідності/невідповідності тим правомірним оцінним критеріям, котрі передбачають застосування адекватних отриманому результатів заходів реагування в унормованому порядку [21]. Т.В. Маматова наводить трьохкомпонентне визначення державного контролю:

1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);

2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;

3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [11].

Варто погодитися з автором щодо складності явища державного контролю, його багатоаспектності. Визначення державного контролю як комплексного явища носить не тільки теоретичне, а й важливе практичне значення, оскільки допомагає встановити ті основні напрямки діяльності, якими повинні керуватися органи державної влади у межах реалізації контрольних повноважень.

В іноземних країнах державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування законодавчо регламентований та, загалом, здійснюється представниками виконавчої гілки влади. Зокрема, у Великобританії, Японії, Франції, Італії контроль здійснює уряд як центральний орган держави через свої міністерства. Наприклад, у Японії профільним органом, що здійснює контрольні функції є Міністерство у справах місцевого самоврядування, яке було утворено після реформи децентралізації у 2000 році. Уряд координує через дане Міністерство існуючі у державі органи місцевого самоврядування - префектури на вищому рівні та муніципалітети на рівні містечок, сіл та селищ. Зовсім інший механізм контролю передбачений законодавством федеративних держав. Так, у Німеччині правовою основою існування органів місцевого самоврядування є законодавство федеральних земель, а контроль за їх діяльністю здійснюється відповідними федеральними органами.

Цікавим є досвід впровадження європейськими країнами інституту омбудсмена – незалежного представника, який здійснює контроль за

виконанням органами місцевого самоврядування своєї діяльності та забезпечує дотримання прав і свобод людей, які проживають в межах території, на яку поширюється дія рішень муніципального органу.

Шведське слово «ombudsman» в споконвічному значенні розуміється як представник інтересів, перекладач. Воно використовується як загальний термін для позначення організаційно-правового інституту, що має в багатьох країнах свої назви: у Великобританії – Парламентський уповноважений (комісар); в Італії – громадський захисник, в Іспанії, Панамі – народний захисник, в Індії – локайюктами, в Португалії – проведор юстиції, в Сенегалі – посередник республіки, в США – громадський адвокат або поморник громадян і т. д. Всього в даний час більше ніж у 90 країнах існує близько 150 різних органів і структур, що виконують функції омбудсмена [5].

Омбудсмен в Ісландії у кожній справі, де, на його думку, допущено порушення прав і свобод людини, рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, надає поради і рекомендації вищезазначеним органам щодо виправлення чи удосконалення ними своїх рішень. Подібні функції здійснюють омбудсмени Норвегії, Румунії, Словенії, а також Provedor de Justia Португалії, Республіки Молдова. Регіональні, загальнодержавні, місцеві - такі назви дуже часто зустрічаються в законодавстві зарубіжних держав, яке визначає засади існування цього інституту. Для більшості держав характерним є існування цілої мережі омбудсменів, серед яких загальнодержавний, регіональні чи місцеві омбудсмени. Так, наприклад, регіональні омбудсмени діють у Великобританії, Республіці Франції, Федеративній Республіці Німеччини, США, Швейцарії, Італійській Республіці. Вони відрізняються правовим статусом, що є цілком логічним, враховуючи правові традиції, менталітет та інші чинники. У Великобританії регіональні омбудсмени діють на рівні Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії, при цьому перші два відіграють роль колегіальних омбудсменівських служб, тісно пов'язаних (у т. ч. організаційно) з парламентським омбудсменом, який, у свою чергу, є членом комісії з місцевого управління Англії та Уельсу [7].

На жаль, в Україні не існує профільного органу, який би координував діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Натомість, контрольно-наглядовими повноваженнями наділена достатня кількість органів як виконавчої, так і законодавчої гілок влади. Зокрема, Верховна Рада України призначає позачергові місцеві вибори. Такі повноваження парламенту навряд чи можна визнати контрольними в контексті класичного розуміння сутності контролю як діяльності, що здійснюється з метою перевірки виконання поставлених завдань, прийнятих рішень тощо, однак, безумовно, від прийняття рішення Верховної Ради залежить реалізація функцій органів місцевого самоврядування. Парламентський контроль за

органами місцевого самоврядування реалізується також через право народного депутата на звернення із депутатським запитом на сесії Верховної Ради до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, та право бути присутнім при розгляді органами місцевого самоврядування питань, зазначених у запиті.

Комітети Верховної Ради наділені повноваженнями щодо аналізу практики застосування законодавства у діяльності органів місцевого самоврядування. Відповідно до частини першої ст.24 ЗУ «Про комітети Верховної Ради України» за наслідками такого аналізу комітет вносить державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконного нормативно-правового акту. У таких рекомендаціях зазначаються:

- 1) положення законодавчих актів України, які були порушені або неналежно виконані відповідним органом чи посадовою, службовою особою, із зазначенням фактів, які це підтверджують;
- 2) сформульована позитивна чи негативна оцінка роботи державного органу, органу місцевого самоврядування чи посадової, службової особи;
- 3) заходи, які необхідно здійснити для усунення виявлених комітетом порушень законодавчих актів, пропозиції щодо притягнення винних осіб до відповідальності за зазначені порушення [17].

Органи місцевого самоврядування повинні повідомляти комітети про результати розгляду рекомендацій та відповідні вжиті заходи.

Значною є роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у реалізації контрольних функцій над органами місцевого самоврядування в контексті захисту прав і свобод людини. Відповідно до ст. 13 ЗУ «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» омбудсмен має право:

- 1) невідкладного прийому керівниками органів місцевого самоврядування;
- 2) безперешкодно відвідувати органи місцевого самоврядування;
- 3) ознайомлюватися з документами, у тому числі з тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, отримувати копії таких документів в органах місцевого самоврядування;
- 4) вимагати від посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків [18].

За 2017 рік до Уповноваженого з прав людини на органи місцевого самоврядування було подано 3612 скарг, що становить 12, 3% від загальної кількості повідомлень про порушення прав. Даний показник є дуже високим

порівняно з минулими роками (у 2013 р. – 1324 заяви, у 2014 р. – 880 заяв, 2015 р. – 1326 заяв). При цьому до органів місцевого самоврядування було направлено 2393 акти реагування Уповноваженого, з яких лише 4 подання про усунення порушень прав людини [22].

Згідно зі ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Центральне місце серед таких органів займає Кабінет Міністрів України, який є органом виконавчої влади загальної компетенції, що забезпечує здійснення контролю за органами місцевого самоврядування при здійсненні ними делегованих повноважень органів виконавчої влади. На думку А. Онупрієнко контроль за делегованими повноваженнями означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності, а також скасовувати при необхідності такі рішення чи припиняти їх дію [13].

У сфері фінансового контролю свої повноваження реалізують Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба, Рахункова палата тощо.

Відсутність профільного органу, який би міг координувати діяльність органів місцевого самоврядування, на нашу думку, є недоліком системи публічного врядування в Україні. Звичайно, розосередженість контрольно-наглядових повноважень щодо органів місцевого самоврядування серед державних органів різних гілок влади зумовлюється правовим статусом та особливостями взаємодії таких органів з місцевим самоврядуванням. Проте наявність повноважень у багатьох органів державної влади не завжди свідчить про ефективність їх контрольного впливу на органи місцевого самоврядування. Безумовно, створення спеціально уповноваженого органу з питань діяльності місцевого самоврядування не повинно будувати підґрунтя для розвитку централізації влади в Україні, а навпаки сприяти розвитку горизонтальних відносин співпраці між центром та місцевою владою. Вузька компетенція такого органу повинна сприяти ефективному нагляду за органами місцевого самоврядування та більш продуктивній взаємодії з такими органами, враховуючи потреби останніх.

Сьогодні, у зв'язку із проведенням децентралізації в Україні передбачається реформування системи місцевої виконавчої влади, яке у свою чергу дозволить створити розгалужену мережу представників виконавчої влади – префектів.

Інститут префектів буде введений після набрання чинності законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)». Виконавча влада в районах і областях, у Києві та

Севастополі буде здійснюватися префектами. Префектура замінить собою місцеві державні адміністрації. Спеціального законодавства щодо регулювання діяльності префектів сьогодні в Україні немає, проте існує проект закону «Про префектів» від 16.11.2015 року. Процедура призначення префектів буде аналогічною призначенню голів державних адміністрацій, однак позитивною умовою буде проведення конкурсу на посаду державного службовця. Конкурс на посаду є важливою складовою відбору професійного кандидата, в той час як закріплення за префектом статусу державного службовця та проведення постійних ротацій свідчить про політичну неупередженість та зменшення впливу корупційних чинників на особу.

Відповідно до положень законопроекту №2217а префект: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечує виконання державних програм; 4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, а також загрози або виникнення надзвичайної ситуації відповідного рівня [16].

Також префект зможе призупиняти дію рішення органу місцевого самоврядування у випадку невідповідності даного акту законодавству України, після чого звертається до суду. Окрім цього, він буде наділений правом щодо невідкладного інформування Президента України про акти місцевого самоврядування, які загрожують територіальній цілісності та незалежності держави.

По суті, префектура є запозиченою Україною з досвіду європейських держав, зокрема Польщі. Запроваджений там інститут воеводств передбачає здійснення контрольних повноважень щодо гмін та повітів. Воеводства представляють уряд на місцях та беруть участь у реалізаціях державних програм на місцевому рівні. Окрім цього, безпосередньо воевода наділений повноваженнями щодо скасування акту органу місцевого самоврядування без подальшого звернення до суду.

Зasadничою вимогою громадянського суспільства є право громадян брати участь в управлінні державними справами, яка реалізується через можливість здійснення контролю за органами публічної влади. Громадський контроль є необхідним інструментом у запобіганні зловживанням з боку органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

В Енциклопедичному словнику з державного управління зазначається, що «громадський контроль – це один із видів соціального контролю за

діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється самими громадянами та їх об'єднаннями, є важливою формою реалізації демократії й способом залучення населення до управління суспільством і державою» [3].

А. Крупник вважає, що громадський контроль є громадською оцінкою ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [8].

Загалом *громадський контроль за органами місцевого самоврядування* можна визначити як наглядову діяльність інститутів громадянського суспільства та громадськості загалом, що здійснюється з метою перевірки належного виконання органами місцевого самоврядування їхніх функцій та завдань, завчасного виявлення та попередження порушень такими органами своїх повноважень, а також інтересів жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Європейський вектор розвитку України вимагає запровадження демократичних форм участі суспільства у діяльності місцевого самоврядування. При цьому врахування досвіду європейських країн дозволить пришвидшити процес демократизації публічного врядування на місцях.

У Польщі громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у більшості випадків наглядовими організаціями. Окрім цього польським законодавством передбачається право громадян на активну співпрацю з органами місцевого самоврядування, можливість участі у прийнятті рішень тощо. Зокрема, відповідно до положень закону Про доступ публічної інформації право до публічної інформації включає доступ до офіційних документів; доступ до засідань колегіальних органів публічної влади, утворених загальними виборами [25]. Закон Про місцеве самоврядування передбачає консультування з мешканцями самоврядування:

1) з питань зміни кордонів міста, про зміни в межах муніципальних або міських меж;

2) з питань, що мають важливе значення для муніципалітету.

Правила і процедура проведення консультацій з жителями муніципалітету визначається рішенням муніципальної ради. Окрім цього, в положеннях даного закону закріплюється принцип відкритості органів місцевого самоврядування, відповідно до якого громадяни мають право на отримання інформації, доступ до муніципальних засідань ради та засідань його комітетів, доступ до муніципальних документів, в тому числі протоколів засідань муніципальних органів і комітетів муніципалітету. Встановлюється також обов'язок мера інформувати мешканців гміни про проект бюджету,

напрямки суспільної і економічної політики та використання бюджетних коштів. Закон захищає власність територіальних громад, встановлюючи обмеження при вирішенні питань користування комунальною власністю, зокрема, муніципальна рада не може обмежувати існуючі права сільських рад в користуванні майном без згоди сільських зборів [26].

У Грузії діє достатньо розгалужена система гарантій та способів участі громадськості у здійсненні контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до Розділу IV Кодексу місцевого самоврядування Грузії формами участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування є: 1) Загальні збори населення або Генеральна асамблея; 2) подання петицій; 3) Рада громадянських радників; 4) участь у засіданнях муніципалітету Сакребуло та сесій її комісії; 5) слухання звітів про роботу, проведену Гамгебелі/мером муніципалітету та членом муніципалітету Сакребуло. Перелік даних форм участі не є вичерпним, оскільки муніципалітет за відповідним адміністративно-правовим актом може визначати інші форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, які не суперечать законодавству Грузії. Рада громадянських радників складається з представників комерційних юридичних осіб, місцевого населення та представників неурядових організацій. Саме цій Раді Мер або місцева рада подають проект місцевого бюджету, документи, що стосуються територіального планування муніципалітету, пропозиції щодо надання імен географічним об'єктам муніципалітету, інфраструктурні проекти тощо [12].

Цікавим у питанні участі громадськості у здійсненні місцевого самоврядування є досвід Естонії. Зокрема, законом Про місцеве самоврядування встановлюється право громадян звернення до сільського чи міського уряду з проханням внесення поправок або скасування закону, прийнятого сільською або міською владою у випадку, якщо такий закон обмежує права заявника [9].

У Фінляндії вплив з боку мешканців муніципалітету на діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом надання інформації про муніципальні справи, шляхом висловлення власної думки мешканцями, проведення консультацій з населенням тощо [10]. Окрім цього, у законодавстві регламентовано загальне право мешканців на доступ до офіційних документів, право участі в пленарних засіданнях парламенту, засідань муніципальних рад тощо.

За останні роки українське суспільство переосмислило свою роль у розвитку держави. Інститут громадянського суспільства вже не здається абстрактною теоретичною конструкцією, а його основні принципи починають активно впроваджуватись та діяти в Україні.

Законодавчого закріплення поняття громадського контролю в Україні поки що немає. Однак у внесеному до Верховної Ради України у 2014 році

проекті закону «Про громадський контроль» (№ 4697) громадський контроль визначається як діяльність суб'єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам. При цьому одним із об'єктів такого контролю авторами проекту визначено і органи місцевого самоврядування. Даний проект закону передбачає перелік форм участі громадськості у процесі реалізації контрольної діяльності, серед яких, зокрема:

а) громадський моніторинг, тобто безперервний регламентований нагляд суб'єктами громадського контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю суспільним інтересам;

б) громадські слухання, тобто участь суб'єктів громадського контролю в процесі прийняття рішень об'єктами громадського контролю шляхом проведення зібрань для публічного обговорення проектів рішень на предмет їх відповідності діючому законодавству та суспільним інтересам;

в) громадська експертиза, тобто проведення досліджень, аналізу та оцінки документів та матеріалів стосовно діяльності об'єктів громадського контролю з метою визначення ефективності такої діяльності та її відповідності діючому законодавству та суспільним інтересам;

г) громадська перевірка, яка полягає у сукупності дій суб'єктів громадського контролю зі збору інформації, встановленню фактів та обставин діяльності об'єктів громадського контролю в цілях визначення її відповідності діючому законодавству та суспільним інтересам;

г) громадське розслідування, що здійснюється в цілях забезпечення підзвітності функціонування таких об'єктів, інформування громадськості про причини та обставини порушення суспільних інтересів, законних прав фізичних та юридичних осіб, вироблення рекомендацій щодо ліквідації наслідків таких порушень, їх недопущенню, притягнення винних до відповідальності;

д) заслуховування звітів про результати роботи, що полягає в публічному обговоренні результатів діяльності об'єктів громадського контролю під час їх спільних зустрічей з суб'єктами громадського контролю та експертним середовищем [14].

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає такі форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування як:

1) *загальні збори* - зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення;

2) *місцеві ініціативи* - ініціювання розгляду у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;

3) *громадські слухання* - збори посадових осіб органів місцевого самоврядування та громадян, на яких останні мають змогу висловити своє

бачення відповідної проблеми, висловити занепокоєння стосовно певної ситуації тощо.

Відповідно до ст. 8 ЗУ «Про місцеве самоврядування» загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Тобто, фактично, законодавець питання стосовно процедури проведення залишає на врегулювання місцевих органів. З одного боку, це є необхідним для ефективності врегулювання такої процедури, враховуючи особливості конкретного населеного пункту. Негативною стороною є загроза зловживання органами місцевого самоврядування таким повноваженням шляхом регламентації у локальному акті ускладненої процедури проведення загальних зборів громадян. Підставою такого зловживання може бути побоювання посадових осіб таких органів щодо втрати власного впливу на прийняття рішень місцевого значення. Активна участь жителів громади шляхом проведення загальних зборів не повинна розцінюватись органами місцевого самоврядування як загроза нівелювання їхнього авторитету у процесі прийняття рішень, оскільки залучення громадян до обговорення питань місцевого значення справить лише позитивний вплив на оцінку діяльності таких органів у суспільстві.

На локальному рівні регулюються також і порядок проведення місцевих ініціатив та громадських слухань. Відповідно до ч. 2 ст. 9 ЗУ «Про місцеве самоврядування», порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради може визначатися представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [15]. Аналогічне положення закріплено і щодо порядку організації громадських слухань. Як зазначалося раніше, залишається актуальним ризик зловживань з боку органів місцевого самоврядування, оскільки для ініціювання проведення громадських слухань та подання місцевої ініціативи у більшості міст встановлений високий кількісний показник підписів. Наприклад, щоб подати місцеву ініціативу на розгляд Львівської міської ради необхідно зібрати 10 000 підписів. Натомість, для подання такої ж ініціативи на розгляд Ужгородської міської ради достатньо 50 підписантів [6].

Законом громадянам гарантується право на вільне отримання інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, вільний доступ до всіх засідань таких органів, можливість звертатися до органів влади з електронними петиціями тощо. Положення чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації» повністю відповідають європейським стандартам. Відповідно до міжнародного рейтингу забезпечення права на інформацію, розробленого міжнародними організаціями Access Info Europe

та Centre for Law and Democracy, наш Закон посідає 8 місце серед 89 країн світу [4]. Однак успішне практичне втілення його положень зазнає перешкод, зумовлених низьким рівнем обізнаності населення, недоброчесністю посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Зокрема, у 2017 у ході всеукраїнського моніторингу відкритості державних органів та органів місцевого самоврядування в рамках Платформи «Омбудсман+» перевірялися відповідність офіційних документів органів влади Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також оприлюднення необхідної інформації на веб-сайтах і якість роботи з інформаційними запитами громадян. За результатами моніторингу було встановлено, що на рівні обласних рад лише Тернопільська обласна рада отримала середню оцінку в якості забезпечення доступу до інформації. Натомість серед міських рад лише Херсонська рада отримала високий результат за рівень доступу [24]. Роком раніше Українським незалежним центром політичних досліджень в рамках дослідження «Індекс демократичності міст» був складений звіт, у якому викладені висновки щодо якості нормативного регулювання основних механізмів участі громадян в управлінні місцевими справами. Зокрема, у ході дослідження були встановлені такі недоліки:

1) тільки у 29 міських радах з 48 передбачена норма про оприлюднення всіх проектів рішень сесії ради за 20 робочих днів до їх розгляду. Така ж вимога щодо роботи виконавчого комітету зафіксована тільки у регламентах 22 міст. Тільки у 19 міських радах передбачено оприлюднення висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій;

2) у 24 міських радах на нормативному рівні обмежено безперешкодний доступ громадян на пленарні засідання. Щодо роботи виконавчих комітетів, то тільки 18 міст зафіксували у своїх регламентах право громадян на вільний доступ до засідань виконкому;

3) практику оприлюднення інформації про відвідування депутатами пленарних засідань міських рад запровадили тільки 13 міських рад. Такі ж норми щодо роботи депутатів у постійних депутатських комісіях визначено тільки у трьох положеннях про постійні депутатські комісії;

4) тільки у 11 містах з 48 визначено детальні процедури щодо ініціювання, внесення та розгляду місцевих ініціатив; тільки у 9 містах деталізовано процедуру проведення загальних зборів громадян за місцем проживання;

5) тільки у 20 містах передбачено, що розгляд місцевих ініціатив відбувається на черговому засіданні місцевої ради. У решті міст або не визначені, або встановлені неприйнятні умови. Розгляд електронних петицій, які набрали необхідну кількість підписів, на засіданні ради передбачено тільки у 24 містах [6].

Для здійснення ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні науково та практично обґрунтованим було б

перейняти прогресивний досвід іноземних держав у врегулюванні механізму реалізації державного та громадського контролю, який може бути цінним в контексті євроінтеграції України та зміцнення глобалізаційних процесів у світі загалом:

- виходячи із зарубіжної практики реалізації державного контролю за муніципальними органами, можна зробити висновок про зосередження контрольних повноважень переважно у виконавчій гілці влади, зокрема у профільних органів з питань місцевого самоврядування. Визначальною у здійсненні контрольних функцій є і роль омбудсмена – незалежного представника, який здійснює контроль за виконанням органами місцевого самоврядування своєї діяльності та забезпечує дотримання прав і свобод людей відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Ефективний контроль забезпечується мережею омбудсменів на різних територіальних рівнях. У зв'язку з чим, на нашу думку, було б доцільним створити в Україні спеціально уповноважений орган з питань місцевого самоврядування, який би забезпечив не тільки здійснення належного контролю за органами місцевого самоврядування, а й у силу своєї вузької компетенції зміг би сприяти діяльності таких органів, враховуючи особливості функціонування останніх. У зв'язку із великою кількістю скарг на органи місцевого самоврядування, поданих до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, вважаємо за необхідне запровадити мережу місцевих омбудсменів, що у свою чергу дозволить розвантажити діяльність Уповноваженого та сприятиме більш швидкому реагуванню на порушення прав людини з боку муніципальних органів;

- громадський контроль за органами місцевого самоврядування у зарубіжних країнах реалізується як звичайними громадянами, так і спеціально створеними громадськими об'єднаннями. Законодавством іноземних держав передбачається низка гарантованих прав громадян, серед яких право на доступ до офіційних документів, висловлення власної думки, отримання інформації щодо ведення муніципальних справ, проведення консультацій тощо. При цьому, закріплення цих прав не зводиться до декларативного проголошення їх існування, тому що як на рівні закону, так і на рівні локального врегулювання встановлені чіткі процедури та способи їх забезпечення. Недоліком вітчизняного механізму реалізації громадського контролю, на нашу думку, є нечітка регламентація процедури реалізації форм участі громадськості у діяльності місцевого самоврядування. Таку ситуацію могло б виправити скоріше прийняття спеціального закону, який би встановлював стандарти проведення громадського контролю на місцях, а також гарантії у випадках зловживання муніципальними органами своїми повноваженнями.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень з цього питання є детальний аналіз стану контрольно-наглядової діяльності за органами місцевого самоврядування в Україні, а також вироблення пропозицій щодо удосконалення рівня відкритості місцевої влади та її підзвітності жителям територіальних громад.

Література

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: Наукова думка, 2004.
2. European Governance A White Paper [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm.
1. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / Гаращук В. М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп. / О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов, Ю. В. Опалько [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. – К. : НІСД, 2012. – 72 с.
4. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : [учебное пособие]. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – 128 с.
5. Індекс демократичності міст / Український незалежний центр політичних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/0B8u_pYlkoApyV1NfMnZuaXpUak0/view.
6. Коломоєць Т.О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.stationline.org.ua/pravo/76/12542-zarubizhnij-dosvid-kontrolyu-za-diyalnistyu-organiv-miscevogosamovryaduvannya-yak-sub-yektiv-administrativnogo-prava-ta-osnovni-napryamki-jogo-zapozichennya-vukra%D1%97ni.htm>.
7. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення // Зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. 2007. Вип. № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
8. Local Government Organisation Act [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502012017004/consolide>.
9. Local Government Act (365/1995; amendments up to 325/2012 included) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf>.
10. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23–26.

11. ORGANIC LAW OF GEORGIA LOCAL SELF-GOVERNMENT CODE [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf>.
12. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fmd.kh.ua/articles/deleguvannya-derzhavnih-povnovazhen-organam-mistseвого-samovryaduvannya-problemni-pitannya.html>.
13. Проект закону «Про громадський контроль» від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101.
14. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
15. Проект закону «Про префектів» від 16.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf>
16. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.
17. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
18. Recommendation 61 (1999)1 on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://rm.coe.int/1680719b20>.
19. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oaji.net/articles/2016/3229-1459861209.pdf>.
20. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / Шестак В. С. – Х. : Основа, 2003. – 208 с.
21. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2018-1.pdf>.
22. Європейська хартія місцевого самоврядування, Стаття 8 [Електронне джерело] – Режим доступу до ресурсу: <https://rm.coe.int/168007a088>.
23. Як забезпечується доступ до публічної інформації в Україні? (результати моніторингу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cedem.org.ua/news/vseukrayinskyj-monitoryng-vidkrytosti-vlady-oprylyudneno-rezultaty/>.
24. Ustawa z dnia 6 wrzeźnia 2001 r.o dostępie do informacji publicznej [Електронний ресурс]. – Режим доступу до електронного ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011121198>.
25. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorzádzie terytorialnym [Електронний ресурс]. – URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.

ЧИННИКИ РОЗВИТКУ Е-УРЯДУВАННЯ: ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРАКТИКИ

Капліна Г.А.

Сучасне сьогоднішнє поставило реформу публічного управління та децентралізації на перший план серед загальних завдань країни. В умовах військового конфлікту на Сході, анексії Криму та економічних негаразд держава Україна та її органи управління повинні довести свою спроможність керувати ситуацією, сприяти розвитку громад та підвищенню рівня життя громадян. І це є складним та тривалим процесом, пов'язаним з тим, що система управління в Україні тільки зараз поступово набуває справді демократичних рис. В цілому ефективність діяльності органів державної влади дуже низька, і, головне, не забезпечується належна комунікація з населенням, бізнесом. Однак спостерігаються позитивні тенденції взаємодії та запозичення досвіду розвинутих європейських країн в сфері організації управління, надання публічних послуг та використання інформаційних технологій, що в умовах глобалізації є неминучим наслідком. Тому сама концепція публічного управління змінюється з метою адаптації до сучасних темпів розвитку громадянського та інформаційного суспільства.

На тлі стрімкого розвитку інформаційних технологій питання імплементації успішних практик електронного урядування в Україні в цілому та окремих її регіонах на сьогоднішній день набуває нового значення. Багато країн світу спрямовують всі свої зусилля на те, щоб адаптувати державне управління до умов сучасного інформаційного суспільства. Така адаптація передбачає імплементацію практик електронного урядування до системи власного державного управління з використанням досвіду інших держав, і покликана підвищити якість державно-управлінських послуг і стати новою формою взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з суспільством. Це дозволить державі скоригувати адміністративні процеси в необхідному напрямку, краще розуміти потреби суспільства, підвищити рівень довіри до державної влади та удосконалити механізми державного управління, і, як результат, забезпечити повною мірою конституційні права та свободи громадян.

Сьогодні одним із центральних питань реформи з децентралізації та розвитку електронного урядування є розвиток електронної демократії. Суть

е-демократії полягає в застосуванні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для широкого залучення громадян у громадсько-політичне життя.

Постановка питання щодо поняття «електронна демократія», «електронне урядування» не є чимось новим, проте в нашій державі навіть серед урядовців існують суперечки щодо його сутності та змісту, не говорячи вже про пересічних громадян, які мають дуже низький рівень комп'ютерної грамотності або зовсім не володіють жодними навичками роботи з персональним комп'ютером. Перш за все це пов'язано із тим, що в нашій державі дуже низький рівень розвитку інформаційно-комунікативних технологій та низький індекс мережевої готовності, що є однією з причин повільного розвитку електронного урядування.

За розробленим Міжнародним союзом електров'язку індексом розвитку інформаційно-комунікативних технологій, який характеризує досягнення країн світу з точки зору розвитку інформаційно-комунікативних технологій, у 2017 році Україна посіла 79 місце (зі 176 країн) [1].

За підсумками 2017 р. за розробленим Всесвітнім економічним форумом індексом мережевої готовності, який характеризує рівень розвитку ІКТ у країнах світу, Україна посіла 71-ше місце (зі 143-х країн). Індекс мережевої готовності визначається за 53 критеріями, об'єднаними в три групи (наявність умов для розвитку ІКТ; готовність громадян, ділових кіл та органів державної влади до використання інформаційних технологій; рівень використання ІКТ у суспільному, комерційному та державному секторах) [2].

Згідно з дослідженням ООН United Nations E-government Survey 2016 щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index (EGDI)) Україна посіла 62 місце серед 193 країн. За останні два роки за індексом EGDI Україна піднялась на 25 сходинок. Усі країни, які брали участь у дослідженні сортувалися в рейтингу на основі індексу оцінок за трьома категоріями: 1) ступінь охоплення та якість інтернет-послуг; 2) рівень розвитку ІКТ-інфраструктури; 3) людський капітал [3]. Це свідчить про наявність позитивної динаміки, проте очевидними є і значне відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування та нагальна потреба у проведенні комплексних і дієвих реформ у цій сфері.

Треба розуміти, що самі по собі сучасні технології не забезпечують участь громадян у прийнятті рішень. Це інструмент в руках суспільства. Отже, для е- демократії (так само, як і для демократії як такої) визначальним є воля і голос народу, а для забезпечення доставки цього голосу посадовцям і слугує е-демократія [1]. Важливо звернути увагу на ще один важливий момент е-демократії – передбачуване зростання активності членів суспільства в обговоренні різноманітних проблем та інтенсифікація участі громадян в спілкуванні з органами влади на територіальному рівні тощо.

Е-демократія є наслідком розвитку власне демократії як інституту народовладдя. Інакше кажучи, базисом для е-демократії у будь-якому разі мусить бути демократичний устрій суспільства. Форми е-демократії постійно розвиваються й удосконалюються.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики е-урядування у вітчизняній літературі присвячені наукові праці таких дослідників, як А. Барікова, З. Балабаєва, В.М. Бабаєва, В. Єганова, М.М. Новікова, В.І. Мищишина, П.І. Жежнич, О. Загаєцької, Т.В. Нижнього М.Г. Ватковської, А. Колодія, С.О. Гайдученко та ін.

Проблеми розвитку законодавства України щодо електронного урядування ретельно досліджував О.В. Радченко. Згідно з його дослідженням, чинні нормативно-правові акти, незважаючи на їх фрагментарність і хаотичність, забезпечують належні підстави для широкого використання в державному управлінні ІТ-технологій, електронного документообігу та електронної взаємодії органів державної влади [4, с. 283]. Також нормативно-правове регламентування електронного урядування в Україні аналізував А.О. Серенко. Вищезгаданий автор визначив даний напрям в контексті законодавчих ініціатив Президента України, а саме: Digital Ukraine, електронні петиції, відкритість даних, еволюцію електронного цифрового підпису, хмарні технології тощо[5].

Але незважаючи на достатню кількість досліджень в сфері електронного урядування, залишаються невирішеними питання стосовно практичної імплементації до регіональних практик органів місцевого самоврядування методик використання всієї палітри засобів електронної демократії та їх правове регулювання. А також в зв'язку з подальшим розвитком цього напрямку публічного управління стають на часі питання розробки індикаторів та кількісних чинників, що об'єктивно відображали б динаміку процесу на регіональних рівнях.

Зважаючи на вищевикладене, в даній роботі буде доцільним разом з аналізом загальних засад електронної демократії сформулювати для регіональних потреб матрицю стану е-урядування з встановленням індикаторів та інтегральних чинників для конкретної територіальної громади та запропонувати відповідне нормативно-правове регулювання.

Виклад основного матеріалу. За словами В.І. Мищишина та П.І. Жежнич, «електронне урядування – це форма організації державного управління, за якою відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з суспільством, людиною та е-громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій» [6].

В.М. Бабаєв, М.М. Новікова та С.О. Гайдученко стверджують, що «електронне урядування забезпечує відкритість і прозорість діяльності

органів влади всіх рівнів, а також підвищує довіру громадян до влади, забезпечує більш ефективне й менш втратне адміністрування» [7].

М.Г. Ватковька виділяє п'ять стадій розвитку електронного урядування: 1) «інформаційна присутність» – характеризується одностороннім зв'язком через офіційний веб-сайт між органом державної або місцевої влади та суспільством, який полягає виключно в передачі загальної інформації про орган влади та важливі події в регіоні (тобто веб-сайт виступає своєрідною дошкою оголошень); 2) «інтерактивна взаємодія» – характеризується двостороннім зв'язком між органом державної або місцевої влади та суспільством, який полягає в можливості спілкування інтернет-користувача з органами влади за допомогою електронної пошти, форуму або чата; 3) «транзакційна взаємодія» – характеризується двостороннім зв'язком між органом державної або місцевої влади та суспільством, який полягає в можливості інтернет-користувача здійснювати одразу декілька державних процедур, спрямованих на зміну приватної інформації у державних та муніципальних інформаційно-технологічних системах (електронне подання або поновлення сертифікатів чи дозволів); 4) «трансформація адміністративних процесів» – передбачає інтерактивну участь користувачів у прийнятті державних управлінських рішень, у зміні структури державних процедур згідно з потребами громадян (здійснення електронних платежів, нові моделі надання послуг через публічно-приватне партнерство); 5) «етап пов'язаності» – характеризується розвиненістю горизонтальних вертикальних та інфраструктурних зв'язків усередині самого уряду, а також наявністю зв'язків між урядом та громадськістю [8, с. 5-7].

Якщо звернутися до використання зарубіжних моделей е-врядування, то треба вказати на існування практично трьох сегментів в європейській системі: «уряд для громадянина» (G2C), «уряд для бізнесу» (G2B) та «уряд для уряду» (G2G) [7]. Поєднання якості надання управлінських послуг в цих сферах якраз й дасть найвищий результат реформи публічного управління в Україні. Технології е-урядування з використанням так званих сегментів G2C, G2B та G2 передбачають, в свою чергу, взаємодію з подальшим інтегруванням та розширенням кола дії окремих елементів. Так, взаємодія G2C диференціюється на вектори, які реалізуються в інформаційно-комп'ютерній площині наступним чином: 1) інформування спільноти відносно своєї діяльності; 2) безпосередньо спілкування з громадою; 3) надання адміністративних послуг. Ці вектори якраз й можуть слугувати чинниками для оцінювання розвитку е-урядування на регіональному рівні. Для реалізації завдань сегмента G2C існує система веб-ресурсів, як от Єдина система місцевих петицій (e-dem.in.ua), Єдиний державний веб-портал відкритих даних (data.gov.ua), Єдиний державний портал

адміністративних послуг (my.gov.ua), волонтерський портал державних послуг iGov (igov.org.ua).

Відносно першого вектору інформування, то він включає законодавчо закріплені обов'язки органу влади щодо створення та оновлення власних веб-сайтів та веб-порталів з переліком необхідної інформації (місія, фінансування, стандарти діяльності, інструкції щодо порядку надання запитів, скарг, зміст політичних та управлінських рішень тощо)[8]. У Луганській області це, наприклад сайт Луганської обласної адміністрації <http://loga.gov.ua/>, який й містить всю вищезначену інформацію і виконує функцію інформування для сегменту G2C, або сайт Сєверодонецької міської ради <http://sed-rada.gov.ua/>. Інформація, розміщена на офіційних веб-сайтах повинна оновлюватися одразу після зміни відомостей. Цією ж Постановою обумовлено створення Єдиного веб-порталу виконавчих органів влади (www.kmu.gov.ua). Це забезпечує інтеграцію веб-сайтів органів виконавчої влади та розташування інформаційних ресурсів для вимог громади. Портал створено і він функціонує як інтегрований веб-ресурс виконавчої влади. Однак, щодо Постанови, то вона стосується тільки органів виконавчої влади, і це, як ми розуміємо, є суттєвим недоліком.

Щодо реалізації другого вектору, який забезпечує спілкування влади та громади на рівні он-лайн технологій, то це вимоги до сайтів з наданням можливості особі давати звернення різного типу та отримувати відповіді інтерактивно, через електронне листування або іншим шляхом, без відвідування органу влади. Функціонування цього вектору передбачає наявність програмного забезпечення, що дозволяє від слідкувати динаміку звернення з моменту його надходження до моменту його розгляду і виконання; визначення типу (переліку) звернень, які підлягають чи не підлягають розгляду і виконання.

Нарешті, третій вектор сегменту G2C у системі е-врядування обумовлює надання адміністративних послуг органами влади з використанням інформаційно-комп'ютерних технологій. Тобто, громада та її представники безпосередньо у віртуальному Інтернет-середовищі заповнюють певні реєстраційні документи та, надіславши до відповідного органу, отримують конкретну послугу від державного органу. Перевагами цього вектору є те, що громадянин отримує додатковий спосіб спілкування громадян і органів влади, зручність як для громадян, так і для влади; зниження вартості адміністративних послуг; підвищення індивідуальної орієнтованості послуг та в кінцевому рівні, прозорість і відкритість публічної адміністрації [9].

Аналіз сутності трьох векторів сегменту «уряд для громадянина» (G2C) дає можливість висловити точку зору щодо їх тісної взаємодії та взаємодоповнення. Всі три вектори - інформування, спілкування та надання послуг - спрямовані на забезпечення функцій е- урядування, при цьому

якщо перші два мають інформаційно-консультативне, дорадче спрямування, то третій – вектор з надання адміністративних послуг – забезпечує та опосередковує виконання головних функцій публічного управління та підвищення рівня демократії та відкритості суспільства на фоні зниження бюрократії та рівня корупції.

Для типу взаємодії G2B «уряд для бізнесу» характерні практично усі ознаки та переваги, що і для взаємодії G2C. Така взаємодія передбачає здійснення через інформаційно-комп'ютерні технології усіх елементів господарської діяльності, які потребують «втручання» (реєстрація, ліцензування, укладання договорів тощо) органів влади. Додатковими перевагами взаємодії G2B є налагодження партнерства (співпраці) між органами влади та бізнес-структурами; зростання економічного добробуту у суспільстві.

Питання вектору взаємодії G2G «уряд для уряду» передбачає, перш за все, організацію електронного документообігу в органах влади. Це включає такі завдання щодо технічного забезпечення усіх органів влади з їх підключенням до локальної електронної мережі; підвищення якості існуючого зв'язку та створення інтегрованого інформаційно-телекомунікаційного середовища урядових структур. Наявність цього вектору презюмує забезпечення інтерактивності в урядових комп'ютерних інформаційних системах, уніфікацію інформаційних процесів та процедур та використання електронного підпису, як юридичного інструмента електронного документообігу.

Для вектору G2G необхідним є наявність відповідного правового забезпечення та прийняття необхідних нормативно-правових актів щодо електронних документів та електронного підпису. Нормативна база за останні роки значно розширилася, однак базовими актами у цій сфері є закони України «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про захист персональних даних» та нещодавно прийнятий Закон України «Про електронні довірчі послуги» [12-13].

Закон України «Про електронні довірчі послуги» продовжив розвиток сегменту G2G системи е-урядування та визначив правові та організаційні засади надання електронних довірчих послуг, у тому числі транскордонних, права та обов'язки суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації. Метою прийняття Закону стала потреба врегулювати відносини у сферах надання електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації[13].

Прийняття Закону «Про електронні довірчі послуги» стало значним кроком розвитку в Україні сучасних електронних методів ідентифікації особи, серед яких MobileID. Як вказує міністр юстиції, «запровадження

Закону «Про електронні довірчі послуги» забезпечить українців сучасними інструментами електронної комерції та комунікації з партнерами і державою [14].

Завдяки нормам закону збільшено кількість державних послуг, які може отримати кожен громадянин, не виходячи з дому. Більше того, забезпечено конфіденційність та повний захист персональних даних, а електронна ідентифікація українських користувачів визнаватиметься в усьому світі.

«Важливою перевагою нового цифрового підходу є фіксація реального часу підписання електронних документів. Це захист бізнесу – достовірності й дійсності контрактів, які укладають он-лайн в режимі реального часу», – додав Міністр юстиції. За його словами, реальністю для українських громадян та бізнесу стане отримання публічних послуг на території всього Європейського Союзу. «Фактично це імплементація України в електронний цифровий простір ЄС»[14].

Одним з ключових сервісів, який базуватиметься на новому законодавстві, стане послуга MobileID. «Відсьогодні українцям доступний сучасний, простий і дуже зручний засіб ідентифікації особи - MobileID, або розпізнавання через мобільний телефон. Завдяки цьому наші громадяни зможуть отримувати державні послуги чи підписувати документи за допомогою мобільного пристрою», - наголосив очільник Мін'юсту [14]. Він підкреслив, що даний метод ідентифікації набагато надійніший за звичні для нас логін та пароль, його буде майже неможливо підробити чи викрасти злочинцям.

Для того щоб скористатися послугою MobileID, треба звернутися до вашого мобільного оператора та оформити за допомогою паспорта й ідентифікаційного коду SIM-карту нового покоління. На неї буде записаний індивідуальний цифровий підпис. Нова технологія повинна захищати дані за допомогою найсучасніших криптографічних алгоритмів, є доступною на всіх типах мобільних пристроїв, де встановлені операційні системи Android, iOS, Symbian тощо. Окрім цього, SIM-картки дають змогу працювати з декількома кваліфікованими сертифікатами одночасно, що зручно для громадян, які можуть виступати одночасно і фізичними, і юридичними особами.

Нагадаємо, що до початку дії Закону «Про електронні довірчі послуги» повноцінно в Україні діяла лише електронна ідентифікація громадян через електронний цифровий ключ, отримання якого вимагало витрати часу на відвідування органів, які займаються генерацією таких ключів. Для забезпечення реалізації положень Закону на сьогодні прийняті постанови КМУ «Про затвердження Порядку використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях державної форми власності» та

«Про затвердження Вимог у сфері електронних довірчих послуг та Порядку перевірки дотримання вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг»[15]. Таким чином, створена нормативна база забезпечить створення єдиного простору на основі системи електронних довірчих послуг з іншими країнами та гарантує захист персональних даних. В кінцевому результаті, все це дасть можливість збільшити рівень довіри суспільства до електронних послуг, убезпечити суб'єктів електронних довірчих послуг від різного роду шахрайських дій чи інших злочинних посягань.

Вочевидь, що подальший розвиток та формування системи правовідносин щодо надання електронних послуг вимагає підвищення комп'ютерної грамотності і компетентності публічних службовців – державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування), формування внутрішньої мотивації та системно обґрунтоване використання заохочень в процесі обслуговування населення та бізнес-структур з використанням інформаційних технологій. Розширення цього вектору дасть додаткові переваги для публічного управління у вигляді оптимізації корпоративного управління та підвищення оперативності та ефективності діяльності публічної адміністрації.

Таким чином, вивчення досвіду та імплементація зарубіжних практик електронного урядування у сучасне українське суспільство дозволяє органам державної влади та місцевого самоврядування будувати структурну взаємодію з пересічними громадянами, підприємствами та різноманітними установами, що значно скорочує спільні витрати часу та коштів, а також підвищує якість послуг, які надаються. Завдяки низці нормативно-правових актів, які зобов'язали органи державної влади та місцевого самоврядування оприлюднювати на власних веб-сайтах повну та достовірну інформацію про свою діяльність та зазначати вичерпний перелік адміністративних послуг (тобто оприлюднювати так звані інформаційну і технологічну картки адміністративних послуг), які надаються конкретним органом державної влади або органом місцевого самоуправління, відтепер громадянам нашої держави більше не потрібно самим ходити до конкретної державної установи, щоб дізнатися там необхідну інформацію; достатньо лише зайти на офіційний веб-сайт відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування та ознайомитися з інформацією про порядок отримання адміністративних послуг. У разі необхідності будь-який громадянин нашої держави може звернутися особисто до органу державної влади або місцевого самоврядування через персональний електронний кабінет, або через подання електронної петиції (колективне звернення). Можливість особистого електронного звернення через персональний електронний кабінет надають: Міністерство освіти і науки України, Пенсійний фонд України, Державна фіскальна служба України, Міністерство юстиції України, їх регіональні відділення тощо.

В статті шостій Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг надавати суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформацію про порядок надання адміністративних послуг [16, ст. 6].

Статтею 8 даного Закону закріплені вимоги до інформаційної і технологічної картки адміністративної послуги. Як зазначається в ч. 4 ст. 8 Закону, інформаційна картка адміністративної послуги повинна містити інформацію про: 1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту); 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; 3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; 4-6) строк та результати надання адміністративної послуги; 6) можливі способи отримання відповіді (результату); 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги. Технічна картка адміністративної послуги відповідно до ч. 5 ст. 8 даного Закону містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги (етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відповідальну посадову особу; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення)) [16, ст. 8].

Законом України від 09.04.2015 № 319-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» було доповнено Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» статтею 101, яка зобов'язала органи державної влади та місцевого самоврядування надавати публічну інформацію у формі відкритих даних [17]. Відповідно до цієї статті публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [18, ст. 101].

Статтею 5 Закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян» закріплені вимоги до подання, зокрема, електронного звернення, а в ст. 231 – вимоги та порядок подання електронної петиції [19, ст.ст. 5, 231]. Як зазначено в ч. 3 ст. 5 даного Закону, електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян до Президента

України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування.

Треба вказати, що розбудова системи е-урядування на регіональному рівні відбувається за активної участі міжнародних організацій та донорів. Наприклад, Програма розвитку ООН допомагає Україні у поширенні демократичних практик, сприянні децентралізації та місцевому врядуванню і це є ключовим напрямом діяльності організації. Ця поважна місія реалізується через залучення громадян до процесів розробки та прийняття адміністративних рішень та шляхом моніторингу та аналізу досягнутих результатів.

Так, у 2018 році проведено дослідження «Оцінка впровадження та використання інструментів електронного урядування Луганською обласною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування Луганської області», в рамках Програми відновлення та розбудови миру ПРООН в Україні за фінансової підтримки ЄС[20]. В межах проекту оцінювався рівень впровадження та використання інструментів електронного урядування, потенціал розвитку е-урядування в регіоні, а також підготовлені рекомендації щодо вдосконалення політики впровадження електронного урядування. Оцінювання здійснювалося за 4 основними напрямками: організаційний потенціал; фінансова спроможність; розвиток технічної інфраструктури; захист інформації. Дослідження базувалося на таких основних шести вимірах оцінки: вимір організаційного потенціалу та розвитку технічної інфраструктури; вимір інформаційної наповненості офіційних веб-сайтів органів влади та забезпечення принципів доступності веб-контенту в їх роботі; вимір використання інструментів електронної участі в цільових органах влади; вимір доступу до публічної інформації в цільових органах влади у формі відкритих даних; вимір доступу до адміністративних послуг в електронній формі в цільових органах влади; вимір масштабності практики впровадження системи електронного документообігу в цільових органах влади. За результатами дослідження виокремлено такі основні проблеми: відсутність єдиної платформи для електронних петицій, доступу до відкритих даних, бюджету участі, професіоналізму держслужбовців в умовах електронного урядування. Позитивом є те, що з часу відкриття Центрів надання адміністративних послуг і до тепер громадяни можуть отримувати адміністративні послуги через власні електронні кабінети, відстежувати стан опрацювання заяви на отримання адмінпослуг та використовувати термінали самообслуговування. Звісно, такі можливості створюються поступово і з часом жителі області зможуть користуватися ними у повному обсязі.

Так, за даними дослідження, серед 25 цільових органів місцевого самоврядування лише шість місцевих рад не мають офіційних веб-сайтів

(або такі веб-сайти не були знайдені за допомогою основних пошукових систем). Серед яких: Містківська міська рада, Лозно-Олександрівська, Новоастрханська, Золотівська, Нижньодуванська та Широківська селищні ради [20, с. 23]. Із цього випливає, що ці 6 місцевих рад не дотримуються вимог «Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 [21], а отже не мають жодного вищенаведеного індикатору електронного урядування: офіційного веб-сайту, а разом із ним інформаційної і технологічної картки адміністративних послуг, які надають ці місцеві ради; реєстру відкритих даних, можливості електронного звернення та подання електронної петиції.

Що ж стосується офіційних сайтів інших органів місцевого самоврядування Луганської області, то за даними дослідження вони найбільш наповнені контактною інформацією, проте відсутня будь-яка інформація про кількість коштів, виділених з депутатських фондів на потреби громадян і відомостей про результати земельних аукціонів і конкурсів [20, с. 28]. Практично на всіх сайтах органів місцевого самоврядування Луганської області розміщена інформація про діяльність цих органів, публікуються рішення засідань місцевої ради, рішення виконавчого комітету, розпорядження місцевого голови та бюджет на поточний рік. Проте не на всіх сайтах органів місцевого самоврядування нашої області наведена інформація про процедуру доступу до публічної інформації. За даними дослідження, тільки Попаснянська та Рубіжанська міські ради мають найвищий рівень доступу до публічної інформації [20, с. 33]. Суттєвим недоліком є те, що більшість органів місцевої влади Луганської області не надають місцевим жителям можливості ініціювати обговорення соціально важливих питань для територіальної громади та подати електронну петицію, що порушує норми Закону «Про звернення громадян».

Результати оцінювання показали недостатній рівень виміру організаційного потенціалу відносно працівників-держслужбовців, що проявилось у відсутності окремих підрозділів, які відповідають за розвиток е-урядування. У кращому випадку знаходився окремий працівник, до повноважень якого входить напрямок розвитку е-урядування. Також працівники, долучені до розвитку е-урядування, повинні проходити навчання з метою оволодіння необхідними знаннями у цій сфері. Так, у Луганській обласній державній адміністрації 9 працівників проходили навчання з питань електронного урядування, що складає 7% від штатної кількості співробітників апарату.

Ще одним чинником є видання державним органом розпорядчих документів з питань впровадження е-урядування. Чинних розпорядчих документів наразі в Луганській обласній державній адміністрації не існує,

але це не означає, що робота в цьому напрямі не проводилась. Щонайменше вдалося знайти розпорядження про створення спеціальної робочої групи із забезпечення реалізації пілотного проекту з упровадження складових електронного урядування в Луганській області[20] . Втім, більшість посадових осіб, які входили до робочої групи не обіймають зазначені у розпорядженні посади.

Важливим показником розвитку є існування планів щодо розвитку інструментів е-урядування на перспективу. У Луганській обласній державній адміністрації планують впровадити систему електронного документообігу в апараті та структурних підрозділах. Також Департаментом зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності було завершено перший етап зі створення та впровадження наступних розділів щодо внесення Відомостей (Заяв): про наявну вільну земельну ділянку (типу GREENFIELD); про наявну вільну виробничу площу (типу BROWNFIELD); про інвестиційну пропозицію.

Проаналізувавши всю сукупність вимірів дослідження, логічно буде запропонувати матрицю стану е-урядування з встановленням індикаторів та інтегральних чинників для конкретної територіальної громади та відповідне нормативно-правове регулювання.

Отже, електронне урядування – це особлива форма організації державного управління, яка за допомогою інформаційно-комунікативних технологій дозволяє органам державної влади взаємодіяти не тільки між собою та органами місцевого управління, а й з підприємствами, установами, організаціями різних форм власності та громадянами. Проте, підсумовуючи вищенаведене можна дійти висновку про знаходження органів державної влади та органів місцевої влади нашої держави на етапі інтерактивної взаємодії, який є другою стадією розвитку електронного урядування. Це свідчить про те, що електронному урядуванню України знадобиться деякий час, щоб досягти п'ятої стадії розвитку – етапу пов'язаності. Для досягнення даної мети усім органам державної та місцевої влади необхідно створити власні офіційні веб-портали відповідно до чинного законодавства України, на котрих буде оприлюднено не лише загальну інформацію про орган влади, його керівництво та перелік адміністративних послуг, які він надає, а й з'явиться можливість замовлення та отримання будь-якому громадянину нашої держави необхідних адміністративних послуг у персональному електронному кабінеті (наприклад, подання документів в електронному вигляді для оформлення пенсії, завірених електронним цифровим підписом; сплати різноманітних державних зборів за допомогою електронної платіжної системи; замовлення, подовження терміну дії та перереєстрації необхідних сертифікатів, свідоцтв, ліцензій тощо).

Література

1. Индекс развития информационно-коммуникационных технологий в странах мира // Аналитический портал Гуманитарные технологии / Международный союз электросвязи.[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/ict-development-index/ict-development-index-info> (дата звернення: 25.09.2018).
2. Индекс сетевой готовности // Аналитический портал Гуманитарные технологии / Всемирный экономический форум. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/networked-readiness-index/networked-readiness-index-info> (дата звернення: 25.09.2018).
3. Индекс развития электронного правительства // Аналитический портал Гуманитарные технологии / ООН.[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/e-government-survey/info> (дата звернення: 25.09.2018).
4. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С.Г. Соловійов, О.Є. Бухтатий, Ю.В. Нестеряк та ін.; за заг. ред. д. держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. – К.: К.І.С., 2015. – 320 с.
5. Серенко А.О. Нормативно-правове забезпечення впровадження електронного урядування в Україні: ініціативи Президента України / А.О. Серенко // Державне будівництво. – 2015. – № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/1/05.pdf>
6. Мицишин В. І. Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні / В. І. Мицишин, П. І. Жежнич. // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2011. – № 699. – С. 164-175. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua/handle/ntb/10813> (дата звернення: 25.09.2018).
7. Бабаєв В. М. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування» (для студентів 5 курсу спеціальності 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» денної форми навчання) / В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 127 с.
8. Ватковська М. Г. Упровадження електронного урядування як напрям модернізації державного управління в Україні / М. Г. Ватковська. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – С. 1-13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_8 (дата звернення: 25.09.2018).
9. Використання досвіду США на шляху впровадження електронного урядування в Україні/ Жанна Мина, Леся Байко, Анжеліка Соломон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/33206/1/065-144-145.pdf>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України №3/2002 «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Урядовий кур'єр від 18.01.2002.-№11.
11. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О.А. Баранов, І.Б. Жилияєв, М.С. Демкова, І.Г. Малокова. За ред. І.Г. Малокової. – К.: ООО «Поліграф-Плюс», 2007 р. – 254 с.
12. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» // Відомості Верховної Ради України (ВВР).-2003.-№ 36.- ст.275.
13. Закон України «Про електронні довірчі послуги» // Відомості Верховної Ради (ВВР).-2017.-№ 45.-ст.400.

14. Закон «Про електронні довірчі послуги» почав діяти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/pavlo-petrenko-zakon-pro-elektronni-dovirchi-poslugi-pochav-diyati> .
15. Постанова КМУ Про затвердження Порядку використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях державної форми власності // Офіційний вісник України. - 2018. - № 76. - стор. 23. - ст. 2528. - код акта 91594/2018.
16. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2013. – № 32 – Ст.409. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 25.09.2018).
17. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: Закон України від 9 квітня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2015. – № 25 – Ст.192. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-19#n27> (дата звернення: 25.09.2018).
18. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2011. – № 32 – Ст.314. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 25.09.2018).
19. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2011. – № 47 – Ст.256. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#n145> (дата звернення: 25.09.2018).
20. Оцінка впровадження та використання інструментів електронного урядування Луганською обласною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування Луганської області // ПРООН – 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9573> (дата звернення: 25.09.2018).
21. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. // Офіційний вісник України – 2002. – № 2. – Ст.57. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п> (дата звернення: 25.09.2018).

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Котова Л. В., Тютюнник В. К.

Нові тенденції в соціально-економічному, технологічному і політичному розвитку потребують детального вивчення принципів функціонування та життєдіяльності сучасного суспільства, піднімаючи питання, що стосуються змін, які тягнуть за собою розвиток інформаційних технологій. Уряди країн у всьому світі стикаються з проблемою трансформації та необхідністю винаходити урядові системи з метою надання ефективних послуг, інформації та знань через інформаційні та комунікаційні технології. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій призвів до виникнення такого поняття як «електронне урядування». Наразі у багатьох країнах світу урядові веб-сайти стали новим інструментом між владою та громадянами.

E-governance на сьогодні – це сформований в умовах інформаційного суспільства сучасний підхід, який визначає роль урядових органів у житті держави і суспільства. Термін «E-governance» означає новий спосіб організації і розвитку державного управління, спосіб його трансформації і вдосконалення для орієнтації на принципово більш тісний зв'язок з громадянами, кардинальне поліпшення показників отримання конкретних корисних результатів діяльності, більшу ефективну діяльність та відповідальність державних органів.

Україна не може залишитися осторонь від цих процесів. Однак, наша держава знаходиться на перших етапах розбудови електронного урядування та його складових. Таким чином, це обумовлює актуальність і практичну значимість даного дослідження.

Методологічні засади дослідження ґрунтуються на здобутках як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Так, вивченням природи та теоретичних засад впровадження е-урядування займалися Е. Бонсон, Д. Вест, О. Ємельяненко, С. Кліфт, К. Лейн, О. Радченко, М. Ховард. Правові інструменти впровадження е-урядування можна знайти у роботах Н. Вільчинської Л. Лойко, В. Тарасюка, І. Харченко. Серед вітчизняних вчених зв'язок електронного урядування та електронної демократії вивчали Н. Дніпренко, А. Колодін, А. Серенок, Я. Турчин. Порівняльним аналізом

впровадження вітчизняного механізму електронного урядування з існуючими міжнародними моделями займались наступні вчені-правники: Є. Архипова, Н. Дмитренко, Т. Камінська, М. Пасічник. Правові особливості розвитку електронних механізмів на місцевому рівні досліджувались В. Дмитренком, А. Калініною, Е. Петровою, А. Соколовим, В. Солодовим, С. Чуркутом та А. Шевандриком тощо.

Метою нашого дослідження є формування механізмів правового регулювання електронного урядування в Україні, ґрунтуючись на дослідженні особливостей його впровадження в Україні з урахування зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання:

- дослідити основні теоретичні підходи до визначення поняття «електронне урядування»;
- проаналізувати міжнародно-правовий досвід впровадження е-урядування;
- вивчити національне законодавство України з питань е-урядування на сучасному етапі;
- надати правову оцінку закріплення е-послуг в Україні;
- охарактеризувати існуючі проблеми розвитку електронного урядування в Україні;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання сфери е-урядування на сучасному етапі.

Об'єктом даної роботи виступає правове регулювання суспільних відносин, які виникають з питань електронного урядування в умовах розвитку інформаційного суспільства на сучасному етапі державного управління.

Предмет дослідження включає особливості правового регулювання електронного урядування в Україні та механізми його вдосконалення.

Методологічна основа роботи зумовлена специфікою обраного об'єкта та предмета.

Так, під час дослідження основних сучасних визначень поняття «електронного урядування», його взаємозв'язок із таким явищем як «електронна демократія» використовувався структурний метод дослідження. За допомогою методу порівняльного аналізу досліджувався зарубіжний досвід впровадження електронного урядування. Окрім того, був проаналізований сучасний стан розвитку законодавства України з питань електронного урядування. Використовуючи системний та статистичний методи надана правова оцінка надання електронних послуг в Україні.

Практична значимість дослідження полягає в тому, що отримані в ході дослідження пропозиції можуть бути використані для вдосконалення

роботи органів державної влади у сфері електронного урядування, розробки нормативно-правових актів у даній сфері.

Створення електронного урядування в XXI столітті є відображенням нових підходів, заснованих на гнучкості, інноваціях і творчій ініціативі. Це сприяє розширенню участі громадян в управлінні, підвищенню відповідальності та більшої прозорості правового регулювання. Електронне урядування – відносно новий підхід, який сприяє стимулюванню економічного зростання та підвищенню ефективності наших державних апаратів і суспільства в цілому.

Через це необхідно проаналізувати сучасні визначення та підходи до трактування поняття «електронного урядування».

Саме поняття «електронного урядування» з'явилося на початку 90-х років на Заході, реалізовуватися ж практично воно почало тільки наприкінці 90-х. Першим у світі ідею урядового порталу реалізував Сінгапур.

Відповідно до визначення у Кембриджському словнику е-урядування – «це використання урядами Інтернету, щоб зробити для людей можливим користування урядовими послугами та бути залученими до прийняття рішень» [1]. Словник Коллінса надає більш спрощене визначення, а саме: е-урядування – це надання державної інформації та послуг через Інтернет та інші комп'ютерні ресурси [2].

У дослідженні ПРООН зазначається, що «На перший погляд, електронне урядування може здаватися простим інструментом, який відповідає новим потребам суспільства, що є наслідком промислової революції, викликаною широким застосуванням мікропроцесорів та мереж. Однак воно може покращити взаємодію між громадянами та державними установами» [3, с. 8].

Європейська Комісія визначила електронне урядування як «ключовий елемент успіху Єдиного ринку, який допомагає усунути існуючі цифрові бар'єри та запобігати подальшій фрагментації, що виникає в контексті модернізації державних адміністрацій» [4].

Цікавою представляється думка Томаса Ф. Гордона, який вважає, що «електронне урядування – це просто використання інформаційно-комунікаційних технологій, таких як Інтернет, для вдосконалення процесів уряду. Таким чином, е-урядування, в принципі, не є нічим новим [5].

Якщо проаналізувати думки вітчизняних вчених, то Н. Драгомирецька вказує, що е-урядування – це поєднання Е-уряду з Е-демократією, зокрема застосування інформаційно-комунікаційних технологій для прискорення демократичних процесів. При цьому, Е-демократія – це відображення можливості кожного брати участь у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою в особі органів державної влади і громадянами» [6].

За визначенням українських вчених, «електронне урядування – це форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій» [7, с. 3], або «е-урядування на місцевому та регіональному рівнях – це така форма організації діяльності органів місцевої влади, яка надає можливість отримати державні послуги громадянами та організаціям в електронному вигляді за допомогою мережі Інтернет» [8, с. 24].

3. Пісковець, зазначає, що «електронне урядування – це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади» [9, с. 82].

Досить влучним є визначення, яке наразі є загальноприйнятим у нашій державі. Так, у Концепції розвитку електронного урядування в Україні зазначено, що «електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [10].

Наведемо ще кілька прикладів визначення поняття е-урядування:

– це система збору, введення, пошуку, обробки, збереження та видачі користувачеві на вимогу згідно з визначеними критеріями інформаційних ресурсів для забезпечення надання численних послуг державних органів усіх гілок влади всім категоріям громадян інформаційно-телекомунікаційними засобами та інформування громадян про роботу державних органів [11, с. 170];

– це концепція здійснення державного управління, яка притаманна інформаційному суспільству, що ґрунтується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій та цінностях відкритого громадянського суспільства, характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для громадського контролю та ініціативи [12, с. 8];

– це електронна інформаційна системи, віртуального інформаційного простору взаємодії уряду та громадян, що ґрунтується на синтезі інформаційно-комунікаційних технологій, нормативно-правовій та інформаційно-ресурсній базам, створений з метою інформаційного забезпечення органів виконавчої влади, інформування громадськості про свою діяльність та досягнення прозорості в роботі [13, с. 58].

Електронне урядування тісно пов'язане з таким явищем, як електронна демократія, яка відображає можливість кожного брати участь у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою (органами влади) та громадянами [14, с. 137].

Мова йде про появу такого феномена як «Електронна демократія», під якою розуміється відкритість, транспарентність державної влади, підвищення ефективності політичного управління та активне залучення громадян у процес прийняття політичних рішень на основі інформаційно-комунікативних технологій [15, с. 11].

Мета електронної демократії полягає у покращенні якості державних послуг, підтримці демократичного процесу і громадянського суспільства, вирішенні питань місцевого значення. Таким чином, поняття електронного урядування слід розглядати у контексті електронної демократії.

Отже, проаналізувавши як зарубіжні, так і вітчизняні підходи до трактування поняття «е-урядування», приходимо до висновку, що електронне урядування – це абсолютна нова форма державного управління, яка за допомогою сучасних інформаційних технологій, спираючись на нормативно-правову базу, ставить за пріоритет цінності відкритого громадянського суспільства та встановлює відкритий, прозорий, оперативний та ефективний механізм управління державою, який звертається від потреб влади до потреб суспільства.

У більшості передових країн світу розроблені та реалізуються комплексні програми, що передбачають стратегії інформаційного розвитку країни. Саме тому доцільним є дослідження найбільш успішних прикладів правового регулювання електронного урядування у країнах світу для визначення моментів, необхідних для наслідування в Україні.

Загалом можна виділити європейську (Естонія, Швеція), англо-американську (Великобританія, США) та азіатську (Сінгапур, Південна Корея) моделі е-урядування.

Як вже зазначалось, поняття «електронне урядування» вперше виникло в США у 1991 році. Цікавим є той факт, що у грудні 1999 р. американський солдат продовжив термін своїх воєнських прав о 5 годині ранку протягом 20 секунд в штаті Вірджинія, не залишаючи військової бази. Це був перший житель штату, який скористався нововведеною послугою через мережу Інтернет [16]. Таким чином, США є одним з найкращих прикладів успішного впровадження е-урядування. Найбільш важливими законами, прийнятими на початку стали: Закон «Про безпаперовий документообіг та свободу інформації», 1995 р.; Закон Клінджера-Коена «Про реформу використання інформаційних технологій», 1996 р., Закон

«Про свободу інформації» 1996 р. та Закон «Про електронний цифровий підпис» 2000 р.

Федеральні закони ілюструють децентралізований характер реалізації державних послуг в електронному вигляді, їх поступове ускладнення (включення систем оплати), перехід на електронний документообіг в органах влади. Закон про свободу інформації говорить, що все, що не заборонено – дозволено і має бути доступне громадянам.

Остаточо започаткував розвиток електронного урядування у США Закон «Про електронний уряд» 2002 року. У законі передбачена організація Управління з електронного урядування у рамках Адміністративно-бюджетного управління і введення посади глави управління (адміністратора) з метою ефективного регулювання зусиль федерального уряду в процесі підготовки й надання електронних послуг [17, с. 134].

Головний урядовий портал США First Gov, уведений у дію в 2000 р. (www.firstgov.gov), створив з web-сервісів інфраструктуру, яка дала можливість користувачам орієнтуватися в інформаційних потоках і базах даних. First Gov прагне зробити уряд більш прозорим і підвищити рівень довіри американців до влади. Цей портал об'єднав понад 27 млн федеральних урядових сторінок з метою більш ефективного пошуку інформації й надання послуг, дотримуючись потреб користувачів. Найважливішою функцією електронного урядування є збирання податків і штрафів через Інтернет [17, с. 135].

Окрім того, через цей портал американські громадяни можуть проявити активність за допомогою таких технік як: е-консультації, е-петиції, е-прийняття рішень. Як бачимо, сьогодні електронний урядування США працює на основі електронних функцій і послуг на рівні всіх державних структур. Важливими для розвитку е-урядування стало прийняття на федеральному рівні Закону «Про електронний уряд».

Щодо країн Європейського Союзу, то початком електронної ініціативи можна вважати «eEurope», яка була схвалена в березні 2000 року Європейською Радою в Лісабоні. Європейська Комісія в травні 2000 р. прийняла відповідний план дій під назвою «eEurope 2002». Його найважливіші заходи були націлені на забезпечення більш дешевого, швидкого і надійного доступу в Інтернет, здійснення фінансових інвестицій та інвестицій в людський капітал, а також підтримку використання Інтернету [18, с. 7].

Далі були програми «eEurope 2005» та «i2010: Інформаційне суспільство та медіа для подальшого зростання і нових робочих місць», які стали основою для розвитку інформаційних технологій у роботі державних структур. Нарешті, в рамках прийнятої Європейською Радою навесні 2010 р. стратегії «Europe2020» було ухвалено одну з її семи флагманських ініціатив – «Цифровий порядок денний для Європи». Саме ця галузева

стратегія є основним нині діючим проектним документом з розвитку інформаційної сфери Євросоюзу [18, с. 8].

Таким чином, у світі існує багато країн, чия нормативно-правова база та державне регулювання можуть слугувати прикладами для України, а саме США, Естонія, Сінгапур, Великобританія, Швеція. Але програма створення моделі електронного урядування в багатьох країнах світу говорить про те, що необхідно реформувати нормативно-правову базу як надійних фактор забезпечення ефективного управління державою і надання населенню якісних соціальних послуг в режимі он-лайн.

Упровадження та функціонування будь-яких інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем в органах державної влади потребує обов'язкового розроблення нормативно-правових актів, які регламентують напрями створення, розгортання та експлуатації цих систем, а також порядок обробки та циркуляції інформаційних потоків між інформаційними ресурсами органів державної влади [19, с. 135].

Тож розглянемо основні нормативно-правові акти, які є важливими у побудові злагодженої системи е-урядування в Україні.

Безперечно, найвищу юридичну силу має Конституція України, у ст. 34 якої зазначено, що «кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [20].

Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 № 851-IV має важливе значення, оскільки він не лише офіційно закріпив визначення поняття «електронний документ», а й врегулював відносини, пов'язані з електронним документообігом та використанням електронних документів [21]. Наряду з ним був прийнятий Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852 IV (який на сьогодні втратив чинність на підставі Закону № 2155-VIII від 05.10.2017), однак, визначав правовий статус електронного цифрового підпису та регулював відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису [22].

Саме ці нормативно-правові акти поклали початок становлення електронного урядування в Україні та як ми бачимо, регулювання цього питання є достатньо динамічним. Верховною Радою було прийнято ряд важливих Законів України у сфері регулювання електронного урядування: «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI та «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI.

01 березня 2010 року Кабінетом Міністрів України було видане розпорядження № 360-р про Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування, який створив умови для створення Національного центру електронного урядування.

Окрім того, в Україні діє Державне агентство з питань електронного урядування України, яке у своїй діяльності керується Положенням про Державне агентство з питань електронного урядування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 492. Згідно з цим положенням, «державне агентство з питань електронного урядування України реалізує державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства» [23].

Основоположними актами на сьогодні, які закріплюють шляхи та способи впровадження е-урядування в Україні, є Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р та Концепція розвитку електронного урядування в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р.

Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні розрахована до 2020 року та запроваджує три основних етапи реалізації концепції. Так, до 2020 року передбачається забезпечення надання електронних послуг в усіх сферах суспільного життя, надання інтегрованих електронних послуг, а також запровадження транскордонних електронних послуг [24].

Концепція розвитку електронного урядування в Україні спрямована на модернізацію публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. У ній зазначено розвиток електронного урядування у таких сферах як охорони здоров'я, освіти і науки, соціального захисту, охорони прав і свобод людини, регіонального розвитку та реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади тощо [10].

Важливою подією стало прийняття 5 жовтня 2017 року Верховною Радою України Закону «Про електронні довірчі послуги» [25]. Новий Закон № 2155-VIII від 05.10.2017 р. визначає наступні терміни, таких як: «електронна довірча послуга», «електронна ідентифікація», «електронна послуга», «електронний підпис», «електронні дані» тощо. Саме прийняття цього Закону спрямоване на реформування законодавства в сфері електронного цифрового підпису з урахуванням досвіду Європейського Союзу, розвитку єдиного простору довіри на основі системи електронних довірчих послуг, визнання в Україні електронних довірчих послуг, що надаються іноземними постачальниками електронних довірчих послуг, що забезпечить активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України в світовий електронний інформаційний простір.

Закон України «Про електронні довірчі послуги» полегшує транскордонне використання он-лайн послуг, що створює умови для

безпечної електронної ідентифікації, а також взаємного визнання ключових компонентів транскордонних цифрових послуг, таких як електронні підписи, електронні документи та послуги, визначає основні принципи державного регулювання в сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації.

Як бачимо, в Україні існує достатньо розгалужена система нормативно-правових актів з питань е-урядування. Однак, за результатами міжнародної оцінки розвитку електронного урядування «United Nations E-Government Survey 2014. E-Government For The Future We Want» (проводиться раз на два роки), у 2014 році Україна посіла 87 місце серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй [26, с. 211].

У 2016 році Україна посіла 62 місце [27, с. 186], що свідчить про те, що Україна в міжнародному Індексі розвитку електронного урядування (EGDI) піднялася вже на 25 пунктів у порівнянні з 2014 роком.

Це дозволяє зробити висновок, що е-урядування в Україні має позитивні тенденції, однак цей процес просувається повільними темпами, бо немає цільного законодавчого закріпленого механізму, який би регулював політику держави у сфері електронного урядування. Саме тому, вважаємо за необхідне систематизувати законодавство України та розробити єдиний нормативно-правовий акт про е-урядування.

Електронне урядування як ефективний інструмент державного управління вирішує численні проблеми інформаційної взаємодії – сприяє усуненню бар'єру між державною владою та громадянином, покращуючи доступ до державних інформаційних ресурсів, спрощуючи отримання необхідної інформації та послуг.

Визначення принципів і основних підходів переходу до електронних послуг на сьогоднішній день є одним з ключових моментів у розвитку системи надання державних послуг в електронній формі.

Адже рівень зацікавленості громадян до головних напрямів електронної взаємодії з органами влади має такий вигляд: 21% – отримання послуг; 17% – отримання інформації про діяльність органів влади; 7,4% – впливати на рішення органів влади [28, с. 30].

Наразі в Україні дія Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні, у якій зазначено впровадження електронних послуг в Україні у три етапи до 2020 року, коли передбачається забезпечення надання електронних послуг в усіх сферах суспільного життя, надання інтегрованих електронних послуг, а також запровадження транскордонних електронних послуг [24].

Відповідно до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки, планується як розвиток системи електронних послуг, так і внесення змін до чинного Закону України «Про адміністративні послуги» щодо порядку надання пріоритетних послуг.

Окрім того, у плані зазначено реформування та розвиток Єдиного державного порталу адміністративних послуг (<https://poslугy.gov.ua/>).

Згідно із п. 1 ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги» «Надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні» [29].

У п. 3 Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг зазначено, що Портал забезпечує: 1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання та центри надання таких послуг; 2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адмінпослуг; 3) можливість подання суб'єктами звернення заяв за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; 4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв; 5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адмінпослуг; 6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі [30].

І дійсно, наразі на сайті порталу представлені послуги як для фізичних, так для юридичних осіб. Отримати послугу можна зареєструвавшись в персональному кабінеті та заповнивши форми заяв та документи, які посвідчуються електронним цифровим підписом.

На Порталі представлені такі розділи, як «Громадянство, міграція, переїзд», «Реєстрація (Реєстри)», «Соціальний захист», «Сім'я», «Освіта та культура», «Транспорт» тощо.

Також активну участь у впровадженні електронних послуг зараз бере Міністерство Юстиції України. Мінюст України є першим міністерством, яке запроваджує он-лайн сервіси із отримання послуг через Інтернет.

На сайті Міністерства юстиції України (<https://minjust.gov.ua/>), можна знайти посилання на Он-лайн будинок юстиції. Це національний проект, за допомогою якого кожен може отримати послуги та скористатись сервісами, які надає Юстиція в режимі он-лайн.

Окрім того, існує можливість отримати електронну довірчу послугу. Акредитований центр сертифікації ключів органів юстиції України надає у користування споживачам послуг Центру електронну довірчу послугу та консультаційні послуги щодо застосування засобів кваліфікованого електронного підпису при генерації відкритих та особистих ключів на робочому місці користувача [31].

У розділі «Соціальний ліфт» можна знайти детальну інформацію про соціальний ліфт, переглянути актуальні вакансії та відправити резюме або

запит на стажування. У перспективі кандидати проходять додаткове навчання, потраплятимуть у відповідний рейтинг. Таким чином, створюються абсолютно прозорі процедури, завдяки яким усі охочі відповідно до своїх вмінь та навичок зможуть потрапити на роботу в органи юстиції.

На сайті також можна знайти послугу «SMS-МАЯК». Для того, щоб увімкнути маяк треба зареєструватись, і тоді на номер власника будуть приходити миттєві повідомлення про статус будь-яких об'єктів нерухомого майна у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно [31].

Через Он-лайн будинок юстиції можна отримати інформацію з реєстрів. За посиланням можна знайти реєстри про організації, об'єднання, формування; майно та обтяження; виконавчі провадження; нотаріат; акти цивільного стану, очищення влади та банкрутства.

Необхідно звернутись до пункту «Повторна видача документів» та заповнити всі необхідні поля для подачі заявки на отримання повторних документів про державну реєстрацію актів цивільного стану: свідоцтва про народження, шлюб, розірвання шлюбу, смерть, зміну імені, а також відповідні витяги з Державного реєстру актів цивільного стану громадян [31].

Окрім того, існує Кабінет електронних сервісів ([https://kap.minjust.gov.ua /services?keywords=](https://kap.minjust.gov.ua/services?keywords=)). Через Кабінет можна: – отримати документи з державних реєстрів Міністерства юстиції України в режимі он-лайн; – здійснити реєстраційні дії у державних реєстрах України в електронному вигляді; – знайти інформацію у державних реєстрах України; – скористуватись електронними системами звітності для тих осіб, які здійснюють спеціалізовану професійну діяльність; – знайти посилання на різні інформаційні джерела; – здійснити пошук законодавчих документів, шаблонів (зразків) документів; – взяти участь в електронних торгах арештованим майном [31].

Кабінет електронних сервісів допоможе також зустрітися з керівництвом державних установ та відомств України. За допомогою відеоконференції можна спілкуватися з посадовою особою, бачити і чути один одного, обмінюватися документами, файлами, аудіозаписами та будь-якою іншою інформацією у цифровому форматі. Щоб потрапити на прийом необхідно: бути зареєстрованим користувачем Кабінету електронних сервісів; оформити заявку на прийом; дочекатися повідомлення від співробітника установи, з підтвердженням дати та часу проведення зустрічі; отримати від адміністратора системи логін-пароль та встановити програму ВКЗ, за допомогою якої буде відбуватися спілкування; мати мінімальний набір обладнання: веб-камера, навушники або динаміки, мікрофон та доступ до Інтернет; в призначений час бути доступним для зустрічі в програмі ВКЗ [32].

На сайті представлена послуга «Електронний суд». За посиланням можна знайти інформацію про реквізити для сплати судового збору та сформувати квитанції та он-лайн сплати судового збору. Також існує автоматизована система збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку та надання електронних копій судових рішень. Окрім того, існує послуга надсилання судової повістки у вигляді SMS-повідомлень.

30 листопада 2017 року отримала свій старт нова ініціатива Міністерства Юстиції України – OpenSpace. За словами Міністра Юстиції України Павла Петренка, «OpenSpace» зібрав 12 найбільш популярних послуг, які надаються відділеннями реєстрації актів цивільного стану. Зокрема, реєстрація народження малюка, подача документів для одруження, зміна імені, повторна видача документів та багато інших [31].

У своїй діяльності все більше звертається до електронного урядування Пенсійний фонд України. На своєму порталі електронних послуг (<http://portal.pfu.gov.ua/>) фонд представляє наступні послуги: отримання даних з реєстру застрахованих осіб, створення електронної пенсійної справи, звернення до органів ПФ та записна прийом, подача заяву на призначення та перерахунок пенсії, подача скарги та запиту на підготовку паперових документів.

Однак, існують певні недоліки у роботі порталу. Багато послуг ще знаходяться у розробці, що уповільнює повноцінний розвиток до е-системи послуг. Отже, робимо висновок, що наразі електронні послуги в Україні починають розвиватись та багато установ уже впроваджують електронні портали та сервіси у свою роботи.

Та все ж таки існує ряд проблем, які уповільнюють перехід держави на електронну платформу. На сьогодні в Україні не існує єдиного законодавчого закріплення електронних послуг та особливостей їх надання. А вимоги щодо захисту інформації, питання правового забезпечення надання е-послуг потребують окремого законодавчого врегулювання. Тому необхідно не просто внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», як зазначено у плані заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки, а створити окремий, цілісний нормативно-правовий акт «Про електронні послуги», який би закріплював правовий механізм їх реалізації.

У наш час Україна знаходиться в процесі побудови системи е-врядування, а саме на першому етапі впровадження технологій інформаційного суспільства в сферу функціонування владних структур.

Однією з провідних проблем в галузі електронного управління є відсутність взаєморозуміння та довіри між населенням і владою. Представники влади поки не усвідомили необхідність зміни концепції управління, хоча у суспільстві панують ідеї про те, що за допомогою ІКТ можна забезпечити ефективну взаємодію з державою.

Незважаючи на визначення електронного урядування одним із пріоритетних напрямків розвитку українського суспільства, підготовку фахівців зазначеної кваліфікації в межах України здійснює невелика кількість вищих навчальних закладів. Усі випускники спеціальності «Електронне урядування», за свідченнями означених навчальних закладів, працевлаштовані за фахом, що демонструє високий попит на ринку праці на фахівців даного профілю [33].

Непрофесіоналізм розробників і обмеженість ресурсів є причиною низької якості більшості офіційних сайтів. Причому йдеться не тільки про дизайн, зовнішній вигляд сайтів, а й про продуманість структури, форми подачі матеріалу, програмне забезпечення тощо. Технічне й технологічне оснащення органів державного управління не завжди відповідає викликам сучасності, що призводить, зокрема, до несвоечасності розміщення інформації про діяльність органів державної влади [33].

Слід мати на увазі, що безпосередньо до електронного урядування можуть звертатися тільки ті, хто мають вихід в Інтернет. А це всього лише половина населення. Необхідно також взяти до уваги, що літні люди не мають досвіду роботи з Інтернетом, отже, вони не підготовлені до електронного спілкування з владою. Тому користування е-послугами Пенсійного фонду України є неможливим для більшості з них.

Існує також проблема зворотного зв'язку із представниками влади. Найчастіше відповідь на запит чи надання послуги у режимі он-лайн носить формальний характер, у вигляді автоматичного сповіщення, що запит прийнято. На цьому зв'язок обривається

Тож, необхідно вирішити проблему правильної організації взаємодії владних інформаційних систем зі сферою електронних послуг, які знаходяться в Інтернеті і доступні громадянам.

Багато дослідників звертають увагу на недосконалість правової бази державного регулювання у сфері електронного урядування. Сучасне законодавство України, що регулює суспільні відносини, які безпосередньо пов'язані з упровадженням та використанням технологій електронного урядування, налічує понад півтори сотні нормативно-правових актів. Крім того, існує понад триста нормативно-правових актів інформаційного законодавства різного рівня від законів України до відомчих актів, що опосередковано впливають на електронне урядування [34, с. 79]. Це призводить до гальмування процесу впровадження електронного урядування, надання електронних послуг (які розрізнені від сайту до сайту різних державних установ та органів влади).

Відсутність стандартизації (наприклад, аналогічні функції виконуються різними державними органами з використанням несумісних форматів файлів та стандартів застосування) [35].

Так, в Україні наразі електронні послуги доступні на Єдиному державному порталі електронних послуг, Он-лайн будинку юстиції, у Кабінеті електронних сервісів.

Однією з проблем можна назвати відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису [36, с. 446].

Відсутність єдиної концепції переходу державних послуг в електронний вигляд не дозволяє забезпечити рівень, необхідний і достатній для їх однозначної інтерпретації в процесі підготовки і надання послуг в режимі он-лайн. У результаті процес переходу державних послуг в електронний вигляд звівся в більшості регіонів до розрізнених дій щодо заповнення реєстрів послуг, розробці спрощених сервісів, поверхневої формалізації адміністративних процедур, замовлення електронних форм на порталах державних послуг.

На шляху до впровадження та повного переходу України до електронного урядування існує багато перепон, які потребують детального дослідження та вирішення. Тому пропонуємо розглянути пропозиції щодо вдосконалення сфери е-урядування на сучасному етапі.

Так, по-перше, необхідно не просто вносити зміни до існуючих нормативно-правових актів, а прийняти нові Закони, які б регулювали забезпечення електронного урядування в Україні. Відповідно до Рекомендацій щодо розвитку інструментів електронного урядування, сформовані за результатами дослідження «100 міст – крок вперед. Моніторингу впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді» за підтримки ПРООН та ЄС, першочерговим завданням щодо розвитку системи електронного урядування є «розробка та затвердження стратегічних та програмних документів щодо впровадження та розвитку технологій електронного урядування з використанням досвіду кращих європейських практик та залученням фахівців різних напрямків (громадських діячів, науковців та ін.)» [37].

Вважаємо, що необхідно розробити та прийняти Закон України «Про електронне урядування», у якому б зазначались особливості та принципи регулювання е-урядування, механізми його впровадження та фінансування, що теж є важливим та Закон України «Про електронні послуги», який би офіційно надавав тлумачення поняттю «електронна послуга», встановлював особливості та строки її надання. У законі також необхідно прописати підстави притягнення до відповідальності у разі неякісного чи несвоєчасного надання е-послуг.

По-друге, важливим є моніторинг якості надання електронних послуг. Задля цього доцільним є створення органу, який би здійснював нагляд та оцінку якості надання електронних послуг. Наприклад, введення експертної

комісії забезпечить централізоване, уніфіковане управління процесами єдиної моделі надання е-послуг, а також контроль над організацією взаємодії на рівні органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

По-третє, відповідно до Рекомендацій електронне урядування в Україні потребує «підвищення професійної компетенції службовці в сфері електронного урядування та розвиток навичок у сфері інформаційно-комунікаційних технологій через прийняття та виконання місцевих програм підвищення кваліфікації та проведення відповідних навчальних заходів» [36].

Тож, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про державну службу», а саме у статтю 48 «Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців». Особливу увагу слід надати компетенції державних службовців у питаннях електронного урядування.

По-четверте, для впровадження та функціонування е-урядування в Україні необхідно вирішити організацію електронного документообігу в органах місцевого самоврядування. Це передбачає наявність web-сайту в кожного органу влади, на якому повинна міститися вся необхідна інформація, що ілюструє призначення, компетенцію того чи іншого органу та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян [38, с. 3].

Вважаємо, як зазначалося раніше [8, с. 27], що потрібно внести зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» із зазначенням єдиних вимог до порядку ведення сайтів органів місцевого самоврядування.

Окрім того, на місцевому рівні необхідним є розробка концепції «E-City». За приклад можна взяти електронний сайт міста Таллінн <http://www.tallinn.ee/eng/>. На ньому можна знайти не лише усю необхідну інформацію щодо місцевої влади та новин міста, але й сплатити комунальні платежі та поспілкуватися он-лайн з представниками влади.

В Україні станом на кінець 2016 р. систему електронного документообігу було впроваджено в 52-ох містах. 27 муніципалітетів хоч і не мають цілісної СЕД, використовують окремі її елементи. Лише 19 міст не використовують жодні електронні інструменти в організації внутрішнього документообігу [39].

По-п'яте, необхідно підвищувати правову освіту громадян за допомогою створення дистанційної платформи навчання з питань отримання інформації, послуг, подання скарг, пропозицій тощо у режимі он-лайн.

Відповідно до Рекомендацій щодо розвитку інструментів електронного урядування важливим є проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної

роботи з громадянами щодо можливостей використання веб-сайтів органів влади для отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, взаємодії з органами влади, участі у прийнятті рішень тощо [37].

Вважаємо, що створення Центрів для надання освіти з питань електронного урядування значно змінить ситуацію серед населення.

За прикладом Міністерства юстиції України треба впровадити Інтернет-портал «Соціальний ліфт». Кожен, хто бажає пройти стажування, або влаштуватись на роботу зможе надіслати своє резюме та заяву в електронному вигляді. У подальшому впровадження співбесід та проходження конкурсу на вакантну посаду доцільно також проводити в режимі он-лайн. Це значно прискорить процедуру подання заяви на посаду та проходження конкурсу, а також підвищить прозорість та неупередженість у відборі.

Для працівників он-лайн портал «Соціальний ліфт» має стати платформою для підвищення кваліфікації. Варто впроваджувати он-лайн навчання та курси для працівників дистанційно.

Ще одним необхідним нововведенням у діяльності всіх державних установ має стати запровадження «Он-лайн чату» із представниками державної влади. Кожен матиме змогу 24 години на добу поставити запитання, відповідь на яке отримає протягом робочого часу працівника. Це значно підвищить ступінь довіри громадян до представників влади. Окрім того, це змусить державних службовців вчасно реагувати на звернення громадян.

Узагалі, для створення єдиної системи електронного урядування в Україні, необхідний перехід усіх систем та відповідних державних органів на систему електронного документообігу та надання електронних послуг. Таким чином, треба розробити нормативно-правові акти у сфері регулювання таких інститутів, як «Електронна прокуратура», «Електронне судочинство».

Можливо, необхідним є також впровадження е-урядування у повсякденні сфери життя, наприклад, як «Електронна медицина», що б давало змогу отримати звичайну довідку, уникаючи черг та контактів з чиновниками. Ці заходи допоможуть створити Єдиний державний портал з надання інформації та послуг у режимі он-лайн для усіх охочих.

Для того, щоб усі ці пропозиції мали успішну реалізацію та принесли бажаний результат, необхідно створити орган, який би координував електронний документообіг, вів моніторинг успішного впровадження електронного урядування, надавав оцінку якості роботи державних установ у даній сфері та мав би право законодавчої ініціативи для того, що мати змогу змінювати законодавство України з питань електронного урядування. Він має стати сполучним елементом не лише між громадянами та

представниками влади, а й між державними органами для спільного вирішення поставлених завдань.

Таким чином, правове регулювання України з питань електронного урядування потребує докорінних змін та негайного реформування. Лише злагоджена робота органів держаної влади, їх єдність у діях та бажанні перейти на виключно новий рівень електронної держави з урахування зарубіжного досвіду може привести до розбудову в Україні електронного урядування.

Електронний урядування має стати елементом більш масштабних реформ, спрямованих на правове реформування державного управління, зміну філософії правової політики держави, підвищення якості державних послуг і орієнтацію на громадянина. Тільки в контексті таких перетворень можлива реалізація всього позитивного потенціалу електронного урядування всіх рівнів – як загальнодержавного, так і регіонального та місцевого.

Розв'язання всього комплексу юридичних питань, пов'язаних з розвитком е-урядування, відіграє важливу роль на нинішньому етапі адміністративної реформи та у подальшій гармонізації стандартів та практики державного управління України з європейськими.

Дослідження теоретичного і практичного матеріалу з питань електронного урядування дозволило проаналізувати поняття «електронне урядування», міжнародно-правовий досвід його реалізації, особливості його впровадження в Україні, а саме законодавчу базу для успішної реалізації е-урядування, електронні послуги, наявні в Україні, та їх законодавче закріплення, проблеми та пропозиції щодо вдосконалення процесу впровадження електронного урядування в Україні.

Так, аналіз наявних визначень зарубіжних та вітчизняних вчених дав змогу сформуванню власне визначення поняття «електронне урядування». Отже, електронне урядування – це абсолютна нова форма державного управління, яка за допомогою сучасних інформаційних технологій встановлює відкритий, прозорий, оперативний та ефективний механізм управління державою, який звертається від потреб влади до потреб суспільства.

Вивчення зарубіжного досвіду показало, що країнами, які досягли найбільших успіхів у процесі впровадження принципів електронного урядування, є США, Сінгапур, Естонія, Канада, Великобританія.

Саме на прикладі США було розглянуто правове регулювання електронного урядування. Для США основна ідея електронного урядування полягає в тому, що воно виступає як інструмент розвитку демократії, розширення участі населення, а також посилення контролю над державою з боку населення. Однак, все ж таки основні риси електронного урядування

формуються в залежності від особливостей політичних процесів та стану правового регулювання даної сфери конкретних країн.

Таким чином, в Україні етап електронної взаємодії між органами влади та громадянами лише починається. Обмін інформацією між користувачами і державними органами знаходиться на початкових етапах свого розвитку.

Однак, навіть існуючі процеси впровадження електронного урядування в Україні мають свої особливості, відмінні від інших країн.

Україна має достатньо розгалужену законодавчу базу у сфері регулювання інформації та інформаційних технологій. Вважаємо, що основоположними актами на сьогодні, які закріплюють шляхи та способи впровадження е-урядування в Україні, є Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні від 16.11.2016 р. № 918-р та Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 20.09.2017 р. № 649-р. Ці нормативно-правові акти передбачають план розвитку електронного урядування та впровадження електронних послуг в Україні на законодавчому рівні.

На сьогодні лідером у впровадженні е-технологій та наданні електронних послуг є Міністерство Юстиції України. За допомогою таких проектів, як «Он-лайн будинок Юстиції», «Кабінет електронних сервісів» та «OpenSpase» кожен може отримати необхідну інформацію чи послугу у режимі он-лайн.

Як бачимо, розвиток електронного урядування в Україні має позитивні риси. Однак, його впровадження відбувається дуже повільно та ще існує багато проблем і перешкод для його успішної реалізації.

Це, і відсутність довіри населення до електронної системи через непрофесіоналізм державних службовців з питань е-урядування, також низька якість веб-сайтів та порталів надання послуг, низька правова освіта у даній сфері тощо.

До гальмування державних процесів у сфері е-урядування слід віднести відсутність єдиної законодавчої бази, яка б закріплювала строки, шляхи, особливості впровадження механізмів електронного урядування, а також створювало стандарти надання е-послуг та відповідальність за їхнє неякісне та несвоєчасне надання органами влади, відсутність елементів (або недостатня кількість) у сфері е-урядування на місцевому рівні.

Вважаємо, що стратегічною метою України на даному етапі є подолання існуючих проблем на шляху впровадження е-урядування. За допомогою реформування законодавчої бази та створення умов для розвитку абсолютно нової інформаційної платформи на рівні держава-громадяни та держава-держава для розбудови нової інформаційно-забезпеченої, електронної країни.

Література

1. Cambridge Business English Dictionary [Електронний ресурс]: Cambridge University Press – Режим доступу до ресурсу: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/e-governance>.
2. Free Online Dictionary [Електронний ресурс]: Collins. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/e-government>.
3. E-Governance in Ukraine: Effective Governance for Citizens. – Kyiv: UNDP/MGSDP, 2011. – 56 p.
4. EU eGovernment Action Plan 2016-2020 [Електронний ресурс]: European Commission. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>.
5. Thomas F. Gordon. E-Government – Introduction [Електронний ресурс]: F. Gordon Thomas // Ercim news. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: https://www.ercim.eu/publication/Ercim_News/enw48/intro.html.
6. Демідюкова О.М. Е-урядування в Україні: майбутнє чи реалії сьогодення? [Електронний ресурс]: О.М. Демідюкова // Вісник СНУ ім. В. Даля. – 2011. – №17. – С. 1-7. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-121939-6685.pdf>.
7. Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні: проект навчального посібника [Електронний ресурс] / За ред. А. І. Семенченко. – Режим доступу: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Kontseptualni-zasadi-rozvitku-elektroonno-uryaduvannya-v-Ukrayini.pdf>.
8. Котова Л.В., Тютюнник В.К. Правові особливості впровадження та розвитку електронного урядування на місцевому рівні [Електронний ресурс]: Л.В. Котова, В.К. Тютюнник // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – 2017. – № 2 (34). – С. 23-30. – Режим доступу до ресурсу: <http://pravo-snu.lg.ua/Actual34/kotova-tutunik.pdf>.
9. Пісковець З.А. Електронне урядування – основа прозорості влади / З.А. Пісковець // Зб. тез доповідей Всеукраїнської міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 3 грудня 2010 р.); [ред. кол.: В.М. Огаренко, М.О. Фролов, А.О. Манаєнко та ін.]; – Запоріжжя: КПУ, 2010. – С. 82-85.
10. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. [Електронний ресурс]: Режим доступу до ресурсу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=250287124>.
11. Клименко І.В. Інформаційні засади електронного урядування / А.М. Панчук, С.О. Ралдугін, І.В. Клименко. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні: навчальний посібник / За заг. ред. Г.С. Литвинова. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 263 с.
12. Голобуцкий О.П., Шевчук О.Б. Електронний уряд / О. П. Голобуцкий, О. Б. Шевчук. – К.: ЗАТ «Атлант UMS», 2002. – 174 с.
13. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, доп. і виправл. // В.Я. Малиновський – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

14. Дяченко Н.П. Прогнозні оцінки динаміки впровадження електронного урядування в Україні / Н.П. Дяченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – №2. – С. 134-142.
15. Иванова А. В. Феномен электронной демократии как фактора развития общества в постнеклассический период / А. В. Иванова // Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 22-23 травня 2014 р.) / за загальною редакцією д.ю.н., професора В.М. Дрьоміна. – м. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2014. – С. 11- 14.
16. Электронное правительство: опыт США [Электронный ресурс]: Мастерская своего дела. – Режим доступа до ресурсу: <http://msd.com.ua/internet-v-sisteme-mirovux-informacionnyx-processov/elektronnoe-pravitelstvo-opyt-ssha/>.
17. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол.: Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. – К., 2008. – С. 134-135.
18. Європейський досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України / Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2014. – С. 76.
19. Шуляк В. Система нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні / В. Шуляк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2011. - № 4. - С. 133-142.
20. Конституція України: станом на 30 вересня 2016 року [Електронний ресурс]: Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
21. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року [Електронний ресурс]: Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003, – №36. – Ст. 275. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
22. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №36. – Ст. 276. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
23. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 492 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF>.
24. Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>.
25. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2017. – № 45. – Ст. 400. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2155-19?lang=uk>.
26. United Nations E-Government Survey – 2014. – United Nations, 2014. – 284 p.

27. United Nations E-Government Survey – 2016. – United Nations, 2016. – 237 p.
28. Слободянюк А.В. Участь громадян як необхідна умова е-врядування / А.В. Слободянюк // Сутність та перспективи впровадження електронної демократії в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 15 листопада 2016 р.) - С. 28-30.
29. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/page>.
30. Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF/paran10#n10>.
31. Он-лайн будинок Юстиції [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://online.minjust.gov.ua/>.
32. Кабінет електронних сервісів [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://kap.minjust.gov.ua/services?keywords=>.
33. Архипова Є.О. Електронне урядування як форма організації державного управління [Електронний ресурс]: Є.О. Архипова // Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут», 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=855>.
34. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві / П.С. Клімушин, А.О. Серенюк. – Х.: Магістр, 2010. – 312 с.
35. E-Governance Issues and Challenges [Електронний ресурс]: Egovernance2011, 2011. – Режим доступу до ресурсу: <https://egovernance2011.wordpress.com/2011/02/15/64/>.
36. Наумова С.С. Проблеми впровадження електронного урядування в Україні / С. С. Наумова. – Х.: Вид-во ХарПІ «НАДУ» Магістр, 2016. – С. 446-447.
37. Рекомендації щодо розвитку інструментів електронного урядування, сформовані за результатами дослідження «100 міст – крок вперед. Моніторингу впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронном [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://2.auc.org.ua/sites/default/files/100_mist_recomendations.pdf.
38. Тітов С.В. Web-сайти органів місцевого самоврядування як складова впровадження е-урядування в Україні / С.В. Тітов, О.В. Тітова. // Вісник Харківської державної академії культури: Збірник наукових праць. – 2013. – №39. – С. 144-159.
39. Розвиток е-урядування у найбільших містах України: результати дослідження 2016 [Електронний ресурс]: Подільська агенція національного розвитку, 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://pard.org.ua/yak_rozvivatsya_e-uryaduvannya_ta_admnposlugi_u_najblshih_mstah_ukrani_rezultati_dosldzhennya_za_2016_rk.html.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Петруненко Я.В.

У червні 2018 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про національну безпеку України», відповідно до якого фундаментальними національними інтересами України є, зокрема, сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення [1].

Отже, цілком закономірно, що економічна безпека визнається в Україні невід'ємною складовою національної безпеки, оскільки безпосередньо впливає на такі чинники, як добробут населення, соціально-економічну, культурну, екологічну та інші сфери суспільного життя. У значній мірі економічна безпека також визначає стан захищеності конституційного устрою держави, її територіальну цілісність, суверенітет тощо. Разом з тим, на сьогодні існує чимало загроз та викликів економічній безпеці держави, подолання яких є одним із першочергових завдань органів державної влади.

У зв'язку з цим, наразі проводиться реформування сектору економіки, у тому числі на підставі модернізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Одним із завдань зазначеної реформи є створення ефективної та спроможної національної економіки, яка є основою економічної безпеки України.

В економічній та правовій науці чимало наукових досліджень присвячено питанням економічної безпеки та проблемам її забезпечення. Так, загальні питання економічної безпеки досліджували такі науковці, як О.А. Колесніков, С.В. Степаненко, Яремко І.І. та інші. С.В. Онищенко, О.А. Пугач та ряд інших вчених присвятили свої наукові роботи проблемам загроз та ризиків економічній безпеці держави, способів їх виявлення та подолання. Деякі науковці також досліджували питання трансформації державної регуляторної політики та важливість реформ у цій сфері для сталого економічного розвитку держави (І.В. Запатріна, О.Х. Юлдашев та ін.).

Однак, не зважаючи на значний інтерес науковців до проблеми забезпечення економічної безпеки, наразі залишається ряд не достатньо

досліджених питань, зокрема, пов'язаних із визначенням основних напрямів забезпечення економічної безпеки України та з'ясуванням ролі реформування державної регуляторної політики у цьому процесі.

Відтак, метою даного дослідження є обґрунтування важливої ролі реформування державної регуляторної політики у забезпеченні економічної безпеки в Україні та подоланні загроз та викликів у цій сфері.

Економічна безпека є однією з основних складових національної безпеки держави. При цьому варто погодитись з думкою І.І. Яремко, який зазначає, що оскільки безпека держави у всіх її формах реалізується через відповідне державне фінансування, основою якого є створений внутрішній валовий продукт, то чи не найважливішою її складовою є саме економічна безпека. Вона характеризується таким станом національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечує конкурентоспроможність держави, її незалежність від зовнішнього середовища та економічний добробут населення [2, с. 75].

Дослідження проблеми забезпечення економічної безпеки України крізь призму реформування державної регуляторної політики логічно розпочати із зв'язування значення базового поняття – *«економічна безпека»*.

У науковій літературі економічна безпека розглядається, як стан економіки, при якому забезпечується досить високе і стійке економічне зростання; ефективне задоволення економічних потреб; контроль держави за рухом і використанням національних ресурсів; захист економічних інтересів країни на національному і міжнародному рівнях [3, с. 17].

Іншими словами економічна безпека передбачає певний стан національної економіки, за якого забезпечується сталий розвиток і зростання економіки, захист від основних загроз тощо, тобто формування так званої оптимальної економічної структури.

С.В. Степаненко вважає, що формування оптимальної економічної структури передбачає: 1) забезпечення формування елементів економіки країни, що відповідають умовам виготовлення такого переліку товарів та послуг, який підпадає під дію принципу оптимальності (забезпечує одночасно і виробничу, і розподільчу ефективність); 2) її результатом є забезпечення довгострокового економічного зростання за умови узгодження темпів використання економічних ресурсів зі швидкістю їх оновлення; 3) формування елементів оптимальної економічної структури забезпечує перехід економічної системи до вищого (оптимального) якісного стану, коли її параметри є вищими порівняно з базовим (нормативними, потенційними) [4, с. 250].

Отже, у даному випадку мова йде про стале пропорційне зростання всіх складових елементів національної економіки. Тому не викликає сумнівів той факт, що забезпечення такого зростання не може здійснюватися протягом усієї історії державотворення одними й тими ж

методами та засобами, тобто процес забезпечення економічної безпеки передбачає певну динамічність у виборі відповідних механізмів, які в найбільшій мірі відповідають вимогам того чи іншого історичного періоду.

На сучасному етапі основними засадами внутрішньої державної політики в економічній сфері є:

- забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції;
- розвиток внутрішнього ринку, підвищення ефективності його функціонування та вдосконалення механізмів державного регулювання, забезпечення збалансованості попиту та пропозиції на окремих ринках;
- проведення узгодженої антиінфляційної політики та забезпечення цінової і валютно-курсової стабільності;
- проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики, яка передбачає зниження податкового навантаження на економіку з розширенням бази оподаткування тощо [5].

Наведені напрями та ціннісні орієнтири державної економічної політики відповідають вимогам сучасності, проте з урахуванням процесів глобалізації та європеїзації потребують подальшого перегляду, зокрема, у напрямку розширення.

Особливої актуальності проблема забезпечення економічної безпеки у державі набула з підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС).

Так, згідно зі ст. 343 Угоди про асоціацію з ЄС в Україні передбачено формулювання і реалізація ринкової економічної політики. Зазначається також, що Україна має докладати максимальних зусиль для побудови функціонуючої ринкової економіки та поступового наближення своєї політики до політики ЄС відповідно до основоположних принципів макроекономічної стабільності, збалансованості державних фінансів і платіжного балансу [6].

Отже, входження України до європейського простору, у тому числі економічного, покладає на державу зобов'язання не тільки щодо приведення національного законодавства у відповідній сфері до вимог ЄС, але й щодо інтеграції деяких принципів державної політики у сфері регулювання економіки.

До таких принципів, зокрема, відносяться: 1) загальноекономічні принципи-цінності, що застосовуються як у внутрішній, так і у зовнішній економічній політиці ЄС: справедливості, відкритості, недопущення експлуатації та ліквідації всіх форм економічної дискримінації, рівності учасників економічних відносин, досягнення загального економічного

добробуту всіх націй та народів тощо; 2) спеціально-економічні принципи-цінності, на яких базуються внутрішня політика ЄС: вільного руху товарів, капіталів та послуг, а також людських трудових ресурсів (трудова міграція), єдності завдань та цілей економічної політики, формування єдиного економічного простору об'єднаної Європи та ін. [7, с. 175].

Разом з цим, постає завдання щодо збереження та зміцнення економічної незалежності України з тим, щоб держава могла стати повноправним членом ЄС та самостійно визначати в рамках співробітництва з ЄС напрями розвитку, враховуючи передовсім внутрішньо-національні потреби, а також спільні міжнародні інтереси.

Нажаль, поточний стан національної економіки України свідчить про загрозливу ситуацію, що склалася в країні через соціально-політичні, демографічні процеси, військові конфлікти тощо.

У науковій літературі зазначається, що ключовими ризиками економічній безпеці на сучасному етапі є: критичне гальмування економічного розвитку України та погіршення основних макроекономічних показників (макроекономічне розбалансування за головними показниками); згорання промислового виробництва; зниження економічної активності, насамперед інвестиційної; погіршення добробуту населення (домогосподарств) та зростання рівня безробіття; посилення боргового тиску, насамперед, у державному секторі; підвищення тінізації економічної діяльності [8].

До цього слід додати також деякі прямі та непрямі загрози: міграція висококваліфікованої робочої сили; виснажування природних ресурсів, корисних копалин; відсутність належного контролю за якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції та інших продуктів харчування; політична та соціальна нестабільність у державі, корупційність органів влади, що впливає на процеси регулювання економічної діяльності тощо.

Шукаючи причини існування та джерела походження загроз та викликів економічній безпеці України, необхідно перш за все звернутися до механізмів її забезпечення та виявити основні прогалини у таких механізмах.

Комплексна система забезпечення економічної безпеки, на думку О.О. Молдованцева, являє собою сукупність взаємопов'язаних заходів організаційно-економічного, правового та технічного характеру, що здійснюються з метою захисту діяльності підприємств від реальних або потенційних дій фізичних або юридичних осіб, які можуть привести до економічних втрат [9, с. 170].

Головним суб'єктом забезпечення економічної безпеки є держава, відтак, можна констатувати, що в основі механізму забезпечення економічної безпеки є державна регуляторна політика у сфері господарської

діяльності. Тобто, регулювання економічної діяльності, що здійснюється державою у різних формах та напрямках, повинно забезпечити сталий розвиток національної економіки та відповідно, досягнення стану економічної безпеки.

Так, на підставі аналізу положень Господарського кодексу України (далі – ГК України) [10], можна дійти до висновку, що метою державного регулювання економічних процесів є забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави. Крім того, відповідно до ст. 9 ГК України в сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому.

Задекларовані цілі та завдання державної регуляторної політики, нажаль, не завжди реалізують, про що переконливо свідчить офіційна статистика національних рахунків: повільні темпи зростання валового внутрішнього продукту (у поточному році +3,6% по відношенню до попереднього); майже відсутній ріст виробництва промислової продукції (ріст склав 0,1%); падіння видобування вугілля (на 15%) з одночасним зростанням споживання електричної енергії (майже у два рази) тощо [11].

У зв'язку з цим, слід погодитись з науковцями, які вказують на те, що основними недоліками державної регуляторної політики є відсутність системного правового зв'язку між підприємницьким середовищем та публічною владою, низька виконавча дисципліна органів публічної влади при здійсненні регуляторної діяльності, обмеженість повноважень та невисока ефективність заходів реагування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику тощо [12, с. 3].

Таким чином, не викликає сумнівів той факт, що державна регуляторна політика потребує серйозної трансформації.

На цьому свого часу наголосив О.Х. Юлдашев, який зазначив, що необхідна кардинальна перебудова регуляторної політики у напрямках становлення чесної тендерної політики, інститутів соціального партнерства, чіткого визначення місця і ролі держави в цьому процесі. Усе це, на думку вченого, зумовлює актуальність вдосконалення методологічних і методичних засад державної регуляторної політики в економічній сфері, оскільки здійснення ефективної політики в сфері підприємництва, приватизації, зайнятості, регулювання господарських і трудових відносин визначить зміст економічних процесів, вплине на становлення ринкової економіки [13, с. 73].

Інші науковці, досліджуючи проблему неефективності державної регуляторної політики, наголошують на тому, що концепція стимулювання

економічного зростання зводиться до того, що з методів регулювання найважливіше значення відводиться державним витратам, розширення яких забезпечується в деякій мірі дефіцитним фінансуванням. Другий напрямок стратегії державного впливу на суб'єктів господарювання є мікрорегулювання. Воно охоплює методи безпосереднього впливу на господарську діяльність державних і недержавних підприємств за рахунок зміни загально-ринкових умов їх діяльності, створених державою [14, с. 405].

Зважаючи на те, що саме засоби та методи державного регулювання економіки у найбільшій мірі впливають на стан економічної безпеки, відповідно, основні причини існування загроз та викликів у цій сфері варто пов'язати саме з недоліками державних механізмів регулювання господарської діяльності.

На думку В.В. Шпакова, підставами державного регулювання господарської діяльності повинні бути: адаптація економіки України та її суб'єктів організаційно-господарських повноважень до кризових явищ; забезпечення виконання державою соціальних функцій (соціальний захист малозабезпечених, боротьба з безробіттям, забезпечення державних і громадських потреб, пріоритетів в економічному і соціальному розвитку); здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на фінансове оздоровлення країни; реалізація свободи підприємницької діяльності та конкуренції, захисту від монопольного становища; забезпечення національної безпеки; наявність у держави на праві власності значного масиву майна тощо [15, с. 243].

Погоджуючись з думкою науковців, варто вказати й на окремі недоліки та прогалини вітчизняного законодавства у сфері регулювання економічних відносин, які безпосередньо впливають на ефективність державної регуляторної політики та стан економічної безпеки у державі. Найбільш суттєвими з них є наступні:

1) невідповідність деяких положень господарського законодавства вимогам європейських норм та стандартів у відповідній сфері (наприклад, неврахування окремих європейських принципів надання державної допомоги суб'єктам господарювання в національному законодавстві; невідповідність критеріїв відбору суб'єктів господарювання, яким може бути надано державну допомогу, європейським стандартам; невизначеність деяких видів європейських процедур державних закупівель у законодавстві України – процедура з обмеженням, інноваційне партнерство тощо);

2) неузгодженість або невизначеність деяких термінів та категорій, що вживаються в законодавстві України (наприклад, невизначеність поняття «господарська компетенція», «державне кредитування» тощо);

3) наявність прогалин у регулюванні деяких питань, пов'язаних із здійсненням державної регуляторної політики (відсутність спеціальних

законів, які регламентують деякі види господарсько-правових засобів (контрактація сільськогосподарської продукції, державне кредитування); неврегульованість питань застосування податкових пільги, встановлення квотування та лімітів, порядку відбору виробників та місця укладення договорів контрактації; невизначеність порядку здійснення контролю контрактанта за виробничим процесом тощо;

4) застарілість положень деяких нормативно-правових актів (законів України «Про інвестиційну діяльність», «Про інноваційну діяльність», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про режим іноземного інвестування» тощо).

Усвідомлюючи не достатню ефективність сучасного стану державної регуляторної політики, держава розпочала масштабну адміністративно-економічну реформу, у тому числі спрямовану на модернізацію державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Так, ще у березні 2007 р. Президентом України було прийнято Указ «Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності» [16], у якому серед проблем у сфері державного регулювання господарської діяльності були виділені такі, як: непідтримання на належному рівні зворотного зв'язку державними органами із суб'єктами господарювання, неприбутковими об'єднаннями підприємців; незначний рівень фінансової підтримки розвитку суб'єктів господарювання; залишається одним із найвищих у світі рівень податкового навантаження на суб'єкти господарювання в Україні тощо.

З метою вирішення означених проблем у Концепції було запропоновано: залучити неприбуткові об'єднання підприємців до формування основних засад державної регуляторної політики; усунути необґрунтовані перешкоди у реалізації підприємницької ініціативи; посилити фінансову та кредитну підтримку розвитку господарської діяльності.

Пізніше, вже у 2015 р. ця спроба повторилася із прийняттям Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [17], у якому одними із найважливіших завдань розвитку України визнані дерегуляція та розвиток підприємництва, а також розробка дієвої програми розвитку малого та середнього бізнесу.

Один із розділів Програми присвячений регуляторній політиці, розвитку підприємництва та забезпечення умов конкуренції. Зокрема, у межах даного напрямку заплановано реалізувати такі реформи:

– реформування контрольно-наглядових органів: детальне регламентування кожної контрольної функції, моніторинг ефективності її виконання; надання переваги повідомному принципу над дозвільним тощо;

– поліпшення умов ведення бізнесу: скорочення дозвільних процедур, видів діяльності, що підлягають ліцензуванню та сертифікації, забезпечення

ефективного захисту права приватної власності, прав інвесторів та кредиторів, прозора конкурентна політика, вдосконалення процедур митного оформлення товарів та ін. [18].

На реалізацію заходів щодо реформування деяких із окреслених у Програмі діяльності Уряду сфер Кабінетом Міністрів України за участю інших міністерств та відомств розробляються окремі концепції та програми.

Так, розпорядженнями Кабінету Міністрів України схвалено: Концепцію Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року [19], Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки [19], Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») [20], Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [21], Концепцію державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року [22] та ін.

Наприклад, відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, забезпечуватиметься розвиток таких складових частин системи управління державними фінансами за напрямом забезпечення ефективного виконання бюджету: система публічних закупівель (метою є подальший розвиток системи публічних закупівель для забезпечення ефективного використання державних коштів та задоволення суспільного попиту на якісні товари та послуги); управління державними інвестиціями (метою є забезпечення планування державних інвестиційних проєктів на основі стратегічних пріоритетів та середньострокової бюджетної перспективи, здійснення їх відбору відповідно до уніфікованої та прозорої процедури) та ін. [21].

Для забезпечення ефективної реалізації реформ у сфері державної регуляторної політики Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України було утворено робочу групу «Цільова команда реформ з питань дерегуляції та розвитку підприємництва», на яку покладался обов'язок щодо забезпечення підготовки рекомендацій щодо впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію з ЄС [23].

Так, у документах ЄС вказується на те, що електронна система закупівель – це використання електронних комунікаційних систем для організації закупівлі товарів та послуг або проведення тендерів на публічні роботи. Електронна закупівля має величезний потенціал та переваги у порівнянні зі звичайними торгами. Зокрема, завдяки запровадженню системи електронних закупівель забезпечується: 1) досягнення економії коштів як для покупця, так і для замовників через зниження транзакційних витрат, скорочення тривалості та кількості помилок; 2) позитивний вплив електронних закупівель на навколишнє середовище шляхом зменшення паперу і споживання енергії та архівування; 3) зниження ризиків незаконної

діяльності через підвищення прозорості та шляхом вилучення дискреції, де це не є необхідним; 4) розвиток конкуренції всередині країни та ЄС, що посилюється функціонування внутрішнього ринку; 5) підвищення доступу до тендерних пропозицій малих суб'єктів господарювання [24, с. 430].

У контексті даного дослідження необхідно також згадати про цілу низку законопроектів, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України та покликані підвищити ефективність окремих аспектів державного регулювання господарської діяльності.

Так, одним з них є законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких законів України щодо здійснення моніторингу закупівель» реєстр. № 4738-д від 30 березня 2017 р. [25], яким визначається порядок здійснення моніторингу публічних закупівель. Його реалізація покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері державного фінансового контролю, та його територіальні органи.

Передбачається, що моніторинг закупівлі здійснюватиметься протягом проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його виконання. Рішення про початок моніторингу закупівлі приймається керівником органу державного фінансового контролю або його заступником за наявності однієї або декількох таких підстав:

- 1) даних автоматичних індикаторів ризиків;
- 2) інформації отриманої від органів державної влади, органів місцевого самоврядування про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;
- 3) повідомлення у засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель [25].

Слід зазначити, що пропозиції, які містяться в законопроекті, в разі їх прийняття, матимуть важливе значення для захисту прав, як замовників, так і учасників процедури закупівлі. Крім того, визначення на законодавчому рівні конкретних джерел доказової інформації, яка може використовуватися з метою виявлення порушень у сфері публічних закупівель, спрощує процес доказування по відповідній категорії справ. Даний законопроект вже прийнятий Верховною Радою України 21 грудня 2017 р. та підписаний Президентом України в січні 2018 р.

Також з позитивної сторони слід відмітити законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність» щодо державних інвестиційних проектів», завданням якого проголошено приведення у відповідність положень Закону України «Про інвестиційну діяльність» із Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів», а також удосконалення

проведення оцінки, відбору і моніторингу інвестиційних проєктів, для реалізації яких може бути надана державна підтримка [26].

Між тим, не зважаючи на певні заходи, що вживаються державою у напрямку реформування державної регуляторної політики, деякі науковці констатують, що такі реформи характеризуються непослідовністю та фрагментарністю проведення, наслідком чого є відсутність стратегічного підходу розвитку національної економіки. Така ситуація, особливо в умовах політичної та економічної нестабільності є недопустимою, а реалізації державної політики є слабкою перед внутрішніми та зовнішніми викликами і загрозами економічній безпеці України [27, с. 7].

Метою подальших реформ у цій сфері визначені: створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці; скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасування регуляторних актів, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скорочення кількості органів державного нагляду (контролю), забезпечення надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді.

Так, О.А. Колесніков обґрунтовує необхідність закріплення за уповноваженим органом державної влади з питань регуляторної політики додатково наступних функцій: забезпечення політики якісного державного управління в сфері господарської діяльності на засадах економічної доцільності та ефективності дії регуляторних актів, зниження рівня втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності; сприяння в забезпеченні конституційного права на підприємницьку діяльність та конституційного принципу свободи підприємництва; забезпечення функціонування зворотного зв'язку між державою та суб'єктами господарювання; забезпечення представництва в органах влади спільних інтересів підприємницького середовища [12, с. 13-14].

Можна підтримати пропозицію науковця, однак її практичне втілення потребує визначення більш конкретних заходів не тільки правового, але й організаційного характеру. Тому справедливо зауважити, що внесення будь-яких змін до законодавства має супроводжуватися розробленням організаційного механізму, необхідного для практичного втілення відповідних змін.

У свою чергу І.В. Запатріна пропонує підвищити інвестиційну дисципліну. Зокрема, вчена вважає, що для кожного пріоритетного напрямку розвитку господарської діяльності повинні бути сформовані критерії відбору програм і проєктів для інвестування. Причому при виборі цих пріоритетів та критеріїв, на думку вченої, необхідно врахувати, що

державна допомога повинна задовольняти одній з наступних вимог: мати соціальний характер; сприяти економічному розвитку відсталих регіонів; допомагати розвитку певної економічної діяльності; бути націленою на подолання серйозних економічних порушень в країні [28, с. 31].

Важливим елементом економічної безпеки України є продовольча безпека, на стан якої безпосередньо впливає розвиток стратегічно важливої для держави галузі сільського господарства.

З цього приводу та на підставі аналізу правового регулювання сільськогосподарської діяльності у європейських країнах А.М. Статівка зауважує, що у законодавстві ЄС детально регламентовано вимоги до виробництва сільськогосподарської продукції, які можна класифікувати на: 1) вимоги до вмісту недозволених і забруднюючих речовин; 2) вимоги до гігієни сільськогосподарських продуктів; 3) вимоги до ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин та рослин; 4) вимоги до сертифікації сільськогосподарських продуктів; 5) вимоги до екологічності виробництва продукції; 6) вимоги до маркування та пакування таких продуктів; 7) вимоги до генетично модифікованих продуктів; 8) вимоги до кормів для сільськогосподарських тварин та добрив для рослин та ін. [29, с. 262].

Наведені групи вимог до якості, екологічної та гігієнічної безпеки сільськогосподарської продукції мають бути уніфіковані зі стандартами ЄС. Як зазначає з цього приводу А.С. Проценко, до українського законодавства питання адаптації слід розглядати у трьох напрямках: 1) правове регулювання продовольчої безпеки; 2) правове регулювання здійснення державних закупівель; 3) правове регулювання сільського господарства [30, с. 45].

Відповідне завдання визначене також у національних програмах та концепціях. Зокрема, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року» одним із заходів, спрямованих на подальший розвиток сільськогосподарського виробництва, визначене наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері сільського господарства, включаючи вимоги до безпечності харчових продуктів, сприяння широкому впровадженню постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), на потужностях харчової та переробної галузей [19].

На підставі проведеного у даній роботі дослідження напрашується висновок про те, що стан економічної безпеки в Україні залишається незадовільним, про що свідчать основні показники національних рахунків, зокрема, повільні темпи зростання виробництва та ВВП, низька дохідність домогосподарств тощо.

Головними загрозами та викликами економічній безпеці держави на сучасному етапі її розвитку є: 1) застарілі форми та методи державного регулювання економіки, які не відповідають критеріям вільних ринкових відносин та європейським стандартам; 2) відсутність міцної основи трирівневого співробітництва: держава-бізнес-суспільство, відсутність спільних цілей, єдиного бачення економічного розвитку; 3) військовий конфлікт на Сході країни, скорочення чисельності населення, безконтрольна трудова міграція та ін.

Напрямами подальшого розвитку засобів забезпечення економічної безпеки України мають стати: 1) дерегуляція господарської діяльності з одночасним зміцненням культури підприємництва та виконавської дисципліни в контролюючих державних органах; 2) масштабна модернізація виробничих потужностей та заміна застарілих методів та засобів виробництва; 3) забезпечення прозорості та відкритості державних механізмів регулювання господарської діяльності, створення умов для розширення форм співробітництва держави та бізнесу тощо.

Перспективами наступних досліджень у даному напрямку може стати визначення оптимальної моделі державної регуляторної політики та розробка пропозицій щодо способів її запровадження.

Література

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1903. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Яремко І.І. Економічна безпека як складова національної безпеки держави / Інтегроване стратегічне управління: проблеми адміністрування, економічної безпеки та проєктної діяльності: тези доповідей першої міжвузівської науково-практичної конференції, 24-26 квітня 2013 року, Львів, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 74–75.
3. Гелей С.Д., Крупка М.І., Лесечко М.Д., Малик Я.Й., Майовець Є.Й. Економічна безпека України: внутрішні та зовнішні чинники: навч. посіб. для вищ. навч. закл. Л.: Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. 255 с.
4. Степаненко С.В. Державне регулювання процесів економічного розвитку в сфері суспільного відтворення: регіональний аспект : дис. ... д-ра наук з держ. управління. Запоріжжя, 2016. 383 с.
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1840. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

7. Костюченко Я.М. Аксиологічні константи економічної політики Європейського Союзу: міжнародно-правовий аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2016. № 19. С. 173-175.
8. Ризики і загрози економічній безпеці України у 2015-2016 рр. та механізми їх мінімізації: Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1886/>
9. Молдаванцев А.А. Участие органов внутренних дел в обеспечении экономической безопасности предприятия : дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. М., 2005. 197 с.
10. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
11. Економічна статистика: національні рахунки. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
12. Колесніков О.А. Модернізація правового забезпечення регуляторної політики держави в сфері господарювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Харків, 2017. 21 с.
13. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : монографія. К.: МАУП, 2005. 336 с.
14. Лічак Д.В. Проблеми визначення поняття «державна підтримка суб'єктів господарювання». *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 403-411.
15. Шпаков В.В. Механізми державного регулювання господарської діяльності: постановка проблеми. *Економічна теорія та право*. 2015. № 3 (22). С. 241-252.
16. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: Указ Президента України від 03 вересня 2007 р. № 816/2007 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2007. № 66. Ст. 2540. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816/2007>
17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
18. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 32. Ст. 1260. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>
19. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 24. Ст. 960. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-p>
20. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 23. Ст. 920. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-p>
21. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08

- лютого 2017 р. № 142-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 23. Ст. 659. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>
22. Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 217-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 30. Ст. 894. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217-2017-p>
 23. Про утворення робочої групи «Цільова команда реформ з питань дерегуляції та розвитку підприємництва»: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 квітня 2015 р. № 346 (втратив чинність). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0346731-15>
 24. Managing public funds effectively: quality of public administration / A toolbox for practitioners. 2013. URL: [http://www.eu_publicadmin_toolbox_theme7_en\(3\).pdf](http://www.eu_publicadmin_toolbox_theme7_en(3).pdf)
 25. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких законів України щодо здійснення моніторингу закупівель: проект Закону реєстр. 4738-д від 30 березня 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61467
 26. Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність» щодо державних інвестиційних проектів: проект Закону реєстр. 4547 від 29 квітня 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58923
 27. Онищенко С.В., Пугач О.А. Загрози економічній безпеці України: сутність, оцінювання та механізм упередження : монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2015. 337 с.
 28. Запатріна І.В. Удосконалення моделі надання державної допомоги в Україні з урахуванням політики ЄС. *Наукові праці НДФІ*. 2006. № 4 (37). С. 26-33.
 29. Статівка А.М. Правове регулювання виробництва сільськогосподарської продукції: навчальний посібник. Х.: Юрайт, 2015. 272 с.
 30. Проценко А.С. Правове регулювання договору контрактації сільськогосподарської продукції: адаптація із законодавством ЄС. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 40. С. 36-49.

ІСТОРИЧНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ НАУКОВО-ДОСЛІДНОГО СЕКТОРУ ДЕРЖАВИ: ДОСВІД ЯПОНІЇ

Сергієнко Г.С., Карауланова Н.О.

Науково-технічна революція прискорила розвиток світової цивілізації, надавши економіці нову якість економічного зростання, в основі цього розвитку провідне місце належить інноваціям. Наразі проблеми пошуку інноваційних механізмів, що пов'язують фундаментальну науку і реальне виробництво, набувають особливої актуальності. Зростання ролі науки в сучасній економіці вимагає пильної уваги до аналізу не тільки цих тенденцій, але і до вивчення інституційних особливостей функціонування науково-дослідного сектора різних держав, виявлення їх історичних традицій.

Оскільки ступінь інтеграції України у світову економіку зростає, то вивчення закордонного досвіду буде важливим для формування економічної стратегії нашої країни. Серед країн, що пройшли періоди стрімкого економічного зростання особливу увагу привертають Німеччина, Японія та так звані «Далекосхідні тигри» – Південна Корея, Сінгапур, Тайвань, Сянган, Малайзія, Таїланд, Індонезія, Філіппіни. Як один з найяскравіших прикладів економічного зростання автори розглядають Японію, яка пройшла важкий шлях від економічної кризи до виходу на світову арену як наддержава.

Одним з перших питань, які необхідно розглянути, є з'ясування історичних передумов розвитку науки в Японії. Слід відзначити, що суттєвий вплив на розвиток сучасної науки Японії було здійснено з боку Німеччини, Франції, Великої Британії і Сполучених Штатів.

До 1980 року японська промисловість досягла технічної межі в ряді галузей обробної промисловості, зменшуючи можливість подальшого запозичення інновацій із заходу. Переоцінка ієни в 1980-х роках справила позитивний вплив на конкурентоспроможність Японії, особливо це стосувалося галузей промисловості, які були спрямовані на експорт.

Японський уряд активно підтримував підвищення рівня фундаментальних японських наукових і інженерних досліджень, роблячи акцент на конкретні області для широкого комерційного застосування.

Активно розроблялися нові механізми для аналізу західних наукових знань і застосування їх в національній промисловості.

До кінця 1970-х - початку 1980-х років японці розробили оригінальну національну ідею, яка була названа Gijutsu rikkoку (технологія будівництва нації або технонаціоналізм). Уряд запустив ряд нових програм для фінансування наукових досліджень в галузях, що мають відношення до промисловості. У 1981 році з'явився новий проект наступного покоління «Basic Technology». В рамках цього проекту мікроелектроніка, нові матеріали і біотехнології були обрані в якості пріоритетних областей груп промисловості, урядових і університетських досліджень. Нажаль, на середині 1980-х років програма була закрита через недостатнє фінансування та небажання компаній брати участь в проектах.

У 1995 році Сеймом Японії був прийнятий «Основний закон про науку і техніку», а в 1996 році створено план з науки і технологій. План був спрямований на поліпшення фундаментальних дослідницьких можливостей і виведення їх в статус пріоритетних. На додаток до значного збільшення фінансування фундаментальних досліджень, план був спрямований на ліквідацію структурних перешкод на шляху активізації власних японських досліджень.

Зміни відбулися в японській промисловій R & D (Research and Development - Науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи НДДКР). Корпоративні інвестиції в R & D швидко виросли з 1979 року до початку 1990-х років. Ряд великих японських компаній, на чолі з гігантами електроніки, такими як Hitachi, NEC, Toshiba, почали засновувати дослідні лабораторії протягом другої половини 1990-х років.

При впровадженні Основного закону, Японія створила основу для розвитку науково-технічної політики. Основний закон говорить, що Японія буде сприяти диверсифікації R & D в збалансованому вигляді, забезпечить і навчить дослідників і техніків, поліпшить науково-технічні центри.

Базовий план свідчить, що Японія бере на себе ініціативу в просуванні науки і техніки. План містив ряд конкретних бюджетних і структурних цілей, спрямованих на поліпшення умов для фундаментальних досліджень в Японії. Однією з цілей було збільшення числа докторантів до 10 000 до 2000 року. Базовий план передбачав введення систем для неупередженої оцінки проектів і установ в уряді і університетах, а також більш широке використання конкурентних механізмів фінансування. Найбільш відома мета основного закону - збільшення державних R & D витрат за 1996-2000 фінансові роки на 50% (до 17 трлн ієн) в порівнянні з попередніми роками.

Базовий план встановлював амбітну програму міжнародного співробітництва. Збільшення більш ніж в два рази пост-докторських стипендій для іноземних дослідників були можливі за підтримки

Японського товариства сприяння розвитку науки і Агентства з науки і техніки.

У 1989 році була запущена програма надзвукових технологій. За 8 років було виділено близько 200 млн. доларів на виготовлення турбо-ПВРД, 5М, метанового паливного двигуна. Участь провідних світових компаній в розробці реактивних двигунів була невід'ємною частиною програми, яка була спрямована на зміцнення японський виробників на міжнародному ринку по створенню нового покоління надзвукового транспорту.

У 1989 році ММТП (Міністерство міжнародної торгівлі і промисловості) запропонував кілька великих ініціатив для спільного R & D за участю іноземних компаній і університетів в областях з великим комерційним потенціалом. Уряд США докладав великих зусиль для просування спільних з Японією програм з розвитку науки і техніки. Були створені спільні атомні програми Real Word Computing, Micromachine. В якомусь сенсі, програма Real Word Computing є проектом п'ятого покоління Computing, з акцентом на паралельні обробки і оптичні обчислювальні технології.

У 1966 році уряд здійснив програму «Великі проекти» з метою підтримки високої вартості, довгострокових науково-дослідних проектів з високим ступенем ризику, але які мали великий потенціал, щоб викликати технологічний прорив, але мали маленькі шанси отримати інвестиції з боку приватних компаній без підтримки уряду . Уряд прагнув консолідувати свою технологічну базу, що в підсумку призвело до випуску конкурентоспроможних японських товарів.

Видно, що мінімальна тривалість виконання проектів – п'ять років (проекти, розпочаті в 60-і роки), а максимальна – десять років. Проекти, що тривали в середньому п'ять-шість років, з середини 70-х років поступилися місцем проектам тривалістю сім-вісім років. Цілком зрозуміло, що проекти помітно різняться і за вартістю (причому підвищення вартості більш пізніх проектів в значній мірі пов'язано із загальним зростанням цін). Два проекти – «авіаційний реактивний двигун» і «техніка утилізації відходів» – виконувалися в два послідовних етапи.

Система «Великих проектів» була відкрита комплексом розробок зі створення швидкодіючої ЕОМ (Електронна обчислювальна машина), яка до початку 70-х років могла б увійти в ряд ЕОМ світового класу, ставши машиною «3,5-го покоління», тобто, побудованої з використанням великих інтегральних схем. Ці роботи стали основою для розвитку електронно-обчислювальної техніки – напівпровідникових приладів, архітектури ЕОМ, програмного забезпечення – на весь період 70-х років, дозволивши провідним електротехнічним фірмам, які брали участь в розробках, значно збільшити обсяг виробництва напівпровідникових приладів та ЕОМ, приступити до створення їх нових конструкцій. Так, обсяг випуску

інтегральних схем зріс з 4 млн. шт. в 1967 р до 269 млн. шт. в 1973 р, а самих ЕОМ – з 66 млрд. ієн в 1966 р до 421 млрд. ієн в 1972 р [1, с. 99].

На особливу увагу заслуговують роботи над системою обробки символної (образної) інформації, що тривали, по суті, всі 70-і роки. У цей період була в основному вирішена проблема організації роботи ЕОМ з інформацією у вигляді букв, ієрогліфів, графіків і різних зображень, створені системи її введення-виведення і обробки. Велика увага приділялася роботі з мовною інформацією. Звертають на себе увагу великі розміри фінансування цього проекту – 22 млрд. ієн. В ході його виконання були створені основи інформаційної техніки 80-х років, які отримали втілення в процесорах слів, персональних ЕОМ, системах факсимільного зв'язку та ін. Великий вклад був внесений і в розробку проблем штучного інтелекту[2, с. 14].

У 70-ті роки освоювався процес прямого відновлення заліза з руди, процесу екологічно більш «чистого» і дозволяє відмовитися від застосування коксівного вугілля. Ця проблема тісно пов'язана з розвитком такого напрямку у використанні атомної енергії, як створення газоохолоджувальні ядерних реакторів – в них здійснюється отримання високотемпературного відновного газу. Однак, на думку фахівців, проведений цикл робіт ще не підвів до створення екологічно прийняттого методу, який би міг широко поширитися в чорній металургії Японії [3, с. 69].

З 1973-1974 по 1982-1983 роки були проведені роботи по виключно важливою для Японії проблеми утилізації відходів. Гострота цієї проблеми зумовлена не тільки екологічною ситуацією в країні, все більш посилюється її зв'язок і з паливно-сировинною проблемою. Використання вторинних сировинних і енергетичних ресурсів перетворюється в один з найважливіших напрямків спільної політики економії ресурсів, яка особливо активно проводиться в Японії починаючи з 70-х років у зв'язку з великим розривом між розмірами її промислового виробництва і самобезпеченістю паливно-сировинними ресурсами [4, с. 151-159].

У 1984 році були завершені тривалі протягом семи років роботи за проектом «Гнучка виробнича система/ГВС) з лазерним інструментом». Постановка цієї теми продиктована винятковою важливістю перебудови технології машинобудівного виробництва на швидку і оперативну зміну виду продукції, що випускається, його пристосування до виготовлення товарів широкої номенклатури, але невеликими партіями. В ході здійснення проекту було з'ясовано загальні концепції побудови ГВС і особливості виробничого процесу (в тому числі принципи управління виробництвом). Далі потрібно сформулювати критерії вибору обладнання та технологічних процесів, впровадити методи автоматичної діагностики обладнання. Додатково було вирішено якомога ширше застосовувати лазерну

технологію обробки – при різанні матеріалів, для зварювання та термообробки, з тим щоб в ході цього великомасштабного виробничого експерименту визначити його перспективність.

Система з самого початку проектувалася для випуску такої продукції, як деталі верстатів, будівельних машин, поліграфічного обладнання (шестерні, вали, клапани, підшипники та ін.), тобто, продукції яка вимагається в великому асортименті, але досить обмеженими партіями. Передбачалися цілодобовий режим роботи ГВС та мінімальну участь операторів, головним чином лише для спостереження за її роботою. Система повинна була стати, по суті, прообразом тих ГВС, які потім могли б створюватися на її основі на різних металообробних підприємствах, включаючи дрібні і середні.

Ще одна дуже важлива розробка сучасної виробничої технології була зроблена за проектом створення системи оптичних вимірювань і контролю, розпочатою в 1979 році і також розрахованому на виконання протягом семи років, однак при помітно великих обсягах фінансування. В основному відпрацьовувалась система оптичних датчиків і різних схем «технічного зору» для умов автоматичного виробництва виробів оптоелектроніки, зокрема оптоелектронних інтегральних схем [4, с. 14].

В кінці 1980 років почалися роботи по проекту «Технологія оргхімії». Його метою було створення технології отримання хімічних продуктів із сировини, представленої сполуками, в молекули яких входить один атом вуглецю (окис вуглецю, вуглекислий газ, метан та ін.). Як і в уже згадуваних проектах по розробці нових методів отримання олефінів, в цьому проекті також було на меті відмовитися від нафти як сировини для отримання етиленгліколю, етанолу, оцтової кислоти і вуглеводнів. Причому завдання ставилось навіть ширше – виключити з цього процесу нафтову сировину, перейшовши на вугілля, природний газ, бітумінозні піски. Одна з центральних проблем полягала в розробці нових типів каталізаторів з недефіцитних металів. На цьому напрямку японські вчені домоглися певних успіхів: був розроблений спосіб отримання аморфного сплаву заліза і нікелю з добавками фосфору і бору, який цілком може замінити каталізатори на основі родію, що є вельми дефіцитним металом [1, с. 78; 80, 1985, № 5, с. 25].

Одна з найбільш великих розробок, що виконуються за «Великим проектам», – це створення системи розробки підводних марганцевих конкрецій. Запаси марганцю, одного з найважливіших металів, використовуваних в металургії, поступово виснажуються, проте на дні Тихого океану, на глибинах від 4000 до 6000 м, виявлені надзвичайно багаті рудні скупчення, в яких поряд з марганцем містяться також нікель, мідь і кобальт. Головна складність проекту – це забезпечити підйом рудного матеріалу, що забирається з дна спеціальною буксирною установкою, на

борт надводного судна. Для цього необхідно було створити унікальні засоби гідравлічної (або пневматичної) транспортування руди по стрімкому трубопроводу довжиною в кілька кілометрів, а також цілий ряд приладів для дистанційного контролю та управління системою [5, с. 24].

Після першої нафтової кризи, японський уряд закликав диверсифікувати поставки енергоносіїв та використовувати нові екологічно чисті джерела енергії. Проект був висунутий і реалізований Радою з науки і техніки в 1974 році і названий «SunShin», а в 1978 році, на додаток, був створений «Moonlight».

У 1981 р з цією метою МЗТП організувало велику програму НДДКР, відому під назвою «Базова технологія промисловості наступного покоління». Конкретно в програмі було визначено мету забезпечити промисловість 1990-х років новими матеріалами і способами їх отримання і обробки, а також новими видами електронної техніки [5, 1983, с. 5].

Згідно з програмою заплановані роботи носили певною мірою пошуковий характер: за поставленими цілями вони були прикладними, вони багато в чому залежали від самих останніх результатів фундаментальних досліджень. Програма передбачала, що знадобиться близько 10 років, щоб їх результати почали надавати практичний вплив на продукцію, що випускалася і промислові методи її створення. Будучи досить ризикованими в організаційно-фінансовому плані, ці дослідження і розробки стали виконуватися на базі державного фінансування, подібно розглянутим вище «Великим проектам».

Кожен з трьох розділів НДДКР за даною програмою, в свою чергу, підрозділяється на кілька великих тем, в результаті їх загальне число досягає дванадцяти.

Розділ «Нові матеріали» представлений наступними шістьма темами: високоефективна кераміка, розділові мембрани, електропровідні полімери, високоефективні пластмаси, сплави з регульованою кристалічною структурою, композиційні матеріали.

Велике значення, яке надається в Японії дослідженням в області кераміки, пов'язане з тим, що в багатьох галузях техніки подальший прогрес лімітується відносно низькою жароміцністю і жаростійкістю матеріалів. Підвищувати температурну межу роботи металевих сплавів стало виключно важко: крім вартісних і технологічних обмежень діють і обмеження принципового, фізичного характеру. Перехід на керамічні матеріали суттєво послаблює подібні обмеження, однак висуває інші – експлуатаційні. Серйозним недоліком кераміки є її крихкість, можливість появу в ній тріщин, відразу ж швидко поширюються і руйнують всю конструкцію. В даний час дослідження кераміки ведуться всіма високорозвиненими в науково-технічному відношенні країнами. Успіхи в цій області були б в першу чергу

використані в космічній техніці, реактивних і автомобільних двигунах, ядерній енергетиці, нових енергозберігаючих системах і ін.

Синтетичні розділові мембрани дозволяють виробляти поділ сумішей газів або рідин на складові їх компоненти. По суті, це свого роду фільтри, але «домішкою», що підлягає «фільтрації», є той чи інший газ або рідина. Використання таких мембран могло б значно знизити забруднення атмосфери хімічними підприємствами; крім того, вловлюючи багато речовин і повертаючи їх у виробництво, можна було б підвищити його економічність.

Електропровідні полімери називають в ряді випадків «синтетичними металами». Головні їх властивості – висока електропровідність, а також хороші вагові та корозійні характеристики. Так, вони могли б широко застосовуватися в проводах і кабелях замість міді і алюмінію. Можливо, вдасться створити і такі «синтетичні метали», які будуть мати надпровідність.

Високоєфективні пластмаси також повинні володіти якість, що дозволяють використовувати їх замість металів. Головна їхня властивість – міцність на рівні металів при малій питомій вазі. Завдання полягає в створенні таких пластмас, які б змогли замінити алюмінієві сплави і сталь.

Сплави з контрольованою кристалічною структурою, як очікується, можна буде отримувати в умовах, що забезпечить вирощування монокристалів. Їх застосування дозволило б підвищити робочі параметри виробів авіаційної і космічної техніки, деталей ядерних реакторів.

Нові композиційні матеріали, значно вдосконалені в порівнянні з існуючими, повинні зайняти місце традиційних металевих матеріалів в авіаційних і автомобільних конструкціях. Будучи міцнішими за сталь і легше алюмінію, вони могли б стати масовим матеріалом, якби вдалося в кілька разів знизити їх вартість.

Розділ «Біотехнологія» представлений трьома темами: біореактори, масове вирощування клітин, генетична рекомбінація ДНК.

Завдяки біореакторам здійснили безліч процесів на мікробіологічному рівні, продуктом яких стали нові хімічні речовини. Важливою обставиною є те, що ці процеси на відміну від хімічних можуть проходити при звичайних температурах і тисках.

Масове вирощування клітин має стати базою біоіндустрії. Завдання полягає в тому, щоб знайти спосіб, який би дозволив відмовитися від застосування сироватки біологічного походження і тим самим знизити вартість отримання кінцевих продуктів біореакцій.

Рекомбінація ДНК також становить основу біоіндустрії, дозволяючи отримувати не тільки гормональні речовини, але і багато хімікалії. За допомогою рекомбінації ДНК представляється можливим створювати

мікроорганізми нових видів для подальшого використання їх в біореакторах.

В розділ «Нові електронні прилади» входять такі теми, як прилади на «сверхструктурами», тривимірні інтегральні схеми, інтегральні схеми для екстремальних умов. З 1986 р розпочато роботи по темі «біочіпи», які являють собою елементну базу «біокомп'ютерів» та інших електронних пристроїв.

Прилади на «сверхструктури» повинні ґрунтуватися на організації і використанні електронних процесів в масштабах всього декількох міжатомних відстаней. Очікувалося, що в цих умовах будуть відкриті і використані принципово нові ефекти. Вельми серйозним завданням було в першу чергу отримання і виробництво відповідних матеріалів, в яких зможуть реалізуватися «сверхструктурні» процеси. Головне, що очікується від таких приладів, це надшвидкодійчих при нормальних температурах.

У тривимірних інтегральних схемах «шари» напівпровідникових елементів поділяються ізолюючими шарами і таким чином утворюється об'ємна супервелика інтегральна схема. В результаті досягається новий рівень сверхмініатюризації електронних компонентів, а тим самим і приладів, в яких вони будуть застосовуватися.

Інтегральні схеми, здатні працювати в екстремальних умовах, тобто, витримувати високі температури, вібрації, ударні навантаження та ін. Дозволили б більш широко використовувати електронну техніку в атомно-енергетичних і космічних установках, в промисловій апаратурі, що працює в особливо складних умовах.

Більше половини витрат на НДДКР за програмою «Базова технологія промисловості наступного покоління» приходиться на роботи зі створення нових матеріалів. Це відображає як особливу практичну актуальність проблеми матеріалів, так одночасно і її надзвичайну хибність. Існуючі, традиційні матеріали, незважаючи на довгу історію їх розвитку і досить хорошу вивченість, у багатьох випадках вже не можуть бути помітно покращені технічні можливості виготовлених з них виробів переходу до матеріалів «з наперед заданими властивостями» реалізується з дуже великими труднощами.

Особливої уваги дослідників в процесі розробки нових технологій пригорнули проблеми підвищення надійності матеріалів в експлуатаційних умовах, поліпшення їх технологічних властивостей, зниження ваги, заміни дефіцитних компонентів простими і дешевими і ін. Нерідко вважають, що створення синтетичних матеріалів, в першу чергу пластмас та інших високомолекулярних сполук, і є рішення зазначеної проблеми. Це, однак, не повною мірою відповідає реальному стану речей: в області високомолекулярних, в тому числі композиційних, матеріалів теж дуже багато принципових труднощів.

Останнім часом досягнуто прогресу на багатьох напрямках матеріалознавства, в тому числі і завдяки роботам, проведеним в Японії. Це досягнення в галузі фізики металів, термодинамічних розрахунків металевих систем, методів кількісної металографії, нових способів обробки сплавів. У поєднанні з сучасними математичними методами на порядок денний може бути реально поставлена проблема теоретичного прогнозування сплавів, що, по суті, і було б реальним кроком у вирішенні проблеми створення нових матеріалів.

У цих умовах в Японії (як, втім, і в інших технічно розвинених країнах) став зростати інтерес до нетрадиційних матеріалів, що володіє рядом властивостей, які недосяжні для традиційних матеріалів.

Головними представниками групи таких матеріалів є сьогодні керамічні та полімерні. Так, кераміка відрізняється жаростійкістю, низьку теплопровідність, малим температурним розширенням, високою міцністю в умовах звичайних і високих температур, дуже високу стійкість та зносостійкість, низькою питомою вагою, високим опором хімічних впливів. Останнім часом за рахунок вдосконалення техніки спікання порошків, їх подрібнення, розробки спеціальних добавок, виключення газових пір і інших технологічних заходів вдалося отримати прозорі керамічні матеріали. Застосування оптичної кераміки, що є ефективним матеріалом для оптичних перетворювачів, накопичувачів інформації та ін., що сприяє прискоренню прогресу оптоелектроніки.

Одна з новітніх сфер застосування кераміки – кісткова хірургія, стоматологія. Монокристали окису алюмінію (сапфір) виявляються відповідним матеріалом для імплантації, особливо в комбінації з пористою керамікою, з якої добре з'єднуються живі тканини.

Всі численні варіанти використання керамічних Матеріалів знаходяться в полі зору японських конструкторів і технологів, які проектуєть виробу, багато з яких можуть бути ефективні в експлуатації тільки завдяки кераміки (правда, виробництво таких виробів передбачається).

Великий інтерес до керамічних матеріалів, як відомо, проявляє японське автомобілебудування. З 1980 р широко використовуються результати випробувань керамічних матеріалів для виробництва деталей автомобільних двигунів, де перспективи використання не викликають сумнівів. Особливо цікавими є роботи по створенню двигунів з керамічної камерою згоряння. Так, за розрахунками японських фахівців коефіцієнт корисної дії такого дизельного двигуна завдяки відсутності системи охолодження і, отже, зниження теплових втрат може бути підвищений з 36 до 56% (з урахуванням використання надлишкової енергії відпрацьованих газів для приводу турбоагнетателя, що забезпечує подачу повітря на вхід дизеля під тиском) [9, с. 91].

Результати випробувань керамічних двигунів в Японії показують, що вже в 90 - і роки почалося їх промислове виробництво. Тому розроблялися навіть відповідні стандарти на якість керамічних деталей для серійного випуску дизелів. Вони фінансуються міністерством зовнішньої торгівлі та промисловості і виконуються спільно фірмами «Судзу дзидося» і «Кето серамікку». Проблема якості керамічних деталей це головним чином проблема їх надійності, яка, в свою чергу, може бути задовільно вирішена лише після того, як будуть знайдені способи усунути причини крихкості керамічних матеріалів, причому зазвичай знизити крихкість без погіршення основних достоїнств кераміки не вдається. Слід зазначити, що конструювання і розрахунок деталей з керамічних матеріалів також ще недостатньо освоєні. Крім того, оскільки двигуни високої потужності будуть мати цілий ряд деталей з металу, виникає безліч складних питань про з'єднання металевих деталей з керамічними. Є чимало нових завдань і в частині виробничого контролю, неруйнуючих випробувань і ін.

Наявність величезної кількості наукових, конструкторських і технологічних завдань в області керамічних матеріалів підштовхує наукові і промислові кола Японії до концентрації зусиль. Зокрема, в червні 1982 року була організована Асоціація особливо чистої кераміки, яка до кінця року налічувала в своєму складі понад 120 фірм. Утворення цієї асоціації, яка об'єднала як фірми-виробники сировини, так і фірми – виробники готових керамічних виробів, мало на меті підвищити ефективність науково-технічних розробок в області створення і застосування керамічних матеріалів. Щоб розмежувати сфери діяльності нової асоціації та Асоціації керамічної промисловості, з самого початку було чітко визначено, що Асоціація особливо чистої кераміки буде займатися тільки принципово новими видами керамічних матеріалів, які, лише за рідкісним винятком, виготовляються не з природної сировини, а з штучно виробляються хімічних з'єднань. Найважливішими вимогами до цих сполук є відсутність в них будь-яких було домішок, і здатність до утворення механічно однорідних структур в процесі отримання з них кераміки (тобто, кераміка повинна бути не тільки «особливо чистою», а й «особливо однорідною»).

В одному з документів МЗГП, підготовленому в зв'язку зі створенням Асоціації особливо чистої кераміки, перераховувалися її конкретні завдання: ведення наукової роботи в області виробництва і застосування нових видів кераміки; організація інформаційного обміну між різними галузями промисловості; впорядкування статистики, обстеження ринку, вивчення тенденцій НДДКР, збір і надання необхідної інформації; стимулювання робіт в області стандартизації матеріалів, виробів і методів їх випробування; розвиток співробітництва із зарубіжними країнами; налагодження зв'язків та підтримання контактів з відповідними державними установами; взаємодія і співпраця з різними спорідненими організаціями.

Спільні та скоординовані роботи по виконанню цих завдань, як вважали японські фахівці, дозволяли долати численні труднощі, пов'язані з перетворенням кераміки в один з найбільш ефективних матеріалів для майбутніх поколінь промислових галузей.

Ще одним видом особливо перспективних матеріалів, до яких в Японії пригорталася велика увага, були композиційні матеріали, в першу чергу вуглепластики. Армуючими елементами тут служать вуглецеві волокна, а матрицею епоксидні, поліамідна і інші термореактивні (що не розм'якшуються при нагріванні) смоли. Межа міцності на розтяг у вуглепластиків більш ніж удвічі вище в порівнянні з конструкційними алюмінієвими сплавами: за цим параметром вуглепластики займають проміжне положення між титановими сплавами і високоміцними сортами стали. Правда, настільки ж міцні і склопластики, однак для вуглепластиків характерна також вельми висока жорсткість: деталі з них менше деформуються під навантаженням. Показник жорсткості (модуль пружності) у вуглепластиків практично такий же, як у титанових сплавів, а в порівнянні з склопластиками-в 3-4 рази вище. Гарні й вагові властивості вуглепластиків: вони на 20% легше склопластиків і майже вдвічі легше алюмінію. Нарешті, вуглепластики не отруйні, а їх жаростійкість, висока теплопровідність і здатність не поглинати вологу значно розширюють їх експлуатаційні можливості в складі багатьох машин і конструкцій, цілого ряду побутових виробів. Хороші експлуатаційні та технологічні властивості цього матеріалу роблять його привабливим для авіації, бо з нього можна виготовляти хвостове опірнення, деталі фюзеляжу, окремі елементи крила, гондоли для двигунів і ін. Так, в «Боїнгу-767» буде використовуватися близько 900 кг вуглецевого волокна (а вуглепластиків близько 2 т) на один літак. Вуглепластики служать також матеріалом для підшипників, тиглів, деталей АЕС» ракетних двигунів [6, с.234].

Обмежується поширення вуглепластиків їх високою ціною. В авіації, де середня вартість 1 кг матеріалу – близько 100 дол., їх застосування не викликає особливих фінансових проблем, тим більше що знижується вага літака. Але в автомобілебудуванні, де 1 кг матеріалу коштує близько 2 дол., Широке використання такого дорогого матеріалу є нерентабельним, навіть незважаючи на зниження ваги автомобіля з одночасним зростанням його паливної економічності, а також поліпшенням експлуатаційних властивостей. Проте автомобілебудування проявляє великий інтерес до вуглепластиків в розрахунку на зниження їх вартості в майбутньому.

Як уже зазначалося, найважливішим компонентом вуглепластиків є вуглецеві волокна, які отримують з полімерних волокон, піддаючи їх високотемпературним впливів в різних газових середовищах. На початку 80-х років світовий попит на вуглецеві волокна визначався переважно замовленнями авіаційної промисловості США, сюди експортувалося

близько 70% їх японського виробництва, що становив близько 3 тис. т на рік (виробничі потужності в самих США становили 1,2 тис. т в рік). Слід зазначити, що в Японії основними споживачами вуглецевих волокон поки є фірми, що виробляють спортивний інвентар. Однак очікується, що до кінця 80-х років їх стануть все ширше застосовувати в провадженні судів, літаків і автомобілів, а також для виготовлення вузлів рентгенівської апаратури, центрифуг для збагачення урану та ін.. У числі інших композиційних матеріалів вуглепластики будуть посилено вдосконалюватися, щоб можливість їх використання постійно розширювалися, а вартість наближалася до вартості традиційних матеріалів.

У 1986 р. МЗТП оголосило про організацію нової великої програми під назвою «Техніка використання функціональних властивостей живих організмів» («Сейтай кіно ое гідзюцу»). Цей цикл НДДКР є в першу чергу фундаментальні дослідження принципів, що визначають функціональні властивості і специфічні здібності живих організмів. Далі завдання полягає в тому, щоб розробити способи застосування зазначених принципів для практичних цілей – створення на їх основі нових промислових технологій і матеріалів, машин, приладів, систем управління, пристроїв для перетворення енергії та ін.

Дослідниками вивчалися обмін речовин, процеси мислення, рухові функції. Зокрема, виявлення механізму високої ефективності хімічних реакцій в живих організмах дозволило б різко підвищити господарську роль таких видів відтворюваних ресурсів, як вода, повітря і сонячне світло, для отримання багатьох цінних видів сировини і матеріалів; 100% б можливим створити безліч нових технологічних процесів, при реалізації яких не потрібні були б високі температури і тиску, що не забруднювало навколишнє середовище.

Глибоке розуміння природи процесів мислення і будови відповідних органів проклало б нові шляхи до створення інформаційно-обчислювальної техніки, приладів, систем контролю і управління, а також відповідних матеріалів. Нарешті, багато очікується від реалізації в машинах мускульний принципів перетворення енергії, оскільки процеси, що відбуваються при скороченні м'язових тканин, характеризуються досить високим коефіцієнтом корисної дії. Це дозволило б сформулювати принципово нові види високоефективних двигунів [8, с.62].

Таким чином, в Японії було організовано широкий фронт наукових і інженерних робіт в області новітніх проблем біоніки, який підвів під розвиток машин, механізмів та інформаційно-обчислювальних систем принципово нову основу, зв'язавши воедино принципи живої та неживої матерії. Для виконання цієї програми МЗТП намір виділити на 20-річний період суму від 500 млрд. До 600 млрд. ієн (1986 р.). Великі зусилля з боку японських наукових кіл були спрямовані на те, щоб ці роботи виконувалися

за найактивнішої участі зарубіжних вчених і лабораторій і стали свого роду аналогом західноєвропейського проекту «Еврика». На думку японських вчених, виняткова складність тематики робить міжнародне співробітництво в рамках даної програми головною умовою досягнення намічених цілей.

Крім МЗТП перспективним дослідженням і розробкам для подальшого промислового освоєння значну увагу приділили і Управління по науці і техніці (УНТ). Зокрема, особливої уваги заслуговує цикл робіт по організованій УНТ в 1981 році програмі «Пошукові дослідження передових технологій». Ці роботи є самостійні дослідження фундаментального характеру і організаційно оформлені як окремі проекти. У 1981 році дана програма включала в себе чотири проекти: дослідження дрібнодисперсних систем (для використання результатів в роботах, пов'язаних з проблемами пам'яті на магнітних носіях, надпровідності, поділу вірусів та ін.); розробка аморфних металів, шаруватих матеріалів і нерівноважних структур (для застосування при створенні корозійностійких матеріалів, прозорих магнітних матеріалів, спеціальних композитів); розробка і синтез функціональних полімерів (з такими незвичайними властивостями, як сумісність з живими тканинами, електропровідність і навіть надпровідність); отримання кристалів з досконалою структурою (для застосування в інтегральних схемах і інших електронних компонентах нових поколінь).

До 1984 року програма поповнилася ще двома проектами. Один з них був пов'язаний з вивченням механізму координації різних органів в живих організмах – його результати були використані як в медицині, так і при розробці нових систем обробки інформації. Інший проект присвячений проблемам поширення сигналів по каналах нервової системи живих організмів («біоінформації») [7, с.536].

Інновації – це не просто технологічне оновлення. Інновації визначаються як поширення нових продуктів та ідей, які вносять важливі зміни в основи повсякденному житті і суспільні підвалини. Це можуть бути не тільки винаходи чогось нового - відомі приклади того, як комбінація різних речей починає виконувати важливу функцію.

У розвитку промислових технологій є свої закономірності. Стрімкий рух вперед відбувається тоді, коли активно взаємодіють різні культури і суспільства. За старих часів знання і технології поширювалися з міграцією людей і продуктів, а в наш час прогрес відбувається через передачу знань за допомогою людей і текстів, або ж через імпорт готових товарів і технологій. На цій основі копіюють розробки та виробництво, а потім привносять в технології власні пізнання і вириваються вперед. Згодом ця технологія стає загальноприйнятною і розвиток сповільнюється. Саме тому велику увагу у статті було приділено становленню та розвитку науки в сучасній Японії.

Японські промислові технології теж фокусуються на окремих технологічних галузях і проходять практично через ті ж стадії. Вони привнесли інновації на світовому рівні, але зараз розрослися і розвиваються не дуже активно. Через старіння інженерів, які розробляли технології, зміни економічної ситуації та інших факторів речі, які можуть розповісти про історію технологічних розробок, швидко зникають, і з їх зникненням люди усвідомлюють цінність і значимість цих речей.

Є термін «антропоцен», який позначає період, коли діяльність людини залишає сліди в глобальних масштабах. У Міжнародній комісії з стратиграфії обговорюють питання про те, щоб за початок цього періоду прийняти 1950-і роки. Те, що цей час припадає на бурхливе економічне зростання в Японії, напевно не випадково. Якщо виходити з принципу вивчення старого і пізнання нового, то «технологічну спадщину майбутнього» може допомогти Японії у вирішенні майбутніх проблем, а також сприяти подальшому розвитку промислових і наукових технологій, і ми сподіваємося, що це зіграє свою роль в досягненні гармонії в світовому співтоваристві і допоможе розвитку людського суспільства

Ми можемо зробити висновок, що сучасний етап науково-технічного прогресу в Японії це етап серйозної перебудови технічної бази виробництва, тим серйознішою, що вона збігається з перебудовою промислової структури країни. Відбувається широкий перехід до масового освоєння досягнень в області автоматичної, обчислювальної техніки, інформатики, які, з одного боку, стають об'єктами виробництва, а з іншого-лягають в основу новітньої виробничої техніки та технології. Подібні явища, зрозуміло, відзначалися і раніше, але все ж ще ніколи автоматизація не мала під собою настільки ефективної бази, як в наші дні, коли за допомогою всюдисущої електроніки стала можливою практична реалізація функцій управління найрізноманітнішими і притому необмежено складними технічними системами, а отже, відкрилися і реальні можливості здійснення таких систем в найширших масштабах.

Говорячи про широкомасштабні зміни, що беруть початок в «технічному середовищі» життєдіяльності людини, не можна, зрозуміло, не бачити, що всі вони знаходять своє, відображення і в соціальній сфері. Справді, навіть швидше, ніж протягом життя одного покоління, змінюються роль і місце людини в системі виробництва, робоча сила настійно і необоротно усувається від безпосередньої участі в технологічних процесах, переміщаючись в сферу їх проектування і підготовки, профілактики і контролю. Зрозуміло, якщо цей закономірний процес належним чином спрямовується і регулюється, то він є прогресивним, знаменуючи новий етап у розвитку продуктивних сил під впливом науково-технічного прогресу.

Орієнтація України на економічний розвиток не можлива без аналізу прикладів розвинених країн. Програми економічного зростання і методи їх реалізації в Японії у другій половині ХХ століття можуть послужити прикладом для побудови нових шаблонів промислово-технічного розвитку України. Проаналізовані програми мають бути адаптовані під геополітичні реалії України. Доцільним вважаємо розпочати із залучання науковців та студентів до створення програм науково-технічного розвитку.

Література

1. Власов В. А. Научно-техническая революция в Японии. – М.: Мысль, 1975. – 192 с.
2. Ставров О. А. Перспективы создания эффективного электромобиля. – М.: Наука, 1984.
3. Научно-технический прогресс в Японии. Сборник статей. – М. Изд-во Наука. 1987. – 175 с.
4. Научно-технический прогресс в Японии на рубеже 70-80-х годов: сборник статей. – М.: Наука. 1983. – 468 с.
5. Kogyo gijutsu shokai (Prospectus Chamber of Industrial Technology МТПП). – Tokyo, 2013.
6. Апокин И.А. История вычислительной техники: от простейших счет, приспособлений до сложных релейных систем / Апокин И.А., Майстров Л.Е. – М.: Наука, 1990. – 262 с.
7. Konuma Michiji, «The Social Aspects of Japanese Particle Physics in the 1950s,» in Peonies with Quarks: Elementary Particle Physics in the 1950s, Lori M Brown, Max Dresden, and Lillian Hoddeson (eds.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 536-548.
8. Abdus Salam, «Physics and the Excellency of Life She Brings» in Peonies in Quarks: Elementary Particle Physics in the 1950s, Laurie M Brown, Max Dresden, and Lillian Hoddeson (eds.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), p. 525-535.
9. Китабатаке Тікафуса. Дзіно сьотокі [Записки про правильне наслідування божественних імператорів]. - Токіо, 1969. - 542 с.; Дзіен. Гукансьо. Токіо, 1997. – 547 с.

ДОГОВІРНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Татаренко Г.В.

Провідним напрямком соціально-економічної реформи, на який не могли не вплинути трансформаційні процеси економіки, є реформування системи пенсійного забезпечення. Різноманіття форм власності та організаційно-правових форм господарювання сприяє появі нових суб'єктів системи соціального забезпечення, у тому числі пенсійного, та, відповідно, нових правових форм закріплення відносин між цими суб'єктами та одержувачами пенсійних надавань. Втім на сьогоднішній день практично відсутня чітка наукова концепція пенсіонування. На сьогодні пенсійні відносини регулюються нормами та інститутами різних галузей права: трудового, цивільного, соціального забезпечення та інших, у результаті чого у процесі пенсіонування виникають численні термінологічні складності та колізії. Чинне законодавство містить декілька термінів для правового опосередкування однієї й тієї правової ситуації – договірних пенсійних відносин – таких, як: «пенсійний контракт», «пенсійний договір», «пенсійна схема», «пенсійний план», «договір на пенсійне обслуговування». Таке явище є неприпустимим з точки зору вимог юридичної техніки та, як наслідок, ускладнює реалізацію пенсійних прав, утворює істотні проблеми у правозастосовчій практиці.

Після оновлення нормативної регламентації пенсійних відносин у Законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про недержавне пенсійне забезпечення» та «Про страхування», Цивільному та Господарському кодексах України з'явилася нова правова підстава виникнення пенсійних правовідносин – договір у сфері пенсійного забезпечення.

Правове регулювання договірних пенсійних відносин викликає численні дискусійні питання, яким присвячені роботи багатьох українських вчених-правознавців, юристів-практиків, економістів, соціологів таких, як: Н.Б. Болотіна, Ю.В. Вітка, В.С. Венедіктов, М.М. Клемпарський, В.Л. Костюк, Б.С. Надточий, І.В. Оклей, С.М. Прилипка, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, С.Н. Сивак, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Б.С. Стичинський, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, М.М. Шумило, І.В. Яковюк, І.С. Ярошенко, О.М. Ярошенко та ін.

Не дивлячись на те, що з цієї проблематики вже існують наукові дослідження, необхідно відзначити їх фрагментарний характер та явну недостатність в умовах реформування пенсійної системи, що ускладнюється світовою фінансово-економічною кризою, яка підриває довіру до всіх чинних фінансових інструментів. Тому виникає гостра потреба проведення комплексного дослідження правового регулювання пенсійних відносин за допомогою договірних методів регулювання, що дозволяють, з одного боку, забезпечити додержання високих соціальних стандартів, задекларованих у пенсійній сфері, а з іншого боку – забезпечити ефективне функціонування ринкових відносин у сучасних умовах. Процес втілення у соціально-економічне поле нових економічних моделей пенсійного забезпечення, наприклад, страхових, потребує виділення загальних закономірностей правового регулювання перехідного періоду від монопольної державної форми пенсійного забезпечення до багаторівневої моделі пенсійного забезпечення та розробки адекватного ринковій економіці варіанта функціонування нової системи пенсійного страхування.

Реформа системи пенсійного забезпечення є однією з найбільш дискусійних, непопулярних серед населення та соціально-несприятливих реформ, що відбуваються в Україні. Перші суттєві спроби переформатування вітчизняної системи пенсійного забезпечення було зроблено у 2003 р. з прийняттям Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [5] та «Про недержавне пенсійне забезпечення» [6], які запроваджували альтернативну солідарній системи пенсійного забезпечення системи накопичувального та недержавного пенсійного страхування. Новітній етап пенсійної реформи розпочався 11 жовтня 2017 року з набранням чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» № 2148-VIII від 3 жовтня 2017 року [4].

Наразі пенсійною реформою передбачені суттєві зміни до порядку нарахування пенсій та умов їх призначення. Починаючи з 1 січня 2018 року для призначення пенсії за віком необхідно мати не менше 25 років страхового стажу. Передбачено, що кожного року до 2028 року страховий стаж, необхідний для отримання пенсії, буде збільшуватися на один рік, поки він не досягне 35 років.

З 01 січня 2019 року має почати працювати накопичувальна система пенсійного страхування, учасниками якої будуть особи, які станом на 1 січня 2019 року підлягатимуть загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, тобто особи, на заробітну плату яких нараховується та сплачується роботодавцем єдиний соціальний внесок.

Задля порівняння, наведемо приклад деяких положень пенсійної реформи у Польщі, яка була запроваджена з 01 січня 1999 р. Право отримувати пенсію за віком в Польщі має особа, яка щомісячно

відраховувала в Управління соціального страхування Польщі (ZUS) та досягла пенсійного віку. З 1 жовтня 2017р. пенсійний вік у Польщі був становить 60 років – для жінок і 65 років – для чоловіків. Сьогодні у Польщі діють дві пенсійні системи: стара пенсійна система (розподільча) – поширюється на осіб, народжених до 1 січня 1949 р., нова пенсійна система (розподільчо-накопичувальна) – поширюється на осіб, народжених після 31 грудня 1948 р. Особи, народжені після 31 грудня 1948 р., але до 1 січня 1969 р., могли або залишитися на старій пенсійній системі, або перейти в нову. Пенсійний внесок щомісяця відраховується із заробітку кожного працівника (в тому числі і іноземця), працевлаштованого на підставі трудового договору (umowa o pracę) або договору-доручення (umowa zlecenie), а також кожної фізичної особи, що веде індивідуальну підприємницьку діяльність. Ті, хто працює на підставі договору підяду (umowa o dzieło), не сплачують пенсійний внесок, отже, не можуть зарахувати цей період роботи в трудовий стаж [23].

Таким чином, можна прослідкувати певну загальну тенденцію щодо розбудови систем пенсійного забезпечення країн Європи, що мають близькі соціально-економічні умови розвитку. Поява різних форм власності й організаційно-правових форм господарювання дозволила відмовитися від солідарної системи пенсійного забезпечення як від єдиної монопольної форми пенсійного забезпечення, і надала широкі можливості фізичним особам реалізувати своє право на гідний рівень пенсійних виплат шляхом безпосередньої, особистої участі в їх формуванні. Особи, які мають право на пенсійне забезпечення, можуть реалізувати це право, беручи участь у загальнообов'язковій солідарній системі пенсійного страхування, і, одночасно, бути учасниками накопичувальної добровільної системи пенсійного забезпечення, «тому у недалекому майбутньому на нас чекають перетворення, покликані докорінно змінити спосіб формування пенсій» [3, с. 22].

У сучасних соціально-економічних умовах головною формою опосередкування відносин між суб'єктами є договір. Договір у сфері пенсійного забезпечення служить підставою виникнення правовідносин з приводу накопичення і виплати пенсії.

Введення поняття «договір» до термінологічної системи права пенсійного забезпечення є правомірним та необхідним, оскільки дозволяє розмежувати договірні відносини у праві пенсійного забезпечення від подібних відносин у цивільному і трудовому праві.

Актуальність цього дослідження обумовлена відсутністю чіткої наукової концепції щодо існуючих на сьогодні різноманітних договорів у сфері пенсіонування, що відображають багаторівневий характер пенсійних відносин і численність їх суб'єктів. У законодавстві України відсутня єдина правова регламентація договору у сфері пенсійного забезпечення, яка б дозволила чітко регламентувати правову характеристику і визначити істотні умови договору у сфері пенсійного забезпечення.

Укладання договору у сфері пенсійного забезпечення, на нашу думку, має передувати правовідносинам з приводу накопичення і виплати пенсій незалежно від системи і рівня пенсійного забезпечення, а також категорії осіб, які беруть участь у конкретному виді правовідносин.

У межах солідарної системи державного загальнообов'язкового пенсійного страхування договірні відносини існують у вигляді так званих «примусових договорів». Примушення, безумовно, суперечить самій етимології терміну «договір», проте соціальна держава дозволяє при встановленні обов'язкових «примусових» відносин допустити елементи договірної характеру.

Так, згідно з чинним законодавством у загальнообов'язковій державній системі пенсійного страхування договірні відносини підтверджуються свідомством про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, що видається застрахованій особі.

Суб'єкти загальнообов'язкового державного пенсійного страхування наділені взаємними правами та обов'язками, а також несуть відповідальність за їх невиконання або неналежне виконання. Застрахована особа, хоча і зобов'язана брати участь у цій системі, але вона має право вибору пенсійної виплати, право визначення віку виходу на пенсію, право визначення моменту звернення за призначенням пенсії.

Добровільне пенсійне забезпечення повністю базується на договірній формі реалізації права на пенсійне забезпечення. Укладання пенсійного договору у межах накопичувальної системи і системи недержавного пенсійного забезпечення обумовлює можливість фізичної особи здійснити право на пенсійне забезпечення і визначає обсяг правосуб'єктності сторін договору та їх відповідальність.

На жаль, законодавство України не містить чіткого визначення поняття договору у сфері пенсійного забезпечення і його видів. Водночас, у законодавстві наявні декілька юридичних конструкцій близькі за своїм змістом, що характеризують різні правові ситуації: «пенсійний контракт», «пенсійні схеми», «пенсійні плани», «договір на пенсійне обслуговування». Проте відсутність чіткої правової регламентації договірних відносин у пенсійному праві веде до порушення прав зацікавлених осіб - сторін договору, ускладнює процес розгляду спорів і підриває довіру потенційних одержувачів пенсійних виплат до альтернативних форм пенсіонування.

Різноманіття договорів у сфері пенсійного забезпечення призвело до наявності протилежних поглядів на галузеву приналежність як правовідносин з недержавного пенсійного забезпечення у цілому, так і інституту договірної закріплення права на недержавне пенсійне забезпечення, зокрема.

К. Гусов у своїй монографії наводить думку М. Буянової, яка відносить ці договори до цивільно-правових і таких, що не стосуються

права соціального забезпечення [15, с. 19]. Водночас, Б. Сташків [19, с. 82], С. Сивак [17, с. 120], І. Сирота [18, с. 28] вважають, що хоча добровільна основа укладання договору у сфері недержавного пенсійного забезпечення дозволяє віднести відносини з недержавного пенсійного забезпечення до цивільно-правових, проте спільність цих відносин з соціально-забезпечувальними, їх спрямованість на забезпечення гідного рівня життя непрацездатних осіб, дає можливість розглядати ці відносини як додаткові до державного соціального забезпечення і дозволяє віднести їх до предмета регулювання права соціального забезпечення.

Ми поділяємо позицію Б. Стичинського, який аналізуючи ознаки предмета права соціального забезпечення, підкреслює, що підстави виникнення правовідносин із недержавного пенсійного забезпечення співпадають із підставами виникнення соціально-забезпечувальних правовідносин, це: непрацездатність або інший чинник соціального ризику [20; с. 94,95].

Недержавні пенсійні фонди, страхові організації, банківські установи є суб'єктами цивільного права і не відносяться до органів соціального захисту, проте право соціального забезпечення регулює соціально-забезпечувальні відносини «не лише за участю держави, але й за участю інших суспільних інститутів, які виконують ті чи інші окремі функції із соціального забезпечення» [20; с.95], а це дозволяє розглядати вказаних осіб як суб'єктів права соціального забезпечення.

Що стосується такого критерію соціально-забезпечувальних відносин, як специфічне джерело виплат (бюджет і позабюджетні фонди), то статус недержавного пенсійного фонду, як спеціального цільового фонду, закріплений законом «Про недержавне пенсійне забезпечення» [6], а джерелом формування його коштів служать внески роботодавців і застрахованих осіб (вони ж служать джерелом фінансування пенсій у солідарній системі).

На підставі вищевикладеного ми можемо зробити висновок про відповідність третього рівня пенсійного забезпечення всім ознакам соціально-забезпечувальних правовідносин. А, оскільки основною формою здійснення цих відносин виступає договір, то договори у сфері недержавного пенсійного забезпечення також регулюються нормами права соціального забезпечення.

Місце договорів у сфері пенсійного забезпечення у сукупності юридичних фактів, що породжують відносини з пенсійного забезпечення, є різним.

Так, у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування укладанню договору передують підстави визнання особи як застрахованої, встановлені у ст. 11, 12 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [5].

Укладання договору у накопичувальному рівні пенсійного забезпечення базується більшою мірою на юридичних фактах цивільно-правового характеру (наприклад, досягнення віку, що дає право на відкриття рахунку), а також на юридичних фактах права соціального забезпечення (наприклад, договір на добровільну участь у Накопичувальному фонді може укласти особа, відповідно до вимог Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

На наш погляд, договори у сфері пенсійного забезпечення як родові поняття поєднують у собі різноманітні договори про пенсійне забезпечення, які, у свою чергу, містять у собі норми різних галузей права, тому договори у сфері пенсійного забезпечення носять комплексний, «гібридний» характер. Здійснюючи право на пенсійне забезпечення, особа сама обирає форму, в якій це право буде реалізоване: шляхом укладання договору страхування пенсії у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; укладання пенсійного контракту у системі недержавного пенсійного забезпечення; укладання договору страхування додаткової пенсії у системі недержавного пенсійного забезпечення; укладання договору про відкриття пенсійного депозитного рахунку у системі недержавного пенсійного забезпечення.

Всі ці договори є багатосторонніми вольовими юридичними актами, спрямованими на формування правовідносин у сфері пенсійного забезпечення за участю різних суб'єктів. Суб'єкти договорів про сферу пенсійного забезпечення визначені Законами «Про пенсійне забезпечення» [7], «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і «Про недержавне пенсійне забезпечення».

Об'єктом договорів у сфері пенсійного забезпечення виступають відносини з пенсійного забезпечення. Це майнові відносини з приводу передачі, одержання, зберігання, примноження і виплати грошових коштів у вигляді пенсії.

Предметом договорів у сфері пенсійного забезпечення є безпосередньо пенсійна виплата, яка залежно від рівня пенсійного забезпечення виступає як основна (базова), або як додаткова пенсія.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити такі, на нашу думку, загальні правові характеристики договорів у сфері пенсійного забезпечення.

Форма таких договорів обов'язково письмова, при цьому велика частина договорів підлягає додатковій реєстрації або перевірці у територіальному органі Пенсійного фонду або у Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України; договори носять оплатний характер; у загальній масі пенсійні договори мають публічний характер. Винятком є пенсійні контракти з недержавними пенсійними фондами, тому що недержавні пенсійні фонди не є комерційними організаціями. Особливості некомерційного статусу фондів більш детально розглядаються такими вченими, як Р. Майданик, І. Кременчук [9, с. 112] та ін.

Практично всі види договорів у сфері пенсійного забезпечення є консенсуальними – набувають чинності з моменту підписання, тобто з моменту досягнення згоди сторін за всіма істотними умовами, що фіксується підписом сторін, які підтверджують свою волю на укладання договору. Проте, серед договорів у сфері пенсійного забезпечення є й реальні договори – це договори страхування, що укладаються зі страховими організаціями згідно з положеннями Цивільного кодексу України і Закону «Про страхування», які набувають чинності з моменту внесення першого страхового платежу.

Пропонуємо таку класифікацію договорів у сфері пенсійного забезпечення [12, с. 112]:

1) за мірою свободи укладання і формування умов договору: а) імперативні, укладання яких не залежить від бажання фізичної особи, умови яких закріплюються типовими договорами (у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування); б) диспозитивні - особа вільно висловлює бажання на укладання договору і має можливість формувати умови договору (накопичувальний рівень системи пенсійного забезпечення).

2) за способом формування коштів для здійснення пенсійних виплат: а) страхові; б) депозитні.

3) залежно від джерел надходження пенсійних внесків можна виділити такі види договорів пенсійного страхування: а) у системі солідарного пенсійного забезпечення - договори пенсійного страхування за рахунок коштів Накопичувального пенсійного фонду; б) у накопичувальній системі – договори страхування довічної пенсії за рахунок пенсійних коштів учасників недержавних пенсійних фондів; в) договори пенсійного страхування за рахунок інших джерел фінансування.

4) за рівнем системи пенсійного забезпечення: а) договори у системі солідарного і накопичувального загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (суб'єктом пенсійних виплат виступають Пенсійний фонд України і Накопичувальний фонд); б) договори у системі накопичувального недержавного рівня пенсійного забезпечення (суб'єктами пенсійних виплат виступають недержавні пенсійні фонди, страхові організації і банківські установи).

5) за кількістю осіб, які виступають у статусі вигодонабувача за договорами пенсійного страхування: а) договори групового пенсійного страхування (професійні і корпоративні пенсійні схеми); б) договори індивідуального (особистого) пенсійного страхування.

6) залежно від способу здійснення пенсійних виплат: а) договори про виплату пенсії у вигляді періодичних платежів; б) договір про одноразову пенсійну виплату.

Договори у сфері пенсійного забезпечення закріплюють підстави і спосіб сплати пенсійних виплат, що відображується у назві договору. У солідарній системі виплачуються пенсії за віком, з інвалідності й у зв'язку з втратою годувальника. До договорів у сфері пенсійного забезпечення у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування відносяться: договір страхування з виплатою довічної пенсії та одноразова пенсійна виплата; пенсійний контракт, що містить у собі пенсійні схеми, які передбачають різні умови здійснення накопичення виплати пенсій на певний строк; договір страхування довічної пенсії або довічного ануїтету у системі недержавного пенсійного забезпечення, що укладається між учасником фонду і страховою організацією; договір про відкриття пенсійного депозитного рахунку у банківських установах.

На нашу думку, будучи комплексним або гібридним видом договорів, договори у сфері пенсійного забезпечення поєднують у собі риси декількох видів цивільно-правових договорів: страхування, управління майном, банківського внеску, спільної діяльності.

Зокрема, як відзначає Р. Майданик, багато загальних рис між договорами у сфері пенсійного забезпечення у межах накопичувальної системи і цивільно-правовим договором управління майном, в основі якого лежить інститут довірчої власності [12, с. 17]. Фактично пенсійні внески, які вкладники й учасники вносять до недержавного пенсійного фонду, страхових організацій і банківських установ, довіряються цим суб'єктам в управління. Згідно з п.2 ст. 316 Цивільного кодексу України [22] довірча власність - це особливий вид власності, що може виникнути через закон або договір управління майном.

Якщо для законодавства України інститут довірчої власності поняття нове, то в інших країнах світу він відомий вже давно і бере початок із концепції «Загального права», розробленого в Англії більше 800 років тому [2]. Найбільшого поширення інститут довірчої власності набув у США і Великої Британії, де правовою формою закріплення цього інституту є трасти [10, с. 4; 8], [16], [11]. У цих країнах недержавні пенсійні фонди приймають форму пенсійних трастів, основною метою яких є додаткове пенсійне забезпечення учасників (бенефіціарів).

Траст, за своєю правовою природою, є різновидом цивільно-правової угоди (операції), згідно з якою активи однієї особи передаються у володіння іншій особі, що зветься довіреною особою, на користь третьої особи, яка зветься бенефіціаром. Довірена особа вважається юридичним власником активів, а бенефіціаром є той, на чию користь цими активами управляють [15]. Пенсійні трасти можуть створюватися або як неприбуткові організації (виробничі пенсійні фонди, що створюються при окремих підприємствах або установах) у формі утворень контрактного типу і з правами юридичної особи, або у формі комерційних підприємств (страхові компанії).

Згідно з законодавством України за договором управління майном одна сторона передає другій стороні на визначений строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном на користь засновника або вказаної ним особи (вигодонабувача). При цьому засновником може бути тільки власник майна (п. 1 ст. 1032 ЦК України), а керівником тільки суб'єкт підприємницької діяльності (п. 1 ст. 1033 ЦК України), вигодонабувачем – або засновник, або будь-яка інша особа, окрім керівника (п. 1 ст. 1030 ЦК України).

У системі недержавного пенсійного забезпечення відносини між вкладником і недержавним пенсійним фондом відрізняються від договору управління майном у тій частині, що вкладник може не бути власником переданих пенсійних коштів (вони належать учаснику), а недержавний пенсійний фонд не є суб'єктом підприємництва й управління активами недержавного пенсійного фонду здійснюється компаніями з управління активами. Водночас, між недержавним пенсійним фондом і компанією з управління активами укладається цивільно-правовий договір управління майном, що знаходиться у довірчій власності.

Стаття 1030 п. 2 ЦК України встановлює, що грошові кошти не можуть бути предметом договору управління майном, крім випадків, коли право здійснювати управління грошовими коштами прямо встановлене законом.

На наш погляд, управління активами пенсійного фонду відноситься саме до «випадків встановлених законом», зокрема, Законом «Про недержавне пенсійне забезпечення».

Цікавою для права пенсійного забезпечення є й норма ст. 1044 ЦК, відповідно до якої смерть засновника управління майном (ним може бути вкладник недержавного пенсійного фонду й учасник недержавного пенсійного фонду) не є підставою для припинення договору управління майном, окрім випадків, якщо він був вигодонабувачем. Як відзначає В. Бобиль, «це положення надає можливість використовувати договір управління майном як засіб виразу волі фізичної особи на додаток до передбачених норм спадкового права» [2].

Договори у сфері пенсійного забезпечення мають загальні риси з договорами про спільну діяльність. Наприклад, економічні інтереси учасників договору простого товариства і договорів у сфері пенсійного забезпечення полягають у сумісному поєднанні їх майна і трудових зусиль для вирішення певного завдання. Так, оскільки ст. 1132 Цивільного кодексу не називає як предмет договору простого товариства конкретної мети спільної діяльності його учасників, то, як і договори у сфері пенсійного забезпечення, метою може бути досягнення соціального ефекту – підвищення добробуту одержувачів пенсій за рахунок додаткового пенсійного забезпечення. Сторони договору простого товариства носять

назву – учасники, у системі недержавного пенсійного забезпечення така назва належить вигодонабувачу за договором.

Є доцільним для чіткого розмежування правового статусу суб'єктів договірних відносин у сфері пенсійного забезпечення, за аналогією з договором повного товариства, позначити суб'єктів договору, які вносять внески і одержують вигоду, як учасників з подвійним статусом: учасники-вкладники і учасники-бенефіціари (вигодонабувачі).

Найбільшу правову розробленість договірне регулювання відносин, пов'язаних із одержанням пенсійних виплат, набуло у пенсійному страхуванні, що є превалюючою формою реалізації пенсійних прав в Україні. У кожному з трьох рівнів страхової пенсійної системи присутні договірні пенсійні відносини. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування є різновидом страхових відносин в Україні – особистого страхування - заснованого на нормах Цивільного кодексу України (Глава 67 ЦК) і Закону України «Про страхування» [8]. Мета загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – «формування, розподіл і використання грошових коштів для захисту майнових інтересів фізичних і юридичних осіб і відшкодування їм матеріальної шкоди при настанні страхового випадку» [20, с.248]. Водночас, цей вид страхування має ряд властивих йому особливостей, що відрізняють його від цивільно-правового договірного страхування.

Зокрема, відзначає П. Бічікашвілі, відмінність полягає у встановленні принципу обов'язковості (імперативності) у солідарній системі, який забезпечує застосування у галузі страхування методів державного регулювання. Договірна форма закріплення правовідносин реалізується у вигляді так званих «примусових договорів» [1, с.51]. Підтвердженням існування договірних відносин у солідарній системі пенсійного забезпечення є свідоцтво про загальнодержавне пенсійне страхування, що видається застрахованій особі. Імперативність виявляється у тому, що умови участі у цьому виді страхування для всіх суб'єктів визначені законом («Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування») і не можуть бути змінені угодою сторін.

Існують такі основні форми державного страхування: монопольна і немонопольна; добровільна й обов'язкова. П. Бічікашвілі пропонує таку класифікацію правових форм державного страхування [1, с.49]:

1. Добровільне державне страхування, що конкурує з приватним (конкурентно-добровільне страхування), наприклад, договір на добровільну участь у Накопичувальному пенсійному фонді, для осіб, які не підлягають обов'язковому страхуванню.

2. Добровільне державне страхування, що має тією чи іншою мірою монопольний характер (монопольно-обов'язкове державне страхування) – в Україні існує один Накопичувальний позабюджетний цільовий пенсійний

фонд, участь у якому заснована як на принципі обов'язковості, так і на принципі добровільності, залежно від того, чи підлягає особа обов'язковому пенсійному страхуванню, чи ні.

3. Монопольне державне страхування (монопольно-обов'язкове державне страхування) реалізується в існуванні солідарної пенсійної системи без наявності інших рівнів пенсійного страхування.

На наш погляд, запропонована класифікація повною мірою відображає форми державного пенсійного страхування в Україні.

Вважаємо за можливе, як відмінні ознаки особистого страхування, виділити такі [12]. На відміну від державного страхування, особисте страхування у цивільному праві здійснюється на добровільних засадах на підставі договору страхування й імперативними у такому договорі є тільки істотні умови договору (ст. 982 ЦК України). Страхові відносини у солідарній системі можуть виникати незалежно від моменту внесення платежів і прострочення платежу їх не припиняє. Моментом вступу через договір особистого страхування є момент внесення страхувальником першого страхового платежу, якщо інше не передбачене законом (ст. 983 Цивільного кодексу України).

Наступна відмінність договору загальнообов'язкового державного пенсійного страхування полягає у тому, що законодавство визначило обов'язковість страхування всіх працівників і заходи відповідальності за ухилення від такого страхування («Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування») [13], участь в особистому страхуванні базується виключно на засадах добровільності.

Відмінність між договорами виявляється так само у тому, що розмір і порядок сплати внесків і виплат у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування встановлюються відповідними законодавчими актами, а при особистому страхуванні ці умови визначаються договором.

Є відмінність у системі страхових ризиків, що є підставою для здійснення виплат: в особистому страхуванні такі ризики визначені договором, у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні – законом. Солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування властива деперсоніфікація страхових сум, що не є власністю застрахованої особи і не підлягають спадкуванню і не можуть бути вилучені особою шляхом розірвання договору страхування. В особистому страхуванні – страхові суми є об'єктом права власності з усіма наслідками, що витікають звідси.

До загальних ознак договорів страхування пенсії можна віднести такі [21]: суб'єктами права на одержання страхової пенсії можуть бути тільки застраховані особи або члени їх сімей; умовою призначення пенсії є страховий стаж особи; страхові виплати проводяться з спеціальних

державних або недержавних страхових фондів; пенсійним законодавством передбачені загальні для всіх рівнів пенсійної системи юридичні факти, що обумовлюють виплату страхової пенсії; існує залежність між розміром виплат і розміром заробітної плати або відрхувань до пенсійних фондів.

Проте, не дивлячись на деяку спільність із цивільно-правовими договорами, договори у сфері пенсійного забезпечення, незалежно від різновиду договору, мають специфічний, загальний об'єкт і предмет регулювання, а також єдину мету - забезпечення гідного рівня пенсійного забезпечення фізичних осіб-одержувачів пенсійних виплат. Ця особливість підкріплюється обов'язковою присутністю норм права соціального забезпечення серед норм, що встановлюють порядок укладання і зміст договору (наприклад, обов'язкова реєстрація або перевірка вірності укладання договору у територіальному органі Пенсійного фонду; закріплення нормами права соціального забезпечення мінімальних соціальних стандартів і гарантій яким мають відповідати умови договору).

На підставі аналізу чинного законодавства пропонуємо таке визначення договору у сфері пенсійного забезпечення [21]:

«Договір у сфері пенсійного забезпечення - вольова, правомірна угода суб'єктів, наділених пенсійною правосуб'єктністю, здійснена з метою досягнення соціального ефекту, спрямована на виникнення, зміну і припинення правовідносин із накопичення, примноження, виплати та одержання фізичною особою (пенсіонером) матеріального блага у вигляді пенсійної виплати». Сторони договору – суб'єкти, які здійснюють накопичення, інвестування і проводять пенсійні виплати, з одного боку, і учасники (вкладники і бенефіціари), з іншого боку.

У результаті дослідження сформульовано ряд висновків та пропозицій щодо теоретико-правових засадах розуміння сутності та нормативного вдосконалення договірних відносин у сфері пенсійного забезпечення.

1. У процесі історично-правового аналізу розвитку правового інструментарію регулювання суспільних відносин у сфері пенсіонування виявлена тенденція посилення договірних засад у пенсійному забезпеченні. Однорідність та цілісність суспільних відносин, що регулюються сьогодні за допомогою договорів, існуючих у системі загальнообов'язкового пенсійного страхування і в системі недержавного пенсійного забезпечення, свідчать про об'єктивну необхідність у формуванні єдиної юридичної конструкції – договору у сфері пенсійного забезпечення.

2. Впровадження ринкових засад до системи пенсіонування дозволило розширити коло суб'єктів діяльності з пенсійного забезпечення шляхом залучення приватноправового елементу і впровадження системи недержавного пенсійного забезпечення: недержавних пенсійних фондів, банківських установ, страхових організацій і т.п. Безумовною перевагою розповсюдження ринкових відносин на пенсійну сферу є наявність

конкурентоспроможності на ринку пенсійних послуг у недержавному секторі, що сприяє підвищенню їх якісного рівня. На сучасному етапі пенсійні відносини розглядаються не тільки, як відносини із приводу здійснення пенсійних виплат, а як складний цілісний комплекс відносин з накопичення, примноження і здійснення пенсійних виплат. Пенсійні відносини поєднують у собі елементи публічних і приватноправових відносин, що мають договірний характер.

3. Як загальний юридичний факт, що обумовлює динаміку пенсійних правовідносин, слід визнати договір у сфері пенсійного забезпечення, що є правомірним юридичним фактом-дією, здійснений особами, наділеними пенсійною правосуб'єктністю, спрямований на виникнення, зміну і припинення правовідносин із накопичення, примноження пенсійних активів, а також здійснення і одержання пенсійних виплат.

4. Договори у сфері пенсійного забезпечення є комплексними договорами і носять міжгалузевий характер. Об'єктом договірної регулювання виступають майнові відносини з приводу передачі, одержання, зберігання, примноження і здійснення виплат грошових коштів у вигляді пенсії.

5. Підставами класифікації договорів у сфері пенсійного забезпечення можуть бути: міра свободи волевиявлення бенефіціара (вигодонабувача) – імперативні і диспозитивні договори; спосіб формування пенсійних накопичень – страхові і депозитні договори; рівень системи пенсійного забезпечення – договори у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування і договори у системі недержавного пенсійного забезпечення; кількість осіб, які мають статус вигодонабувача – договори групового пенсійного страхування і договори індивідуального (особистого) пенсійного страхування; спосіб здійснення пенсійних виплат – договори про виплату пенсії у вигляді періодичних платежів і договір про здійснення одноразової пенсійної виплати.

6. Доцільне закріплення шедулярної форми договорів у сфері пенсійного забезпечення, що складається з двох частин, – постійної, такої, що закріплює загальні положення про страхування, і змінної частини (шедули), що містить індивідуальну інформацію про застраховану особу.

7. Слід закріпити перелік обов'язкових додатків до договорів у сфері пенсійного забезпечення, серед яких можуть бути правила страхування, розроблені страховою компанією, словник страхових термінів, графік внесення страхових платежів, розрахунок розміру передбачуваної пенсії.

Література

1. Бичикашвили П. Проблемы и перспективы развития обязательного страхования / П. Бичикашвили // Хозяйство и право. - 1995. - № 3. - С. 45-51.
2. Бобль В. Договор управления имуществом и доверительная собственность // [Електронний ресурс] // Юридическая практика. – Режим доступа: <http://yurpractika.com/article.hp?id=10004057>.

3. Василь Р. После окончания пенсионной реформы граждане Украины смогут получать по три пенсии / Р.Василь // Факты. – 2000. – 7 июля. – С. 22.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» // Відомості Верховної Ради України. – 2017. - № 40-41. – Ст. 383
5. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 49-50. – Ст. 376.
6. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» // Відомості Верховної Ради. - 2003. - № 47-48. - Ст.372.
7. Закон України «Про пенсійне забезпечення» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 3. – Ст. 10.
8. Закон України «Про страхування» // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 7. – Ст.50.
9. Кременчук І. Особливості запровадження накопичувальних пенсійних фондів в Україні / І. Кременчук// Підприємництво, господарство, право. – 2006. - № 4. - С. 111-113.
10. Майданик Р., Ивасюк Э. К вопросу о концепции негосударственного пенсионного обеспечения на Украине / Р.Майданик, Є Ивасюк// Юридическая практика. – 1997. - № 55. - С. 4, 8.
11. Майданик Р. Негосударственные пенсионные фонды (НПФ) развитых стран / Р. Майданик// Бизнес. – 1998. – 11 мая.
12. Майданик Р.А. Природа довірчої власності як особливого об'єкта цивільних прав за законодавством України / Р.А. Майданик // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. - № 8.- С.17.
13. Основи законодавства України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 23. – Ст. 121.
14. Пилипенко П.Д. Право соціального забезпечення : Підруч. для студ. вищ. навч. закл. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 504 с.
15. Право социального обеспечения / Под ред. К.Н. Гусова. – М., 2000. – 328 с.
16. Сафонов В.Н. Социальное законодательство в США (Историко-правовые аспекты) / В.Н. Сафонов// Государство и право. – 1999. - № 1. – С. 98-105.
17. Сивак С. Організаційно-правові основи недержавного пенсійного забезпечення / С.О. Сивак // Право України – 1999. - № 1. – С. 119 -121.
18. Сирота И.М. Право социального обеспечения в Украине. – Х.: Одиссей, 2002. – 382 с.
19. Сташків Б. Місце права соціального забезпечення в системі права України / Б. Сташків // Право України. – 2001. - № 11. –С. 82-83.
20. Сличинський Б. Щодо галузевої належності інституту недержавного пенсійного забезпечення / Б. Сличинський // Право України. - 2003. - № 8.- С. 93-96.
21. Татаренко Г. В. Договірне регулювання пенсійного забезпечення в Україні: Монографія. - Луганськ: Вид-во «Література», 2011. – 220 с.
22. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
23. Пенсійна система в Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.amadej.com.ua/ua/poleznaja-informacia/pensionnaja-sistema-v-polshe>

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВІД ЗБРОЙНИХ КОНФЛІКТІВ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Татаренко Г.В., Алієва К.Е.

На початку останнього десятиріччя ХХ сторіччя сталася подія яка докорінно змінила геополітичну карту світу – припинив своє існування Союз Радянських Соціалістичних Республік (СРСР). УРСР вийшла зі складу СРСР шляхом проведення 1 грудня 1991 року шляхом проведення загальнонаціонального Всеукраїнського референдуму щодо проголошення самостійної української держави - України. У референдумі взяли участь 84,18% населення України, з яких 90,32% підтримали Акт проголошення незалежності України, ухвалений Верховною Радою 24 серпня 1991 року [1].

Нажаль, розпад СРСР призвів до цілої низки конфліктів – міждержавних (Азербайджан та Вірменія) та внутрішньодержавних (Молдова та Придністров'я). Багато з цих конфліктів вийшли за межі дипломатичного беззбройного врегулювання і велися (ведуться) за допомогою військових дій. Деякі з конфліктів досі мають активну фазу, але більшість мають статус «заморожених».

Україні тривалий проміжок часу вдавалося залишатися мирною нейтральною державою, а головне – зберігати мир та спокій на власній території. Але, у 2014 році в країні почалися військові дії, які, на наш погляд, стали результатом імперіалістичних амбіцій Російської Федерації, яка завжди зазіхала на українську державність.

В пресі, на телебаченні, Інтернет-ресурсах відомі російські політики та медійні діячі наголошували на тому, що Україна і Росія це представники єдиного слов'янського народу – «народи-брати». Ідея «братерства», обґрунтовувались віковою політико-економічною залежністю України від Росії. Довготривала інформаційна агітація колихала українське суспільство, зароджувала сумніви у вірності обраного шляху незалежності держави. І в березні 2014 року Росія перейшла в активну фазу ведення збройної агресії проти України та анексувала Автономну Республіку Крим. Анексія Криму спричинила подальшу агресію на Сході України і вже у травні 2014 року Росія вирішила провести незаконні референдуми щодо приєднання Луганської та Донецької областей до Російської Федерації. Після цих референдумів розпочалась повномасштабна військова агресія на Сході.

Частина Луганської та Донецької областей вийшла з-під конституційного контролю влади України. Багато жителів цих територій були вимушені покинути свої домівки та переміститися на території підконтрольні українській владі, та набули статус внутрішньо переміщених осіб. Багато осіб взагалі виїхали за межі України. У нашій державі з'явилися території з особливим статусом – «території проведення антитерористичної операції», «окуповані території», «анексована територія». Військові дії викликали створення добровольчих батальйонів, нових військових формувань, силам яких ведеться антитерористична операція, потужний волонтерський рух.

Наразі військовий конфлікт в Україні стосується кожного громадянина держави. Але є вразлива категорія осіб права, свободи та законні інтереси яких порушені веденням військових дій – діти.

Україна на протязі своєї незалежності вперше зіштовхнулась зі збройним конфліктом на власній території і, наразі, правові механізми захисту, відновлення прав, свобод та законних інтересів населення, що страждає від наслідків збройного конфлікту є доволі нерозвиненими та неефективними. Особливо вразливою категорією населення, що страждає від наслідків збройного конфлікту є діти. Законодавство України розроблено для мирного часу, тому перед законодавцем постала проблема відсутності чітких норм забезпечення, гарантування та захисту прав дитини в умовах збройного конфлікту.

Об'єктом дослідження є права, свободи та законні інтереси дитини в умовах збройного конфлікту та механізми їх захисту а відновлення.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти правового регулювання прав дітей, а також норми чинного законодавства, та правозастосовна практика умовах в умовах збройного конфлікту.

Метою дослідження є визначення та дослідження правових проблем захисту прав, свобод та законних інтересів дитини у збройному конфлікті; визначення та аналіз можливостей імплементації норм міжнародного права з питань захисту прав дитини в умовах збройного конфлікту до законодавства України, надання пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства.

Задля досягнення поставленої мети у роботі визначені такі **завдання**:

- визначати основні міжнародні документи з приводу захисту дітей;
- визначити принципи прав дитини;
- дослідити механізм захисту прав дитини;
- виявити прогалини в національному законодавстві у сфері захисту прав дитини в умовах збройного конфлікту та запропонувати шляхи їх вирішення.

Тема дослідження, його мета і задачі, специфіка об'єкта і предмета визначили його методологічну основу дослідження. В процесі дослідження

були використані аксіологічний, історичний, статистичний, системно-структурний, логічний методи дослідження.

Згідно з Загальною декларацією прав людини діти мають право на особливе піклування і допомогу і в сучасному світі охороні дитинства приділяють дуже велику увагу [2]. Однак, не в усі часи так було.

З початком промислової революції праця дітей використовувалась на рівні з дорослими. Для дітей не було передбачено обмежень видів роботи, робочий день міг тривати по 10-15 годин, не було відпусток.

Після Першої світової війни розпочались активні дискусії з приводу прав людини та прав дитини, що призвело до створення низки міжнародних організацій з захисту прав дітей. Так, однією з перших таких організацій став створений у 1923 р. Міжнародний союз порятунку дітей [3]. Цікаво, що найбільш дискусійним питанням у цей період, було питання пов'язане із регламентацією праці дітей. Міжнародним союзом порятунку дітей був розроблений перший міжнародний акт з прав дитини – Декларація прав дитини (або Женевська декларація). Декларація була прийнята П'ятою Асамблеєю Ліги Націй у 1924 р., завдяки зусиллям першопрхідниці з прав дитини Еглантіни Джебб. Оскільки тоді використання дитячої праці у формі експлуатації дітей на виробництві без урахування їх фізичного стану було повсюдним, Декларація поставила питання про заборону примусової дитячої праці [4, с.7]. У цілому Женевська декларація складається з п'яти основних принципів:

1. Дитині повинні надаватися всі засоби, необхідні для її нормального матеріального і духовного розвитку.

2. Голодна дитина повинна бути нагодована; хвора дитина повинна отримати допомогу; дитина, яка припустилася помилки, повинна бути виправлена; сироті чи безпритульній дитині повинен бути наданий притулок і догляд.

3. Дитина перша повинна отримувати допомогу під час лиха.

4. Дитина повинна мати дитинство і захист від усіх форм експлуатації

5. Дитину потрібно виховувати в усвідомленні того, що її кращі якості повинні бути спрямовані на благо ближніх [5].

З часом діяльність Ліги Націй втратила свою ефективність, тому після Другої світової війни була створена Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН).

Друга світова війна виявилась найжорстокішою за всю історію людства, яке, нарешті, дійшло до висновку, що людина є найвищою цінністю. Тому ООН розробила низку актів щодо захисту та гарантування прав людини, серед яких значна кількість стосувалася і прав дитини.

У 1957 році Комісія з прав людини розпочала роботу над проектом нової Декларації прав дитини, яка була одногосно ухвалена всіма 78

членами Генеральної Асамблеї ООН у 1959 р. та отримала найбільший авторитет у світі.

Декларація 1959 р. включає десять загальних принципів:

- Кожна дитина користується правами, проголошеними цією Декларацією без будь-яких форм дискримінації.

- Дитина повинна користуватися особливим захистом і повинна мати можливість для нормального здорового розвитку в умовах свободи гідності.

- Дитина з моменту народження набуває ім'я та національність.

- Дитина повинна користуватися благами соціального забезпечення, включаючи адекватний до- та післяпологовий догляд для неї або нього та матері. Дитина повинна мати право на нормальне харчування, житло, творчі та медичні послуги.

- Дитині, яка є фізично, розумово або соціально неповноцінною, повинні надаватися спеціальне лікування, освіта та догляд.

- Дитина повинна, там, де можливо, зростати під опікою і доглядом її батьків в атмосфері приязні, моральної і матеріальної безпеки. Малолітня дитина не повинна, крім виключних обставин, відокремлюватися від матері. Суспільство й органи влади повинні забезпечити необхідний догляд за дітьми, які залишилися без піклування сім'ї або без адекватних засобів підтримки.

- Дитина має право на отримання освіти, яка повинна бути обов'язковою та безплатною щонайменше на початковому рівні. Дитина повинна мати можливість для гри та творчості.

- Дитина за будь-яких обставин повинна бути серед перших, хто отримує захист і допомогу.

- Дитина повинна бути захищена від усіх форм занедбання, жорстокості та експлуатації. Дитину не можна наймати на роботу до досягнення нею визначеного мінімального віку.

- Дитина повинна бути захищена від расової, релігійної або іншої дискримінації. Вона повинна бути вихована у дусі розуміння, толерантності та дружби між народами, миру і загального братерства [4, с. 8-9]. На цих принципах базується права дитини в сучасному світі.

Друга половина ХХ ст. відзначилася політико-економічними кризами у багатьох країнах, «холодною війною» між країнами соціалістичного та капіталістичного таборів, нарощуванням озброєння, збройними конфліктами у В'єтнамі, Іраку, Афганістані, Руанді тощо. Ці події безумовно призводили до порушення прав людини та дитини. Тому необхідно було продовжувати правову роботу з приводу захисту прав дитини. З цією метою у 1974 р. була прийнята Декларація про захист жінок і дітей в надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів, у 1986 р. – Декларація про соціальні і правові принципи, що стосуються захисту і благополуччя дітей, особливо при передачі дітей на виховання та їх

усиновлення на національному (приймаюча сім'я – співвітчизники) і міжнародному (приймаюча сім'я – іноземці) рівнях.

Фундаментальним документом, який охоплює всі сторони життя дитини – є Конвенція про права дитини, яка була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р. Норми Конвенції не є декларативними, вони є обов'язковими для виконання державами, які ратифікували цю Конвенцію. Україна ратифікувала Конвенцію.

У 2000 році Конвенція була доповнена Факультативним протоколом щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії та Факультативним протоколом до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах. У першому з них дається визначення торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії, а країни-учасниці зобов'язуються криміналізувати зазначені діяння, вживати відповідних заходів для захисту прав та інтересів дітей-жертв тощо [6]. Згідно з другим документом визнається неприпустимим призов в армію осіб молодше 18 років, а якщо ж такий призов у країні проводиться, то він повинен бути строго добровільним; призовники повинні бути повною мірою поінформовані про обов'язки, пов'язані з несенням такої військової служби, а також подавати достовірні свідоцтва свого віку до їх прийняття на національну військову службу. Призов здійснюється лише за усвідомленою згодою батьків або опікунів. Збройні групи, відмінні від збройних сил держави, за жодних обставин не повинні вербувати або використовувати у військових діях осіб, які не досягли 18-річного віку [7].

В українському законодавстві основними правовими документи з захисту прав дитини є: Конституція України, Сімейний кодекс України, Закон України «Про охорону дитинства», Закон України «Про громадянство України», Цивільний кодекс України.

Підсумовуючи, можна відзначити, що процес розвитку прав дитини розпочався після Першої світової війни. Права дитини у сучасному вигляді з'явилися після Другої світової війни з прийняттям ООН Декларації прав дитини. Однак фундаментальним актом – є Конвенція про права дитини. Норми Конвенції є обов'язковими для виконання державами, які ратифікували Конвенцію.

Ефективність діяльності міжнародних органів та організації, що займаються захистом прав дитини залежить від їх компетенції, можливосте контролю та впливу. Зокрема можна виділити загальну та петиційну компетенцію.

Переважаюча більшість міжнародних органів та організацій, утворених з метою захисту прав людини, наприклад Комітет з прав дитини, Комісія по положенню жінок, Верховний комісар ООН з прав людини, Верховний комісар ООН у справах біженців, Європейська комісія з прав людини, мають загальну компетенцію. Діяльність цих органів спрямована на

перевірку стану дотримання прав людини у тій чи іншій державі. Основними формами перевірок є прийняття від держав періодичних звітів та проведення інспекцій. Органи (організації) контрольної компетенції, як правило, можуть виносити тільки рекомендаційні рішення.

Органи петиційної компетенції розглядають індивідуальні або колективні скарги (петиції) на порушення прав людини з боку певної держави. Такими органами, зокрема, є Комісія з прав людини при Економічній і соціальній раді ООН, Європейський та Американський суди з прав людини тощо. В окремих випадках відповідні органи (організації) наділяються як загальною, так і петиційною компетенцією. Наприклад, Комітет з прав людини згідно з Пактом про громадянські та політичні права 1966 р., наділений загальною компетенцією у сфері захисту прав людини, а згідно з Першим Факультативним протоколом до Пакту 1966 р. – петиційною компетенцією. Таким чином, у відносинах з державами, які приєдналися і до Пакту, і до Першого Факультативного протоколу, Комітет має загальну і петиційну компетенцію, а у відносинах з державами, які приєдналися лише до Пакту – загальну компетенцію [8].

Таким чином, можна констатувати, що існування міжнародних організацій для моніторингу захисту прав дитини та органів, які можуть захистити порушені права дитини є необхідним, бо саме міжнародний контроль забезпечує ефективний захист прав дитини, а рекомендації, що надаються такими органами носять загальний, універсальний характер.

Принципи міжнародного права є узагальненими правилами поведінки суб'єктів міжнародного права, які встановлені на практиці та закріплені договірними або звичаєвими нормами міжнародного права [9]. До принципів захисту прав дитини можна віднести загальні принципи захисту прав людини. До них відносяться: принцип універсальності, недискримінації, а також принцип неподільності, взаємозалежності і взаємопов'язаності прав людини. Зазначені принципи втілені у джерелах аналізованого міжнародно-правового інституту. Принципи фактично встановлюють обов'язок держав дотримуватися всіх загальновизнаних міжнародно-правових норм в сфері прав людини у відношенні будь-яких осіб, що перебувають під їх юрисдикцією, без якої б то не було дискримінації, надаючи їм гарантії здійснення властивих їм громадянських, політичних, економічних і соціальних прав.

Принципи міжнародного права з захисту прав дитини закріплені у Декларації прав дитини 1959 р. та Конвенції про права дитини 1989 р. [10; 11]

Основними принципами є :

Принцип 1. Всі діти, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших поглядів, національного чи соціального

походження, статусу власності, народження, мають права, що містяться в Декларації прав дитини 1959 р. та Конвенції про права дитини 1989 р.

Принцип 2. Дитина повинна перебувати під особливим захистом, їй повинні бути надані всі можливості та умови для фізичного, психічного та соціального розвитку.

Принцип 3. Діти, що мають фізичні недоліки, розумову відсталість, соціальні негаразди, повинні отримати особливу увагу, навчання, лікування.

Принцип 4. Діти повинні розвиватися і виховуватися в сім'ї. Суспільство та уряд повинні забезпечити дітей, які не мають батьків, всіма необхідними умовами та підтримкою.

Принцип 5. У дитини є право на безоплатну обов'язкову освіту. Дитина також повинна мати можливість відпочивати.

Принцип 6. Діти завжди мають бути першими серед тих, кому потрібно надати допомогу та підтримку.

Принцип 7. Дитина повинна мати право на ім'я і громадянство.

Принцип 8. Дитина повинна бути захищена від всіх проявів жорстокості та експлуатації. Використання дитячої праці забороняється.

Принцип 9. Дитина повинна бути захищена від всіх видів дискримінації та виховуватись у дусі взаєморозуміння, терпимості, дружби між людьми, загального братерства [12].

Таким чином, принципи – це те без чого не може існувати правові норми, оскільки вони базуються саме на принципах. Якщо прибрати один із принципів, то система в цілому не зможе функціонувати.

Відповідно до визначення, запропонованого Міжнародним комітетом червоного хреста, збройний конфлікт – це збройне протистояння, що відбувається між державами, або тривале збройне протистояння між урядовою владою та організованими збройними угрупованнями, або ж лише між організованими збройними угрупованнями. Своєю чергою, внутрішній (неміжнародний) збройний конфлікт – це збройний конфлікт, що відбувається на території однієї держави і в якому війська жодної іншої держави не беруть участі [13]. Військові дії мають негативний вплив на економіку, соціальне життя. В умовах збройного конфлікту є необхідним захистити права мирного населення, а особливо дітей. Під час збройного конфлікту держава повинна забезпечити виконання прав дитини.

Питання захисту прав дітей у збройних конфліктах регулюють наступні міжнародні акти:

– Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах (ратифікований Україною 23.06.2004 р.) встановлює мінімальний вік для призову на строкову службу й участі у військових діях (18 років) та для добровільного найму (16 років), а також

передбачає заборону вербування або використання із військовою метою осіб, які не досягли віку 18 років.

– Римській статут Міжнародного кримінального суду (підписаний від імені України 20.01.2000 р.) містить положення щодо кваліфікації певних дій щодо дітей як військових злочинів: призов та зарахування до військової служби дітей у віці до 15 років (малолітніх); використанням їх у військових дях у межах як міжнародних, так і неміжнародних збройних конфліктів; умисні напади на лікарні та школи [14]. Насильницька передача дітей до групи, яка буде піддана умисному знищенню, кваліфікується, як геноцид.

– Конвенція Міжнародної організації праці № 182 про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці (ратифікована Україною 05.10.2000 р.) визначає, що використання дітей як солдат є однією із найгірших форм дитячої праці, та забороняє примусове або обов'язкове вербування дітей для участі у збройних конфліктах [15].

– 17 Резолюцій Ради безпеки ООН (приймалися з 1999 р.; остання – S/RES/2143 (2014) – видана 07.03.2014 р.) стосуються захисту та реабілітації дітей, яких зачіпає військовий конфлікт.

– прийняті у 2007 р. і підписані Україною, Паризькі зобов'язання щодо захисту дітей від незаконного вербування чи використання збройними силами або озброєними групами та Паризькі принципи та керівні вказівки щодо дітей, пов'язаних зі збройними силами чи озброєними угрупованнями [16].

Загроза збройних конфліктів існує завжди, оскільки держави намагаються зберегти своє домінантне становище на світовій арені. Прикладом може служити вторгнення США до Іраку, чи конфлікт у Сирії, де діють військові формування Російської Федерації. Тому необхідно щоб існував міжнародний механізм захисту прав дитини під час збройних конфліктів.

В умовах проведення Антитерористичної операції в Україні (далі – АТО) нашій державі прийшлося розробити механізм захисту прав людини в умовах проведення. Найбільш уразливою групою серед цивільного населення, що страждає від збройного конфлікту є діти.

За ініціативи ЮНІСЕФ було проведено експрес-оцінку соціально-психологічного становища дітей у чотирьох містах Донецької області, метою якої було виявлення впливу поточної кризи на життя дітей та їх сімей, шляхом збору інформації щодо рівня та першопричин стресів у дітей, компенсаторних механізмів, а також спроможності представників місцевих громад допомогти таким дітям.

Результати оцінки:

– у кожній п'ятій опитаній дитині віком 13–18 років рівень тривожності вищий за норму;

– у дітей віком 3–6 років виявили значно вищий рівень страху крові та несподіваних різких звуків порівняно з нормою. Крім того, у хлопчиків виявили вищий рівень страху смерті, а у дівчат - страху болю порівняно з нормою для їх віку.

– кожна шоста дитина віком 7–12 років та кожна четверта дитина віком 13–18 років виявила підвищений рівень соціального стресу порівняно з нормою.

Майже 40% дітей віком 7-12 р. та більше половини дітей віком 13-18 р. стали безпосередніми свідками подій що пов'язані з війною, наприклад, відповідно 14% та 13% бачили танки, військову техніку, 13% та 22% бачили бійки та сутички, 4% та 15% побиття знайомих людей, 6% та 5 стали свідками погроз використання зброї (дехто з дітей бачили вбитих (знайомих та незнайомих) людей). 76% дітей віком 7-12 р. та 43% дітей віком 13-18 р. відчували страх, коли стали свідками вищеописаних подій [17].

Діти також відчували негативні емоції такі як страх, злість, сум, проблеми зі сном або увагою впродовж кілька днів або й тижнів після того, як стали свідками негативних подій. Результати дослідження дітей віком 7-18 р. свідчать про те, що 28% дітей, які стали свідками негативних подій у своєму місті, виявляють підвищений соціальний стрес порівняно з 15% дітей, які не були свідками подібних подій [17].

Статистичні дані свідчать про катастрофічний стан дітей, які перебувають в умовах збройного конфлікту. Нажаль, Україна не в змозі надати ефективного захисту постраждалим. Відсутня статистика дітей, які загинули та були поранені внаслідок збройного конфлікту, не має відомостей про кількість дітей, які залишилися без законних представників. На законодавчому рівні не закріплена міра відповідальності за втягування дітей у воєнні дії.

У лютому 2016 року в законодавство України введено поняття «дитина, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів». Водночас підзаконними нормативно-правовими актами досі не визначено порядок надання дитині зазначеного статусу та відповідні дії державних органів з метою підтримки зазначеної категорії дітей [18]. Механізм отримання статусу «дитина яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів» дуже складний. Лише дитина, яка є внутрішньо переміщеною особою може отримати цей статус. Крім того, батькам (опікуну) дитини необхідно звернутись до правоохоронних органів про встановлення кримінального правопорушення щодо дитини. Відповідно до п.3 Постанови №268 «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів», право на отримання статусу має дитина, яка внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів отримала: поранення; контузію; каліцтво; або зазнала фізичного; сексуального; психологічного насильства; була викрадена або незаконно

вивезена за межі України; залучалася до участі у діях воєнізованих чи збройних формувань; незаконно утримувалась, у тому числі в полоні [19].

Отримати статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів можливо лише при наявності, внесення відомостей до витягу з Єдиного реєстру досудових розслідувань про відкриття кримінального провадження за заявою про вчинення злочину щодо дитини та висновку експерта за результатами судової експертизи, проведеної в ході досудового розслідування в кримінальному провадженні, яка встановлює факт отримання дитиною поранення, контузії, каліцтва, зазнання фізичного, сексуального, психологічного насильства внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. Тому залишається питання дієвості Постанови №268 «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів», оскільки механізм отримання цього статусу ускладнений, умовами проведення досудового розслідування. Крім того, в Постанові Постанови №268 «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів» зазначається, що необхідний витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань про відкриття кримінального провадження, таким чином до постановлення рішення суду в цій справі буде надаватись цей статус. З цього йдеться мова про доцільність про відкриття кримінального провадження.

Таким чином, можна підсумувати, що декларація про державний суверенітет України проголосила позаблоковий статус нашої держави. Тому законодавство України розроблялось для мирних часів. Однак Україна та громадяни України зіштовхнулись зі збройною агресією. Луганська та Донецька області знаходяться в умовах збройного конфлікту із зовнішнім ворогом – Російською Федерацією. Війна принесла на терени України проблеми, які не існували до 2014 року – ці питання пов'язані із захистом прав дитини. В умовах війни відбувається руйнація свідомості людей, тому необхідним є забезпечення стабільного розвитку дитини та недопущення звуження змісту прав дитини.

Частина 3 Статті 30 Закону України «Про охорону дитинства» покладає на державу зобов'язання щодо вжиття усіх можливих заходів для забезпечення захисту прав дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, та догляду за ними. Їм надається матеріальна, медична та інша допомога, у разі потреби їх влаштовують у заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, заклади охорони здоров'я тощо. При цьому, дія зазначених положень не поширюється на дітей-громадян України, адже ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» визначає наступні спеціальні категорії дітей: - діти, які потребують тимчасового захисту – діти, які є іноземцями та особами без громадянства, постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з

Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження; - діти, які потребують додаткового захисту – діти, які не є біженцями, але потребують захисту, оскільки були змушені прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок виникнення загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження, через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання [20]. Таким чином, в Україні повністю відсутня нормативно-закріплене право дитини на безпечні умови життя. Визначення поняття «безпечні умови життя» надається в контексті Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення». Як вже зазначалось, українське законодавство не є адаптованим для проведення військових дій.

Право на освіту закріплено Конституцією України в ст. 53: «Кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам» [21].

В умовах збройного конфлікту дуже важко забезпечити належні умови для навчального процесу. Адже є ризик того, що в будівлю школи може потрапити снаряд. В таких умовах йдеться про захист життя дітей та вчителів шкіл. Неодноразово школи потрапляли під обстріли. Перебування в школі може перетворити її на військову ціль і піддати учнів небезпеці на порушення законів війни. Розгортання військ у школах і поблизу шкіл викликає ризик пошкодження та руйнування важливої інфраструктури системи освіти.

Одним із довгострокових негативних наслідків збройного конфлікту для ситуації з правом на освіту стало те, що діти відстають у навчанні. Закриття багатьох шкіл на період декількох тижнів або місяців у ході конфлікту залишило дітям мало альтернативних шляхів продовжувати свою освіту, або й зовсім їх не залишило. Більшість шкіл забезпечували дистанційне навчання через Skype, електронну пошту та інші види зв'язку, але, не зважаючи на всі зусилля вчителів, дистанційне навчання поступається освіті в класі.

У 2010 р. з'явився проєкт Люценських керівних принципів щодо захисту шкіл від використання збройними силами та озброєними групами,

які мають застосовуватися як під час збройного конфлікту, так і в ситуаціях пост-конфлікту з ризиком відновлення військових дій [22]. Люценські принципи не перекладені українською залишаються поза увагою фахівців освітньої та військової сфер, що може погіршити гуманітарну ситуацію як у коротко - так і на довгостроковій перспективі [16].

В умовах, коли частина території Луганської та Донецької області є тимчасово окупованими, держава Україна не може гарантувати захист дітей на цій території. Окупаційна влада веде не лише військові дії проти України, а й підриває державність на не підконтрольній території за допомогою неповнолітніх, втягуючи їх у незаконні збройні формування.

Підліток ще не є соціально сформованою особистістю, в цей період лише формується свідомість та громадянська позиція, тому дуже легко заволодіти свідомістю неповнолітньою людиною. Достовірність цієї інформації підтверджується цілою низкою різноманітних, незалежних одне від одного джерел, як, власне, військових, так і цивільних, офіційних і неофіційних (від фото, розміщених у відкритому доступі на сторінках у соціальних мережах, розповідей свідків, публікацій українських та закордонних ЗМІ, - до даних спецслужб та розвідувальних зведень, які отримують Збройні сили України закритими каналами зв'язку). Відповідно до Кримінального Кодексу України ст. 304 передбачає кримінальну відповідальність за вербування та використання дітей для участі у військових діях [23]. Крім того, ці дії військовим злочином відповідно до пп. XXVI п. 2 (а) ст. 8 Римського статуту Міжнародного кримінального суду.

Перша інформація про пряме залучення проросійськими бандформуваннями в Донбасі дітей до терористичної діяльності датується ще 2014 р., коли в російських ЗМІ з'явилося пропагандистське відео про 15-річного Андрія (позивний «Ройс») – «наймолодшого ополченця в Донецьку» - командира «навчальної роти» незаконного збройного формування «Батальйон Восток» [24].

Інформацію про те, що в лавах проросійських НЗФ воюють неповнолітні, підтвердили спостерігачі СММ ОБСЄ у своєму звіті від 28 травня 2015 р., зафіксувавши малолітнього хлопця у військовій формі та зі зброєю в руках на одному з сепаратистських блокпостів поблизу Макіївки.

Слід зазначити, що проросійські бойовики вербують та експлуатують дітей не тільки чоловічої, а й жіночої статі. Це чітко видно з сюжету «Діти-воїни Донецька» (Child Warriors of Donetsk), відзнятого знімальною групою Vice News, в якому, зокрема, показано тренування військово-патріотичного клубу «Витязь» в Амвросіївці. Показово, що юні бойовики мріють служити в російській армії, а не в армії «ДНР»-«ЛНР» (хоча окремі з них і зазначають, що «зараз різниці немає, «ДНР» чи Росія», оскільки Росія - це нібито і є «ДНР»). Саме в РФ, до Москви, у Всеросійській літній табір ім.

Жукова мали відправити дітей-переможців військових змагань 15 парамілітарних організацій окупованих територій. Саме дівчата з клубу «Витязь», зрештою, і стали переможницями змагань [25].

Питання притягнення до відповідальності осіб, які втягують неповнолітніх у злочинну діяльність є актуальним, оскільки українським законодавством не розроблено механізму притягнення до відповідальності осіб, які втягують у збройні конфлікти дітей. Крім того залишається відкритим питання, яка сторона є відповідачем в цій категорії справ: Російська Федерація чи збройні угруповання.

Вербування дітей для участі в збройному конфлікті є не тільки правовим питанням, а й соціальним. В цьому випадку відбувається руйнація дитини та відсутність на нормальне становлення дитини, як особистості. Діти є не сформованими в психологічному стані, тому вони дуже легко можуть піддатись маніпуляціям, крім того агресори можуть використовувати метод насильницького психологічного тиску.

Міжнародно-правове регулювання відповідальності за набір та вербування дітей у віці до 15 років до складу національних збройних сил або їх використання для активної участі у бойових діях для ситуацій не міжнародних збройних конфліктів охоплюється статтею 8(2) (e) (vii) Статуту Міжнародного Кримінального суду. Склад злочину у вигляді вербування та використання дітей до 15 років у збройних конфліктах, передбачені також ст. 38(2) и (3) Конвенції про права дитини. Мова йде про вербування та використання дітей на добровільній основі, коли дитина погоджується на участь у збройному конфлікті без насильницького примусу. Якщо такий примус має місце, то вік відповідальності дитини підвищується до 18 років.

Злочин у вигляді вербування та використання дітей-солдатів включено до Статуту МКС тому, що:

- у таких дітей зростає схильність до насильства;
- переривається процес навчання;
- діти отримують винятково складні травми;
- діти-солдати, є небезпечними для оточуючих у наслідок своєї непередбачуваності.

На сучасному етапі існують певні проблеми у взаємодії міжнародних органів та організації з питань моніторингу прав дитини з національними органами та організаціями. Серед міжнародних органів з питань моніторингу прав дитини найбільш активну взаємодію з національними органами здійснює Комітет ООН з прав дитини.

Комітет ООН з прав дитини є важливою ланкою для забезпечення інтересів неповнолітніх осіб. Головним чином це стосується того, що раз на п'ять років Держави-учасниці мають доповідати Комітету через Генерального Секретаря ООН про вжиті ними заходи щодо закріплення

визнаних у Конвенції прав та свобод, а також про прогрес, досягнутий у здійсненні таких прав [26, с.1]. Тобто, зі ст. 44 Конвенції ООН про захист прав дитини можна дійти висновку, що основною функцією Комітету є контролююча функція. Але, на рівні такого контролю існує застереження: Комітет не застосовує санкції.

Результатом розгляду експертами Комітету доповіді Держави-учасниці про заходи і прогрес їх застосування є заключні зауваження і рекомендації. Але навіть їх невиконання не призводить до настання негативних примусових наслідків – таке невиконання призводить до негативного іміджу країни і не вирішення проблем стосовно прав і свобод дітей, які будуть існувати і в подальших звітах. Доповіді Держав-учасниць зазначаються фактори і труднощі (якщо такі є), що впливають на ступінь виконання зобов'язань. У свою чергу, Комітет має право запитувати додаткову необхідну інформацію, що стосується виконання Конвенції ООН з прав дитини.

Одним із основних повноважень Комітету ООН з прав дитини є направлення доповідей Держав-учасниць, з пропозиціями і зауваженнями Комітету, щодо потреби у технічній консультації чи допомоги до спеціалізованих установ, ЮНІСЕФ (Дитячий фонд ООН) та інших компетентних органів [26, с 1].

Таким чином, комітет ООН з прав дитини доречно виділити як один із основних міжнародних засобів захисту прав дитини: рекомендації даного Комітету можуть слугувати одиницею виміру стану захисту прав дітей на території держави-учасниці, якою є Україна, на рівні прийняття рішення, так і на практичному рівні. І хоча за невиконання таких рекомендацій не передбачено застосування примусових санкцій, але серйозний аналіз такого документу ООН призведе до позитивних результатів у стані захищеності дітей.

Комітет ООН з прав дитини нагадував, що найважливіші положення для реалізації прав дітей, яких торкнулись збройні конфлікти, включають: захист дітей і сім'ї; гарантії необхідних догляду і допомоги; доступність харчування, медичного обслуговування і освіти; заборона тортур, поганого поводження або невиконання обов'язків щодо дітей; заборона смертного вироку; збереження культурного середовища дитини; захист у випадку позбавлення волі; надання гуманітарної допомоги та доступ до дітей для гуманітарних організацій під час збройних конфліктів [4].

Основою є на Заключних спостереженнях Комітету ООН з прав дитини щодо Держави-учасниці України, можна також зробити висновок про важливість неурядових організацій у забезпеченні прав дітей, а саме, розглянувши розділ «Основні проблеми, що викликають занепокоєння, та рекомендації» п. 24: «Держава-учасниця повинна сприяти та заохочувати активне і систематичне залучення громадянського суспільства, у тому числі

неурядових організацій та дитячих об'єднань – у пропагування та впровадження прав неповнолітніх» [26, с. 6-7].

Неурядові організації брали активну участь у підготовці тексту Конвенції ООН з прав дитини, а потім об'єдналися в окрему групу для координації своїх зусиль. Саме неурядові організації на даний момент сприяють усвідомленню необхідності дотримання Конвенції з прав дитини, так як разом із ЮНІСЕФ являються найближчими партнерами Комітету ООН з прав дитини. Роль неурядових організацій у міжнародному захисті прав людини. За останні десятиліття істотно зросла роль міжнародних неурядових організацій у захисті прав людини.

Серед найбільш впливових організацій можна назвати Міжнародний Гельсінський Комітет, Міжнародну Амністію, Лікарів за мир та ін. Серед основних напрямів їхньої діяльності: моніторинг стану прав людини в окремих державах; моніторинг законодавства про права людини в окремих державах; складання доповідей про стан справ у галузі захисту прав людини; оприлюднення таких доповідей для ознайомлення громадськості та надання їх міжнародним міжурядовим органам із прав людини; участь у розробці міжнародних договорів із прав людини, а також інша діяльність.

Виникнення міжнародних організаційних механізмів захисту прав людини пов'язане з розширенням у цій сфері міжнародно-правового співробітництва після Другої світової війни. Це стало наслідком формування міжнародної єдності в розумінні цінності прав людини та їхнього захисту. Щойно таке розуміння було сформульоване у Статуті ООН, відразу ця організація стала центром міжнародно-правового співробітництва із прав людини. В її рамках були створені найбільш авторитетні міжнародні органи із захисту прав людини. З початку 50-х років почали виникати регіональні міжнародні організаційно-правові механізми захисту прав людини, перший з яких створено відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини.

Система захисту прав дитини в Україні залишається не скоординованою. Відповідальність за дітей розподіляється між різними міністерствами та відомствами, співпраця між ними є малоефективною, подекуди взагалі відсутня. Координуючим органом з формування та забезпечення реалізації державної політики щодо дітей є Міністерство соціальної політики.

В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка розпочалася з прийняттям Кабінетом Міністрів України розпорядження від 1 квітня 2014 року № 333-р, при розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади важливим є збереження стабільності функціонування структурних підрозділів обласних, районних, міських державних адміністрацій, до повноважень яких належить

здійснення заходів щодо захисту прав дітей, зокрема служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді [28].

Слід зазначити, що протягом 2014 року відбулося лише одне засідання Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства, хоча Положення передбачає засідання Комісії не менше, ніж один раз на три місяці. Водночас, враховуючи те, що Україна стикнулася з кардинально новими проблемами, пов'язаними з внутрішнім переміщенням осіб, необхідністю вживати заходи до захисту прав людей, особливо дітей, які залишилися проживати в зоні конфлікту, доречним був би розгляд цього питання саме на рівні Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства.

Таким чином, можна відзначити, що в Україні не відбувається постійний моніторинг виконання прав дитини. Також відсутня статистка порушення прав дитини внаслідок проведення збройного конфлікту у Луганській та Донецькій областях. Наприклад, відомості щодо порушення прав дітей у зоні конфлікту, пов'язані з безпекою життя та здоров'я, надають органам української влади міжнародні місії, зокрема ОБСЄ. Так, перший заступник голови Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні Александр Хуг заявляє, що у 2017 році спостерігачі зафіксували факти смерті або травмування понад 40 дітей у зв'язку з конфліктом, який вже понад 3,5 роки триває на Донбасі [29].

Проаналізувавши Європейський механізм захисту дітей що постраждали від збройних конфліктів можна констатувати, що світова практика створила дієві механізми захисту дитини, які слід імплементувати до вітчизняного законодавства.

На жаль, українське законодавство має недостатньо дієвих механізмів щодо захисту прав дитини в умовах збройного конфлікту. Так існує проблема нормативного визначення поняття «дитина, яка постраждала внаслідок збройного конфлікту», бо існуюче наразі визначення не є всебічним.

Пропонуємо, визначити термін «дитина, яка постраждала внаслідок збройного конфлікту» - дитина віком до 18 років, яка є громадянином України або дитина, яка на законній основі перебуває на території України зазнала емоційного, психологічного, соціального, тиску з боку незаконних військових формувань або стала свідком бойових дій на території України, отримала розлад пов'язаний із станом фізичного чи психічного здоров'я внаслідок бойових дій, була незаконно залучена до участі у збройному конфлікті України.

Єдиного нормативного акту, який би визначав повний обсяг прав дитини, яка постраждала внаслідок збройного конфлікту також не існує. Спроби закріплення правового статусу дітей, які постраждали внаслідок бойових дій тільки розпочалися. Був розроблений проект Закону України «Про забезпечення прав та гарантій дітей - жертв збройного конфлікту,

воєнних дій, тимчасової окупації території України», який був одержаний Верховною Радою України 16.02.2015 р. Комітет Верховної Ради відхилив розгляд даного законопроекту, хоча у цьому проекті пропонувалися шляхи розв'язання проблем з невизначеністю нормативного визначення дитина-жертва збройного конфлікту, розширювались та доповнювались існуючі Закони, пов'язані із захистом прав дитини.

Порядок отримання статусу дитини, яка постраждала внаслідок бойових дій, закріплений Постановою Кабінету Міністрів України № 268 від 5 квітня 2017 р. «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів» та передбачає складний механізм отримання цього статусу. Станом на сьогодні лише 6 дітей з 580 тисяч отримали статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. Щоб встановити факт порушення прав дитини через збройну агресію необхідно звернутись до органів досудового розслідування та заявити про кримінальне правопорушення. Ця процедура є складною, оскільки необхідно кваліфікувати за якою статтею Кримінального Кодексу України треба відкривати провадження і хто є злочинцем в цьому випадку. Бо виникає питання хто саме повинен відповідати: Російська Федерація чи незаконні терористичні угруповання?

Дитина повинна піддатись оглядам, які виявлять чи дійсно дитини психологічно постраждала внаслідок збройного конфлікту. Але не визначено хто і як буде провадити такий огляд. Чи це буде спеціальний психолог, який розуміється на психології дитини постраждалій від збройного конфлікту, чи є в Україні взагалі фахівці-психологи у сфері воєнної психології. Постає питання чи не є такі дії над дитиною аморальними та такими, що порушують принцип на повагу честі та гідності дитини, оскільки на побутовому рівні є зрозумілим, що дитина, яка опинилась в зоні, де ведуться бойові дії, бачила військових або стала свідком, коли постраждав хтось із близьких родичів або перехожі люди від бойового снаряду – зазнала психологічної травми.

В кримінальному Кодексі України відсутні норми, які регламентують порушення прав дитини серед яких:

- порушення права на безпечні умови. Законодавство України не має визначення терміну «право на безпечні умови життя для дитини»;

- відсутня відповідальність за порушення права дитини на освіту. Через військові дії школи повинні переривати навчання чи переводити дітей на дистанційну форму навчання. Для дітей початкових класів є неефективним дистанційне навчання, оскільки дитині самостійно важко охопити весь матеріал.

У наслідок відсутності норм матеріального права відсутні і норми процесуального права.

Суб'єктний склад органів та осіб, що повинні забезпечити дотримання та захист прав дитини в Україні є дещо розгалуженими та нескоординованими за напрямками дій. На наш погляд, Комітет з прав дитини в змозі ефективно виконувати функції єдиного органу, з питань формування дитячої політики у сфері розвитку дітей та захисту їх прав на державному рівні, у тому числі через відсутність ефективного механізму координації та моніторингу, який дозволив би здійснювати систематичний та всебічний збір даних щодо дотримання Україною всіх положень Конвенції ООН про права дитини та по відношенню до всіх груп дітей.

У зародкову стані є взаємодія з неурядовими організаціями, які надають інформацію, доповнюючи доповіді держав перед Комітетом з прав дитини, поширюють висновки та рекомендації, які готує Комітет після розгляду цих доповідей, а також сприяють утіленню їх у життя. Так, наприклад, громадська організація «Правозахисна організація «Спільна мета» наприкінці минулого року ініціювала підготовку громадськими, правозахисними організаціями та приватними особами альтернативного звіту, який має відбити реальну ситуацію в Україні з правами дитини та запропонувати конкретні кроки стосовно покращення ситуації.

Невирішеною є проблема відповідальності за вербування дітей для участі в збройному конфлікті, а також питання чи повинна дитина, яка добровільно погодилася брати участь у збройному конфлікті відповідати за це (питання віку відповідальності, кваліфікації злочинів тощо).

Ці проблеми є не тільки правовим, але й соціальним, бо у таких випадках відбувається руйнація дитини та відсутність на нормальне становлення дитини, як особистості. Діти є не сформованими в психологічному стані, тому вони дуже легко можуть піддатись маніпуляціям, крім того агресори можуть використовувати метод насильницького психологічного тиску.

Безумовно, що через військову агресію на Сході України стан захищеності прав дитини погіршився і перед Україною стоїть задача ліквідувати прогалини, які існують у законодавстві з урахуванням нових об'єктивних умов.

Література

1. Акт проголошення незалежності України // Відомості Верховної Ради України - 1991 р., № 38, стаття 502.
2. Загальною декларацією прав людини// Офіційний вісник України - 2008 р., № 93, стор. 89, стаття 3103.
3. Лінник Н. В. Історичні передумови захисту прав і свобод дитини на різних етапах розвитку суспільства / Н. В. Лінник // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2 (18). – С. 41–45.

4. Дитинство під прицілом: права дитини в умовах збройного конфлікту на сході України: наукове видання / О.А. Біда, А.Б. Блага, О.А. Мартиненко, П.І. Пархоменко, М.Г. Статкевич, С.В. Тарабанова; за заг. ред. А.П. Буценка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К., КИТ, 2016. – 82 с. з іл.
5. Женевская декларация прав ребёнка [Электронный ресурс]: Материал из Википедии – свободной энциклопедии. – Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Женевская_декларация_прав_ребёнка
6. Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_b09
7. Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_795
8. Український юридичний портал офіційний сайт: офіційний сайт [Електронний ресурс]: [Інтернет-портал] – Електронні дані. – [http://jure.in.ua]. – Режим доступу <http://jure.in.ua/tema-10-mizhnarodno-pravovyy-zahyst-prav-lyudyny/>(дата звернення 02.12.2017). – Назва з екрана.
9. Правознавство : Підручник / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін.; за заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. - К.: КНЕУ, 2003. - 767 с.
10. Декларації прав дитини 1959 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_384
11. Конвенції про права дитини 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021
12. Солом'янська районна в місті Києві державна адміністрація офіційний сайт: офіційний сайт [Електронний ресурс]: [Інтернет-портал]. – Електронні дані. – [http://www.solor.gov.ua]. – Режим доступу: <http://www.solor.gov.ua/info/19/7491/>(дата звернення 02.12.2017). – Назва з екрана.
13. Алямкін Р. В. Міжнародно-правовий режим захисту прав людини під час внутрішніх збройних конфліктів / Р. Алямкін // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2014. - № 6. - С. 47-51.
14. Римській статут Міжнародного кримінального суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_588
15. Конвенція Міжнародної організації праці № 182 про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_166
16. Національний інститут стратегічних досліджень : офіційний сайт [Електронний ресурс]: [Інтернет-портал]. – Електронні дані. – [http://www.niss.gov.ua]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1660/> (дата звернення 02.12.2017). – Назва з екрана.
17. Експрес оцінка-соціально-психологічного-становища дітей в Донецькій області [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.unicef.org/ukraine/ukr/Rapid_Psychosocial_Assesment_of_Children_in_Donetsk_Oblast_ua.pdf
18. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист»: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2017 року № 1906-VIII // Голос України. – 2017. — № 45.

19. Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. № 268 // Офіційний вісник України. - 2017.- № 35. – С. 8.
20. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-14 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 30, ст. 142.
21. Конституція України [Текст]: прийнята на п'ятій сесії ВРУ 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1996. - № 30. - Ст. 141.
22. Draft Lucens Guidelines for Protecting Schools and Universities from Military Use during Armed Conflict (edition 22 October 2014) [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.protectingeducation.org/draft-lucens-guidelines>
23. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131
24. Зубченко С. Бойовики на Донбасі активно залучають дітей до терористичної діяльності / С. Зубченко// Дзеркало тижня. - 22 квітня, 2016.
25. Українське право офіційний сайт: офіційний сайт [Електронний ресурс]: [Інтернет-портал]. – Електронні дані. – [<http://ukrainepravo.com>]. – Режим доступу http://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/zakhyst-prav-ditey-pid-chas-zbroynogo-konfliktu-na-terytoriyi-skhidnoyi-ukrayiny-problema-pravovoyi/ (дата звернення 02.12.2017). – Назва з екрана.
26. Конвенція про права дитини станом на 01.01.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021.
27. Заключні спостереження: Україна: за даними третьої та четвертої зведеної періодичної доповіді України [Електронний ресурс] / Комітет ООН з прав дитини. – 2011. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/unicef_ukraine2011.pdf
28. Human Rights in Ukraine : офіційний сайт [Електронний ресурс]: [Інтернет-портал]. – Електронні дані. – [<http://khpg.org/en/index.php>]. – Режим доступу <http://khpg.org/en/index.php?id=1432467317> / (дата звернення 02.12.2017). – Назва з екрана.
29. Татаренко Г.В., Алієва К.Е. Проблеми взаємодії міжнародних органів та організації з питань моніторингу прав дитини в умовах збройного конфлікту з національними органами та організаціями / Г.В.Татаренко, К.Е. Алієва // Актуальні проблеми права: теорія і практика : Збірник наукових праць. - № 1 (35). – Северодонецьк: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2018. – С. 167-174.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОГОВІРНОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Терещенко С. В.

В Україні станом на 2017-2018 роки приходиться констатувати факт відсутності довгострокових вдалих договорів державно-приватного партнерства. Але, у зв'язку із структурною незавершеністю правового забезпечення договірному механізму державно-приватного партнерства та активізацією законодавчої діяльності у цій галузі актуальність, теми дослідження залишається високою.

Важливою функцією держави у сприянні залученню потенційних приватних партнерів є інформування їх про доступність інвестування з їх боку проектів ДПП. Особлива роль у заохоченні інвестора належить створенню сучасної нормативно-правової бази не лише про послідовність та склад конкурсних процедур, але й – про забезпечувальні заходи засвідчення перемоги у конкурсі.

Аналіз засвідчення перемоги у конкурсі претендента у партнери як етапу формування договірному механізму реалізації ДПП та його первинного елемента є новим науковим підходом до вивчення господарсько-правової проблематики забезпечення партнерства в Україні.

Засвідчення перемоги у конкурсі відбувається за сукупністю процедур та локальних нормативно-правових актів правоінтерпретаційного характеру. Здійснюють процедури, приймають та реалізують локальні нормативно-правові акти про конкурсне провадження Конкурсні комісії з питань проведення конкурсу (далі – комісія). Процедури проходження конкурсу здійснюються на основі відповідних Положень про кожну з комісій. Її процедурні дії фіксуються у протоколі комісії про визначення переможця конкурсу.

Економіко-правові завдання і засоби забезпечення державно-приватного партнерства стали популярним предметом вивчення в багатьох галузях знань. В теорії юриспруденції і в господарській практиці залишаються не проясненими інструменти договірному механізму державно-приватного партнерства

Зміст договірному механізму реалізації державно-приватного партнерства (далі – ДПП) наповнюється усвідомленням правової потреби суспільства у соціально-важливих благах, формуванням правової ідеї

держави та інших публічних партнерів та підприємницької мотивації приватного, концепції ДПП, визначення предмету правового регулювання відносин концесії, оренди та виразу волі до правотворення до тих умов договору, реалізація яких може бути підтримана суспільною організацією, органами державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Суперечності і пробіли українського законодавства про ДПП було висвітлено Г.Л. Знаменським, О.М. Вінник, О.П. Подцерковним, О.В. Шаповаловою, В.С. Мілаш, І.А. Селівановою, Д.В. Шликовим та іншими. Але питання оптимально виваженої сукупності різноманітних елементів договірної механізми реалізації ДПП ніхто не розглядав.

Ціль дослідження – визначити актуальність проблеми елементарного складу договірної механізми реалізації державно-приватного партнерства.

Аналіз досвіду інших країн показує, що договірний механізм реалізації ДПП формується не лише сторонами договору. У проектах державно-приватного партнерства країн Південно-Східної Азії, Азіатсько-Тихоокеанського регіону, Латинської Америки беруть участь міжнародні організації. Зокрема, Міжнародна фінансова корпорація (МФК), Європейський банк реконструкції і розвитку, напрями діяльності яких різноманітні. Деякі з них здійснюють підтримку розвитку фінансових інститутів у сфері державно-приватного партнерства. Наприклад, підтримка ДПП є глобальним стратегічним пріоритетом Міжнародної фінансової організації за умови здійснення приватним партнером інвестицій в інфраструктуру і розвиток соціальних послуг. Європейський банк реконструкції і розвитку здійснює переважно фінансування проектів розвитку муніципальної інфраструктури, причому бере участь у проектах державно-приватного партнерства, якщо для них необхідно довгострокове фінансування.

Виходячи з того, що «основними факторами для прийняття рішень міжнародними організаціями про фінансування проектів державно-приватного партнерства є чітка нормативно-правова база, єдине розуміння цілей проекту державними і приватними партнерами, особиста участь у здійсненні проектів муніципальних органів влади, економічний і інноваційний ефект від проекту в масштабах національної економіки» [1, с. 8-13] й будуть виокремлюватися основні елементи договірної механізми реалізації ДПП.

За логікою початкового елемента механізми ДПП, на ньому виконуються дії з підтвердження перемоги у конкурсі претендента (за винятком ситуацій, коли конкурс відсутній). Базовий елемент виконує місію з підписання рамкового договору та сформованих на його основі договірних конструкцій, що супроводжують виконання рамкових домовленостей). Факультативний елемент має місце за умов виконання державою, публічним партнером, або уповноваженими ними особами дій щодо

підтвердження забезпеченості ДПП заходами державних гарантій та державного впливу (в тому числі при здійсненні державного контролю та узгодженні економічних стратегій партнерів в окремих галузях природокористування, ЖКГ, суднобудування та судноремонту, портовому господарстві та інших.

Конкурсний відбір претендентів є традиційною процедурою майже для всіх країн та сфер запровадження ДПП та КПП. На першому (початковому) етапі опосередкований вплив на майбутній договірний механізм реалізації ДПП вчиняють претенденти у партнери, тобто майбутні сторони договору. Один з них – публічний партнер ініціює процедуру відбору за конкурсом тих з претендентів, які проявили волевиявлення взяти в ньому участь. Уповноважені ним, або іншими представниками державної влади, особи утворюють колегіальний орган для відбору найменш ризикових та найбільш ефективних пропозицій претендентів.

Дослідження проблем реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері формування матеріальних резервів, що мали місце у практиці країн Європи, Північної та Південної Америки, а також Росії свідчать про наявність ризиків як для держави як партнера, так й приватного інвестора. Причому, як на стадії проведення конкурсу так і після укладення договору.

Для з'ясування змістовного складу договірного механізму реалізації ДПП доцільно звернутися не лише до теоретичного узагальнення, якого традиційно придержуються знані науковці, але й аналізу практичного міжнародного досвіду, який було систематизовано фахівцями в галузі права.

Досвід залучення приватного сектору до реалізації публічно-приватного проекту з утилізації відходів міста Ванкуверу, що у Канаді, підтверджує тезу про те, що варіативність право реалізації дозволяє сконцентрувати у договірному механізмі реалізації державно-приватного партнерства різноманітні елементи.

Перший з найвагоміших елементів – це вибір приватного партнера на конкурсних засадах. У 2001 році міською адміністрацією Ванкуверу було прийнято рішення оголосити конкурс на пошук партнера з фінансування, проектування, будівництва, управління та ефективного використання (з точки зору прибутковості) проекту комбінованого виробництва теплової та електричної енергії.

Отже у змістовному складі договірного механізму реалізації ДПП обов'язково слід виокремлювати етап, на якому відбувається персоніфікація майбутніх сторін договору та оцінюються їх наміри щодо партнерів. Цей етап має суттєві правові наслідки для наступного етапу, тому у наведеному досвіді на ньому було прояснено, що основним учасником ДПП виступала в якості приватного партнера – міська адміністрація, яка представляє інтереси

міста. Місту належить ділянка, де відбувається захоронення відходів, місто також управляє звалищем, яке перебуває у його власності.

На конкурс надійшло 5 пропозицій від п'яти приватних компаній. Кожна з пропозицій була розроблена на абсолютно різних підходах до утилізації і захороненню відходів. Внаслідок їх ретельного вивчення за результатами оцінки пропозицій конкурсною комісією 2002 р. міською радою було затверджено і підписано контракт ППП терміном на 20 років з двома суб'єктами підприємництва, яким не було потреби об'єднуватися заради участі у проєкті ДПП. Таким чином приватними партнерами внаслідок проходження процедури конкурсу та засвідчення перемоги в ньому, стало дві, а не одна компанія.

Перший партнер - компанія з виробництва електроенергії, яка здійснює проектування, фінансування, будівництво і управління проєктами комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, а також спеціалізується на їх продажу. У своїй господарській діяльності компанія «BC Hydro, British Columbia Crown Corporation» підзвітна міністерству енергетики і природних ресурсів Канади, є покупцем і дистриб'ютором електрики, що виробляється когенераційними установками.

Ще одним приватним партнером став агропромисловий сектор, який купує гарячу воду для використання в тепличному господарстві.

Економіко-правова ідея реалізації ДПП сприяє переосмисленню самого змісту суверенних функцій держави, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної сторони відносин партнерства.

За спостереженням М. Дерябіної публічні інтереси, публічно-правові майнові відносини зазнають явних змін у бік звуження, що відбувається на основі реформування природних монополій, в ході якого природне монопольне, контрольоване державою ядро відділяється від широкого спектру функцій, що передаються на відкуп приватному бізнесу. Не можна не враховувати також і змін, що відбуваються у сфері власних публічних переваг суспільства [2].

Правові засади розмежування функцій правовстановлення та правореалізації у договірному механізмі ДПП слід вивчати, базуючись на вченні про правореалізацію і правозастосування. Але воно було сформульоване ще в радянській науці і визнається Ю.А. Тихомировим надмірно абстрактним, лаконічним і, по суті, малоінформативним, справляє враження край умоглядного і непридатного для практичних цілей. Це і не дивно, оскільки в ньому зафіксовано лише найбільш загальну схему, з якої виключена більшість змістовних проблем і питань, по суті, лише абстрактна синтактика реалізації правових норм. Насправді ...варіативність і багато в чому непередбачуваність змісту конкретних рішень правозастосування, змушує відчувати на ділі вплив численних і різномірних чинників, особливо при наявності пробілів й суперечностей у праві [3, с. 26-27].

Продовжуючи аналіз вищенаведеного досвіду міської адміністрації Ванкуверу стосовно пошук партнера з фінансування, проектування, будівництва, управління та ефективного використання проекту комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, слід зазначити, що далі відбувався наступний етап формування договірної механізми реалізації ДПП, власно укладення договорів. При вивченні рішення місцевої влади м. Ванкувера про укладання спільної угоди з приватним сектором з модернізації захоронення промислових відходів для використання в комерційних цілях було укладено угоду про утилізацію метану і вуглекислого газу для зменшення негативного впливу на навколишнє середовище.

Структура контракту ППП містила умови згідно із прийняттям яких місто продовжувало управляти діяльністю із захоронення відходів (полігоном твердих побутових відходів), приватний партнер збудував трубопровід довжиною 2,9 км. За стратегією приватного партнера це було здійснено ним для збору і передачі газу з місця захоронення відходів найближчому аграрному комплексу шляхом спорудження між ними електростанції з комбінованого виробництва теплової та електричної енергії.

В рамках укладеної угоди ППП приватний партнер взяв на себе зобов'язання з проектування, фінансування і будівництва теплоелектростанції. Планувалось, що теплоелектростанція буде використовувати газ, отриманий з органічних відходів, в якості альтернативного джерела енергії, та реалізується приватним партнером для потреб місцевої промисловості. Теплова енергія, що вивільнюється в процесі виробництва електроенергії, та використовується для підігріву води, продається приватним партнером великому тепличному комплексу для задоволення потреб в опаленні. Приватна компанія і місто (міська адміністрація) розподіляли доходи від продажу виробленої електроенергії і теплової енергії, що за українським законодавством розцінювалося б як корупційні дії.

Будівництво електростанції завершилось в 2003 р., і в тому ж році об'єкт почав працювати з повним навантаженням (початкове навантаження складало 5,55 МВт на рік і збільшилось до 7,4 МВт в рік після введення в експлуатацію в 2004 р. четвертого генератора). Використання газу з органічних відходів подібним способом сприяє скороченню викидів вуглекислого газу в атмосферу з менш шкідливими наслідками, ніж їх переробка шляхом спалювання, і може порівнятися з видаленням 6000 автомобілів з доріг Канади [4].

Загальний обсяг інвестицій в проект з боку приватних партнерів склав близько 10 млн. доларів. Доходи від продажу електричної енергії відходять приватному партнеру за виключенням 10% виплат місту.

Перевагою для суспільства стає той факт, що суб'єкти господарювання приватного сектору володіють інформацією і технологіями, яких часто не вистачає державному сектору, для організації переробки твердих побутових відходів на комерційній основі.

Стосовно соціально-економічних переваг суспільства у конкретному прикладі, то проект сприяв створенню додаткових робочих місць (близько 300); місто Ванкувер отримує прибуток до 300 тис. доларів в рік від реалізації проекту, що дозволяє покривати поточні експлуатаційні витрати. Також проект публічно-приватного партнерства перетворив досить дорогу програму захисту навколишнього середовища в більш ефективну економічну програму і створив додаткове джерело прибутку для міст; проект сприяє скороченню викидів парникових газів приблизно на 200 тис. т. в рік, що відповідає викидам вуглекислого газу близько 40 тис. автомобілів; проект сприяє видобутку близько 500 тис. ГДж енергії в рік, що відповідає потребам в електроенергії від 3 тис. до 4 тис. домогосподарств; проект сприяє скороченню споживання природного газу аграрним комплексом на 20%.

При обґрунтуванні причин невдач з розв'язанням схожих соціальних проблем, що стають негативним досвідом КПП в Україні, наведемо показники економічних негараздів, які не вдалося подолати за 6 років здійснення концесійної діяльності. Підвалини під існування проблеми оформлення концесії системи водопостачання та водовідведення в Україні закладено законодавцем. Ідея проведення конкурсу та укладення договору концесії в м. Луганську була обумовлена незадовільним економічним та технічним станом зношення трубопроводів системи водопостачання. Вона як становила 70-100%. У більшості населених пунктів Луганської області замін або санації вимагає 40% водоводів і мереж, загальною довжиною 2,2 тис. км. Технічний стан практично всіх каналізаційних очисних споруд потребував модернізації або реконструкції.

Основні недоліки і проблеми технологічних систем водопостачання і водовідведення призвели до того, що якість води за окремими показниками (твердість, сухий залишок, залізо) не відповідала ГОСТ 2874-82 «Вода питна». Згідно з проведеним технічним аудитом було встановлено, що напірні трубопроводи від насосних станцій зношені і вимагають заміни; вуличні мережі зношені на 50%; не здійснюється планове промивання мереж гідродинамічним способом через відсутність необхідної кількості техніки; з 56 очисних споруд не ефективно працюють 28; устаткування насосних станцій перекачування стічних вод із завищеними характеристиками з продуктивності і напору морально і фізично застаріли.

Спираючись на аналіз вищезазначених соціально-економічних потреб виникає впевненість, що подібні договірні домовленості партнерів мають стати предметом контролю та стимулюючого впливу держави, в т.ч.

засобами проведення відповідної політики та надання допомоги і підтримки.

Твердження про практичну доцільність контролю та стимулюючого впливу держави не виходить за межі договірного механізму реалізації ДПП, а точніше змушено залишається в його змісті: державний контроль, аналіз і оцінка правових результатів діяльності партнерів, коректування актів право реалізації. Тобто у договірному механізмі реалізації ДПП відбувається складний кругообіг правових циклів, які з'єднуються між собою внаслідок вільної або змушеної поведінки різних суб'єктів правореалізації, а не лише власно партнерів.

Однією з головних причин, що стримують розвиток державно-приватного партнерства в Україні, є відсутність єдиної системи управління. Досвід розвинених країн показує, що з огляду складності координації дій між різними відомствами для більш ефективного застосування державно-приватного партнерства доцільним є створення єдиного державного органу, відповідального за розвиток партнерства у країні. Така структура дозволить державі підвищувати якість державних послуг, поновлювати і удосконалювати інфраструктурні об'єкти, а також збільшувати ефективність використання бюджетних коштів. Наприклад, у Великобританії у 2000 р. була створена компанія Partnership UK, що займається розвитком у країні державно-приватних партнерств. Працюючи на основі приватного капіталу, вона несе відповідальність перед державою за всі проекти партнерства [5].

Зосередження повноважень різних відомств у рамках єдиного центра приводить до підвищення відповідальності за участь у проектах держави, дозволяє знизити строки узгодження з усіма зацікавленими відомствами і підвищити їх координацію при роботі із приватним сектором у рамках партнерства. Тим самим вдається скоротити величину транзакційних витрат. Не менш важлива роль полягає в поданні методологічної допомоги державним органам влади на регіональному рівні для розвитку державно-приватного партнерства на місцях. Подібна структура може надавати істотну підтримку при розробці й удосконаленні нормативно-правової бази партнерства, здійснюючи експертизу існуючих і розроблювальних нормативно-правових актів. Подібні центри діють у багатьох країнах. Незважаючи на різний обсяг виконуваних ними функцій, їх діяльність позитивно впливає на розвиток національної економіки [6, с. 36-42].

У межах більш детального обговорення третього етапу договірного механізму ДПП здається важливим розгляд питань правомірності укладення господарських договорів ДПП як підстави для створення заходами державного впливу максимальних правових гарантій неухильного виконання публічних зобов'язань, взятих за договорами.

Для того, щоб скласти більш завершене уявлення про договірний механізм реалізації ДПП і довести наукову суверенність поняття, яке його

позначає, необхідно визначитися з третім елементом договірної механізми реалізації ДПП, який поєднує впливом держави на реалізацію договірних домовленостей партнерів.

Цей елемент є факультативним. Натомість його дієвість слід пов'язувати із здійсненням державного управління як його розуміють у широкому значенні слова, що охоплює нормативне регулювання, планування, поточне управління, контроль, стимулювання, підтримку та інші засоби державного впливу на сфері (галузі) економіки, в яких можуть укладатися договори ДПП.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що договірний механізм реалізації ДПП формується не лише сторонами договору і становить не лише безпосередні домовленості партнерів. Він утворюється починаючи із засвідчення перемоги у конкурсі претендентів на партнерство та результативність його завершення багато в чому залежить від забезпеченості власно договірних відносин ДПП заходами, які вміщують поняття державних гарантій та державного впливу (управління, підтримка, контроль тощо).

Отже, на основі вище розглянутого можна дійти висновку, що з'ясування змістовного складу договірної механізми реалізації ДПП дозволяє висунути для доказу гіпотеза, що основними елементами договірної механізми реалізації ДПП є: а) засвідчення перемоги у конкурсі претендентів на партнерство; б) рамкова угода про ДПП та власно договори про безпосередні домовленості партнерів; в) забезпеченість договірних відносин ДПП заходами державних гарантій та державного впливу.

Література

1. Головінов О. М. Особливості партнерських взаємовідносин держави і бізнесу у практиці зарубіжних країн / О. М. Головінов // Економіка та право. – 2012. – № 1. – С. 8-13.
2. Дерябина М. Государственное регулирование проектов ГЧП: границы полномочий и организация / М. Дерябина [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://institutiones.com/general/1079>].
3. Правоприменение: теория и практика: коллективная монография / Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2008. – 432 с.
4. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу /С. Грищенко – К., ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.
5. Partnerships Victoria. Use of Discount Rates in the Partnerships Victoria Process. Technical Note. — Melbourne Department of the Treasury and Finance, 2003. — p. 125 (127 p.)
6. Головінов О. М. Про специфіку взаємовідносин учасників державно-приватного партнерства / О. М. Головінов // Економіка і право. – 2011. – №1 (29). – С. 36-42.

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ

Терещенко С. В.

Актуальність проблеми реалізації правової політики стимулювання енергозбереження на металургійних підприємствах обумовлена взаємозалежністю ефективного управління процесами енерговикористання економікою країни із локально-правовими заходами оперативного та об'єктивного відображення тенденцій розвитку у сфері виробництва та споживання енергоресурсів.

У цьому напрямку відмічають певні позитивні зрушення, зокрема, оприлюднення паливно-енергетичного балансу України, що надає можливість порівняльної оцінки результативності та ефективності державної політики, а також прийняття значної кількості нормативно-правових актів, спрямованих на активізацію реалізації державної політики у сфері енергозбереження в Україні. Однак залишається низькою ефективність енергозберігаючої політики України, а позитивні приклади локального впливу на її реалізацію на рівні окремих підприємств, не призводять до виконання задекларованих заходів, що містять прийнятні Україною державні програми енергоефективності.

Головними причинами стану низької ефективності експерти вважають:

- декларативність прийнятих державних програм та незадовільне виконання передбачених у них заходів у сфері енергозбереження;
- недостатність коштів держави на реалізацію заходів, передбачених діючими програмами, та низький рівень контролю за їх використанням;
- відсутність дієвих стимулів для основних споживачів ПЕР щодо впровадження енергозберігаючих технологій;
- недосконалість чинного законодавства у сфері інвестиційної діяльності, що утримує потенційних інвесторів від участі у фінансуванні енергозберігаючих заходів.

У свою чергу ефективне споживання енергоресурсів - досягнення економічно виправданої ефективності використання ресурсів при існуючому рівні розвитку техніки і технологій і дотриманні вимог до охорони навколишнього середовища.

Проблеми концептуального характеру у області енергоспоживання можливо ранжувати у двох основних напрямках:

1. Реалізація Програм енергозбереження на об'єктах електроенергетики шляхом управління зниженням витрат на виробництво, транспортування і розподіл потоків електричної і теплової енергії.

2. Паралельне планування заходів енергозбереження у споживачів, де можливості щодо заощадження енергоносіїв вищі, а витрати на заходи енергозбереження, навпаки, значно нижчі, ніж в електроенергетиці [3].

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень НАН України підвищення енергоефективності визначено стратегічним пріоритетом державної політики економічної безпеки. Зокрема, актуальність завдання стосовно підвищення енергоефективності та визначення такого завдання стратегічним пріоритетом державної політики економічної безпеки обумовлено відомими факторами.

Це наступні фактори:

По-перше, на тлі кризових явищ у світовій економіці та посилення глобальної економічної нестабільності ключового значення набуває забезпеченість країн паливно-енергетичними ресурсами. Забезпеченість обумовлює спроможність підтримувати стабільне функціонування та розвиток національних економік незалежно від дисбалансів глобального ринку.

По-друге, інфраструктурний характер енергетичної галузі зумовлює її визначальний вплив на темпи та пропорції економічного зростання, стан навколишнього середовища, реалізації завдань соціальної політики.

По-третє, виходячи з того, що на даний час не існує універсальної моделі державного управління у сфері енергетичної безпеки, кожна держава розробляє власну модель та механізм її забезпечення, виходячи зі стану та перспектив розвитку національної економіки, з урахуванням особливостей та набутого досвіду державного регулювання соціально-економічних процесів у рамках її юрисдикції, а також тенденцій на глобальному і регіональному ринках енергетичних ресурсів.

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень НАН України дійшли висновку, що до основних чинників, що обумовлюють високу енергоємність виробництва та побуту в Україні, можна віднести:

- неефективне і марнотратне споживання паливно-енергетичних ресурсів внаслідок недотримання технологічних вимог;

- застарілість основних фондів та комунікацій паливно-енергетичного комплексу та незадовільні темпи їх оновлення;

- значні втрати енергоресурсів, перш за все природного газу, тепло- та електроенергії, під час їх транспортування, зберігання та розподілу;

- низький рівень впровадження енергоефективних технологій та обладнання (впровадження нових технологічних процесів, зокрема маловідходних, ресурсозберігаючих і безвідходних, здійснюють не більше 3% загальної кількості промислових підприємств);

– суттєве технологічне відставання української промисловості від рівня розвинених країн;

– високий рівень зношеності основних фондів в економіці (74,9%) і відповідне підвищення питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів на виробництво низки важливих видів продукції в найбільш енергоємних галузях економіки;

– неадекватність тарифів на продукцію та послуги, що надаються підприємствами ПЕК, насамперед населенню країни, їх економічно обгрунтованому рівню;

– зростання збитковості роботи підприємств ПЕК при одночасному збільшенні їх відрахувань до державного бюджету України;

– нестача в енергетичних підприємств власних коштів для підтримання у належному стані і оновлення основних фондів та скороченням обсягів інвестицій, які залучаються у сферу ПЕК;

– недостатнє використання промислового перероблення відходів, повільне впровадження альтернативної та відновлювальної енергетики [1, с.4-5].

Грунтовний аналіз фахівцями зазначених чинників довів, що висока енергоємність економіки, нераціональне енергоспоживання знижують конкурентоспроможність продукції, створюють навантаження на зовнішньоторговельний баланс і посилюють енергетичну, економічну та політичну залежність України. Вона посилює ризики, пов'язані з підвищенням світових цін на нафту й подальшу трансформацію у зростання ціни на інші енергоносії, у т. ч. природний газ. Це створює загрозу стійкості економічного зростання, оскільки матиме пролонгований вплив на формування цін виробників, передусім основних галузей промисловості – металургійної та хімічної. Без розв'язання проблеми зменшення енерговитрат не можна побудувати нову модель економіки, здатну забезпечити високі соціальні стандарти [1, с.5].

В умовах відсутності активної політики енергозбереження Закон України «Про основи національної безпеки України» (Закон втратив чинність на підставі Закону № 2469-VIII від 21.06.2018) визначав неефективності використання паливно-енергетичних ресурсів загрозою енергетичній безпеці України та загалом національній безпеці в економічній сфері) [2, ст.7].

Відповідно цьому, послідовне і активне проведення політики енергозбереження було визнано одним із основних напрямів забезпечення енергетичної безпеки і загалом державної політики з питань національної безпеки» [2, ст.8].

Правова політика з питань національної безпеки та політика енергозбереження формується на державному рівні тому, що вона визначає енергетичну безпеку країни. Водночас локальні організаційно-правові

заходи не слід виключати з поля зору. Проблему енергозбереження визнають комплексною. Її пов'язують із розв'язанням правових, фінансових, технічних, соціальних, економічних, організаційних, технологічних, екологічних, наукових та інших питань.

Інтегрованість концептуальних підходів до зазначених чинників дозволила фахівцям обґрунтувати наступне визначення енергозбереження: «Це реалізація на макро- та мікро- рівнях правових, організаційних, наукових, виробничих, технічних і економічних заходів, що спрямовуються на ефективне використання енергетичних ресурсів, залучених у господарський оборот» [3].

Фахівцями визнано, що в Україні енергоресурси використовуються украй не ефективно, а їх вартість постійно зростає, що стає негативним фактором конкурентоздатності продукції металургійних підприємств.

У металургійному виробництві у сучасних умовах підприємство не в змозі самостійно вирішити проблеми енергоспоживання і захисту навколишнього середовища без цілеспрямованого стимулювання. За останні роки було прийнято низку Законів, нормативних актів Уряду України, а також – підзаконних нормативно-правових актів про правила обліку енергетичних ресурсів, про правила проведення енергетичних обстежень підприємств, про енергетичні паспорти та інші.

Натомість фактично, правові, організаційні, економічні механізми, які закладаються у положеннях прийняти законодавчих актів на практиці не функціонують. Наприклад, на законодавчому рівні передбачено фінансову підтримку проектів і програм енергозбереження для підприємств, які активно використовують вторинні енергоресурси. Але фактичний стан справ не відповідає приписам нормативних документів і надання податкових пільг не відбувається за наявності підстав для надання. Регіональні програми підвищення ефективності використання енергії розроблені, але фінансування їх з бюджетних коштів відбувається тільки в «обраних» регіонах. Податкові пільги, що спрямовані на надання допомоги в реалізації програм в Україні, також не надаються підприємствам.

Пропозиція М. А. Губи та В. П. Волкова, що нижче цитується, зумовлена наміром сприяння реалізації Закону «Про енергозбереження»: «...необхідно в тарифах на енергоресурси передбачати «захищені» статті витрат, формування собівартості не тільки на виробництво, але і на, послуги з передачі енергії, які б забезпечували підприємству повернення тієї частини прибутку, яка утворюється від впровадження енергозберігаючих заходів. Можливий в реалізації для виробників і покупців енергоресурсів варіант введення тимчасових акцизів або додаткових тимчасових надбавок до тарифів для цільового використання засобів, що формуються з «дельти» підвищення тарифу. Після закінчення дії акцизного терміну тариф

знижується від початкового на величину прибутку, одержаного від реалізації енергоефективних заходів» [3].

За таких умов підсилюються вимоги до управління інноваційними процесами на підприємствах. «Уроки світового інноваційного менеджменту вкрай важливі для українських підприємств. Низький рівень інноваційної активності останніх є наслідком не тільки недостатнього інвестування в інноваційну діяльність або провалів інститутів інноваційної сфери, а й низької ефективності менеджменту на підприємствах (йдеться про менеджмент підприємства, адаптований до постійно оновлюваних умов його діяльності, ризикованості дій та конкуренції в галузі)» [4, С.123].

Отже, ефективний менеджмент енергоспоживання для досягнення світового рівня кращих металургійних підприємств супроводжується локальними нормативно-правовими актами, досвід напрацювання яких має юридична служба підприємства. А це вже локальний рівень реалізації правової політики держави.

Значущість правової роботи як засобу забезпечення соціальної спрямованості економіки обґрунтовано на прикладі наявних проблем функціонування правових режимів використання природних ресурсів. Вони узагальнені в матеріалах досліджень ІСПД НАН України, СНУ ім. В. Даля та інших науково-дослідних колективів. Досягнення загального позитивного результату у використанні правової роботи є способом сприяння забезпеченню соціальної спрямованості економіки, вважав Д. В. Шликов.

Це можливо лише за умови обліку цілісного характеру правової роботи і удосконалення її окремих напрямів з урахуванням особливостей функціонування правових режимів використання природних ресурсів і державного майна [5, С.132].

На рівні держави досягнення соціальної спрямованості економіки енергозбереження на підприємствах металургійної галузі залежить від дієвої координації роботи установ у сфері енергетичної безпеки, а також ефективної системи оперативного реагування на виклики та загрози, що виникають у зазначеній сфері.

Зазначений рівень досягнення соціальної спрямованості економіки енергозбереження на підприємствах металургійної галузі, в основному, представлений Президентом України (в частині загального керівництва у сфері національної безпеки України, у тому числі у сфері енергоефективності), Верховну Раду України (у частині визначення основ національної безпеки та формування законодавчої бази у цій сфері). Забезпечення координації та поточного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки покладено на Раду національної безпеки і оборони України. На Міністерство економічного розвитку і торгівлі України у складі його головних завдань, покладено: забезпечення формування державної політики у сфері енергозбереження та

ефективного використання енергетичних ресурсів, здійснення контролю за її реалізацією; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері енергозбереження та ефективного використання енергетичних ресурсів. А Міністерство енергетики та вугільної промисловості України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному та нафтогазовому комплексах

Аналіз експертів Національного інституту стратегічних досліджень НАН України щодо ефективності механізму реалізації державної політики у сфері енергоефективності довів, що існуючий механізм реалізації державної політики у сфері енергоефективності та енергозбереження є надзвичайно складним та громіздким, що ускладнює прийняття та виконання оперативних управлінських рішень. Адже кожне відомство, як одна зі складових цього механізму, відповідає лише за окремий сегмент державної політики у цій сфері, що не дає можливості комплексного підходу до вирішення існуючих у ній проблем.

Так, реалізацію державної політики та здійснення державного контролю у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України покладено на Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України. Водночас органом, що здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у ПЕК та на суміжних ринках у сферах електроенергетики, а також відповідає за проведення цінової і тарифної політики у сфері енергетики, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ).

Крім того, до суб'єктів, які відповідають за реалізацію державної політики у сфері енергоефективності та енергозбереження, враховуючи визначену національним законодавством компетенцію також можна віднести: Державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» - є оператором усіх діючих атомних електростанцій України і має забезпечувати збільшення виробництва електроенергії та коефіцієнта використання встановленої потужності АЕС за умови постійного підвищення рівня безпеки експлуатації; Національну енергетичну компанію «Укренерго», яка є вертикально інтегрованою природною монополією в галузі передавання електроенергії, у структурі якої функціонують: Державна інспекція з експлуатації електростанцій та мереж і Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії. НЕК «Укренерго» є технологічною ланкою, що об'єднує виробників електроенергії – енергогенерувальні компанії атомних, теплових і гідроелектростанцій та

обласні енергопостачальні компанії, взаємодіє з енергосистемами суміжних країн, забезпечує експорт та імпорт електроенергії; Національну акціонерну компанію «Енергетична компанія України», основним завданням якої є надійне та ефективне функціонування і розвиток електроенергетичного комплексу для забезпечення економічної та енергетичної безпеки держави, більш повне задоволення потреб споживачів в електричній і тепловій енергії, ефективне управління державним майном, залучення інвестицій та отримання прибутку; Національну акціонерну компанію «Нафтогаз України», яка є вертикально-інтегрованою нафтогазовою компанією, що здійснює повний цикл операцій з розвідки та розробки родовищ, експлуатаційного та розвідувального буріння, транспортування та зберігання нафти і газу, постачання природного і скрапленого газу споживачам; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які мають у межах визначеної законодавством компетенції забезпечувати вирішення питань у сфері енергетичної безпеки на місцевому та регіональному рівнях [1, с.16-17] .

У підсумку висловлених фахівцями критичних зауважень стосовно існуючого механізму реалізації державної політики у сфері енергоефективності та енергозбереження йдеться про те, що кожне з наведеного в переліку відомств відповідає лише за окремий сегмент державної політики у цій сфері, що не дає можливості комплексного підходу до вирішення існуючих у ній проблем. Водночас зовсім не згадується дослідниками інституту такий елемент у складі механізму реалізації державної політики як локальне правове регулювання з боку металургійних підприємств.

До числа найбільш важливих завдань управління енергозбереженням будь-якого підприємства, яке працює за традиційними технологіями, на погляд М.А. Губи та В.П. Волкова, входять наступні:

- управління впровадженням систем контролю і обліку енергоресурсів, в масштабі реального часу;
- управління розвитком власних енергоджерел на підприємстві;
- управління утилізацією вторинних енергоресурсів;
- створення АСУ-ЕНЕРГО для мінімізації енерговитрат;
- розробка програм раціонального споживання енергоресурсів;
- розширене застосування енергозбережного устаткування [3].

Для виконання цих завдань металургійні підприємства приймають та виконують оперативні управлінські рішення, які формуються на основі цілісної державної політики у сфері енергоефективності. Але якщо на рівні централізованого правового впливу приймають декларативні закони, недосконалість інструментів державного регулювання та переважної зосередженості їх на залучення та розподілення коштів державного бюджету.

Як наслідок за відсутності об'єктивних уявлень про реальний стан енергетичної безпеки та пріоритетів у подоланні загрозливих явищ не може відбутися збалансованого правового впливу з боку централізованого та локального правового регулювання відносин із забезпечення енергозбереження та енергоефективності.

Таким чином, враховуючи вищевикладене узагальнення аналізу фахівців, науковців та інших дослідників можна дійти висновку, що не можна розглядати локальні нормативно-правові акти металургійних підприємств ізольовано без урахування загального взаємозв'язку із системою централізованих нормативно-правових актів, які регулюють відносини із забезпечення енергозбереження та енергоефективності. Але, якщо централізовані нормативно-правові акти не є ефективними, чи виправдано, щоб тягар цієї неефективності несли в собі локальні нормативно-правові акти?

Зрозуміло, що не виправдано. За таких умов відбувається брак дієвого контролю за використанням бюджетних коштів. Збалансувати домінування галузевих та відомчих інтересів у процесі прийняття управлінських рішень може підсилення функції самоконтролю металургійних підприємств. Але в юридичній науці бракує досліджень з проблематики функцій самоконтролю підприємств.

Викладене підкреслює необхідність комплексного аналізу внутрішньогосподарських локальних нормативно-правових актів, які регулюють внутрішньогосподарські відносини у процесі виробничо-господарської діяльності металургійних підприємств, у всебічному дослідженні теоретичних і практичних проблем щодо розробки, прийняття та застосування внутрішньогосподарських локальних нормативно-правових актів металургійних підприємств як форми господарського права.

Література

1. Підвищення енергоефективності як стратегічний пріоритет державної політики економічної безпеки. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень НАН України. – К., 2012. – 22 с.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 351.
3. Губа М.А., Волков В.П. Шляхи оптимізації енергоспоживання у металургійній галузі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www. ufib.com.ua/docs/zak_samreg](http://www.ufib.com.ua/docs/zak_samreg)
4. Шевченко Л.С. Стратегічне управління інноваційними процесами на підприємстві / Концептуальні засади становлення інноваційного суспільства в Україні : монографія / кол. авторів Г. П. Клімова, С. М. Іванов, Л. С. Шевченко та ін. / за ред. Г. П.Клімової, Ю.Є. Атаманової. – Х. : Право, 2015. – 452 с. (с.122-142).
5. Шликов Д.В. Правова природа оренди майна як форми державно-приватного партнерства: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / Д.В. Шликов. – Х., 2010. – 15 с.

КОНТРОЛЬ У КАПІТАЛЬНОМУ БУДІВНИЦТВІ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Шаповалова О.В.

Конституцією України встановлено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю продукції, усіх видів послуг і робіт [1, ст.42]. Водночас згідно завдань адміністративної реформи «держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям» [2, с.3]. Вищезазначене завдання у новій площині поставило питання контролю з боку державних та недержавних інститутів. Успішність запланованої реформи у значному ступені залежить від досягнень контролюючої системи внаслідок її реорганізації. Це означає, що коли йдеться про вдосконалення контролю, маємо уявляти можливість суттєвого покращення системи контролю (як сукупності державного та недержавного) завдяки реалізації адміністративної реформи.

Розглянемо стан системи контролю (як сукупності державного та недержавного) у капітальному будівництві. Капітальне будівництво як галузь національної економіки спрямована на створення нових об'єктів виробничого та невиробничого призначення, які належать до основних фондів, відновлення, розширення і вдосконалення вже існуючих таких об'єктів та виробництво іншої будівельної продукції.

Розвиток будівельної діяльності у сучасних умовах найбільшим чином відображає та визначає напрями і темпи відновлення і розвитку економіки країни. Стан галузі обумовлений зниженням потенціалу будівельного комплексу України та втратою рентабельності будівельної галузі. За таких економічних умов актуальність проблеми оптимізації державного та недержавного контролю щодо забезпечення якості будівельних робіт значно підвищується.

Адже стає проблематичним забезпечення якості будівельних робіт внаслідок того, що воно вимагає додаткових витрат у порівнянні із витратами на неякісну будівлю. Однак відмова від забезпечення якості будівельних робіт погіршує конкурентні переваги вітчизняних компаній і

знижує їх інвестиційну активність. Тобто, цілком закономірно, що будівництво виступає індикатором і каталізатором економічного розвитку в цілому.

Обрання для дослідження даної галузі національної економіки обумовлено також відносно недостатньою увагою з боку юридичної науки до дослідження теоретичних аспектів оптимізації державного та недержавного контролю, а також – проблем його здійснення. Тому слід визнати актуальною дисертацію Г.М. Гриценка, присвячену правому регулюванню капітального будівництва за державні кошти, яке здійснюється, насамперед, для задоволення громадських і державних потреб [3]. Ним обгрунтовано доцільність розширення повноважень замовника у питаннях контролю діяльності підрядника, зокрема, шляхом закріплення у ст. 320 ГК України права замовника в разі необхідності вимагати проведення будівельно-технічної експертизи окремих частин будівлі, конструкцій, матеріалів у процесі будівництва, а також щодо встановлення у зазначеній нормі Кодексу обов'язку підрядника (генерального підрядника) надавати замовнику безперешкодний доступ до об'єкта у заздалегідь погоджений з ним час» [3, с. 8, с. 81-82]. Проведення будівельно-технічної експертизи окремих частин будівлі, конструкцій, матеріалів у процесі будівництва можуть також здійснювати представники громади та суспільних організацій. Тоді заходи експертного контролю будуть не державними.

З метою стабілізації порядку розпорядження бюджетними коштами у процесі довгострокового будівництва автором монографії аргументована легітимізація заборони встановлення демпінгової ціни в конкурсній пропозиції учасника конкурсних торгів (не нижче 20% від вартості конкурсної пропозиції) [3, с.118-119]. Разом з цим обгрунтовано встановлення відповідальності за пропозицію в конкурсній документації демпінгової ціни на підрядні роботи у формі застосування адміністративно-господарської санкції – виключення з числа учасників конкурсних торгів суб'єкта господарювання, який надав конкурсну документацію з такою демпінговою ціною. Право застосування такої санкції запропоновано надати конкурсному комітету [3, с. 157, с. 163].

Низка пропозицій стимулюючого характеру також є виправданою. Так, Г.М. Гриценком запропоновано законодавчо закріпити право генерального підрядника на отримання винагороди від замовника за здійснення функцій генерального підрядника і встановити, що сума такої винагороди не може перевищувати п'яти відсотків від кошторисної вартості об'єкта будівництва. Обгрунтовано внесення відповідних зміни до ст. 319 ГК України [3, с. 86].

Своєчасність розгляду цих питань правового регулювання капітального будівництва за державні кошти обумовлена практичною потребою найбільш раціонального та ефективного використання коштів

державного і місцевих бюджетів при здійсненні будівельної діяльності, а також – нагальною необхідністю забезпечення додержання дисципліни і господарського правопорядку при здійсненні державних закупівель у будівництві. Відповідно цьому управління господарською діяльністю в умовах адміністративної реформи слід розглядати з позицій загальної теорії управління і системного аналізу.

Із зазначених позицій «структуру сучасної економічної системи України можна представити як таку, що включає, по-перше, окремі (автономні) підприємства та інших суб'єктів господарювання, котрі не входять до господарських підсистем, і, по-друге, юридично оформлені господарські підсистеми, зокрема, галузеві, територіальні чи інші, у тому числі державні (галузі та підгалузі економіки з центрами – промисловими міністерствами чи іншими відповідними органами, державні холдинги та інші державні об'єднання, національні та державні акціонерні компанії тощо), комунальні (територіальні господарські об'єднання), приватні (господарські системи громадських об'єднань, недержавні господарські об'єднання), змішаної форми власності» [4, с. 129-130].

Для сучасного періоду функціонування економічної системи України характерним є поступовий перехід від нарощування функцій державного контролю при здійсненні державного управління економікою та державного регулювання економічних процесів. Хоча і в умовах адміністративної реформи залишається потреба у прямому управлінні сферами, галузями та об'єктами економіки. Особливо тут слід виділити проблему забезпечені якості будівництва, яка залишається гострою як для окремих громадян, так і для суспільства в цілому внаслідок того, що у 2012 році стартувала державна програма «Доступне житло». Оскільки до цієї програми можуть бути залучені не усі об'єкти будівництва, а лише ті, вартість яких відповідає критеріям доступності за ціною, нагальним стає питання забезпечення якості такого житла, недопущення зниження експлуатаційних характеристик за рахунок здешевлення його вартості, а відтак – актуалізуються дослідження .

Також недоліки будівельних робіт негативно впливають на безпеку життя, здоров'я і майна громадян, навколишнього середовища та призводять до аварійних ситуацій. Отже, без підвищення контролю за технічним рівнем та якістю будівельної продукції неможливим стає розв'язання економічних і політичних завдань держави, бо неякісне виконання будівельних робіт спричиняє збитки не лише суб'єктам господарювання та споживачам, але й державі.

Вирішення цієї проблеми залежить від правової регламентації діянь суб'єктів державного та недержавного контролю в умовах адміністративної реформи, адже істотна роль у забезпеченні якості будівництва належить

саме правовим засобам та заходам як державного так і недержавного контролю.

Одним з вихідних концептуальних засад реформування центральних органів виконавчої влади є визнання необхідності мінімізації втручання держави в особі органів виконавчої влади в діяльність господарюючих суб'єктів [2, с.10]. Зазначена тенденція означає, що внаслідок проведення адміністративної реформи певний ресурс державного контролю у сфері господарювання має заміщуватися ресурсом контролю недержавного. Правові поняття державного і недержавного контролю у зазначеній сфері співвідносяться між собою як частини одного цілого – контролю соціального. Тому, коли державний контроль зазнає змін лібералізації внаслідок дерегуляції економічних відносин, а недержавний контроль ще не здатний заміщувати його потенціал, виникає проблема заповнення потенціалу соціального контролю від ознак вразливості.

Нездатність недержавного контролю проявляється в тому, що лише формується його структура та розробляється правова база для закріплення функцій і повноважень суб'єктів недержавного контролю, а це – початкова стадія для створення умов заміщення ресурсу державного контролю на ресурс контролю недержавного. Водночас для громадянського суспільства запровадження розгалуженої структури недержавного контролю означає розвиток саморегулювання.

А при відповідному розвитку саморегулювання скорочення «поля» державного контролю може сприяти істотній економії державних коштів, вважають економісти [5, с.87]. Поняття недержавного контролю, як одного з його основних видів, є узагальнюючим відносно тих підвидів контролю, що використовується для позначення альтернативного державному контролю. Основними підвидами недержавного контролю у сфері господарювання вважають: внутрішній (самоконтроль) суб'єктів господарювання; зовнішній контроль суб'єктів господарювання; корпоративний контроль у відносинах «влади-підпорядкування»; страховий контроль; аудиторський; контроль самоврядних організацій; контроль органів місцевої громади (публічний); контроль асоціацій; громадський контроль тощо.

Виходячи з того, що зазначені підвиди недержавного контролю здійснюється недержавними утвореннями, споживачами та громадянами, він не здатний пронизувати усі сфери господарської діяльності, залишаючись «рафіновано» недержавним. Відомо чимало заходів, які за своєю організаційно-функціональною суттю, можуть характеризуватися як змішаний, інтегрований, консолідований контроль. Термін «консолідований контроль» запропонував С.В. Солодченко внаслідок розроблення ним пропозицій із запровадження його конкретних моделей у сферу господарювання. Тому маємо розрізняти структуру недержавного контролю у сфері господарювання у вузькому аспекті (без елементів змішаного,

інтегрованого, консолідованого контролю із державним) та у широкому аспекті (із вищезазначеними елементами).

Вивчення недержавного контролю у сфері господарювання у вузькому аспекті змушує охарактеризувати основні його структурні елементи. Основними з них є - правова база щодо об'єкта та суб'єкта контролю, функції та повноваження суб'єктів контролю, заходи інформації та комунікації щодо результатів контролю.

Структурні елементи утворюють соціально-правовий механізм здійснення контролю за господарською діяльністю та за господарськими відносинами. Загальну структуру для недержавного контролю запропонувати неможливо, бо вона дуже різниться для кожного підвиду та сфери, у якій він реалізується. Але загальні підходи до розроблення структури кожного підвиду можна запропонувати внаслідок узагальнення пропозицій науковців, які напрацювали окремі розробки вдосконалення контролю взагалі та державного контролю, зокрема.

Так, В.М. Гарашук визначає: «у цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи» [6, с. 118].

А дослідник В. О. Баганець В. О. вводить поняття механізму здійснення контролю за господарською діяльністю, який має містити функціональну та організаційно-структурну складові. Функціональна складова зазначеного механізму має включати: 1) розробку нормативної моделі правопорядку, бажаних правовідносин у сфері господарювання; 2) визначення фактичної моделі відповідних правовідносин; 3) виявлення відхилень фактичної моделі від нормативної; 4) розробку, прийняття та реалізацію заходів щодо ліквідації виявлених відхилень. Організаційно-структурна складова інтерпретується ним як сукупність органів, осіб, на яких покладається здійснення вищезазначених функцій [7, с. 4].

Також для того, щоб орієнтуватися у обсязі нормативного матеріалу, необхідного для створення структури недержавного контролю, корисним є досвід функціонування системи внутрішнього контролю в органах державного управління Туреччини. Основи організації фінансового і бюджетного контролю визначені Законом Турецької Республіки «Державне фінансове управління і контроль за ним» за № 5018 (Закон № 5018), прийнятим у 2003 р., який був адаптований до європейських стандартів. Внаслідок адаптації структура внутрішнього контролю має складатися з таких елементів: середовище контролю, оцінка ризиків, контролююча

діяльність, інформація та комунікація, моніторинг. Для належного функціонування всіх елементів такої структури в Турецькій Республіці станом на 2015 рік було затверджено 18 стандартів внутрішнього контролю та 79 інструкцій і методик до них.

Визнання вагомості внутрішнього та зовнішнього контролю, який здійснюють суб'єкти господарювання, знайшло відображення у пропозиціях науковців щодо виокремлення із усієї сукупності господарських відносин – господарсько-виробничих відносин з обов'язковим елементом контролю [8, с. 97], [9] та інш. Це – контроль за виконанням договірних умов про стратегію просування товару на відповідні ринки, про використання товарного знаку, фірмово найменування, про якість послуг, робіт, продукції, тощо.

Ефективною умовою функціонування всієї системи засобів забезпечення якості виступає нагляд (контроль) за якістю. У сфері будівництва він складається із державного архітектурно-будівельного контролю та недержавного контролю (авторського та технічного нагляду, внутрішнього контролю будівельної організації, контролю будівельних громадських організацій за якістю робіт своїх членів тощо).

В українській науці безперечний внесок у дослідження державного та недержавного контролю при виконанні будівельних робіт в умовах адміністративної реформи робить монографія Н.В. Трофуненко «Господарсько-правове забезпечення якості будівельних робіт» [10]. Вона стала першим у пострадянській вітчизняній літературі комплексним науковим дослідженням господарсько-правових засобів контролю за якістю будівельних робіт у сучасних умовах.

Авторка не лише всебічно розкрила поняття якості будівельних робіт, а й визначила властивості для оцінки якісних будівельних робіт, які можуть бути використані у практичній діяльності – при проведенні таких заходів контролю як експертиза, складання акту прийняття виконаних підрядних робіт тощо. Новелою роботи є вихід за межі традиційного розуміння якісних будівельних робіт та їх тлумачення контролюючими органами через відповідність нормативним документам. При цьому, авторка проводить співвідношення понять «якість будівельних робіт» та «безпе́чність будівельних робіт», що дає можливість виділити обов'язкові та факультативні властивості якості, що важливо для диференціації заходів контролю.

Теоретичний аналіз якості будівельних робіт у першому розділі роботи розвинуто (у порівнянні з відомими підходами) і доповнено характеристикою окремих господарсько-правових засобів забезпечення якості робіт. Зокрема, у другому розділі монографії проаналізовано такі правові засоби як ліцензування, сертифікація відповідальних виконавців, нормування, господарський договір, авторський та технічний нагляд,

встановлення порядку приймання-передачі будівельних робіт, встановлення гарантійних строків якості будівельних робіт.

Монографія містить низку обґрунтованих та доречних до впровадження положень стосовно встановлення ліцензійних умов з урахуванням категорії складності об'єктів, на яких ліцензіат має намір виконувати підрядні роботи [10, с. 60-61].

Окремий розділ монографії присвячено практичним питанням застосування господарсько-правових санкцій за неякісне виконання будівельних робіт, що набуває особливого значення із погляду намірів влади посилити відповідальність у цій сфері. Цінними у цьому контексті є виділення умов відповідальності за неякісне виконання будівельних робіт та обґрунтування її покладення на порушника незалежно від його вини [10, с. 141-153]. Особливої уваги заслуговують висновки, зроблені авторкою щодо адміністративно-господарських санкцій за неналежне ведення виконавчої документації та застосування неякісних будівельних матеріалів [10, с. 173-176].

У монографії досить детально розкривається значення авторського та технічного нагляду у забезпеченні якості будівельних робіт, однак, перевага віддається недержавному нагляду, а поза увагою авторки залишився архітектурно-будівельний контроль уповноважених державних органів. Хоча це справа дослідницького інтересу кожного науковця.

Актуалізується дослідницький інтерес до висвітлення питань забезпечення інвестицій для будівельних робіт в аспекті спрощення процесу інвестування коштів для реалізації будівельного підряду та освоєння державно-приватного партнерства у капітальному будівництві.

Одним із договорів, умови яких передбачають здійснення як державного так і недержавного контролю, вважають договори підряду на капітальне будівництво. Відповідно до ст. 318 ГК України за договором підряду на капітальне будівництво одна сторона (підрядник) зобов'язується своїми силами і засобами на замовлення іншої сторони (замовника) побудувати і здати замовникові у встановлений строк визначений договором об'єкт відповідно до проектно-кошторисної документації або виконати зумовлені договором будівельні та інші роботи, а замовник зобов'язується передати підряднику затверджену проектно-кошторисну документацію, надати йому будівельний майданчик, прийняти закінчені будівництвом об'єкти і оплатити [11, ч. 1 ст. 318 ГК].

Теоретичні проблеми правового регулювання господарських договорів є предметом глибокого вивчення з боку О.А. Беляневич [12], [13], [14], [15], В.С. Мілаш [16], О.М. Вінник [17].

О.М. Вінник справедливо вважає учасниками відносин з капітального будівництва інвестора, замовника і підрядника [17, с. 526]. За ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. інвестиції у

відтворення основних фондів і на приріст матеріально-виробничих запасів здійснюється у формі капітальних вкладень. Отже договір будівельного підряду – це ще й правова форма реалізації капітальних вкладень.

Джерелом правового регулювання підрядних відносин у будівництві є також ЦК України [18, ст. 875, ст.877, ст.879, ст.882]. За своїм змістом значною мірою положення наведених норм збігається з положеннями статті 318 ГК України.

Вказівка у наведеному визначенні на те, що підрядник зобов'язується збудувати і здати замовникові об'єкт або виконати будівельні роботи не може покласти край дискусії у літературі з приводу найважливіших умов цього договору та його реквізитів. Зокрема, й досі сперечаються фахівці, коли з'ясовують, що вважати предметом договору – чи діяльність підрядника з виконання робіт, чи завершений будівництвом об'єкт, чи одне й друге разом узяті.

Відомо, що велику групу суміжних господарських договорів становлять договори на виконання робіт. Це договори підрядного типу, загальні ознаки яких і особливості наукової класифікації досліджено такими авторами як: В.С. Щербина, О.В. Дзера, В.В. Луць, М.И. Брагінський, В.В. Витрянський, С.Н. Бервенко та іншими. Свого часу ґрунтовне дослідження здійснено Кузнецовою Н.С. у монографії «Подрядные договоры в инвестиционной деятельности в строительстве» [19], але на той час можливості механізму державно-приватного партнерства для залучення інвестицій не вивчалися і не застосовувалися в Україні. Такі можливості були обмежені до прийняття нового Цивільного кодексу України та Господарського кодексу.

Необхідно зазначити, що особливості правового режиму державно-приватного партнерства (далі - ДПП) значною мірою обумовлені наявністю в економіці розвинутих країн, так само як й в Україні, державного сектору. Тому слід прийняти до уваги, що в країнах ЄС, зокрема Франції, запроваджено підхід правового регулювання відносин у сфері капітального будівництва, який походить від принципів регулювання державних контрактів, тобто сфери державного замовлення. Регулювання відносин у сфері будівництва за державним контрактом у ЄС відбувається на основі моделі концесійного договору. Принципами таких відносин є обов'язок укладати контракти з дотриманням правил публічності і оприлюднення пропозицій щодо умов виконання робіт [20, с. 187].

Таким чином, у країнах Європейського Союзу поширюється розповсюдження принципів державно-приватного партнерства і на недержавні контракти у сфері будівництва. Це значно підвищує конкуренцію серед суб'єктів господарювання-підрядників. Реалізація цих принципів на практиці, в свою чергу, є стимулом для підвищення якості виконання будівельних робіт підрядником на замовлення як держави, так і інших суб'єктів господарювання.

Доцільно було б запровадити дію принципів публічно-приватного партнерств при укладанні договорів капітального будівництва і в Україні. На наш погляд, це положення значно сприяло б досягненню суспільно-корисної мети господарських договорів капітального будівництва – задоволенню суспільних та державних потреб у нових якісних об'єктах виробничого і невиробничого призначення.

Незважаючи на те, що за роки незалежності України було прийнято низку законодавчих актів, які певною мірою регулюють договірні відносини у сфері господарювання, господарське законодавство у частини розвитку ДПП потребує подальшого удосконалення.

Актуальність розгляду даного напрямку дослідження визначається тим, що у 2015 році у науковій юридичній літературі України теоретичні питання господарсько-правового аспекту реалізації договору підряду на капітальне будівництво стали предметом комплексного, цілісного вивчення В. Олюхою. Він визначив предмет договору підряду на капітальне будівництво як цілеспрямовану діяльність підрядника з виконання будівельних та пов'язаних з ними робіт, з досягнення обмовленого договором результату та передачі його замовнику та зустрічні дії замовника з прийняття результату робіт та сплати підряднику обумовленої ціни [21, с. 375]. Також вчений дійшов висновку, що державно-приватне партнерство є необхідним господарсько-правовим засобом забезпечення розвитку капітального будівництва на програмній основі, дозволяє залучати значні приватні фінанси, зокрема міжнародних ТНК [21, с. 415]. Проте на практиці не відбулося у повному обсязі використання теоретичних господарсько-правових здобутків стосовно зміни уявлення про предмет договору, укладеного на принципах державно-приватного партнерства. А відтак, залишилась не розв'язаною проблема спрощення процесу інвестування коштів для реалізації будівельного підряду та освоєння принципів контролю сторонами договору будівельного підряду, укладеного в режимі державно-приватного партнерства.

Деякі умови про контроль з боку приватного партнера у договірному механізмі державно-приватного партнерства визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2011 р. за №81 [22].

І тому залишилось надзвичайно важливим завданням науки – напрацювання пропозицій з оптимізації правових засад урівноваження державного та недержавного контролю при виконанні будівельних робіт та визначення функціональної та організаційно-структурної складової договірного механізму державно-приватного партнерства.

Недостатня обізнаність підприємців та органів місцевого самоврядування у перевагах і ризиках застосування механізмів ДПП є підставою для відторгнення самого наміру його запровадження. Водночас, чимало вчених, політиків й фахівців визнають продуктивною і своєчасною

для України ідею державно-приватного партнерства. Ідея ДПП має для своєї реалізації певні атрибути: законодавство, договірні конструкції, господарські й адміністративні суди. Але, все ж таки, цю ідею в Україні псує її слабка реалізація на практиці, в тому числі, внаслідок неефективності правових гарантій при управлінні ризиками ДПП. У тезах йдеться про контроль за ризиками ДПП у сфері господарювання, який для цілей дослідження поєменовано ризикоорієнтованим контролем у відносинах ДПП.

У нашій країні ще в 20–30-х роках ХХ ст. держава активно поступалася своїми організаційно-майновими правами недержавним суб'єктам господарювання, використовуючи правову форму концесії. Щоправда, ризики концесієдавця щодо втрати важливих державних ресурсів, не завжди були виправданими внаслідок слабого контролю за розподілом правомочностей між публічним і приватним партнерами. Дійсно, цілісність ідеї державно-приватного партнерства зумовлена науковою доктриною поняття ризикоорієнтованого контролю у відносинах ДПП. Звідси, слід визначати рівень юридизації об'єктів, що підлягають контролю, засобів контролю, його наслідки для державного та приватного партнерів, а також – гарантії не зменшення вартості об'єкта відносин ДПП та охорони й захисту організаційно-майнових прав, які реалізуються в ході партнерства.

Встановлення ємкої сутності й зваженого змісту законодавчих приписів, що включають поняття ризикоорієнтованого контролю у відносинах ДПП залишається складним науковим завданням. Підходи до розв'язання цього завдання зумовлені внутрішньою еволюцією ідеї державно-приватного партнерства, яка підпорядкована об'єктивним законам суспільного розвитку. Ідея державно-приватного партнерства визнається привабливою виключно через збіг її мети із соціальним запитом на її належну реалізацію. Бачення проблеми полягає в тому, що нетривалий досвід реалізації в Україні договірних прав і виконання обов'язків концесіонера та концесієдавця, орендатора та орендодавця, а також інших приватних і публічних партнерів показав – договірний механізм ДПП, непростий в реалізації. Основні складності пов'язують із «розширеним» тлумаченням поняття ДПП; надмірною лаконічністю порядку укладення договору ДПП; відсутністю чітко сформульованих його кваліфікаційних ознак; розмитістю кордонів інвестиційних інструментів ДПП; завуальованістю економіко-правових умов здобуття прибутків приватним партнером тощо.

Однак, слабка реалізація сильної ідеї ДПП має в своїй основі правові фактори не стільки об'єктивного, скільки суб'єктивного характеру. Об'єктивною реальністю є наявність функціонально цільової підсистеми ризикоорієнтованого контролю в системі управління ризиками. Тому

сучасний стан теорії законодавства про ДПП і практики його реалізації передбачає поглиблене вивчення проблеми контролю за ризиками, виникнення яких пов'язують із ДПП. Зазвичай, вони створюють потенційну загрозу неналежного виконання не лише зобов'язань приватного партнера на користь публічного та/або суспільства при виконанні договорів ДПП, а й - приватного. Ще у Постанові Кабінету Міністрів України «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» від 29.11.2006 р. № 1673 було зазначено, що значна кількість порушень, що виявляються у сфері використання державних ресурсів, перетворилася у фактор, який спричиняє негативне ставлення громадян до органів влади в цілому. Порушення, що виявляються контролюючими органами, настільки масштабні, що потребують здійснення практично безперервного контролю [23].

Проведення у господарську практику Методики виявлення ризиків, пов'язаних із ДПП, їх оцінки та визначення форм управління ними (далі – Методика), має на меті розроблення та здійснення оптимальних заходів для запобігання виникненню ризиків і ліквідації наслідків їх виникнення. Отже, стає затребуваним інтегративний підхід пізнання юридичної сили контролю для подолання протиріч щодо вимог до контролю. За цільовою спрямованістю заходи ризикоорієнтованого контролю можна поділити на два види: 1) для запобігання виникненню ризиків; 2) для ліквідації наслідків виникнення ризиків. Перші – пов'язують із наданням партнерами гарантії, поруки, іншого виду забезпечення виконання ними своїх зобов'язань за договором; перекладення партнером частини своїх ризиків на третіх осіб, які залучаються ним для виконання його зобов'язань за договором; надання третіми особами, які залучаються партнерами, для виконання їх зобов'язань за договором, гарантії виконання ними таких зобов'язань, відповідно до умов договору [24, п. 10].

Інші – пов'язують із наданням державної підтримки; використанням державним або приватним партнером додаткових коштів, необхідних для виконання умов договору; звільненням партнера від установленої договором відповідальності за невиконання або неналежне виконання його умов, якщо воно зумовлене виникненням ризику; припиненням виконання партнерами певної умови договору; переглядом умов договору, у зв'язку з виникненням ризику, зокрема, продовження строку його дії; розірванням договору одним із партнерів з одночасним урегулюванням питання щодо відшкодування, пов'язаних із цим збитків; зміною передбаченої договором тарифної політики щодо товарів, робіт і послуг, що надаються партнерами; передачею окремих прав третім особам, у тому числі кредиторам, згідно з умовами договору, погодженими партнерами; страхуванням від

невиконання або неналежного виконання відповідним партнером умов договору внаслідок виникнення ризику .

Спираючись на функціонально-цільовий підхід пізнання та, виходячи з того, що для запобігання виникненню ризиків і ліквідації їх наслідків можуть також здійснюватися інші (не заборонені законодавством) заходи, маємо підстави обговорювати доцільність запровадження ризикоорієнтованого контролю у відносинах ДПП. Для того, щоб наділити конкретикою визначення поняття ризикоорієнтованого контролю, звернімося до аналізу джерел. Термінологічного визначення поняття «ризикоорієнтованого контролю при державно-приватному партнерстві» законодавчими актами не було запропоновано. У наукових джерелах було викладено результати дисертаційного дослідження правового регулювання відносин контролю в сфері господарювання, яке виконано В. П. Попелюком [25]. Здобутки автора лише частково можуть скласти аналітичне підґрунття для напрацювання узагальнень щодо з'ясування умов, мети та принципів здійснення вищезазначеного контролю.

Класифікуючи господарські ризики, Є. М. Білоусов, визначає поняття управління ризиками. Він розуміє його як сукупність методів та прийомів, що дають змогу певною мірою прогнозувати настання ризикових подій вживати заходів щодо зниження або виключення негативних наслідків настання таких подій [26, с. 14].

Ризикоорієнтований контроль при державно-приватному партнерстві є складовим елементом системи управління ризиками. Для розкриття функціонально-цільового підходу до вдосконалення законодавства з питань контролю за ризиками ДПП у сфері господарювання, слід спиратися на положення фундаментальних знань про господарський контроль та його рухливі форми. Пізнання цілісності контролю як системного об'єкта зможе прояснити його сутнісну характеристику, правову природу, інтегративні властивості й тенденції розвитку законодавства про ДПП. Також вищевикладені господарсько-правові проблеми є основоположними для обґрунтування доцільності розроблення методологічних засад удосконалення підсистеми ризикоорієнтованого контролю при ДПП у складі управління ризиками партнерів.

На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки. Важливим інститутом громадянського суспільства є недержавний контроль у сфері господарювання. Але упродовж тривалого часу значний обсяг господарської діяльності залишався об'єктом адміністративно-правового режиму. Як наслідок цього значна увага дослідники приділяли вивченню державного контролю. Так, лише за останні десять років було написано та захищено дисертації з питань державного контролю за господарською діяльністю такими авторами як: Попелюк В.П. - «Правове регулювання відносин контролю у сфері господарювання» за спеціальністю

12.00.04, Орехова І.С. - «Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади», за спеціальністю 12.00.07, Ковальова М.В. - «Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні» за спеціальністю 12.00.07), Просолов М.О. - «Правове регулювання перевірок, що здійснюються органами фінансового контролю в сфері підприємницької діяльності» за спеціальністю 12.00.07, Баганець В. О. - «Вдосконалення державного контролю і нагляду за господарською діяльністю» - за спеціальністю 12.00.04, Никитченко Н.В. - «Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності» (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук) за спеціальністю 12.00.04 та інш. При тому, що правова характеристика окремих різновидів недержавного контролю була надана у монографічних та дисертаційних роботах, натомість жодного комплексного дослідження не було присвячено вивченню в цілому структури інституту недержавного контролю, який став гостро затребуваним в умовах децентралізації влади в Україні. Такий дослідницький підхід є малопродуктивним для напрацювання науково-правових рекомендацій щодо проведення реформи адміністрування без втрат для економіки України та інтересів громадянського суспільства в умовах глобалізації (євроінтеграції).

1. У понятті недержавного контролю слід виокремлювати контроль консолідований (недержавний з елементами державного) так само як у контролі державному наводяться його змішані заходи із самоконтролем суб'єктів господарювання. При розробленні структур всіх підвидів недержавного контролю, задля запобігання змістовного розриву щодо їх альтернативності державному, доцільно додержуватися низки вимог. Зокрема, наступних: конкретизація середовища контролю; відповідність функціональної та організаційної складових елементів структури контролю принципам господарської самоорганізації; ідентифікація результатів реалізації функцій недержавного контролю; узгодженість повноважень органів та осіб, на яких покладається здійснення недержавного контролю із функціями, у т.ч. на рівні локальної нормотворчості.

2. Законодавство, яким регулюються господарські відносини у сфері капітального будівництва містить значний обсяг нормативних утворень та включає близько двохсот актів, стандартів, умов та правил щодо здійснення контролю. Воно стає чутливим до зміни обсягу державного контролю на користь недержавного.

3. Завдяки дисертаційним та монографічним роботам Г. Гриценка, Н. Городок, Н. Трофуненко, О. Шовкопляс та інших відбулося вивчення господарсько-правової проблематики капітального будівництва у різних сучасних аспектах. Зокрема, таких як «організаційні засади здійснення будівельної діяльності», «правовий механізм інвестування в будівництво житла», «забезпечення якості капітального будівництва», «організацію

будівельної діяльності за рахунок Державного та місцевих бюджетів». Започаткування цих напрямків досліджень здається пов'язано з тим, що норми нині діючого цивільного та господарського законодавства України зазнають суттєвих змін щодо вимог до здійснення недержавного контролю.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 21. – С. 32.
3. Гриценко Г. М. Правове регулювання капітального будівництва за державні кошти: дис. ... канд. юрид. н. за спеціальністю 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право /Г. М. Гриценко. – Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2011. – 187 с.
4. Віхров О.П. Щодо законодавчого визначення понять «регулювання» і «управління» господарською (підприємницькою) діяльністю // Юридична наука, практика і освіта : зб. наук. пр. Вип. 3 / За заг. ред. проф. О.В.Шаповалової. - Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля.- 2011 – С. 128-137 (238 с.)
5. Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования / А.Аузан, П.Крючкова // Вопросы экономики. - 2001. - № 5. - С.73-88.
6. Гаращук В. М.. Доктрина контролю та нагляду в управлінні / В. М. Гаращук // Правова доктрина - основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України». – Харків, 20-21 листоп. 2013 р. / Національна академія правових наук України. - Х. : Право, 2013. - С. 201-207.
7. Баганець В. О. Вдосконалення державного контролю і нагляду за господарською діяльністю / Автореф. дис. ... канд. юрид. н. за спеціальністю 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. – Міжрегіональна академія управління персоналом. – К., 2014.- 22 с.
8. Мілаш В.С. Сергіївна Відносини контролю у сфері господарювання та антикорупційні перевірки ділових партнерів /В.С. Мілаш // Економіко-правові проблеми розвитку та сприяння господарській діяльності в сучасних умовах : збі. матеріалів круглого столу (м. Харків, 25 травня 2018 р.) / редкол.: М. П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, С. В. Глібко. – Х.: Право, 2018. – С.95-100
9. Солодченко С.В. Здійснення контролю суб'єктами господарювання у виробничо-господарських відносинах // Актуальні проблеми права: теорія і практика . – № 35. – 2018. – С. 160-167.
10. Трофуненко Н.В. Господарсько-правове забезпечення якості будівельних робіт: дис. ... канд. юрид. н. за спеціальністю 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право /Н. В. Трофуненко – Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2011. – 187 с.
11. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №18-22. – Ст. 144.

12. Беляневич О.А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти) / О.А. Беляневич. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
13. Беляневич О.А. Господарський договір та способи його укладання: дис. ... канд. юрид. н. спец: 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О.А. Беляневич – К., 1999. – 211 с.
14. Беляневич О. Деонтичні характеристики господарського договірнього права України як нормативної підсистеми / О. Беляневич // Підприємство, господарство і право. – 2005. – № 12. – С. 70 – 71
15. Беляневич О.А. Про спеціалізацію в правовому регулюванні господарських договірних відносин / О. А. Беляневич // Право України. – 2010. – № 8. – С. 64-71.
16. Мілаш В.С. Комерційний договір у контексті сучасних ринкових умов : Монографія / В.С. Мілаш. – Х.: Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2007. – 346 с.
17. Вінник О.М. Розд. 6., гл. 33., ст.318 // Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: 2-е вид., перероб. і допов. / кол. авт.: О.А. Беляневич, О.М. Вінник, В.С. Щербина та ін.; за заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 720 с.
18. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356. Ст. 221.
19. Кузнецова Н.С. Подрядные договоры в инвестиционной деятельности в строительстве / Н.С. Кузнецова – К., 1993. – 228 с.
20. Мельник О.Ю. Делеговане управління у сфері будівництва і комунальних послуг в країнах ЄС (на прикладі Франції) // Вісник господарського судочинства. – 2002. – № 3. – С.187.
21. Олюха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: дис. ... д.ю.н. : 12.00.04- господарське право; господарсько-процесуальне право / Олюха Віталій Георгійович. - Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія».- 2015. - 473 с.
22. Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2011 р. №81 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=81-2011-%EF>.
23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» від 29.11.2006 № 1673 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 49. – Ст. 3257.
24. Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними: Постанова Кабінету Міністрів України. – 2011. – № 232 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 769.
25. Попелюк В. П. Правове регулювання відносин контролю у сфері господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 - господарське право; господарсько-процесуальне право / В. П. Попелюк. – Одеса, 2011. – 18 с.
26. Білоусов Є. Класифікація господарських ризиків / Є. Білоусов // Господарське право. – 2002. – № 3. – С. 13–14.

REFERENCES

Andriushchenko K., Shergina L., Tepliuk M.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS A MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF A REGION IN PUBLIC ADMINISTRATION CONDITIONS

Public-private partnership is considered as a vector of realization of socio-economic development of the region in the conditions of public management at the expense of increasing the competitiveness of territories. Mechanisms and legislative and normative base of regulation of socio-economic development of the region through the use of public-private partnership are analyzed. Determine the forms of public-private partnership in Ukraine. A grouping of forms of public-private partnership operating in Ukraine is proposed.

Keywords: public-private partnership, socio-economic development of the region, public administration, state regional policy, territorial development

Arsentyeva O. S., Mitrokhin S.

IMPLEMENTATION OF YOUTH POLICY IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

The issues of implementation of effective youth policy at the community level are considered in the research. The main directions of work within the framework of the «Youth Worker» program are determined, as well as some components, including specialized trainings as »Volunteer Involvement and Coordination», «Inclusiveness in Youth Centers», educational programs as «Distribution of the Model of Youth Banks of Initiatives in Ukraine Through the Program» Youth Worker «, «Civic Education for Youth Workers», seminar on youth policy «Youth Policy in the United Territorial Community « etc. The analysis of the issue of youth access to decision-making in some cities and newly created united territorial communities of Luhansk region has been conducted, the results of the study on participation of youth in the Luhansk region in local and regional life etc., are presented.

Key words: decentralization, united territorial community, youth policy, youth worker, civic education, youth participation, youth council, youth center

Aliyeva K., Tatarenko G.,

PROBLEMS OF LEGAL PROTECTION OF RIGHTS, FREEDOMS AND LAWFUL INTERESTS OF PHYSICAL PERSONS IN CONDITIONS OF ARMED CONFLICT

The work is devoted to the study of the problems of realization and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals in the context of armed

conflict, the analysis of the possibilities of legal resolution of these problems. Particular attention is paid to collisions, gaps in the legislation of Ukraine and the search ways to overcome them.

Key words: armed conflict, internally displaced persons, temporarily uncontrolled territory, aggression, terrorist act.

Ivchuk Yu., Ivchuk K.

LOCAL GOVERNMENT CONTROL: FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE

The research analyzes the practice of monitoring the activities of municipal authorities in foreign countries. The concept of state and public control is defined. On the basis of domestic legislation, the Ukrainian experience of introducing a mechanism for monitoring local self-government bodies has been researched. The basic problems of realization of supervisory and supervisory powers of state authorities and the public for the activity of local self-government are outlined.

Key words: control; state control over local government bodies; public control over local self-government bodies; European experience; ombudsman.

Kaplina H.

FACTORS FOR DEVELOPMENT OF E-GOVERNANCE: EXPERIENCE OF REGIONAL PRACTICE

The research is devoted to the study of e-democracy and e-governance practices in the context of regional initiatives and the search for indicators of such governance. The essence of e-democracy and e-governance, the stage of their development, means and tools are determined. For the purpose of borrowing foreign models of e-governance, there are three segments in the European system: «government for a citizen» (G2C), «government for business» (G2B) and «government for government» (G2G). The normative regulation of electronic trust services for communities as an effective e-democracy tool is analyzed, proposals are made for the further development of e-government tools taking into account local peculiarities. It is suggested, together with the analysis of the general principles of e-democracy, to formulate for the regional needs the matrix of the state of e-government with the establishment of indicators and integral factors for a specific territorial community and to propose appropriate regulatory regulation.

Key words: e-democracy, e-governance, e-governance indicators, government for a citizen, government for business, government for government, electronic trust services, matrix for e-governance.

Kotova L.V., Tiutiunyk V.K.

PECULIARITIES OF THE LEGAL REGULATION OF THE ELECTRONIC GOVERNANCE IN UKRAINE: IMPLEMENTATION PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

The urgency of the study is related to the fact that the rapid development of information technology contributes to the emergence of a new type of the state

management – electronic governance, and the transition to new methods of electronic governance of the state processes requires high-quality legal regulation. In the paper, the main theoretical approaches to the definition of the concept of «electronic government» have been studied. The international legal experience of implementing e-governance has been analyzed, the current legislation of Ukraine on electronic governance and the legal assessment of electronic services in Ukraine have been described. The main problems in the implementation of electronic governance have been outlined and suggestions on the mechanisms of its legal regulation have been developed.

Key words: electronic governance, information and communication technologies, electronic democracy, models of e-governance, The concept of the development of the electronic services in Ukraine, e-services, The concept of the development of the electronic governance in Ukraine, The Internet state portal of the electronic services, On-line house of justice, the social lift.

Petrunenko I.

SECURITY OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF REFORMING OF THE STATE REGULATORY POLICY

The paper highlights the main directions of ensuring the economic security of Ukraine and defines the role of reforming the state regulatory policy in this process. The author defines the concept and structure of economic security as an integral part of the national security of Ukraine. The main challenges and threats to economic security at the present stage of state development are investigated. The important role of reforming the state regulatory policy in the field of ensuring economic security of Ukraine is substantiated. Based on the analysis, the ways of further development of means of ensuring economic security of Ukraine are determined.

Key words: economic security, threats and challenges, state policy, reform, deregulation.

Sergienko G., Karaulanova N.

HISTORICAL AND LEGAL FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF THE SCIENTIFIC AND RESEARCHING SECTOR OF THE STATE: THE EXPERIENCE OF JAPAN

The research analyzes the scientific and technological development of Japanese society in the modern world. Specific features of the Japanese transition to a new level of economic development. There are proposed ways of economic development for Ukraine.

Key words: Japan, scientific and technical development, economic development.

Tatarenko G.

CONTRACTUAL REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF PENSIONAL SUPPLY

The work is devoted to theoretical and practical problems of legal regulation of contractual relations in the field of pension provision in Ukraine in conditions of diversity of forms of ownership and organizational and legal forms of management. The paper provides suggestions for improving the concept of «contract in the field of pension provision», suggests the formation of essential terms of contracts in the field of pensions, suggests the classification of contracts in the field of pension provision.

Key words: pensions, pension, pension insurance, contract, pension contract, beneficiary, non-state pension insurance, solidarity pension system, accumulation system of pension insurance.

Tatarenko G., Aliyeva K.

INTERNATIONAL LEGAL MECHANISM FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF CHILDREN AFFECTING ARMED CONFLICTS: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The research is dedicated to the study of theoretical and practical aspects of the regulation of the legal status of socially vulnerable categories of persons in armed conflict situations and mechanisms and the restoration, analysis of the norm of the current legislation and law enforcement practice on these issues.

Key words: armed conflict, socially vulnerable categories of the population, the principles of law, the child, the Convention

Tereschenko S.

LEGAL PROVISION OF AGREEMENT MECHANISM FOR REALIZATION OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

The analysis of the place and role of government in public-private partnership regulation is lead. The legal ensuring of government regulation of business activity is given.

In the research initial, basic and optional elements in the structure of the contractual mechanism for implementing public-private partnership are singled out. Proofs that the contractual mechanism for the implementation of public-private partnership is formed not only by the parties, but by the competition commission, the Cabinet of Ministers of Ukraine and other state agencies are substantiated.

Key words: contractual mechanisms, public-private partnership, substantial elements.

Tereschenko S.

REALIZATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF ENERGY EFFICIENCY AND ENERGY SAVINGS

The scientific work describes new theoretical results show that together solve scientific problems is to develop practical ways to address key economic support dysfunctions legal mechanism in the metallurgical industry, ensuring the realization

of public and private interests, combining the legitimate interests of the state and the steel business.

Keywords: steel industry, innovation, investment, competitiveness, economic – legal policy, innovation and investment policies.

Shapovalova O.V.

CONTROL IN CAPITAL BUILDING IN CONDITIONS OF ADMINISTRATIVE REFORM

The dependence of the success of the from the achievements of the control system as a result of its reorganization is substantiated. The condition of control system (as a complex of state and non-state) during construction activity is considered. The legal concepts of state and non-state are commented, the problems the correlation between them are outlined: when state control undergoes liberalization changes due to the deregulation of economic relations, and non-state control is not able to substitute its potential, the problem of vulnerability of the social control potential overall arises. The research argues that the introduction of an extensive structure of non-state control means for the society the development of self-regulation.

Key words: state control, non-state control, construction activity, administrative reform, potential control, correlation of state and non-state control/

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Андрюшенко К.А., доктор економічних наук, доцент, професор кафедри економіки підприємств, Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» (м. Київ, Україна).

Арсентьєва О.С., кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Северодонецьк, Україна).

Івчук Ю.Ю., доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри правознавства, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Северодонецьк, Україна).

Капліна Г.А., кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Северодонецьк, Україна).

Котова Л. В., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Северодонецьк, Україна).

Митрохін С.О., кандидат технічних наук, доцент, декан факультету інформаційних технологій та електроніки, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, тренер програми «Молодіжний працівник» (м. Северодонецьк, Україна).

Петруненко Я.В., кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет «Одеська юридична академія» (м. Одеса, Україна).

Сергієнко Г.С., кандидат історичних наук, доцент кафедри конституційного права, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Северодонецьк, Україна).

Татаренко Г.В., кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Северодонецьк, Україна).

Теплюк М.А., кандидат економічних наук, старший викладач кафедри економіки підприємств, Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» (м. Київ, Україна).

Терещенко С.В., кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Северодонецьк, Україна).

Шаповалова О.В., доктор юридичних наук., професор, завідувач кафедри господарського права, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Сєвєродонецьк, Україна).

Шєргіна Л.А., кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри економіки підприємств, Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» (м. Київ, Україна).

Алієва К.Е., магістр спеціальності 081 «Право», Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Сєвєродонецьк, Україна).

Івчук К.І., студентка Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків, Україна).

Карауланова Н.О., аспірант кафедри історії та археології, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля (м. Сєвєродонецьк, Україна).

Тютюнник В. К., головний спеціаліст-юрисконсульт Департаменту зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності Луганської ОДА (м. Сєвєродонецьк, Україна).

Наукове видання

ПРАВОВІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ПРАВОСУДДЯ
В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Оригінал-макет
Коректор, технічний редактор

Т. В. Погорєлова
Т. В. Погорєлова

Підписано до друку 11.12.2018.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Гарнітура Times.
Умов. друк. арк. 12,1. Обл.-вид. арк. 13,5.
Тираж 300 екз. Вид. № 3196. Замов. № 43(2018).
Ціна договірна.

**Видавництво Східноукраїнського національного університету
імені Володимира Даля**

Свідоцтво про реєстрацію: серія ДК № 1620 від 18.12.03 р.

Адреса видавництва: просп. Центральний, 59а,
м. Сєвєродонецьк, 93400

E-mail: vidavnictvosnu.ua@gmail.com

Надруковано:
Відділ технічного обслуговування СНУ ім. В. Даля
Адреса: просп. Центральний, 59-а
м. Сєвєродонецьк, 93400