

Міжнародний гуманітарний університет  
Інститут державного та міжнародного права  
Кафедра конституційного права  
та державного управління

**ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ  
І ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Монографія

Одеса  
2016

УДК 340:35.07(477)  
ББК 67.9(4Укр)400  
П 88

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Міжнародного гуманітарного університету  
(протокол № 8 від .....)

**Авторський колектив:**

*Нестеренко А.С.* – доктор юридичних наук, доцент  
*Голядова Т.О.* – кандидат юридичних наук, доцент  
*Ігнатенко В.І.* – кандидат юридичних наук, доцент  
*Пузанова Г.Й.* – кандидат юридичних наук, доцент  
*Головченко М.Ф.* – кандидат юридичних наук  
*Качурінер В.Л.* – старший викладач

**Рецензенти:**

*Мішина Н.В.* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

*Монаєнко А.О.* – доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, заслужений юрист України

**За загальною редакцією**

*доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України,  
першого віце-президента  
Міжнародного гуманітарного університету Т.С. Ківалової;  
доктора юридичних наук, доцента А.С. Нестеренко.*

П 88 **Публічно-правові засади державної політики в Україні:  
проблеми теорії і правового регулювання** : монографія /  
А.С. Нестеренко, В.І. Ігнатенко, Г.Й. Пузанова [та ін.] ; за заг. ред.  
Т.С. Ківалової, А.С. Нестеренко. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика»,  
2016. – 148 с.

**ISBN 978-966-916-126-0**

Монографія містить дослідження проблем теорії і правового регулювання публічно-правових засад державної політики. З використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки досліджені актуальні теоретичні проблеми конституційного, адміністративного та фінансового права, сформульовані перспективи подальшого оновлення та вдосконалення національного законодавства.

Для наукових працівників, студентів, аспірантів, викладачів, практикуючих юристів, для всіх, хто цікавиться проблемами публічного права: конституційного, адміністративного та фінансового.

**УДК 340:35.07(477)  
ББК 67.9(4Укр)400**

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>4</b>
<b>Нестеренко А.С. ПРИВАТНО-ПРАВОВІ ТА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ КОМПОНЕНТИ (СКЛАДОВІ МОМЕНТИ) У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ .....</b>	<b>8</b>
<b>Голоядова Т.О. ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>27</b>
<b>Ігнатенко В.І. ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>49</b>
<b>Пузанова Г.Й. ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТУВАННЯ .....</b>	<b>70</b>
<b>Головченко М.Ф. МІСЦЕ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ В НОМЕНКЛАТУРІ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ .....</b>	<b>105</b>
<b>Качурінер В.Л. РЕГУЛЮВАННЯ СВОБОДИ ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ .....</b>	<b>123</b>
<b>ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЧЛЕНІВ КАФЕДРИ .....</b>	<b>143</b>

## ПЕРЕДМОВА

Дослідження актуальних питань публічних галузей права: конституційного, адміністративного та фінансового в умовах стрімкого реформування соціальних, економічних і правових відносин, які тривають у нашій країні, в умовах, коли сформований принципово новий тип публічно-правових засад державної політики держави, має значний як теоретичний, так і практичний інтерес. Зміни, що відбуваються в суспільстві, торкнулися всієї державної політики в Україні. Так, конституційне й адміністративне реформування, що відбувається в Україні, надає особливу значущість розробкам, присвяченим оптимізації системи органів публічної влади, ефективній діяльності яких перешкоджають невизначеність у розмежуванні їх правового статусу, дублюванню їх функцій та повноважень тощо.

Питання про поділ права на приватне і публічне має більш ніж двохтисячолітню історію. Поділ права на публічне і приватне є багатоаспектним вченням, яке має як суто теоретичну, так і практичну цінність. У теоретичному аспекті він являє собою класифікацію концептуального порядку, що стосується самих засад права, його місця і ролі в житті людей, його визначальних цінностей<sup>1</sup>. Публічне і приватне право характеризують як якісно різні галузі правового регулювання, два різних «юридичних континенти», дві різні «юридичні галактики», свого роду юридичні Монтеккі і Капулетті<sup>2</sup>. Практична цінність цієї теорії полягає в тому, що вона впливає на різні сфери юридичної практики, знаходячи своє використання у законотворчості, правозастосуванні, тлумаченні права.

У XIX ст. лунають справедливі зауваження про умовність межі між публічним і приватним інтересом, про нерозривний зв'язок між публічними і приватними цінностями, а також про узагальнений приватно-публічний ефект, що досягається

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Частное право: Научно-публицистический очерк / С. С. Алексеев. – М., 1999. – С. 27.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М., 1995. – С. V.

в процесі правового регулювання будь-яких суспільних відносин. Юридична наука XIX–XX ст. починає активно шукати інші критерії для розмежування приватного і публічного права. На жаль, ці пошуки й дотепер не привели до вироблення чітких загальноновизнаних критеріїв подібного розмежування. Однією з важливих обставин, яка сприяє різноманіттю поглядів на співвідношення публічного і приватного права, є той факт, що кордон між приватним і публічним правом не виглядає як різка демаркаційна лінія: певні правові інститути відчують на собі одночасний вплив і публічного, і приватного права, вони ніби сплетені з елементів публічного і приватного права<sup>1</sup>. Так, зокрема, сьогодні простежується вплив норм приватного права на сферу фінансової діяльності, а саме на механізм функціонування фінансової системи та її складових.

Актуальним вбачається сьогодні проведення в Україні нового етапу адміністративної реформи. У контексті стратегічної мети адміністративної реформи як першочергове завдання слід розглядати створення реально відповідальної перед народом державної влади та механізмів ефективної взаємодії її трьох гілок – законодавчої, виконавчої і судової. Слід визнати: поки що такої взаємодії в Україні не існує. Всім добре відомо, що основною причиною, яка не дозволила забезпечити послідовне здійснення реформ, стало відсутність суспільної злагоди і єдності влади, гострі суперечності між її основними гілками. Роль органів виконавчої влади насамперед визначається тим, що саме у процесі реалізації їх повноважень відбувається втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного управління процесами суспільного розвитку. На жаль, за період незалежності України поки що не вдалося побудувати функціонально достатню, ефективну та структурно несуперечливу систему виконавчої влади. Подоланню значних перешкод у ефективності діяльності виконавчої влади повинно сприяти здійснення певного комплексу заходів чергового етапу адміністративної реформи в Україні, без практичного

---

<sup>1</sup> Гамбаров Ю. С. Гражданское право. Общая часть / Ю. С. Гамбаров ; Под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. – М., 2003. – С. 82; Покровский И. А. Вказ. праця. – С. 41.

впровадження яких стає неможливим системне і результативне проведення інших реформ, яких потребує суспільство, насамперед економічних та соціальних. Однак поки що життєво необхідні зміни в управлінському апараті відбуваються достатньо повільно, не комплексно, суперечливо, а іноді й стихійно, за відсутності загальної концепції або стратегії. Не послаблюється бюрократизм у роботі, корумпованість певної частини його посадових осіб, залишається великий розрив між соціальними очікуваннями від створення нових управлінських структур та недостатньо вагомим ефектом від їх практичної діяльності.

Також слід звернути увагу і на незадовільний стан навколишнього природного середовища, який давно набув статусу транснаціонального. Саме тому виникає гостра необхідність в об'єднанні зусиль у здійсненні всіх можливих та результативних заходів по відновленню сприятливої екологічної ситуації. Позитивне вирішення екологічних проблем, насамперед, залежить від впровадження дієвих механізмів правового регулювання, перш за все в конституційних правовідносинах. Одним з необхідних заходів для недопущення ще більш катастрофічної ситуації в нашій державі є приведення екологічного законодавства України у відповідність до вимог законодавства Європейського Союзу.

На даний час перед науковцями гостро постає завдання наукового осмислення всіх змін, які мають місце у національному законодавстві (публічних галузей права: конституційного, адміністративного та фінансового), та вироблення єдиних підходів щодо публічно-правових засад державної політики України. У цьому напрямі і здійснюють свої наукові дослідження викладачі кафедри конституційного права та державного управління Інституту національного та міжнародного права Міжнародного гуманітарного університету. Колективна монографія, яка пропонується до уваги читачів, є науковим результатом творчої діяльності викладацького складу кафедри. Її призначенням є ознайомлення з основними результатами наукових досліджень

науковців Інституту національного та міжнародного права Міжнародного гуманітарного університету.

Монографія є ґрунтовною науковою працею, яка становить інтерес для всіх, кого цікавлять проблеми конституційного, адміністративного та фінансового права.

Доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
перший віце-президент  
Міжнародного гуманітарного університету  
**Т.С. Ківалова**

## **ПРИВАТНО-ПРАВОВІ ТА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ КОМПОНЕНТИ (СКЛАДОВІ МОМЕНТИ) У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ**

При регулюванні приватних та публічних відносин, у тому числі й фінансових, держава використовує (і має застосовувати) різні методи регулювання: цивільно-правові норми при регулюванні приватних суспільних відносин та владні приписи при регулюванні публічних суспільних відносин. Тим самим допускається різний ступень державного втручання в ті чи інші відносини. Саме тому класики фінансового права С. Іловайський, Г. Тіктін, П. Годме та інші робили наголос на тому, що предметом фінансового права є не всі фінанси, а лише фінанси «всіх видів примусових союзів» або «публічні фінанси», залишаючи поза предметом фінансового права приватні фінансові відносини – фінанси приватних власників [14, с. 73]. Сьогодні ми є очевидцями картини, коли, з одного боку, прибічники старих підходів продовжують стверджувати, що «практична реалізація позитивістської доктрини фінансового права, поряд з породженням інших недоліків, дозволяє державі протиправно змішувати публічні фінанси з фінансами приватними, недержавними, викликаючи цим самим до життя безліч найскладніших проблем для себе та суспільства в цілому, а з іншого, прибічники так званої «розширювальної концепції фінансового права» мали б більш активно виступати за принципово інший підхід до розуміння родових ознак і предмета фінансового права [10, с. 426].

Таким чином виникає питання щодо розмежування публічного та приватного права взагалі та в галузі фінансового права зокрема. Саме ці питання складають мету дослідження та необхідність з'ясування розподілу приватних та публічних фінансів у фінансовій системі держави.

Теорії фінансів і проблемам розмежування приватних та публічних фінансів приділялося і приділяється багато уваги з



боку вітчизняних і російських учених у дореволюційні часи, в радянський період та в умовах трансформації економіки та реструктуризації фінансової системи. Вагомими є наукові доробки К. Бельського, Л. Воронової, П. Годме, С. Запольського, С. Іловайського, А. Ковальчука, М. Кучерявенко, І. Луніної, О. Мозгового, А. Монаєнко, А. Нечай, І. Озерова, В. Опаріна, Н. Пришви, Е. Ровинського, В. Твердохлебова, Г. Тіктіна, М. Тургенєва, Л. Ходського, С. Ципкіна, І. Янжула та інші.

Розподіл права на приватне і публічне проявляється в історії як наслідок розвитку суспільних відносин. Спочатку такий поділ був відсутній, і всі правові інститути носили змішаний характер. Класичним прикладом такого змішування публічного і цивільного виступає середньовічна феодална система, яка будує права верховної влади на майнових принципах цивільного права і утримує за ними цей характер навіть в тих випадках, коли ці права здійснюються самим монархом, нікому не передає їх на титулі лена.

Перші спроби поділу права на приватне і публічне з'являються ще за часів стародавньої Греції. Аристотель і Демосфен розрізняли право, порушення якого шкодить всьому суспільному союзу, і право, яке заподіює шкоду окремим членам цього союзу [20, с. 649]. Розподіл тим важливіше, що громадяни грецьких полісів (міст-держав) не поділяли політичні і громадянські права між собою, які належали їм.

Поділ права на приватне і публічне має свою історію, яку можна розглядати з кількох точок зору. Так, наприклад, підставою для поділу приватного права і публічного вважають матеріальний критерій, вважаючи, що відмінність між правом публічним і приватним криється в самій матерії, в самому змісті регульованих відносин: досить поширеним була думка, що єдиною теоретично правильною сферою цивільного права є сфера відносин майнових. Згідно Шталю, приватне право служить окремим буття, окремій особі, а публічне – має на увазі загальне буття. На думку Г.Ф. Пухти, приватне право розглядає людину як окрему особу в його відносинах до інших окремих осіб, а публічне – бере його як члена народного союзу в сенсі цілого і в його відносинах до інших членів того ж цілого [3, с. 36]. Також К.Д. Кавелін вважав, що єдність інститутів

права приватного надає майновий інтерес, що визначає право. Де предметом права буде річ, послуга, матеріальна цінність, там ми маємо право цивільне; де, отже, цього немає, там публічне [6, с. 63]. На думку Г.Ф. Шершеневича, приватне право – це приватний інтерес від ділових осіб. У житті мимоволі і, можливо, частково несвідомо встановлюється протилежність приватного і громадського [29, с. 14].

На противагу цій точки зору, існує теорія, на перше місце якої ставлять формальний критерій (спосіб судового захисту): право публічне то, яке охороняється з ініціативи влади в порядку суду кримінального чи адміністративного, а право приватне то, яке охороняється з ініціативи приватної особи і в порядку цивільного процесу. На думку А. Тона, норма, яка відображає приватний інтерес, стає приватним правом, тільки при наявності ще й формальної ознаки, яка дається позовом, захистом даного інтересу особи перед судом. Ось тут тільки, в поєднанні приватного інтересу з приватним позовом, і утворюється поняття приватного права. С.А. Муромцев стверджував, що в одних випадках органи влади виступають на захист порушених прав за своєю власною ініціативою, а в другому випадку не інакше як за позовом приватних осіб. Випадки першого роду з'єднуються в відділ публічного права, випадки другого роду – до відділу приватного права [15, с. 195-196].

Але існував інший формальний критерій. Так, А. Брінц вважав, що приватним є переважно то право, норми якого можуть бути скасовані волею інших осіб, крім держави [6, с. 86]. Найбільш чітко і безкомпромісно свою позицію висловив Д.Д. Грімм: «Розподіл права на публічне та приватне чисто практичного походження. Римським юристам треба було просто відзначити той факт, що діяльність держави регулюється іншими нормами, ніж діяльність приватних осіб ... Питання такого поділу є проста доцільність, тому безнадійною є спроба теоретичного обґрунтування поділу права приватного і публічного. З наукової точки зору ця ідея не має самостійної цінності і представляється ірраціональною» [5, с. 80-82]. Одним з поширених підходів до поділу на приватне і публічне право вважається теорія І.А. Покровського, яка і до цього дня прийнятна в наукових колах. Як зазначає І.А. Покровський,

право має своєю загальною метою регулювання міжлюдських відносин. Але якщо придивитися ближче до способів або прийомів цього регулювання, то помітно істотні відмінності: в одних областях відносини регулюються виключно веліннями (що виходять від одного єдиного центру, яким є державна влада); в інших областях державна влада принципово утримується від безпосереднього і владного регулювання відносин (регулювання здійснюється безліччю інших центрів, які мисляться як деякі самостійні соціальні одиниці), ці норми мають не примусовий, а лише субсидіарний характер і можуть бути скасовані або замінені приватними визначеннями.

Таким чином, І.А Покровський вважає, що якщо публічне право є система юридичної централізації відносин, то цивільне право, навпаки, є система юридичної децентралізації: воно за самою своєю суттю припускає для свого буття готівку безлічі самовизначаючих центрів. Якщо публічне право є система субординації, то громадянське право є система координації; якщо перше є область влади і підпорядкування, то друге є область свободи і приватної ініціативи [21, с. 12-16].

Хотілось би погодитися з твердженням Д.В. Козлова, який вважає, що «кордони між публічним і приватним правом ніколи не були однозначно певними і постійно змінювалися. Навіть в даний період часу ці кордони не мають різкої демаркаційної лінії, тому весь час йде безперервне запозичення публічним правом понять цивільного, і навпаки, а також міграція норм з однієї галузі права в іншу. Іншими словами, йде постійний процес взаємного збагачення і переплетіння, в якому немає місця ізоляції» [11, с. 70].

Якщо звернутися до теорії фінансового права, то слід звернути увагу на той факт, що предметом дослідження даної області є «фінанси». Але, як відомо, дана категорія є одним із феноменів людської цивілізації. В даний час відсутній однозначний підхід при характеристиці поняття «фінанси», як вважає Б.М. Сабанті, вони завдяки запозиченням з іноземної літератури, поширюються на широке коло економічних відносин, що не мають нічого спільного з фінансами. Видатний французький вчений у галузі цивільного та фінансового права Франції Поль Марі Годме вперше визначив «фінанси» як

публічні (державні) та приватні [4, с. 10-11]. У зв'язку з цим фінанси починають розглядати як публічно-правову та приватно-правову категорії, «які за наявності спільних рис мають і суттєві відмінності, а саме:

– держава може в примусовому порядку забезпечити власні доходи за допомогою системи податків та інших обов'язкових платежів, у той час як примусового виконання по відношенню до самої держави ніколи не буває. Приватні особи не можуть у примусовому порядку забезпечити власні доходи і, відповідно, можуть виявитися неспроможними виконати свої зобов'язання; державні фінанси пов'язані з грошовою системою, яка більшою чи меншою мірою управляється державою, тоді як ця грошова система не залежить від волі приватного власника, що розпоряджається лише власними фінансами;

– приватні фінанси зорієнтовані на одержання прибутку. Державні фінанси, навпаки, – це засіб задоволення загальнодержавних інтересів;

– розміри державних фінансів є незрівнянно більшими, ніж розміри приватних фінансів, якими розпоряджаються окремі особи» [4, с. 42]. Але слід звернути увагу на той факт, що видатний вчений говорить про державні та приватні фінанси, проводячи розмежування саме між такими. Але, як відомо, державні фінанси – це не тотожна категорія публічним фінансам. І це слід брати до уваги.

Н.О. Шевельова як критерій віднесення тих або інших суспільних відносин до фінансових виділяє правомочність публічного суб'єкта на вилучення грошових коштів у інших суб'єктів права, їх організацію і використання вилученого в публічному інтересі [28, с. 7]. На думку С.В. Запольського, «регулювання державою деяких економічних відносин саме як фінансових пояснюється особливою зацікавленістю держави або навіть обов'язком держави в захисті, задоволенні або гарантуванні публічного інтересу, в точному здійсненні тих дій і операцій, які переслідують безпосередньо публічні цілі» [8, с. 27].

Дослідники вважають, що публічний інтерес у галузі фінансів зводиться до намагання держави створити найбільш сприятливі умови для стабілізації економіки будь-якого

територіального утворення (області, району, села, селища, міста), удосконалення ринкових відносин, вирівнювання соціально-економічного розвитку [30, с. 130].

Критерієм розмежування публічного та приватного у праві, як слушно зазначає А.А. Нечай (сучасний український вчений), виступає інтерес: для публічного права переважне значення мають державні інтереси, правовий статус її органів, посадових осіб, а також регулювання відносин, що відрізняються яскраво вираженим суспільним характером; для приватного права основним є інтереси окремих осіб [18, с. 29]. Публічний інтерес, на думку Н.Ю. Пришви, – «це концентрований вираз загально соціальних потреб і прагнень; це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку» [22, с. 71]. Таким чином, можна стверджувати, що основними критеріями розмежування між публічними і приватними фінансами є наявність публічного (державного) інтересу; можливість застосування державного примусового порядку мобілізації фінансових ресурсів; зв'язок державних фінансів з грошовою системою, яка певною мірою керується державою і не залежить від волі приватного власника, який розпоряджається лише власними фінансами; значний розмір державних фінансів порівняно з приватними; орієнтація приватних фінансів на одержання прибутку, а не на задоволення загального інтересу.

Як зазначає А. Монаєнко, підсистема публічних фінансів включає такі ланки:

1) публічні фінанси держави: відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси суб'єктів федерації: відносини, які виникають щодо утворення, розподілу та використання публічних фондів коштів суб'єктів федерації (у державах з федеральним устроєм);

3) публічні фінанси місцевого самоврядування: відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу та використання публічних фондів коштів місцевого самоврядування всіх видів;

4) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення: відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності цих фондів.

Підсистема приватних фінансів включає відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу та використання приватних фондів коштів господарюючих суб'єктів [14, с. 75].

М.В. Карасьова вважає, що включення в категорію «фінанси» децентралізованих фондів організацій супроводжує ряд сумнівів. Перш за все, величезне число комерційних організацій вступає з державою у фінансові відносини лише з приводу сплати податків, останні свої матеріальні засоби вони використовують за власним розсудом, тобто здійснюють щодо них правомочність власника. Потім, платниками податків, тобто суб'єктами фінансово-правових відносин, є і громадяни, доходи і накопичення яких, слідуючи логіці М.В. Карасьової, також необхідно відносити до категорії «фінанси» [26, с. 18].

На противагу даним висловлюванням є думка О.І. Худякова, який вважає, що «предметом фінансового права, виступають лише ті фінанси, які відносяться до категорії «публічні фінанси», що складаються з державних фінансів і фінансів муніципальних утворень. Але у зв'язку з цим виникає питання, чи відноситься до фінансової діяльності держави (а відповідно до сфери фінансового права) державне регулювання приватних фінансів, а також нагляд і контроль за фінансовою діяльністю недержавних організацій. Відзначимо, що в навчальній літературі по фінансовому праву регулювання приватних фінансів (наприклад, банківських, страхових) розглядається як елемент фінансової діяльності держави і відповідно – як предмет фінансового права. Що ж до регулювання приватних фінансових відносин, а також здійснення контролю і нагляду за виконанням розпоряджень, що містяться в правових актах, присвячених цьому регулюванню (наприклад, регулювання комерційних банків), то це регулювання не виражає собою фінансової діяльності держави. Приватні фінанси виступають предметом цивільного права. Норми, за допомогою яких

держава здійснює регулювання фінансової діяльності недержавних суб'єктів, це цивільно-правові норми. Контроль за виконанням цих норм здійснюється в рамках адміністративних відносин [27, с. 12]. Понятійний апарат сучасної науки фінансового права формувався в основному в радянський період, коли господарюючі суб'єкти входили в єдиний народногосподарський комплекс та загальною метою якого було планове розширене відтворення. Держава в особі своїх органів державного управління не стільки регулювала відносини в економічній сфері, але й була їх безпосередньою учасницею. Соціалістичну власність, як наголошувалося вище, також можна було сприймати як державну. У цих умовах категорія «фінанси» природним чином ставала для грошового обігу всеосяжною, так само як і фінансова система включала практично всі фонди грошових коштів.

У сучасний період положення істотним чином змінилося. Держава, хоча і є найбільшим власником в країні, проте стала орієнтуватися у фінансуванні діяльності своїх потреб в основному на податки. Доля державних суб'єктів в промисловості і сільському господарстві значно знизилася, в банківській системі домінують приватні суб'єкти, повсюдно розширюється приплив і включення у виробничу діяльність приватного капіталу.

Також слід зазначити, що тривалий процес розвитку товарно-грошових відносин радикально змінив зміст фінансів. Якщо раніше в цих відносинах головну роль грали монарх, держава як власники і правителі, то в ХХ ст. основними власниками цінностей, підприємств стають громадяни, а держава в особі органів влади виступає посередником і споживачем благ, що перерозподіляються. Все це дало право американським ученим З. Боді і Р. Мертону [2, с. 43] справедливо відзначити, що в світі фінансів є дві основні дійові особи – домогосподарства і фірми, які приймають ті або інші рішення.

Сучасний фінансист України А.Т. Ковальчук також вважає, що об'єктом регулюючого впливу фінансового права України на нинішньому етапі виступає вся фінансова система країни, а не лише її державний сектор, в тому числі (якщо не головним

чином) корпоративні та приватні фінансові ресурси, що націлені відтворюватись у розширеному режимі, завдяки взаємозв'язку, взаємодії та взаємній залежності з власне державними фінансами. Отже, домінування спектру ринкових відносин у фінансовій системі країни накладає свій відчутний відбиток на законодавчий процес і всю систему фінансово-правових норм та підзаконних актів, якими врегульовується вся фінансова система [10, с. 106]. Економічна структура будь-якого суспільства не може функціонувати без нормально організованого потоку коштів між державою і виробничими структурами, державою і населенням, між регіонами й окремими державами. Такі грошові потоки відбивають процеси реального життя суспільства. Вони утворюють єдину систему руху грошових ресурсів з метою підтримки життєдіяльності всіх елементів державних і недержавних структур. У своїй динаміці грошові ресурси утворюють фінансову систему суспільства [13, с. 7].

Ю.В. Оніщук, досліджуючи категорію «фінансова діяльність», доходить висновку, що у процесі фінансової діяльності концептуальне значення має поділ фінансів на публічні та приватні. У практичному житті, особливо на нинішньому етапі розвитку суспільства, вони в багатьох випадках стають «перемішаними» [19]. З такими висновками вчених не можна не погодитися, бо саме сьогодні, в сучасний розвиток фінансової системи України, можна яскраво побачити, що її складовими являються як централізовані, так і децентралізовані фінанси. А саме їх взаємодія складає органічно діючу фінансову систему будь-якої країни.

Як вдало зазначає С. Клімова «призначення фінансів полягає в забезпеченні кожної фізичної особи, кожного суб'єкта підприємництва, кожної державної структури, і суспільства загалом достатніми для здійснення їх діяльності грошовими коштами. Головне ж призначення полягає у задоволенні потреб суспільства та розвитку виробництва». Автор зазначає, що «критичний огляд української наукової літератури щодо фінансової системи в Україні дав можливість зробити висновок про те, що термін «публічні фінанси» не є загальнозживаним, однак останнім часом намітилася стратегія до поділу



суспільних відносин на «публічні» і «приватні», тому використання згаданого терміну є виправданим та своєчасним» [9].

Необхідно нагадати, що фінансове право є публічною галуззю права, яка регулює суспільні відносини, що виникають в процесі створення, розподілу і використання різних фондів коштів, що входять до фінансової системи, які необхідні державі та місцевому самоврядуванню для виконання своїх завдань і функцій в умовах дії товарно-грошового обігу. При цьому слід зазначити, що фінансове право регулює як відносини, що виникають безпосередньо при створенні, розподілі та використанні фондів грошових коштів, так і суспільні відносини, як зазначає О.М. Ашмаріна, які «грають супутню роль, що забезпечує в процесі створення, розподілу і використання відповідних фондів грошових коштів» [1, с. 31]. Дану групу відносин (що виникають при функціонуванні фінансової системи) регулюють норми не тільки фінансового права, але також і інших галузей права, зокрема цивільного права. На відміну від фінансового права, цивільне право відноситься до галузей приватного права з усіма властивими йому ознаками. Розглядаючи питання формування фондів грошових коштів, які складають відповідну ланку фінансової системи, необхідно відзначити, що формуються вони, як правило, за рахунок доходів, отриманих у результаті участі суб'єкта, що володіє цим фондом грошових коштів, в цивільному обороті. При цьому використовуються цивільно-правові підстави.

Так, фонди грошових коштів підприємств і організацій, що діють на різних формах власності, як складовий фундамент фінансової системи, створюються в основному при реалізації результатів їх виробничої діяльності на підставі різних цивільно-правових договорів.

Фонди банківського кредиту формуються за рахунок залучення вільних грошових коштів різних суб'єктів на підставі договору банківського вкладу (депозиту), а також за рахунок отримання плати (відсотка) за вчинення банківських операцій або надання інших послуг: за кредитним договором, за договором банківського рахунку і т. д.

Фонди страхування незалежно від виду страхування та їх особливостей об'єднуються в єдину ланку фінансової системи, оскільки страховики застосовують однакові методи акумуляції грошових коштів до своїх фондів. Фонди страхування формуються на підставі договору страхування за рахунок страхових премій (внесків), що вносяться страхувальником, і в тих випадках, коли здійснюється обов'язкове державне страхування. Вони формуються також за рахунок доходу, отриманого страховиком від інвестування частини резервного фонду за відповідним договором. Щодо сфери страхової діяльності також можна простежити комплексність методів, які застосовуються для розвитку важливої сфери фінансової системи країни. Із розвитком ринкової економіки, утвердженням у ній суто ринкових принципів і правил об'єктивно ускладнюються фінансово-правові відносини. Держава вимушена в нових умовах для задоволення публічних потреб залучати різноманітні фінансові інститути і на страховому ринку, і приватних керуючих компаній для формування пенсійного капіталу, і фінанси кредитних спілок тощо. В таких умовах усе більшою мірою на зміну абсолютному пануванню методу владних приписів використовуються диспозитивні засади фінансово-правового регулювання. Не є виключенням і страхова справа.

Таким чином, можна відзначити, що суспільні відносини всередині фінансової системи, тобто між її окремими ланками і всередині самих ланок, за винятком бюджетних відносин (з бюджетною системою і всередині бюджетної системи), опосередковуються нормами цивільного права. Норми цивільного права в розглянутих випадках регулюють майнові відносини, учасники яких дорівнюють, мають автономію волі і майнову самостійність, а самі ці відносини мають вартісну природу і набувають грошову форму. Однак ці суспільні відносини не належать до фінансових, хоча і створюють умови для їх виникнення. Виникаючі, фінансові відносини регулюються нормами фінансового права. Однак в умовах дії товарно-грошового обігу для більш повної реалізації цілей фінансової діяльності, законодавець передбачає можливість застосування норм цивільного права при регулюванні певних

суспільних відносин, заснованих на принципах «влади і підпорядкування». В умовах переходу до ринкових відносин роль норм цивільного права в регулюванні суспільного життя значно зросла.

Ринкові умови змушують чинити поворот фінансових відносин до права, законності, прозорості, тобто до цивілізованого правочинства. Фінансове право в ринкових умовах, його нормативні засади формуються на врахуванні розмаїття інтересів, визначеної законодавством свободи дій, взаємних, скоординованих дій суб'єктів фінансово-правових відносин. Принципово важливим є те, що у фінансовому праві такі засоби регуляції, як позитивні зобов'язання та дозволяння, правові угоди, рекомендації, фінансово-правові стимули, варіантність можливих дій і таке інше, отримують вагоме місце і зростаючу роль. Таким чином, це є ще одним підтвердженням набуття даною галуззю права все більш ринкового типу.

Як вдало зауважує А.Т. Ковальчук, «феномен такого роду означає, що фінансове право в ринкових умовах нерідко застосовується не тільки в якості, скажімо, інституційного нормативного регулятора, не лише як різновид позитивного права, а як режим поведінки, що базується на незаперечності звичаїв, суспільно визнаних принципів і постулатів, ігнорування яких, як показала попередня практика фінансово-правових відносин, неминуче приносить негативні «дивіденди» [10, с. 289]. Водночас фінансове право, активно використовуючи такі засоби регулятивного впливу щодо суб'єктів фінансово-правових відносин, як дозволяння, позитивні зобов'язання, а також узгодження, координування спільних дій з боку учасників цих відносин, посідає своє особливе місце у сучасному суспільстві, в його ринковому середовищі. Настає час, коли сфера публічної фінансової діяльності, її законодавчо-нормативне забезпечення й врегулювання являтиме собою одну зі стратегічних функцій правової системи української держави. Так, наявність чи відсутність ефективно налагодженої системи фінансово-правового регламентування, регулювання й контролю є тим основоположним критерієм, який визначає глобальні перспективи або ж, навпаки, безперспективність економічного ладу.

Як вдало зазначає А.Т. Ковальчук, «розвиток та поглиблення ринкових (товарно-грошових) відносин зумовило перманентне розщеплення «мононорм». У більш конкретному аспекті йдеться про таке:

По-перше, це набування дозволяннями (в умовах панування приватної власності, активного формування приватного фінансового капіталу) постійно зростаючої самостійності і все більш вагомої ролі;

По-друге, зменшення в системі фінансово-правового регулювання питомої ваги та значення юридичних заборон та каральних санкцій;

По-третє, зростання питомої ваги та якісна зміна сутнісних характеристик позитивних зобов'язань, зокрема, все більша втрата зобов'язаннями владно-імперативного характеру;

По-четверте, набуття фінансовим правом усіх ознак інституційного нормативного утворення; зокрема, з'явився відносно, новий різновид юридичних норм – фінансово-правові норми.» [10, с. 290-291] Таким чином, мова йде про методи правового регулювання, які застосовуються в фінансово-правових відносинах.

У сучасних умовах актуальності набуває метод диспозитивності, який показує перехід від примату публічної форми власності до пошуку компромісу між державними і приватними інтересами [12, с. 45]. Важко стверджувати, що для тої чи іншої галузі права характерний лише імперативний чи лише диспозитивний метод. Сучасний розвиток держав романо-германської правової системи характеризується тенденцією, пов'язаною із взаємопроникненням приватно-правових прийомів у публічні галузі права і навпаки. З цього приводу В.С. Нерсисянц підкреслює: «... при характеристиці системи права з позицій відмінності публічно-правових і приватно-правових аспектів права мова, по суті, має йти не про окремі, принципово різні одна від одної, «чисті» норми і галузі публічного і приватного права, а про публічно-правовий і приватно-правовий компоненти (складові моменти) у всіх нормах і галузях права. Специфічний характер і особливості поєднання цих компонентів в окремій нормі і в нормах тої чи іншої галузі права визначається своєрідністю врегульованих

суспільних відносин, цілями і задачами правової регуляції, особливостями предмету і методу правового регулювання різних сфер суспільного життя» [17, с. 434]. Як вдало зазначає Р.А. Сидорук у своєму дисертаційному дослідженні, проникнення приватно-правових елементів можливо спостерігати і в податковому праві, наприклад, право мати представника, врегулювання відносин податкового кредиту, розстрочення і відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу, тощо. Крім того, особиста участь платника податків в податкових відносинах не позбавляє його права мати свого представника, як і участь податкового представника не позбавляє платника податків права на особисту участь у таких відносинах. Конструкція договору, що використовується у податковому законодавстві, дає підстави зазначити наступне: незважаючи на те, що результатом домовленостей між контролюючим органом і платником податків відносно розстрочення чи відстрочення грошового зобов'язання є договір, проте його форма, умови, порядок виконання та розірвання встановлюються державою. Договір також може укладатись між владною та зобов'язаною стороною щодо визнання електронних документів. Тобто, характеризуючи диспозитивність у податковому праві, слід підкреслити про можливість вибору альтернативи поведінки, але лише в рамках, визначених нормою, що міститься в актах податкового законодавства. Відповідно базисом предмету податково-правового регулювання будуть владні відносини, тоді як всі інші є похідними [23, с. 3-31].

На думку В.А. Соловйова, у податковому законодавстві знайшла відображення тенденція, яка полягає у зменшенні балансу майнових інтересів публічного і приватних суб'єктів податкових правовідносин в сторону їх рівності [25, с. 49]. Автор пояснює це тим, по-перше, що російським законодавцем закріплений чіткий перелік податків і зборів, які мають сплачуватися платниками податків, по-друге, всі неусувні сумніви, протиріччя і неясності актів законодавства про податки та збори тлумачаться на користь платника податків [25, 49]. Чим більш демократичним і економічно розвиненим є суспільство, чим більшу цінність для всіх його членів мають

права людини і чим більш укоріненими є в ньому засади верховенства права, тим, зрештою, меншою буде різниця інтересів платника податків і податкового органу, різниця публічного і приватного інтересу взагалі. На таку думку наштовхує, перш за все, те, що в демократичному суспільстві відсутня відмінність між державними і суспільними інтересами, оскільки жодна третя особа не бажає і не має способу збагатитися за рахунок державних грошей [7, с. 25-26]. Платник податків має бути заохоченим у належному наповненні державної та місцевої казни, оскільки сплачені кошти повернуться до нього у вигляді певного блага (кредит, соціальні виплати, поліпшення інфраструктури тощо). Однак про зміщення балансу в сторону рівності даних інтересів у публічних правовідносинах важко стверджувати. Незважаючи на те, що в українському законодавстві, а саме в Податковому кодексі України (далі – ПКУ) закріплена презумпція правомірності рішень платника податку та інші демократичні принципи оподаткування, проте основний зміст податкових правовідносин становить саме обов'язок сплачувати податки та збори. Тому серед принципів, визначених ПКУ, на першому місці стоїть саме принцип загальності оподаткування, відповідно до якого кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені ПКУ, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є згідно з положеннями ПКУ. Приватні інтереси набувають нового значення, оскільки цього вимагають сучасні тенденції розвитку суспільства, де держава поставлена на служіння кожній людині, проте публічні інтереси у податкових правовідносинах мають привілейоване становище, що зумовлено самою природою податків.

Прийнятий ПКУ значно демократизував процедуру справляння податків та зборів, проте багато невирішених питань не дозволяють приватним особам належним чином реалізувати свої права у податкових правовідносинах.

Е.Н. Нагірна, розглядаючи податкові спори, аналізуючи співвідношення цивільного та податкового законодавства, справедливо зазначає, що «взаємний вплив і проникнення одночасно існуючих норм цивільного і податкового права неминує. Це викликає серйозні проблеми при застосуванні

зазначених норм як між підприємцями та податковими органами, так і при вирішенні податкових спорів в судах» [16, с. 3].

На думку Е.Д. Соколової, «при застосуванні норм публічних галузей права та в разі спору всі сумніви, що виникають через прогалини в законодавстві, повинні вирішуватися на користь сторони, що не володіє владними повноваженнями, тобто в інтересах громадян або господарюючих суб'єктів, а не на користь держави або муніципального утворення. Закріплення в галузях публічного права навіть в обмежених обсягах інституту аналогії може привести тільки до ослаблення захисту прав і законних інтересів громадян і господарюючих суб'єктів (організацій)» [24, с. 107].

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що розмежування публічного і приватного права, як показує історія правовідносин, ніколи не мала чіткого розмежування. Сьогодні, як ніколи в практиці фінансового права, яке в класичному сприйнятті є публічною галуззю права, видно запозичення публічним правом понять, категорій, методів приватного права (зокрема цивільного) і навпаки міграцію норм з однієї галузі права в іншу. Йде постійний процес взаємозбагачення і переплетіння. Саме приватні та публічні фінанси є базовою основою функціонування фінансової системи будь-якої держави взагалі, та України зокрема. Їх відсоткове співвідношення змінюється з урахуванням багатьох чинників (політичні, економічні умови), які існують у державі в той чи інший період часу, але вони завжди мають місце у фінансовій системі країни, та, як вже зазначалось, є базовими для функціонування фінансової системи країни.

Публічні фінанси виступають найважливішим елементом економічної системи, тому держава здійснює вплив на цю сферу економічних відносин. У структурі економічних відносин саме публічні фінанси найбільш схильні до імперативного регулювання з боку володарюючого суб'єкта. Ця особливість державної дії на фінансову сферу обумовлена тим, що держава виступає публічним регулятором цих відносин. У названому аспекті публічні фінанси є одним з об'єктів державного впливу. В той же час публічні фінанси виступають і найважливішим засобом, за допомогою якого здійснюється вплив держави на

економічні і соціальні процеси. Одночасно негативні процеси в економічній та інших сферах суспільних відносин призводять до змін у фінансовій сфері.

Об'єктивізація нормативного регулювання та виникнення юридичних дозволянь є обов'язковою умовою всяких, у тому числі й фінансових, правовідносин. Фінансове право вбирає в себе усталені ринкові канони, які шляхом законотворчості підносяться до рівня загальнообов'язкових юридичних норм. Усе більш широке використання у фінансовому праві диспозитивних методів регулювання зовсім не означає применшення ролі й можливостей держави як владного суб'єкта в усіх різновидах фінансових відносин.

### **Список використаної літератури:**

1. Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография. – М. : Полиграф ОПТ, 2004. – 128 с.
2. Боди З. Финансы / З. Боди, Р. Мертон. – М. : Вильямс, 2009. – 592 с.
3. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Общая часть / Ю.С. Гамбаров. – Т.1. – СПб : Тип-я М.М. Стасюлевича, 1911. – 793 с.
4. Годме П.М. Финансовое право : учебник / П.М. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – 429 с.
5. Grimm Д.Д. Курс римского права / Д.Д. Гримм. – Т. 1. – СПб : Тип-я М.М. Стасюлевича, 1904. – 168 с.
6. Дювернуа Н.Л. Чтения по гражданскому праву / Н.Л. Дювернуа. – Т. 1. Введение. Учение о лице. – М. : Зерцало, 2004. – 568 с.
7. Жернаков М.В. Податкові спори: реформування механізмів вирішення : монографія / Михайло Жернаков. – Х. : Право, 2015. – 288 с.
8. Запольский С.В. О предмете финансового права / С.В. Запольский // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 25-30.
9. Клімова С. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів / С. Клімова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/3/03.pdf>



10. Ковальчук А.Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку // А.Т. Ковальчук. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 488 с.

11. Козлов Д.В. Соотношение понятий публичного и частного права в работах дореволюционных русских юристов / Д.В. Козлов // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 1 (109). – С. 67-70.

12. Крохина Ю.А. Налоговое право : учебник / Ю.А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 463 с.

13. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : навчальний посібник / Л.О. Миргородська. – К. : Центр навчальної літератури. – 2003. – 240 с.

14. Монаєнко А. Правовий зміст видатків як складової частини фінансової системи / А. Монаєнко // Право України. – 2008. – № 9. – С. 69-75.

15. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права / С.А. Муромцев. – М. : Тип-я А.И. Мамонтова и Ко. – 1879. – 240 с.

16. Нагорная Э.Н. Налоговые споры: соотношение гражданского и налогового законодательства / Э.Н. Нагорная. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юридический дом – Юристинформ, 2004. – С. 3.

17. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов / В.С. Нерсесянц. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 552 с.

18. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків / А.А. Нечай. – Чернівці, 2004. – 264 с.

19. Оніщук Ю.В. Конструкція «фінансова діяльність»: співвідношення публічного та приватного інтересу при її здійсненні / Ю.В. Оніщук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/34398/02-On%D1%96wik.pdf?sequence=1>

20. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Л.И. Петражицкий. – Т.2. – СПб : Тип-я М.Меркушева, 1910. – 656 с.

21. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – Пг : Изд-во юрид. кн. склада «Право», 1917. – 327 с.

22. Пришва Н.Ю. Правове регулювання публічних доходів / Н.Ю. Пришва // Вісник Київського національного університету. Юридичні науки. – 2005. – Вип. 63-64. – С. 71-73.

23. Сидорук Р.А. Правовой статус частных субъектов налогового права: дис...на здобуття наукового ступеня к.ю.н. / Р.А. Сидорук. – Одеса, 2016. – 225 с.

24. Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / Э.Д. Соколова ; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2006. – 112 с.

25. Соловьев В.А. Частный и публичный интересы субъектов налоговых правоотношений: дис...к.ю.н. : 12.00.14. / В.А. Соловьев. – М., 2002. – 194 с.

26. Финансовое право / под. ред. М.В. Карасевой. – М. : Юристь – 2002. – 576 с.

27. Худяков А.И. К вопросу о содержании некоторых финансово-правовых категорий / А.И. Худяков // Финансовое право. – 2010. – № 2. – С. 10-13.

28. Шевелева Н.А. Финансовое право: новый этап развития / Н.А. Шевелева. – 2002. – № 5 (244). – С. 5-12.

29. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – СПб : Изд-во бр. Башмаковых, 1910. – 176 с.

30. Шухнін А.С. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади: розмежування їх публічних інтересів / А.С. Шухнін // Держава та регіони. Серія: Право та управління. – 2012. – № 2(7). – С. 130-136.

## **ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Сучасний стан інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг в Україні є недостатнім для громадськості, тому що відсутнє застосування кращих європейських практик з надання адміністративних послуг з застосуванням інформаційних технологій, що тягне за собою ускладнення документообігу та корупційні ризики. Сьогодні наявність різноманітних і не пов'язаних між собою баз даних суб'єктів надання адміністративних послуг і відсутність доступу до них як для адміністраторів, так і для інших суб'єктів надання адміністративних послуг дуже велика. Та як наслідок суб'єкти звернень змушені самостійно збирати документи, звертаючись до декількох адміністративних органів для вирішення питань (отримання довідок та документів), а також довготривалість технологічного процесу отримання однієї адміністративної послуги, тому що законодавче закріплені терміни отримання адміністративної послуги не відповідають дійсності. Це підтверджує, що надання адміністративних послуг в Україні потребує удосконалення як на законодавчому рівні, так і практичної реалізації.

Останнім часом Україна впевнено крокує до вступу в Європейське Співтовариство. Визначення методів і механізму модернізації державної служби України відповідно до принципів роботи Європейського Союзу неможливе без створення належних умов для отримання населенням нашої країни якісних адміністративних послуг.

Дане питання останнім часом стає ще більш актуальним і не лише через розбалансованість системи регулювання процедурних елементів у взаємовідносинах між органами державної влади і органами місцевого самоврядування із громадянами, але й через відсутність чіткої і зрозумілої

ідеології таких взаємин, побудованої на засадах рівності, відкритості і верховенства права. Вирішення даної проблеми вбачається нам особливо важливим в умовах формування громадянського суспільства – саме якість адміністративних послуг і кваліфікованість їх надання є свідченням ставлення всього механізму державної влади до особи, ступеню поваги до її прав і свобод.

Одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на захист законних прав і інтересів людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство. Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [1] закріплено статус і перелік обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам для забезпечення реалізації принципу «єдиного вікна» та використання додаткових заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням інформаційних технологій. Визначені основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні:

- прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості;

- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою;

- державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо);

- державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації;

- використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами,

становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;

– досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;

– захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності».

На сучасному етапі функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні актуальність та доцільність створення оптимального організаційно-правового забезпечення надання електронних послуг населенню є очевидною. Основою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні становить ефективна модель надання електронних послуг у сучасних умовах розвитку громадянського суспільства та існуючих потреб населення, яка повинна спрямовуватися на «служіння» народу України. Необхідно застосувати такі механізми, які б забезпечували результативність управлінських рішень та розмежування повноважень та відповідальність гілок влади і місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг населенню. При цьому потребує вирішення та впорядкування питання, спрямованого на детінізацію економіки, недопущення штучного нав'язування управлінських послуг, перегляд послуг, що надаються органам виконавчої влади та місцевого самоврядування та визначення критеріїв їх ефективності.

Концепцію адміністративної реформи, запропонованої провідними вітчизняними вченими-адміністративістами: В.Б. Авер'яновим, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяком, В.М. Гаращуком, І.П. Голосніченко, Є.Ф. Демським, І.Б. Коліушко та В.П. Тимощуком, було запровадження терміна «управлінська послуга». Його зміст визначався як послуга, що надається органами виконавчої влади, яка є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян, зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін. Застосування терміна, який

позначав взаємовідносини між державними органами і громадянами, юридичними особами, характеризувався таким понятійним рядом: «управлінська послуга» – «виконавча послуга», чи «адміністративна послуга». З цього приводу В.Б. Авер'янов зазначав, що недоречність характеристики послуг як «управлінських» чи «адміністративних» спричинена владно-організаційним аспектом управлінських дій [2, с. 103]. Вчений підкреслював, що «виконавча послуга» має на меті акцентувати увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, зокрема тих, що спрямовані на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Є.Ф. Демський вважає, що адміністративна послуга – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого спрямування [3, с. 67].

В.П. Тимошук визначає одним із критеріїв класифікації рівень установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

1) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

2) адміністративні послуги з локальним регулюванням актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

3) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням [4, с. 184].

Нормативно-правове регулювання та практика надання адміністративних послуг в Україні органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в контексті Концепції адміністративної реформи, та низка проведених досліджень, що присвячені вивченню функціонування адміністративних послуг у Великобританії та Україні (О.Ю. Іващенко), адміністративним послугам, які надаються органами

внутрішніх справ (С.М. Гусаров, І.В. Дроздова, Є.О. Легеза, Д.І. Сирота), органами державної реєстрації актів цивільного стану (Л.М. Черненко), органами місцевого самоврядування (С.Л. Дембіцька, Ж.В. Завальна), органами юстиції (К.В. Химичук), в галузі митної справи (І.О. Бондаренко, Л.М. Давиденко), у дозвільній системі (В.І. Курило), у сфері земельних відносин (Д.В. Бусуйок).

Деякі вчені навіть заперечували доцільність введення в адміністративне право поняття «адміністративні послуги». До набрання чинності Законом України «Про адміністративні послуги» [5] у науці адміністративного права домінував підхід, відповідно до якого наданням адміністративних послуг вважалася лише діяльність компетентних органів, спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав та інтересів приватних осіб, а звернення за отриманням цієї послуги є правом особи, а не обов'язком. Найбільш активно цей підхід відстоювали В.В. Гордєєв, В.Б. Градов, С.О. Легеза, К.В. Ніколаєнко, В.Г. Писаренко та інші.

Теорію публічних послуг було запозичене з досвіду розвинених держав (Великобританії, США, Канади, Нідерландів, Швеції, Фінляндії та ін.), де з 80-х років ХХ століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між публічною адміністрацією та громадянами, запроваджена система оцінювання роботи органів влади, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях громадян-споживачів.

У країнах Європи одним із головних напрямів співпраці між органами місцевої влади є створення «універсамів послуг», які передбачають надання адміністративних послуг завдяки розробленим у Європі нормам функціональних груп послуг, що спрямовані на надання послуг громадянам. Для реалізації такої моделі адміністративних послуг у Європі відбувається запровадження різних видів «універсамів послуг». Це – «спільні бюро» з надання адміністративних послуг; «єдині вікна» (Service New Brunswick), які надають більше 90% адміністративних послуг місцевого рівня під одним дахом; «кіоски із самообслуговування», де особа може самостійно

отримати повну інформацію, що стосується надання тієї чи іншої послуги.

В Україні фактичним мотивом впровадження категорії «послуг» стала потреба заробляння додаткових коштів органами виконавчої влади, державними установами, організаціями та органами місцевого самоврядування. Це в повній мірі стосується і органів внутрішніх справ.

Тому, чітке визначення категорії «послуги» надало б можливість припинити цю практику і забезпечити правомірне та ефективне використання публічних функцій управління. Тоді стане можливим відмежувати господарську діяльність, яку нерідко здійснюють адміністративні органи, якщо оглянути ті ж самі переліки «платних послуг», і послуги, які надаються через реалізацію владних повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Дослідження будь-якого правового явища потребує з'ясування змісту його основних термінів. Перш ніж перейти до аналізу поняття «адміністративних послуг», необхідно зрозуміти, що являє собою «послуга» взагалі, тобто необхідно визначитися насамперед із тим, що розуміється під терміном «послуги».

Так, Великий тлумачний словник української мови дає таке визначення терміну «послуги»:

1. Це дія, вчинок, що дає користь, надає допомогу іншому.
2. Діяльність підприємств, організацій, окремих осіб, виконувана для задоволення чіїх-небудь потреб, обслуговування. Система господарсько-побутових вигод, що надаються населенню [6, с. 894].

А.П. Румянцев і Ю.О. Коваленко вважають, що будь-які послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (або від діяльності, який задовольняє певну людську потребу) [7, с. 13]. Тут є цілком виправданим запозичення категорійного апарата з приватного права, тим більше, що цей випадок – не виняток, запозиченням зі сфери приватного права є, наприклад, інститут «публічно-правового (адміністративного) договору».

В.І. Курило виділяє наступні характерні риси поняття «послуги».



По-перше, послуги надаються приватним особам взагалі, тобто йдеться про доступність, відкритість, рівність осіб, які бажають отримати послугу.

По-друге, надання послуги кінцевим наслідком передбачає задоволення потреб певного суб'єкта правовідносин.

По-третє, вчинення дій, спрямованих на задоволення інтересів суб'єктів правовідносин, не є безкоштовною діяльністю, тобто особа, яка отримала певного роду послуги, зобов'язана внести певну плату.

По-четверте, взаємовідносини між особами, які надають послуги та які їх споживають, регулюються за допомогою договору [8, с. 220].

Надання послуг передбачає наявність обов'язкових двох складових – сторін: суб'єкт, що надає послуги, і об'єкт, який їх отримує. І не просто отримує, а є замовником таких послуг. Тому, ми підтримуємо думку науковців, які вважають, що послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, і здійснюється така діяльність за ініціативою особи, на її прохання [9, с. 118].

Організація процедури надання послуг має базуватися на пріоритеті доступу громадян до визначеної послуги, а не на адміністративному органі, який її надає. Посадові особи цього органу кваліфіковано приймають заяви від імені різних установ і служб: соціальних, юридичних, податкових тощо. Прийняті заяви розглядаються негайно, якщо це можливо, або направляються до спеціалізованих установ для прийняття рішення. Якщо особа має конкретну справу, то вона, отримавши талон із номером, у порядку черги йде на прийом до одного із службовців та має можливість в одній установі вирішити одночасно всі свої запити.

Відкритість у наданні адміністративних послуг, що теж є характерною рисою для країн Європи із їхньою прозорістю щодо надання адміністративних послуг, реалізації прав громадян, відображається в наявності інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги, а також у можливості отримання консультативної допомоги від представників місцевої влади.

Окремо необхідно розглянути важливу роль державного та громадського контролю за якістю адміністративних послуг. З боку держави такий контроль полягає, більшою мірою, в узагальненому моніторингу угод про співпрацю на предмет дотримання законодавства, тоді як контроль з боку громадськості має більш неупереджений характер, пов'язаний з реалізацією положень угоди про співпрацю і процедурою відповідальності місцевих органів за порушення прав громадян.

Проводячи аналіз іноземного досвіду щодо спільного надання органами місцевої влади адміністративних послуг населенню через створення спеціальних установ – «універсамів послуг» – дає можливість визначити низку переваг такої співпраці у сфері реалізації прав громадян України:

- економія часу громадян, оскільки одночасно дає можливість вирішити в одній установі декілька запитів, при цьому уникаючи контакту із посадовими особами, які приймають рішення, а отже, в таких умовах має місце і усунення умов для прогресування корупції;

- заощадження коштів, що пов'язано із масштабом діяльності установ, оскільки більша кількість громадян користується певними послугами або, що більш масштабними є ці послуги, то нижчими є витрати, пов'язані із їх наданням;

- розширення видів послуг для населення;

- обмін знаннями та досвідом, що робить надання послуг більш ефективною справою;

- здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проектах публічно-приватного партнерства, укладати контракти з приватними юридичними особами;

- заощадження витрат держави на адміністративні функції, обладнання та персонал;

- створення єдиних стандартів у наданні адміністративних послуг для громадян, які мешкають на території місцевих громад;

- підвищення спеціалізації та покращення кваліфікації нового персоналу;

- сприяння зменшенню корупції в органах місцевого самоврядування;

– запровадження більш сучасних підходів до управління публічними послугами та ін.

Також поширеною є практика запровадження «інформаційних бюро», які надають всю необхідну інформацію громадянам по телефону про послуги (від визначення органу, який надає послугу, до вартості отриманої послуги).

Набрання чинності Законом України «Про адміністративні послуги» зумовило появу нового підходу до поняття «адміністративні послуги» та його співвідношення з поняттями «державне управління» та «державне регулювання».

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Виходячи із даного визначення під наданням адміністративних послуг можна розуміти досить широке коло видів діяльності органів державної влади.

В той же час, відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» наданням адміністративних послуг не є здійснення: державного нагляду (контролю); метрологічного контролю і нагляду; акредитації органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства; оперативно-розшукової діяльності; судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; виконання покарань; доступу до публічної інформації; застосування законодавства про захист економічної конкуренції; провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу.

Існує багато класифікацій адміністративних послуг, які виділяють деякі вчені, наприклад:

– І.Б. Коліушко виділяє такі групи адміністративних послуг за їх предметом:

1. Видача дозволів (наприклад: на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), зокрема акредитація,

атестація, сертифікація (наприклад: акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг).

2. Реєстрація з веденням реєстрів (наприклад: реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, авто- та мототранспортних засобів), зокрема легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація громадян).

3. Легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (установлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України).

4. Соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [10, с. 89].

За рівнем правового регулювання процедури їх надання розрізняють адміністративні послуги з централізованим регулюванням – закони, постанови Кабінету Міністрів України та адміністративні послуги з регулюванням органів місцевого самоврядування. За змістом процедурного результату надання адміністративної послуги – реєстрація, надання дозволу (ліцензій), сертифікація, атестація.

Окремі адміністративні послуги можуть отримувати лише громадяни – отримання паспорту або юридичні особи – отримання певного виду ліцензії. Надання адміністративних послуг існує поза державного управління та регулювання, тому цей вид діяльності органів виконавчої влади повинен відповідати наступним критеріям:

а) метою надання адміністративної послуги є реалізації приватними особами належних їм прав, свобод і законних інтересів шляхом виконання відповідного обов'язку конкретного органу публічної влади і не пов'язано із організаційно-розпорядчим або примусовим впливом на підвладних суб'єктів;

б) адміністративна послуга надається лише за ініціативою (заявою) фізичної або юридичної особи, незалежно від порядку її отримання органом влади (відносини державного регулювання починаються з ініціативи владного суб'єкта);

в) адміністративна послуга є результатом виконання обов'язків органом публічної влади, яким приватні особи мають право розпоряджатися (має можливість відмовитися від отримання адміністративної послуги без застосування до особи примусових заходів).

Так, у Законі України «Про адміністративні послуги» не зазначено, що саме є кінцевим результатом надання адміністративних послуг – документи, рішення, консультації тощо. Тут сама послуга визначається результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг.

Концепція Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, закріплює, що надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні [11].

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Мета створення Центрів надання адміністративних послуг полягає у створенні зручних та доступних умов для отримання максимуму необхідних громадянам та суб'єктам господарювання адміністративних послуг при особистому зверненні за такими послугами. Завданнями таких центрів є:

- 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;
- 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Найбільш успішним прикладом реалізації надання електронних послуг на державному рівні є запровадження електронної звітності Державної фіскальної служби України. Так, за інформацією офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України, більше 90% платників ПДВ та майже 80% платників ЄСВ звітують в електронній формі, що свідчить про популярність цього проекту. Наприклад, у Великобританії значний акцент зроблено на спрощенні порядку подання податкової документації (бланків, інструкцій, рекомендацій), а також на створенні максимально зручного для платника податків процесу спілкування з податковими органами при отриманні послуги. Це виражається в можливості заповнення подання заяви на послугу в електронному вигляді і в режимі реального часу (on-line), виконанні податкового обов'язку (сплата податків і зборів) через Інтернет, отриманні індивідуальної консультації в єдиній національній телефонній службі або через Інтернет у режимі on-line з наданням платником податків усіх необхідних даних (суми доходів, особистих даних тощо).

Лінія, по якій відбувається консультація, захищена паролем, що гарантує конфіденційність інформації. Для цього необхідно лише зайти на офіційний сайт Управління державними доходами і митницями (HM Revenue and Customs) та вибрати відповідне посилання.

Надання адміністративних послуг у Польщі здійснюється засобом створення централізованої системи Відділів обслуговування мешканців (WOM, англ. – Resident Service Departments), які спочатку було створено у Варшаві, але досвід їх функціонування набув поступового поширення на всій території країни. Зазначені відділи створено в якості установ, де кожен мешканець має можливість легко вирішити свої справи в офіційній сфері, зокрема, питання обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії, сплати податків тощо.

Відділи WOM пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше споживачам потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то із створенням відділів адміністративні процедури було значно спрощено. Також в якості основного принципу діяльності відділів було запроваджено відокремлення прийняття звернення від тих посадовців, хто розглядає справу і виносить рішення, що дає змогу виключити особисту зацікавленість у наданні послуги та корупційну складову.

Однак в Україні існуюча практика надання адміністративних послуг має низку суттєвих недоліків: перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів; необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів послуг; встановлення незручного графіка прийому громадян; неналежне законодавче врегулювання процедурних питань надання послуг тощо.

Наприклад, сьогодні у м. Одеса по акту прийому-передачі Центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) передав приблизно 7000 оригіналів правозастосовних документів (а саме: стосовно земельних ділянок, нерухомості та інше) у юридичний департамент Одеської міської Ради тому, що згідно діючому законодавству України органи реєстрації юстиції передають органам реєстрації територіальної громади усі оригінали правозастосовних документів, а функції регістратора виконує юридичний департамент Одеської міської ради, у зв'язку з відсутністю фінансового забезпечення ЦНАП.

Нормативно-правові акти, що мають у майбутньому регулювати всі питання, які стосуються надання електронних послуг, повинні містити максимально спрощені процедури їх надання. Громадянин, який забажає отримати електронну послугу, повинен отримати її в найкоротші строки, використовуючи оптимальний пакет документів. Проблематичним є питання відсутності єдиної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері електронних послуг. Єдиним можливим інструментом спрощення бюрократичних процедур при наданні адміністративних послуг як у звичайній (паперовій), так і в електронній формі, є мінімалізація вимог до необхідного

пакета документів від замовника. Фактично, єдиною вимогою повинно бути встановлення особи замовника, а всю іншу інформацію, необхідну для прийняття рішення, орган влади може отримати з інформаційних систем інших органів влади.

Питанням, яке потребує вирішення, є проблема зберігання та архівування електронних справ, інших документів, які надійшли від замовника електронної послуги. Вирішення цієї проблеми потребує необхідного фінансування, створення відповідних інформаційно-телекомукаційних технологій, підготовки працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, які здатні надавати послуги в електронному вигляді та працювати з відповідними інформаційними технологіями.

Нажаль, сьогодні Закон України «Про адміністративні послуги» не містить чіткого переліку прав та обов'язків учасників правовідносин із надання адміністративних послуг, тобто відсутня адміністративна процедура надання адміністративних послуг, а також єдиних стандартів та протоколів взаємодії суб'єктів єдиної системи електронного документообігу та невідповідність їх міжнародним стандартам, недостатність фінансових та матеріально-технічних ресурсів для забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг привели до того, що зараз відсутнє надання повного переліку адміністративних послуг, гарантованого розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [12].

Слід зазначити, що метою надання адміністративної послуги є забезпечення реалізації громадянам належних їм прав свобод і законних інтересів, шляхом виконання відповідного обов'язку конкретного органу публічної влади і не пов'язано із організаційно-розпорядчим, регулюючим або примусовим впливом на підвладних суб'єктів. За таких обставин адміністративна послуга надається за відсутності у особи законодавчо встановленого обов'язку звернення на отримання цієї послуги, у разі невиконання якого до особи будуть застосовані будь-які заходи впливу, в тому числі адміністративної або кримінальної відповідальності. Наявність



будь-яких заходів впливу у даному випадку буде свідченням зацікавленості держави у конкретній моделі поведінки особи, тобто наявності публічного інтересу.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси: постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ. Статус постійно діючого робочого органу передбачає його формування із числа працівників (посадових або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг, в тому числі залучення до складу такого органу працівників (посадових або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг, принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради, районної державної адміністрації передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом та власним персоналом (насамперед адміністраторами).

Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП. Необхідно зазначити, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», ЦНАП не належить до суб'єктів надання адміністративних послуг.

Відповідно до п. 1 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг, метою створення ЦНАП є забезпечення надання адміністративних послуг [13].

Завданнями таких центрів є:

1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

У п. 5 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг зазначено, що діяльність ЦНАП направлена на забезпечення надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. Суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі звертається до

адміністратора – посадової особи місцевої держадміністрації, місцевої ради, яка організовує надання адміністративних послуг.

Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським або селищним головою. Кількість адміністраторів, які працюють у центрі, визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про утворення центру. Адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру. Основними завданнями адміністратора є:

1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації і консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг;

2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, здійснення їх реєстрації та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання з дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних»;

3) видача або забезпечення надсилання через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання;

5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг строку розгляду справ та прийняття рішень;

6) надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом.

Адміністратор має право:

– безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням таких послуг, в установленому законом порядку;

- інформувати керівника центру та суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення строку розгляду заяв про надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів до усунення виявлених порушень;

- посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги;

- порушувати клопотання перед керівником центру щодо вжиття заходів з метою забезпечення ефективної роботи центру.

У разі утворення центру як структурного підрозділу місцевої держадміністрації або виконавчого органу місцевої ради керівник центру призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським або селищним головою.

За час дії Закону України «Про адміністративні послуги» державою було зроблено певні кроки для розвитку ЦНАП. Офіційно створено понад 600 таких центрів, але реально дієвих і корисних для громадян зараз є мабуть два-три десятки, згідно з даними опитування, загальна оцінка роботи міських органів у сфері надання адміністративних послуг протягом останніх 1,5 років покращилися. Якщо у 2015 році позитивно роботу таких органів оцінювали 70% респондентів, а негативно – 12%, то у 2016 році частка тих, хто вважає роботу таких установ ефективною, зросла до 79%, а тих, хто оцінює її як погану, навпаки, зменшилася до 7%.

Насамперед слід зазначити, що у переважній більшості ЦНАП ще неможливо отримати популярні адміністративні послуги: паспорти, реєстрацію місця проживання, реєстрацію бізнесу, реєстрацію нерухомості, реєстрацію земельних ділянок, послуги щодо будівництва, соціальні адміністративні послуги. Яскравим прикладом може стати оформлення закордонного паспорту.

Так, Державна міграційна служба додатково вимагає від громадян, які отримують закордонні паспорти, окремої оплати бланка паспорта, повторної оплати «послуг з оформлення». Аналогічна ситуація із біометричними паспортами. Видача

такого документу є однією з умов для надання безвізового режиму громадянам України при поїздках до країн Європейського Союзу. Причина проста – ЦНАП утворюють міські ради та районні державні адміністрації, а всі популярні послуги надають територіальні підрозділи органів виконавчої влади: Державної реєстраційної служби України, Державної міграційної служби, Державного земельного агентства тощо.

Департамент державної реєстрації в межах повноважень забезпечує виконання завдань, покладених на Міністерство, щодо формування та реалізації державної політики з питань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами.

Причинами відмінностей у кількості надання та у формулюванні назв адміністративних послуг органами державної влади і місцевого самоврядування є:

- 1) відсутність роз'яснень щодо визначення вичерпного переліку адміністративних послуг та їх результатів;
- 2) відсутність визначення повної та неповної адміністративної послуги;
- 3) недостатня кваліфікація посадових осіб у сфері стандартизації адміністративних послуг;
- 4) несистематизована й суперечлива нормативно-правова база на національному та місцевому рівнях;
- 5) відсутність систематизованої та злагодженої діяльності органів державної влади й лобіювання вузьковідомчих інтересів.

Потребує вирішення й проблема щодо доступу суб'єктів звернення до адміністративних послуг із використанням ІТ-технологій. Міжнародний досвід показує, що технології електронного урядування сприяють – покращенню ефективності та якості адміністративних послуг, зниженню корупції, зменшенню адміністративного тягаря для громадян і бізнесу, а також посиленню демократії та конкурентоспроможності. Наприклад, в Канаді порахували, що вартість

надання послуги при фізичному відвідуванні людиною офісу становить у середньому 28 доларів, а надання послуги через Інтернет коштує лише 15 центів. Відсутність необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази, зокрема щодо надання адміністративних послуг в електронній формі, а також єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб'єктів електронного урядування, невідповідність їх міжнародним стандартам, відсутність або неналежне функціонування єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу унеможливають створення єдиного реєстру адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Існуючий Єдиний веб-портал адміністративних послуг залишиться незатребуваним, оскільки в ньому будуть відсутні найбільш популярні та затребувані адміністративні послуги.

До інших проблем, які впливають на діяльність ЦНАП, слід віднести такі:

1) чимало ЦНАП не мають затверджених документів, що регулюють їхню діяльність;

2) частина центрів не дотримуються вимог Закону України «Про адміністративні послуги» в частині режиму роботи ЦНАП;

3) низка міських рад допускає паралельний прийом документів поза ЦНАП;

4) наявність черг та недостатність консультувань з питань надання адміністративних послуг;

5) іноді в центрах від суб'єктів звернення вимагають додаткові, не передбачені законодавством документи для надання адміністративної послуги та пропонують самостійно погоджувати документи в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування;

6) низький рівень поінформованості населення з питань надання адміністративних послуг;

7) не налагоджено процес підвищення компетентності адміністраторів ЦНАП, методичного та методологічного забезпечення діяльності ЦНАП.

Тому сьогодні вкрай необхідно внести відповідні зміни до нормативно-правових актів, що регулюють питання надання

адміністративних послуг у відповідних сферах, з метою організації надання адміністративних послуг через центри їх надання, а також прийняти ті нормативно-правові акти, які дають змогу удосконалити та уніфікувати процедуру надання адміністративних послуг.

Адміністративна послуга надається лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичної або юридичної особи, незалежно від форми самої заяви (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. На відміну від цього, відносини державного управління, державного регулювання, застосування адміністративного примусу, контролю починаються з ініціативи владного суб'єкта. Адміністративна послуга є результатом виконання обов'язків органом публічної влади, яким приватні особи мають право розпоряджатися на власний розсуд (окрім вчинення ними неправомірних дій).

Крім того, приватна особа повинна мати можливість у будь-який момент відмовитися від отримання адміністративної послуги без застосування до неї примусових заходів. Правові акти державного управління і державного регулювання, як правило, покладають на особу певні обов'язки, а навіть якщо вони передбачають надання прав особі, відмова від них передбачає дотримання особою певної процедури. Удосконалення системи надання адміністративних послуг можливе за умови правового закріплення концептуальних засад її функціонування і розвитку, подолання адміністративних бар'єрів, високої культури взаємовідносин влади і громадян.

Удосконалення реалізації надання адміністративних послуг слід вважати ідентифікацію, оцінку потенціалу і використання резервів людського чинника у формуванні умов результативної, ефективної, соціально і економічно виправданої співпраці сторін в процесах і процедурах надання владою послуг населенню. Необхідно забезпечити належне інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг при створенні єдиної інформаційної системи, що містить реєстр адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Забезпечити розширення функцій та

повноважень адміністраторів ЦНАП для здійснення останніми всієї процедури надання адміністративних послуг – від прийому документів до видачі витягу на підтвердження отримання адміністративної послуги. Посилення персональної відповідальності посадових осіб центрів надання адміністративних послуг за неналежне виконання своїх обов'язків згідно законодавства України.

Удосконалити та внести відповідні зміни до нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг (доцільно сформулювати належну правову модель надання адміністративних послуг), тому що на практиці в центрах надання адміністративних послуг від суб'єктів звернення вимагають додаткові, не передбачені законодавством документи .

Децентралізація органів місцевого самоврядування не може відбутися без можливості реального моніторингу і контролю дій суб'єктами надання адміністративних послуг (можливість кожного громадянина впливати на якість адміністративних послуг). Необхідно впорядкування переліку адміністративних послуг та плати за їх надання, встановлення дисциплінарної та адміністративної відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг.

### **Список використаних джерел:**

1. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України від 23.03.2007 р. – № 12. – Ст. 102.

2. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов // Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 447 с.

3. Демський Є.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

4. Тимошук В.П. Щодо децентралізації адміністративних послуг / В.П. Тимошук // Актуальні проблеми адміністративного права України : зб. наук. матер. круглого столу (15 травня 2014 р. м. Київ) // за заг. ред. д.ю.н., проф. О.Ф. Андрійко – К., 2014. – С. 184-185.

5. Про надання адміністративних послуг : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної ради України від 09.08.2013 р. – № 32 – Ст. 409.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.

7. Румянцев А.П. Міжнародна торгівля послугами : навч. посіб. / Ю.О. Коваленко, А.П. Румянцев. – К. : Центр навч. літ., 2003. – С. 13.

8. Курило В.І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма : монографія / Курило В.І. ; заг. ред. В.К. Шкарупи. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2007. – 312 с.

9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

10. Коліушко І.Б. Адміністративна процедура та адміністративні послуги зарубіжний досвід і пропозиції для України : навч. посіб. / І.Б. Коліушко. – К., 2003. – 469 с.

11. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р. // Урядовий Кур'єр від 14.09.2013 р. – № 167.

12. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>

13. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-n>

14. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010р. № 2297-VI // Відомості Верховної ради України від 27.08.2010р. – № 34 – Ст. 1188.



## **ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

За часів побудови України як демократичної, соціальної, правової держави визначальним інструментом організуючого впливу на суспільні відносини виступає державне управління. Враховуючи зазначене постійно розробляються та впроваджуються в життя заходи щодо вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою забезпечення її відповідності об'єктивним закономірностям розвитку та становлення суспільства.

Проблеми вдосконалення державного управління об'єктивно існували та існують в багатьох державах і мають різні шляхи вирішення. Проте, в будь-якому випадку вдосконалення управління в демократичних країнах має на меті створення соціально ефективного державного апарату, наближеного до потреб і запитів людей і побудованого на наукових принципах.

Поліпшення ефективності організації та діяльності системи органів виконавчої влади має важливе практичне значення, оскільки фактично йдеться про удосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян, підвищення рівня суспільного добробуту.

З проголошенням незалежності Україна одержала у спадщину від колишньої радянської системи адміністративний апарат, неспроможний у нових умовах забезпечувати повноцінне становлення, функціонування та подальший розвиток держави.

Тому проблема реформування системи державного управління, комплектування її висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний

розвиток, набула для нашої держави на початку 90-х років першочергового значення.

Особливість і складність ситуації в Україні на той час полягала у тому, що процес реформування державного управління відбувався паралельно з формуванням і становленням системи органів виконавчої влади. За відсутності конституційно закріплених концептуальних підходів до питань діяльності державної влади створити ефективну систему державного управління в Україні було дуже проблематично.

З прийняттям нової Конституції України виникли можливості для формування дієздатного уряду, побудови єдиної ефективної вертикалі виконавчої влади, закладення основ розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади. Разом з тим, система державного управління й надалі залишалася в цілому неефективною, оскільки поєднувала державні інститути радянської доби та нові інститути влади, сформовані у період незалежності держави. Це призвело до внутрішньої суперечливості, незавершеності, громіздкості системи державного управління. У результаті система державного управління почала стримувати проведення соціально-економічних і політичних перетворень [16].

Практика діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у нашій державі засвідчила, що ці структури потребують подальшого реформування. Залишилася надмірною кількість міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, не забезпечувалася їх чітка взаємодія, простежувалося дублювання функцій окремих міністерств та відомств.

Тому реформування сфери державного управління виявилось об'єктивною необхідністю, мета якої – примусити державний апарат працювати на благо та інтереси людей.

Указом Президента України від 7 липня 1997 року № 620 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» була створена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, якою було розроблено і схвалено Концепцію адміністративної реформи. На її основі глава держави видав Указ від 20 листопада

1998 року № 1284 «Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи», який визначив її пріоритетні напрямки.

Державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні вперше на пострадянському просторі виробила і схвалила Концепцію адміністративної реформи, яка містила системний підхід до реформування державного управління в Україні. Згідно з Указом Президента України № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року, її було покладено в основу реформування державного управління [16].

Дослідники відзначали такі позитивні сторони Концепції адміністративної реформи в Україні, як досить високий рівень логічності, чіткості і формальної визначеності положень, що повинно було забезпечувати їх значну імплементаційну придатність, тобто придатність до безпосереднього запровадження в нормативно-правових актах [7, с. 154].

З часу розробки Концепції адміністративної реформи минуло багато років, що дозволяє не лише провести її аналіз, але й підбити певні підсумки реалізації положень цього документу, щоправда, при цьому слід робити обережні висновки, оскільки і сама Концепція передбачала, що адміністративна реформа розрахована на відносно тривалий період її реалізації.

Адміністративну реформу планувалося провести у три етапи. Зокрема, передбачалося, що у ході підготовчого етапу реформи мають бути розроблені та офіційно схвалені – Концепція адміністративної реформи в Україні та Програма здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі повинні бути розв'язані першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління. Для другого етапу характерне запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління. На третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління. Для всіх етапів реформи передбачалося вжиття заходів щодо її законодавчого, кадрового, наукового та

інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління [103].

Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала системне реформування державного управління: системи органів виконавчої влади, у тому числі центрального рівня, державної служби, а також реформування територіального устрою та системи місцевого самоврядування.

Найбільші зрушення відбулися у першому аспекті, тобто протягом цих років вживалася низка заходів щодо реформування системи органів виконавчої влади. Але запроваджені ідеї та положення Концепції адміністративної реформи в Україні стосувалися, перш за все, верхніх ланок системи органів виконавчої влади [2, с. 42].

Стратегічною метою реформування було забезпечення максимально повного і точного втілення в життя конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади держави. Кабінет Міністрів України повинен був стати центром державного управління, ефективність роботи якого ґрунтувалася б на підтримці Верховної Ради України та Президента України.

Таким чином, з часу проголошення незалежності України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади пройшли складний шлях формування, реорганізації та ліквідації.

13 березня 1999 року Указом Президента України № 250 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» було перейменовано декілька органів, однак, без особливих змін у їх статусі. Так, Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України було перейменоване у Головне управління державної служби України.

Була затверджена нова схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, відповідно до якої діяльність багатьох з них повинна була спрямовуватися і координуватися Кабінетом Міністрів України через інші центральні органи виконавчої влади (а не через окремих членів Уряду як це передбачалося Концепцією адміністративної реформи). Таким чином система управління ускладнювалася, а критерії такого підпорядкування були незрозумілими.

На той час найважливішим кроком у реалізації адміністративної реформи стало прийняття Указів Президента України від 15 грудня 1999 року: передусім, це Указ Президента № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України № 1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» та Указ Президента № 1574 «Про склад Кабінету Міністрів України».

У результаті було класифіковано та нормативно визначено різні види центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні комітети та органи виконавчої влади центрального рівня зі спеціальним статусом), і при цьому було визначено, що міністерство є вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади. Також було впорядковано статус більшості центральних органів виконавчої влади, а загальна їх кількість була значно зменшена – з майже 90 до 46.

Крім того, Указом Президента України, яким було передбачено можливість утворення “урядових органів державного управління”, ліквідовувалася посада Міністра Кабінету Міністрів України, а апарат Кабінету Міністрів мав бути реорганізований у Секретаріат на чолі з Урядовим Секретарем.

Звичайно, це значно спрощувало систему управління, оскільки багато питань, які виносилися на розгляд Кабінету Міністрів України, уже попередньо розглядалися в комітетах і по них були вироблені позиції різних міністерств. Проте, ці зміни, як і інші численні структурні зміни, глибоко не відобразили змістовні процеси діяльності системи органів виконавчої влади і не спричинили очікуваного ефекту від реформування.

Не зважаючи на численні створення, реорганізації та ліквідації, структура центральних органів виконавчої влади ще не відповідала реальним потребам ефективного державного управління.

Досить важливим було розмежування функцій між міністерствами, як основними розробниками політики, та урядовими органами державного управління, як суто виконавчими структурами. Були зроблені певні кроки у

забезпеченні гласності та відкритості діяльності виконавчої влади.

Одним із найбільш радикальних кроків реформи сектору державного управління на той час можна вважати введення посад державних секретарів згідно з Указом Президента № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року. Посади членів Кабінету Міністрів України визнавалися політичними, а не державними службовцями, а адміністративне керівництво покладалося на державних секретарів міністерств. Більшість повноважень щодо керівництва міністерством було передано державним секретарям, що призвело до певного дисбалансу влади. Тому згідно з Указом Президента України від 15 січня 2002 року № 22 «Про внесення змін до деяких указів Президента України» частина повноважень була знову повернена міністрам.

На жаль, 26 травня 2003 року Президентом України було прийнято Указ № 434 «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади», згідно з яким посади державних секретарів скасовувалися. На сьогоднішній день можна впевнено стверджувати, що це рішення було кроком назад в адміністративній реформі, хоча існування інституту державних секретарів мало й певні недоліки.

Характеризуючи стан реалізації реформи сфери державного управління на той період часу О. Дьомін вказував на наявність певного «самоблокування» адміністративної реформи через відсутність достатніх знань і фахівців, широкої громадської підтримки реформування. Він справедливо зазначав, що головною ознакою реформування була відірваність від громадських інституцій і широкого загалу. Хід реформи засвідчував, що вона нібито призначена лише для влади і бюрократії, хоча декларувалося зовсім інше – покращення управління для надання якісних послуг громадянину, який має перетворитися із об'єкта в реального суб'єкта управління. В результаті реформа на загалі сприймається із знаком мінус. Брак прозорості щодо запроваджуваних змін викликає

зворотню негативну, навіть роздратовану реакцію на проведення чергової реформи для реформи [20, с. 10].

Слід також зазначити, що Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала за необхідне фінансово-економічне забезпечення адміністративної реформи: «З метою реалізації реформи у Державному бюджеті України щорічно окремим рядком виділяються кошти на реалізацію програми адміністративної реформи» [16]. Проте, реальний стан справ не відповідав положенням Концепції, оскільки на супроводження адміністративної реформи тривалий час не передбачалося цільових коштів з Державного бюджету.

Критично оцінила здобутки адміністративної реформи Верховна Рада України. У прийнятій Постанові «Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади» від 2 листопада 2000 року зазначалося, що стан реалізації адміністративної реформи не відповідає вимогам, що містяться у Концепції адміністративної реформи в Україні.

Досить повільне та непослідовне практичне здійснення цілей адміністративної реформи зумовлене було й тим, що в Концепції адміністративної реформи чітко не визначалися строки проведення адміністративної реформи в цілому. Вказувалося лише, що вона розрахована на тривалий час, що зумовлює її поділ на певні етапи.

Характеризуючи наступний етап реформування сфери державного управління у період з 2006 по 2009 рр., слід відзначити наступні важливі кроки: прийняття за основу проекту Концепції реформування публічної адміністрації на засіданні Національної Ради з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові, прийняття першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийняття двох редакцій Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у 2006 та 2008 році, схвалення Розпорядженням Кабінету Міністрів України робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації, активна діяльність Міністерства регіональної політики та будівництва щодо підготовки адміністративно-територіальної реформи, доручення Розпорядженням Кабінету

Міністрів України Міністерству юстиції України розробки законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Окремий, важливий етап проведення адміністративної реформи відбувся у 2010 році, який позначився внесенням суттєвих змін до законодавства щодо організації системи органів виконавчої влади. Передусім потрібно відзначити той факт, що 1 жовтня 2010 року було оголошено рішення Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 від 8 грудня 2004 р. [14], що спричинило низку суттєвих подальших змін у законодавстві. Так, 7 жовтня 2010 р. з урахуванням внесення змін на підставі згаданого Рішення Конституційного Суду України, було прийнято Закон «Про Кабінет Міністрів України». Згодом, 9 грудня 2010 р., видано Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [18] та Указ Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 р., відповідно до яких стара система центральних органів виконавчої влади, що складалася з міністерств, державних комітетів і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, припинила своє існування. На зміну державним комітетам прийшли служби, агентства та інспекції, а кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом було скорочено з двадцяти дев'яти до трьох. Крім того, цим Указом було змінено застарілий «галузевий» принцип класифікації органів виконавчої влади на функціональний, що більше відповідало світовим тенденціям і сучасним реаліям.

Варто відзначити низку позитивних змін, внесених у систему виконавчої влади 9 грудня 2010 року. По-перше, саме скорочення кількості міністерств з двадцяти до шістнадцяти було абсолютно виправданим кроком. У комплексі з рішенням про поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів Україна отримала достатньо оптимізований Уряд. По-друге, незначним, але позитивом можна назвати більш чітке окреслення секторів державної політики. Абсолютна більшість



інших центральних органів виконавчої влади, відмінних від міністерств «спрямовуються та координуються через певного міністра». Таким чином дещо обмежувалися можливості більш ніж півсотні інших центральних органів виконавчої влади здійснювати власну політику. Наступний позитивний момент стосувався спроби поділити всі інші центральні органи виконавчої влади на три типи: служби, агентства, інспекції. У комплексі з натяком в Указі №1085 на розмежування функцій з вироблення політики та адміністрування (між міністерствами та іншими органами виконавчої влади центрального рівня) в такий спосіб передбачалась можливість подолати інституційні конфлікти інтересів, які існували серед різних органів виконавчої влади. Адже більшість з органів одночасно і розробляли, формували політику і надавали адміністративні послуги, і контролювали дотримання власних правил. З тексту Указу можна зробити припущення, що його автори закладали потребу виділення в діяльності кожного органу виконавчої влади центрального рівня домінуючої функції (призначення). Тобто агентства повинні здійснювати управління об'єктами державної власності, інспекції – здійснювати державний нагляд (контроль), служби – надавати адміністративні послуги. Слід зазначити, що у 1999 році тогочасний глава держави вже передбачав створення трьох типів урядових органів (департаменти, служби, інспекції), проте на практиці досягти розмежування функцій не вдалося. Причиною цього була нечіткість регулювання та брак інституційного забезпечення у проведенні адміністративної реформи, тобто суб'єкта, який би забезпечив її послідовну реалізацію. Період з 2011 по 2013 рр. був визначальним, щодо прийняття довгоочікуваного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [20], який уперше за історію української незалежності на рівні закону визначив види центральних органів виконавчої влади, їх систему та компетенцію. Так само 2011 року було прийнято важливий Закон України «Про доступ до публічної інформації» [15], який визначив, що органи державної влади є «розпорядниками публічної інформації» і вимоги щодо надання інформації громадянам та юридичним особам такими суб'єктами. Відтак суттєвий крок було зроблено в напрямку

підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади. Цим же Законом встановлено заборону у відмові для розпорядників публічної інформації відмовляти в наданні таких відомостей. Цього ж року розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні» [19], якою було визначено принципи функціонування системи електронного урядування та її складових і встановлено порядок взаємодії органів публічної влади з громадянами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій для належного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Згодом, на підтвердження існування «сервісної» складової державної політики, 2012 року було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги» [11], який уперше на законодавчому рівні визначив поняття таких послуг, установив чіткий порядок їх надання та відповідальність органів державної влади за неналежне надання таких послуг. 2014 р. – початок нового етапу адміністративної реформи, пов'язаний зі внесенням змін до Конституції України шляхом прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [12] і приведенням відповідно до Основного Закону держави всієї нормативно-правової бази, насамперед тих законів і підзаконних актів, що стосуються організації системи органів виконавчої влади, – Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [17], внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [13], внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» тощо. З метою оптимізації центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України 10 вересня 2014 р. була прийнята постанова «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», якою було реорганізовано та ліквідовано достатньо велику кількість органів виконавчої влади центрального рівня, а також затверджено схему спрямування і координації діяльності зазначених органів урядом через відповідних членів Кабінету Міністрів.

Важливою проблемою в ході наукового забезпечення реалізації реформи сфери державного управління, є вироблення і становлення її сучасних принципів.

У термінологічному словнику Концепції адміністративної реформи в Україні визначається, що принципи – це головні засади проведення реформи, засновані на відповідній ідеології та політиці адміністративної реформи, в них розкривається головне призначення та сутність даної реформи. Концепцією було запроваджено принципові засади функціонування виконавчої влади: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої та судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України; здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами; принципи ефективності, відкритості та добросовісності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади [16]. Поряд з цим, Концепція не містить переліку принципів самого процесу реформування, а відразу визначає принципові засади функціонування виконавчої влади.

Слід зазначити, що поряд з запропонованими принципами здійснення реформи, обов'язково необхідно дотримуватися і інших вироблених наукою управління принципів [22, с. 124], до яких можна віднести:

1) реалізм – політичний, фінансовий, організаційний, що означає не тільки точну характеристику ситуації, але й не менш точний прогноз наслідків реформування;

2) науковість, як принцип, що полягає в обґрунтуванні розробками, висновками, прогнозами заходів щодо підготовки і проведення адміністративної реформи;

3) законність – здійснення реформи легітимно, на базі і в межах чинного законодавства; при цьому ми повинні виходити з того, що законність – це насамперед наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості, а потім їх дотримання всіма суб'єктами права [6, с. 157], неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями;

4) практичність, що передбачає системний пошук оптимальних варіантів вирішення проблем реалізації заходів реформи, вибір оптимальних форм організації систем управління, управлінської праці та ін.;

5) демократизм, який полягає в широкому обговоренні питань, залучення до проведення реформ громадськості [22, с. 124].

Розглядаючи в загальному вигляді питання принципів проведення реформи сфери державного управління, не можна не звернути уваги на певний комплекс гарантій забезпечення її реалізації, до яких можна віднести політичні, економічні, організаційні, правові та інші.

З точки зору створення політичних гарантій потрібно закінчити формальне реформування політичного блоку, тобто того блоку, який контролює власне адміністративний апарат. До того ж слід наголосити, що одним з пріоритетних напрямків вирішення проблеми створення системи політичних гарантій проведення реформи та дотримання її принципів має стати залучення до процесів реформування широких верств суспільства за рахунок проведення публічних дебатів, широкого обговорення. Якщо державне управління в кінцевому рахунку існує для задоволення інтересів громадян, саме громадяни і повинні визначати чи відповідає їх потребам діяльність апарату держави, які пріоритети його реформування. Не зважаючи на наявність нормативних актів щодо проведення реформи сектору державного управління в Україні та здійснення окремих кроків по реалізації їх положень, аналіз вказаних актів в засобах масової інформації майже не проводився, проблема не викликає достатньої зацікавленості в суспільстві. Складається ситуація, коли влада і суспільство

виступають як замкнені і непрозорі сфери, комунікація між якими обмежена, влада не інформує належним чином суспільство про свої плани, а суспільство займає пасивну, очікувальну позицію. Такий стан речей є наслідком суттєвих дефектів каналів зворотного зв'язку управління [5, с. 7–75]. У ході здійснення реформи державного управління не використовується потенціал громадянського суспільства. Важливим кроком до забезпечення прозорості управління і відповідальності влади має стати розробка методики і запровадження практики громадської експертизи й аналізу кожного виробленого владою нормативного документа. Адже тільки традиція чіткого контролю за владою з боку громадян може врівноважувати силу держави за рахунок забезпечування відповідних засобів стримування та контролю [8, с. 174].

Обмеження доступу пересічних громадян до інформації про процеси реформ, що відбуваються в системі державного управління, призводить до втрати авторитету цих органів. Соціологічні опитування показують низький рівень довіри громадян до органів державної влади і управління. Тому доцільно максимально залучати представників громадськості до процесів реформування державного управління, більше уваги приділяти висвітленню цих процесів за допомогою засобів масової інформації з метою залучення громадян до участі в реформуванні.

Розглядаючи комплекс економічних гарантій, необхідно враховувати, що фінансово-економічна ситуація в Україні є складною, недостатньо прогнозованою. Для України надзвичайно актуальним до теперішнього часу залишається питання обрання концепції економічних перетворень, яка, в свою чергу, дозволить провадити узгоджену політику перетворень, в тому числі в системі державного управління. Держава, у особі відповідних органів, залежно від політичних пріоритетів, буде управлінські відносини на засадах тієї чи іншої концепції, регулює відповідними правовими засобами напрямки соціально-економічного розвитку. Таким чином, залежно від концепції державного впливу на розвиток економіки органи державного управління повинні чітко визначитися з тим, які методи і механізми їх реалізації

використовувати [21]. Процес становлення в Україні ефективної системи державного управління має відбуватися виходячи з обраної концепції управління економікою.

В умовах нинішнього динамізму економічних процесів органи державного управління мають приймати рішення досить оперативно, враховуючи різноманітні прогнози, оскільки управлінські рішення, прийняті несвоєчасно, можуть стати не лише непотрібними, а навіть шкідливими в разі невідповідності їх умовам, що об'єктивно склалися. Безумовно, такий стан речей не є нормою і в ході адміністративної реформи заплановано заходи, спрямовані на подолання цих негативних моментів. Реалізація цих заходів вимагатиме від держави змін не лише в системі органів виконавчої влади, але й перегляду діючої економічної політики. Будь-які реформи, зокрема управлінські, якщо вони спрямовані на досягнення реальних перетворень, а не на їх імітацію, потребують значних фінансових витрат. Лише розвинутий реальний сектор економіки дозволить мобілізувати ці вкрай необхідні ресурси грошових коштів, які можна буде спрямувати на вирішення зазначеного кола питань. Адже фінансова нестабільність у державі зумовлена не лише бюджетними проблемами. На сьогодні успіху в конкурентній боротьбі на світовому ринку можуть досягти лише ті країни, які роблять ставку не просто на ринок, а на постійне оновлення виробничого потенціалу на базі досягнень науково-технічного прогресу [21].

Варто зауважити, що необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалася. І така система в Україні має бути створена лише шляхом реальної реалізації заходів адміністративної реформи. Як було зазначено в самій Концепції, та система державного управління, що існує зараз, залишається в цілому неефективною, вона поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові, що сформувалися в період незалежності України. І, на жаль, ця характеристика не втратила своєї актуальності і через багато років після прийняття цього документа.

Пропозицій щодо напрямків цієї реформи більш ніж достатньо. Більшість з них зводиться до того, щоб

збалансувати склад і співвідношення державних органів виконавчої влади, хоча напрямки адміністративної реформи не обмежуються лише структурно-кадровими питаннями. Безумовним залишається те, що за своєю суттю названа реформа означає наближення апарату виконавчої влади до потреб суспільства й кожної окремої людини і створення такої системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою [4, с. 8].

На сьогоднішній день можна з сумом констатувати, що поглиблюється розрив між соціальними очікуваннями від створення нових органів і невиправдано низькою віддачею від їх діяльності [3, 226]. Реформа спрямована також на подолання такого негативного явища, як корупція в органах державного управління. Слід відзначити з позитивної точки зору певні кроки влади спрямовані на попередження та боротьбу з корупцією. За останній час було прийнято низку важливих законодавчих актів, а саме, Закони України: «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» та ін. Вже функціонують на сьогоднішній день новостворені Національне антикорупційне бюро (виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб), Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на стадії формування перебуває Національне агентство з питань запобігання корупції (впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців), найближчим часом заплановано введення в дію нової системи фінансового контролю активів і доходів публічних службовців. Всі ці заходи повинні активізувати реалізацію антикорупційної реформи в сфері державного управління, що в свою чергу повинно призвести до суттєвого зменшення рівня корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу від корупційної діяльності.

Це може бути досягнуто завдяки належній реалізації нової антикорупційної стратегії та успішному провадженню нових

антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя.

Невід’ємним елементом механізму удосконалення діяльності органів виконавчої влади є нова якість інституту державної служби в Україні. З 1 травня 2016 р. почав діяти новий Закон України «Про державну службу», яким запроваджується ряд принципових змін у цій сфері (запровадження посад державних секретарів, призначення осіб на нові вакансії через відкриті конкурси та інші), це повинно позитивно вплинути на усі структурно-організаційні зміни у виконавчій владі.

Однією з головних принципових ознак науковості у проведенні реформи сектору державного управління виявляється те, що будь-яка структурна реорганізація в апараті державного управління повинна здійснюватися обов’язково на підставі попереднього визначення конкретних змін функцій і повноважень, а за можливістю – і методів діяльності відповідних органів. Це потребує розробки та затвердження певного класифікатора функцій державного управління, який мав би стати важливою складовою нормативно-правової основи адміністративної реформи [24, с. 31–33].

В.Б. Авер’янов наголошував, що адміністративна реформа в Україні має на меті побудову такої системи державного управління, яка відповідатиме стандартам демократичної, соціальної, правової держави і має бути спрямована на служіння потребам й інтересам людей, забезпечення ефективної реалізації прав і свобод громадян, доступності та якості широкого кола державних і громадських послуг населенню [1, с. 43].

Реформування державного апарату України, проведення адміністративної реформи неможливе без наукового обґрунтування, особливо на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства, коли вони йдуть від тоталітарної моделі устрою до ліберальної. Питання оптимізації функціонування виконавчої влади – одне з найбільш гострих, актуальних і складних. Ідея децентралізації



державної влади при збереженні ідеї правової держави є підґрунтям появи і розвитку теорії сервісної держави, завданням якої є задоволення потреб суспільства і кожного громадянина на принципі послуг. Таке розуміння призначення держави повною мірою відповідає положенням ст. 3 Конституції України, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

У цій правовій нормі втілено не тільки основоположну ідею пріоритету прав людини, а й ідеологію державного управління і проведення адміністративної реформи, орієнтацію на забезпечення прав людини і громадянина. Не людина для держави, а держава для людини – така концептуальна позиція законодавця, зокрема в аспекті взаємовідносин громадянина з органами державного управління. Відповідно слід формувати і державний апарат, його структуру, визначати зміст його діяльності [23, с. 104–118]. Реалізація адміністративної реформи значною мірою залежить від наявності політичної волі проводити реформу в життя. Проблеми виконавчої влади слід розглядати в контексті розвитку суспільства і системи державної влади; оптимального застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду; регламентації управлінських процесів; узгодження з головними аспектами конституційної реформи [10, с. 108].

Слід зазначити те, що зміни так чи інакше повинні сприяти забезпеченню суверенітету та незалежності України, відстоюванню національних інтересів та забезпеченню прав людини і громадянина. Саме права людини, на думку більшості вчених, мають стати не похідними чи другорядними завданнями здійснюваних перетворень, а їх найголовнішою метою, покликаною принципово змінити історичну модель стосунків між державою та людиною [9, с. 292].

Враховуючи вищезазначене, можна зазначити, що актуальними завданнями реформування сфери державного управління на сьогоднішній день залишаються:

- розробка Концепції (Стратегії) реформування державного управління та плану заходів по її реалізації;

– реалізація положень нового Закону України «Про державну службу» для створення професійної, ефективної, політично неупередженої та відкритої державної служби;

– впровадження ефективної та стабільної організації системи виконавчої влади;

– нормативне затвердження сфер відповідальності та завдань між центральними органами виконавчої влади, органами виконавчої влади зі спеціальним статусом та інші;

– оновлення кадрового складу державних службовців відповідно до процедури відкритих конкурсів;

– запровадження інституту державних секретарів;

– децентралізація влади та ефективне самоврядування;

– функціональний аналіз і організаційна реструктуризація (оптимізація) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, скорочення чисельності державних службовців, оптимізацію витрат на забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– невідворотність відповідальності та покарання за корупційні правопорушення;

– функції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повинні бути чітко розмежовані на функції з вироблення державної політики (за міністерствами) і адміністративні функції з виконання законодавства (за іншими центральними органами виконавчої влади);

– діяльність Кабінету Міністрів України повинна базуватися на аналізі політики (постійному моніторингу ситуації, визначенні та випередженні проблем, виробленні та обговоренні варіантів вирішення).

Реформа сфери державного управління повинна здійснюватися кожного разу, коли діюча система виконавчої влади об'єктивно не забезпечує належної організації виконання законів, а не за бажанням окремих керівників чи на вимогу іноземних суб'єктів. Реформа – це складне явище суспільного життя. Вона передбачає чітке визначення системи органів виконавчої влади, їх компетенції, структури посад і порядку їх заміщення, форм і методів роботи, ієрархії підлеглих та порядку відповідальності.

З урахуванням усього вищенаведеного можна зазначити, що реформа сфери державного управління має перейти на якісно новий рівень, де буде розглядатися в комплексі з конституційною, адміністративно-територіальною, судовою та антикорупційною реформами як реформа публічної влади в Україні. Саме така реформа, як явище комплексне та більш широке за окрему адміністративну реформу сприятиме реалізації публічних інтересів та належному забезпеченню прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

### **Список використаних джерел:**

1. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування / В.Б. Авер'янов // Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2002 – 100 с.
2. Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції // Збірник наукових праць ; За матеріалами науково-практичної конференції м. Київ, 14-15 лютого 2003 року. – К. : АДЕФ-Україна, 2003. – 320 с.
3. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. : у 2 т. – Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
4. Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. Випуск 19. – Одеса : Юридична література, 2003. – 432 с.
5. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1990. – 352 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право : Часть общая. – М. : БЕК, 1993. – 301 с.
7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
8. Макеєв Н. Колізії політичної соціалізації / Н. Макеєв, А. Надточій. – К., 1997. – С. 174.
9. Правова держава. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 292.
10. Полешко А. Хід адміністративної реформи в Україні (з наук.-практ. конф.) / А. Полешко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 104–118.

11. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.

12. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст. 143.

13. Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 223.

14. Про внесення змін до Конституції України : Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України від 8 грудня 204 р. № 2222-ІМ // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 77. – Ст. 2597.

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

16. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998р. № 810 // Офіційний вісник України. – 1999. – №21. – Ст. 32.

17. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // Голос України. – 2014. – № 39.

18. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.

19. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 1.

20. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

21. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / О.М. Бандурка (заг. ред) ;

Ун-т внутрішніх справ. – Х. : В-во Ун-ту внутрішніх справ, 1999. – 304 с.

22. Теоретичні засади адміністративної реформи в Україні // Правова держава. – К., 1996. – Вип.7. – С. 124.

23. Тодика Ю. Конституційні засади проведення адміністративної реформи / Ю. Тодика // Право України, 2003. – № 4. – С. 104–118

24. Янчук О. Структурно-кадрові аспекти адміністративної реформи в Україні / О. Янчук // Право України. – 2004. – №2. – С. 31–33.

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

У сучасних умовах пріоритетне значення для розвитку економічних процесів в Україні має ефективна та науково-обґрунтована державна економічна політика, одним із напрямків якої є державна політика іноземного інвестування (далі – ДПІ). Стосовно ДПІ термін «політика» в загальному вигляді слід уживати в наступному значенні: ДПІ – це діяльність держави, що визначається її інтересами, цілями і засобами їх досягнення по залученню іноземних інвестицій в економіку держави. Україна, як і інші країни світу, зацікавлена у іноземних інвестиціях та створює умови для здійснення іноземними інвесторами діяльності на території держави. Іноземні інвестори також проявляють інтерес до нашої країни.

Один американський учений писав, що в світі є всього два регіони, що володіють унікальною привабливою силою: це Великі Озера в Північній Америці і Україна в Європі. Даний вислів є безперечним, оскільки займаючи за площею лише 0,4% земної суші [1, с. 4]. Україна, як підкреслює Н. Корнієнко, володіє близько 5% світових запасів корисних копалин [2, с. 4]. Україна за чисельністю населення більш ніж у декілька разів перевищує чисельність населення таких країн як Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія і Ісландія разом узятих, що говорить про ємкість ринку споживання та ін.

В. Чирков пише, що Луна обертається довкола Землі тому, що на неї діють дві різноспрямовані сили: доцентрові і відцентрові. Іноземні інвестори крутяться довкола України тому, що з одного боку, їх спокушає вкладення грошей в українську економіку, а з іншого – вони побоюються це робити. Західні і східні інвестори стануть в довгі черги біля наших кордонів, якщо ми уміло використаємо об'єктивно існуючу привабливість капітальних вкладень в економіку України і

усунемо або хоч би приглушимо суб'єктивні обставини, що так бентежать кожного потенційного вкладника [1, с. 4]. Проте, як бачимо, іноземні інвестори не квапляться вкладати інвестиції в економіку України.

Можна погодитися з О. Гайдуцьким, що відзначає, що сьогодні економіка України, її фінансова система дуже потребують припливу іноземного капіталу, який здатний стабілізувати курс національної валюти, понизити банківські ставки, наповнити золотовалютні резерви і вирівняти платіжний баланс країни. В Україні, здавалося б, всі це розуміють – і політики, і чиновники. Більшість виборчих гасел пістрявлять деклараціями наявності у кандидатів програм залучення в країну крупних інвестицій. Періодично створюються спеціалізовані відомства, пишуться десятки інвестиційних програм, проводяться багаточисельні форуми про інвестиційну привабливість нашої економіки. Проте, в реальності іноземні інвестори практично некладають кошти до України. Чому? Тому що в світі є ще приблизно 200 країн, в багатьох з яких інвестиційний клімат набагато кращий [3].

За увагу іноземного інвестора, за його інвестиції між країнами йде жорстока боротьба. Результати цієї боротьби для більшості учасників невтішні. Світовий ринок прямих інвестицій дуже монополізований – всього 20 країн світу отримують близько 80% всіх інвестицій. Так, в 2013 р. з 1,4 трлн. дол. інвестицій 1,1 трлн. поступили всього в 20 країн, а на 183 дісталось всього 300 млрд. (або 1,6 млрд. з розрахунку на країну). Але серед цих 183 є 33 країни з рейтингом А-ААА – вони залучають близько половини з 300 млрд. дол. Значну частину з того, що залишилося, отримують 73 країни з рейтингом В-ВВВ. Останні 77, включаючи Україну, конкурують за «крихітки» інвестицій, що залишилися. І ця тенденція не міняється вже 20 років! Навіть у найбільш сприятливі роки, коли інвестори легше і швидше роздавали інвестиції, група «183 країн» отримувала все ті ж 10-20%.

Що стосується України, то вона вже понад 25 років знаходиться в третій групі другого ешелону менш привабливих для інвесторів країн. А. Гайдуцький підкреслює, що прийшов час, нарешті, це усвідомити. І перш за все для того, щоб бути

реалістами і діяти адекватно. Адже з кожним роком частка України в світових об'ємах інвестицій скорочується і в 2013 р. склала вже менше 0,2%. Сьогодні Україні необхідно включитися в боротьбу за іноземного інвестора з метою розвитку соціально-економічних процесів за рахунок припливу іноземного капіталу, у зв'язку з чим необхідне вироблення адекватної сучасним умовам державної політики іноземного інвестування і форм її реалізації.

Іноземне інвестування є одним із напрямів підвищення ефективності національної економіки, умовою стабілізації та структурних перетворень, задоволення потреб населення та суспільного виробництва у всіх галузях. Тому дослідження питань правового регулювання ДПП є актуальним і має велике практичне значення. Використовуючи різні методи наукового дослідження, автор ставить за мету аналіз деяких аспектів правового регулювання ДПП в Україні.

При підготовці даного дослідження були використані наукові праці українських та зарубіжних вчених: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.А. Бабенко, В.М. Бебик, Є.Р. Бодунови, Ю. Бурило, О.М. Вінник, Н.М. Вознесенської, О.А. Воронько, Н.В. Воротіної, П.П. Гончарова, Н.Г. Дорониної, О.В. Ковальчук, Г.М. Костюнина, Т. Косянчук, О.В. Клим, М.М. Ливенцева, О.М. Лоцихіна, В.І. Любимова, А.В. Омельченко, О.П. Рябченко, Н.О. Саніахметової, В.М. Селиванова, В.В. Соловарова, Ю.Н. Старілова, В.В. Сухонос, В. Тертичко, І.З. Фархутдінова, В.Д. Чернадчук, Т.О. Чернадчук, М. Чернуха, В.В. Цветкова, О.І. Ющик, О.Х. Юлдашева та ін.

На думку автора, іноземне інвестування – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик підприємницька діяльність іноземних інвесторів, пов'язана з вкладенням іноземних інвестицій в об'єкти господарської діяльності на території приймаючої держави в видах та формах, не обмежених законодавством, з метою одержання прибутку або досягнення іншого соціально значимого ефекту [4, с. 66].

Важливим чинником розвитку даного напрямку діяльності є ДПП як цілеспрямована діяльність органів державної влади по рішення економічних проблем, досягненню і реалізації загальнодержавних цілей економічного і соціального розвитку



суспільства або його окремих сфер, яка є засобом, що дозволяє державі досягти визначених цілей, використовуючи правові, економічні і адміністративні методи дії на іноземних інвесторів як суб'єктів інвестиційних правовідносин [5, с. 579].

Держава визначає зміст своєї діяльності, способи її організації та визначає її в державній політиці. Саме політика передбачає урахування та пов'язання інтересів держави з інтересами інших держав, соціальних груп та індивідів, та головне – визначення конкретного змісту та форм діяльності держави в тій чи іншій сфері, що відноситься й до ДПП. Державну політику кваліфікують за різними ознаками: на зовнішню та внутрішню, економічну, соціальну, екологічну, національної безпеки тощо. Стаття 10 Господарського кодексу [6] визначає основні напрями економічної політики держави, одним з яких є зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника, тобто ДПП є одним із напрямків економічної та зовнішньоекономічної політики держави.

Метою державної політики іноземного інвестування є забезпечення поступового росту обсягів іноземних інвестицій в економіку держави, для забезпечення стійкості, стабільності економічних процесів в державі та постійне підтримання цього процесу у такому стані шляхом використання правових, економічних та організаційних механізмів.

ДПП здійснюється в певних формах, що обумовлене цілями, завданнями, принципами, функціями, методами даного напрямку діяльності. Як підкреслюють В.М. Корельський і В.Д. Перевалів, економічні стосунки, як і будь-які інші соціальні взаємозв'язки, можуть стабільно функціонувати, якщо вони закріплені в нормативній формі. Нормативні форми всілякі, але серед них лише правова (це показує історичний досвід), в найбільшій мірі відповідає суті економічних відношень, їх ринковій природі [7, с. 62]. Право є найбільш адекватною і природною формою економічних стосунків, оскільки останні можуть нормально функціонувати лише та виключно в правовій формі. Отже, формами ДПП являються нормативно-

правові акти (наприклад, Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [8], «Про режим іноземного інвестування» [9] та ін.), що визначають правові засади іноземного інвестування, мету і завдання цілеспрямованої діяльності державних органів, засоби сприяння діяльності іноземних інвесторів на території України та ін.

М.Ю. Погорелко відзначає, що нормативно-правові форми джерел державної політики – письмові документи, що встановлюють правила поведінки (правові норми), прийняті на те суб'єктами, обов'язкові до виконання і мають легітимний характер, забезпечений у тому числі владним примусом. Нормативне забезпечення державної політики на концептуальному рівні будується за допомогою видання документів програмного характеру, тобто політико-правових актів: різних послань, концепцій, доктрин, стратегій і тому подібне [10, с. 94]. З вказаним слід погодитися, оскільки саме в цих документах визначаються напрями, цілі і стратегія ДПП.

Правовою основою прийняття таких політико-правових актів програмного характеру в Україні є, перш за все, Конституція України [11], яка закріплює, що до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (п. 5 ст. 85); заслуховування щорічних та позачергових послань Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 8 ст. 85); схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11 ст. 85).

Так, наприклад, постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року була схвалена Програма діяльності Кабінету Міністрів України [12], Указом Президента України від 12 січня 2015 року була схвалена Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [13]; постановою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. була затверджена Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [14]; розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. було схвалено План дій Кабінету Міністрів на 2016 рік [15]; розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. була схвалена Концепція загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014-2024 роки. З врахуванням значення малого і середнього

підприємництва у створенні внутрішнього валового продукту розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. була схвалена Концепція загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014-2024 роки [16].

Державне управління інвестиційною діяльністю та іноземним інвестуванням як її складової визначається у Концепції регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України за № 384 від 1 червня 1995 р. [17]. Можна сказати, що тут уперше на концептуальному рівні була визначена державна політика щодо здійснення процесу інвестування в країні в цілому та іноземного інвестування зокрема. В концепції сказано, що державна інвестиційна підтримка має надаватися переважно для розвитку пріоритетних напрямів у економіці: паливно-енергетичному комплексі та впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; соціальної сфери, розширення і нарощування обсягів виробництва товарів широкого вжитку та послуг для населення, а також конкурентоспроможної продукції, що поставляється на експорт; напрямків розвитку агропромислового комплексу; прискорення розвитку медичної та мікробіологічної промисловості тощо.

Аналіз чинного законодавства дозволяє відзначити, що формами ДПП є, перш за все, нормативно-правові акти, проте, до них також відносяться і політико-правові документи, що визначають напрями і цілі ДПП: послання, основні напрями, стратегії, концепції, програми, доктрини та т.п.

Разом з тим, у законодавстві України відсутній нормативний акт, який би регулював види, ієрархію, сферу дії вказаних документів, що не дозволяє визначити їх місце в системі нормативно-правових актів. Вказане підкреслює необхідність ухвалення закону України «Про нормативно-правові акти», проект якого знаходиться на розгляді Верховної Ради України [18], в якому необхідно визначити статус політико-правових та програмних актів, а також їх місце у системі діючого законодавства України.

О.Г. Варич відмічає, що нормативне регулювання, яке здійснюється органами держави, завжди має правовий характер. Воно реалізується за допомогою відповідних організаційно-правових форм. Такі організаційно-правові форми є засобами впорядкування діяльності органів держави та поведінки людей [19, с. 109].

Аналіз чинного законодавства дозволяє форми ДПП залежно від їх впливу на іноземних інвесторів класифікувати на наступні групи:

1. Політико-правові акти;
2. Програмні документи;
3. Національне законодавство України:
  - загальне законодавство;
  - спеціальне законодавство;
4. Міжнародно-правові акти:
  - двосторонні договори та угоди;
  - багатосторонні міжнародні акти.

Правильне розуміння форм ДПП сприяє глибшому усвідомленню змісту цієї діяльності, тому що ефективність реалізації ДПП багато в чому залежить від правильного використання різних видів форм державної діяльності, тому поєднання різних форм ДПП сприяє розвитку іноземного інвестування на території України.

В умовах глибокої політичної та економічної кризи, актуальними стають питання стабілізації економічних процесів та такого її напрямку як іноземне інвестування. При цьому важливу роль грає правове регулювання, яке визначає правовий режим іноземного інвестування, напрямки його пріоритетного розвитку, преференції та ін.

О.Г. Варич вказує, що ми можемо стверджувати, що і в системі ринкової економіки та демократії існує державне регулювання економікою [20, с. 383]. Відповідно до Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки від 01 листопада 1990 р. [21], метою державного регулювання економікою є досягнення ефективного, поступального і стабільного економічного, соціального наукового та культурного розвитку України. Ця мета реалізується в наступних функціях державного регулювання економіки,

визначених у Концепції: формування системи економічних інститутів державного управління; розроблення та погодження стратегії економічної, соціальної та науково-технічної політики; удосконалення умов функціонування ринку, активізація ринкових відносин, активне залучення іноземних інвестицій, технологій, досвіду до структурної перебудови народного господарства, тощо. Отже, відповідно до даної Концепції змістом державного регулювання у сфері економіки є діяльність з реалізації функцій держави щодо забезпечення господарського порядку, здійснювана у правових формах і відповідними методами.

ДПП визначає інвестиційний клімат на території держави, який включає на думку Е.Ф. Сабурова: 1) сукупність факторів (умов) здійснення інвестування; 2) суб'єктивну оцінку інвестора щодо сприятливості чи несприятливості умов для інвестування; 3) певну структуру (систему) дій, вчинків, умов інвестування [22, с. 5].

А. Пересада розглядає інвестиційний клімат як характеристику ступеня привабливості держави (регіону, галузі) щодо інвестицій, які можуть бути залучені [23, с. 176]. В. Струніна наголошує, що інвестиційний клімат – це сукупність політичних, соціально-економічних, фінансових, соціально-культурних, організаційно-правових та географічних факторів, наявних у тій чи іншій країні, які приваблюють або відштовхують інвесторів [24, с. 13]. Досить ґрунтовне визначення пропонує О. Оніщенко, яка під інвестиційним кліматом розуміє базові умови здійснення підприємницької діяльності на певній території, які включають географічну, законодавчу, політичну складову, рівень криміногенності та корумпованості [25, с. 251].

Як зазначає Н. Дороніна, інвестиційний клімат є станом умов для здійснення підприємницької діяльності інвестора в тій чи іншій країні [26, с. 40]. При цьому науковець наголошує, що з метою забезпечення комфортності інвестора важливо враховувати дію міжнародних договорів, а також інших міжнародних документів, які регулюють інвестиції та інвестиційну діяльність. До того ж дослідник зауважує, що категорія «інвестиційний клімат» складається з багатьох

факторів. Фактор комфортного правового середовища відноситься до найбільш значимих та нерідко стає вирішальним для інвестора [27, с. 5]. Правове середовище для інвестора означає не лише наявність спеціального закону, воно включає різноманітні правові джерела, практику правозастосовної діяльності, а також доступність та зрозумілість судового механізму захисту порушених прав.

Друга група вчених наголошує на важливості розуміння інвестиційного клімату через суб'єктивне його сприйняття самим інвестором. Так, М. Оробчук тлумачить інвестиційний клімат як усе те, на що зважає інвестор, коли оцінює, наскільки сприятливі чи несприятливі в тій чи іншій країні умови для вкладення капіталу, включаючи ідеологію і політику, економіку і культуру [28, с. 35]. Такої ж думки дотримується й А. Пешко, який визначає інвестиційний клімат як сукупність чинників, які бере до уваги інвестор, приймаючи рішення щодо здійснення інвестицій [29, с. 41]. О. Гаврилюк розуміє інвестиційний клімат як «сприйняття стану ринку капіталу інвестором, який у першу чергу потребує правової стабільності, що дістає прояв аж ніяк не у створенні хороших, а в наявності стабільних законів, які б дали можливість спланувати діяльність на осяжний період» [30, с. 81].

Третя ж когорта науковців акцентує увагу на визначенні інвестиційного клімату як певної системи або ж структури. Зокрема, Ю. Болейко зазначає, що інвестиційний клімат – це багатокомпонентна структура, що складається з інвестиційної активності регіону, динаміки життєвого рівня його населення, рівня розвитку ринкових відносин, фінансово-кредитної діяльності, криміногенної ситуації, стану навколишнього середовища [31, с. 83]. Науковці рейтингового агентства «Експерт РА» трактують інвестиційний клімат як характеристику, що складається з трьох ключових підсистем: інвестиційний потенціал, інвестиційний ризик та законодавчі умови [32].

Більшість дослідників розглядають інвестиційний клімат крізь призму набору факторів чи умов здійснення інвестиційної діяльності. Експерти Європейської бізнес-асоціації розуміють інвестиційний клімат як сукупність політичних, економічних,

законодавчих, регуляторних та інших факторів, які визначають ступінь ризику капіталовкладень та можливість їх ефективного використання [33].

Відмітимо, що ДПП визначає інвестиційний клімат у країні, тобто сукупність чинників, які бере до уваги інвестор, ухвалюючи рішення щодо здійснення інвестицій:

1. Інституційних: внутрішня і зовнішня політична стабільність, незмінна законодавча база та скоординована діяльність всіх органів державної влади, менталітет, ступінь державного втручання в економіку, культура.

2. Політичних: стабільність політичної системи, наявність/відсутність конфліктів між політичними опонентами, частота зміни урядів, кількість політичних скандалів, ступінь довіри до влади тощо.

3. Економічних: макроекономічна ситуація у країні; стан фондового ринку, банківської сфери, стабільність національної валюти, рівень інфляції; ринкова та інвестиційна інфраструктура: інформаційна відкритість і традиційність; якість та вартість робочої сили, наявність вільних трудових ресурсів, доступ до інших факторів виробництва; експортно-імпортні операції, ємність внутрішнього ринку та його потенціал, рівень податкового навантаження та наявність податкових стимулів до інвестування, купівельна спроможність населення; рівень криміногенних, екологічних та інших ризиків.

4. Соціально-психологічних: соціальний рівень розвитку суспільства, рівень кваліфікаційної підготовки робочої сили [34, с. 117-118]. На жаль, навряд чи можливо позитивно оцінити указані чинники при тій ситуації, що склалася в даний період в Україні.

Інвестиційний клімат пов'язан з інвестиційним потенціалом та інвестиційною привабливістю держави. Українська економіка має дуже високий інвестиційний потенціал, значна частка якого, як це не парадоксально, зумовлена досить скромними існуючими сьогодні стартовими позиціями. Важливими є не лише наявність та рівень інвестиційного потенціалу, а й наявність передумов його ефективного розкриття (які в Україні сьогодні безумовно є), що залежить від

ДПП, яка була би здатна використати ці передумови належним чином.

С.О. Шосталь відмічає, що Україна потенційно може бути однією з провідних країн із залученням іноземних інвестицій, оскільки цьому сприяє її величезний внутрішній ринок. Проте цьому перешкоджають політична нестабільність, недосконалість законодавства, нерозвиненість виробничої та соціальної інфраструктури, недостатнє інформаційне забезпечення, через що Україну віднесли до групи країн із найбільшим інвестиційним ризиком [35, с. 90], з чим можливо погодитися.

За більшістю показників Україна має бути однією з провідних країн вкладання прямих і портфельних іноземних інвестицій. Цьому сприяють її великий внутрішній ринок, порівняно кваліфікована й водночас дешева робоча сила, суттєвий науково-технічний потенціал, великі природні ресурси та наявність інфраструктури, хоча й не надто розвиненої.

Однак світова фінансово-економічна криза, яка не залишила осторонь і нашу державу, виявила недоліки у правовому регулюванні ДПП, недосконалість процесу побудови системи ринкових відносин, нездатність ринку оперативно реагувати на проблеми, викликані економічною нестабільністю.

Стимулювання в умовах фінансово-економічної кризи інвестиційної діяльності і, зокрема, іноземного інвестування неможливе без ефективного регулюючого впливу на відносини у галузі інвестицій з боку відповідних державних органів. Даний регулюючий вплив повинен бути спрямований насамперед на чіткість, власне, самого нормативного забезпечення діяльності іноземних інвесторів, створення державними органами системи гарантій дотримання прав і інтересів, уникнення контролюючими органами безпідставного втручання у їх господарську діяльність.

Виникає насамперед необхідність щодо: а) встановлення особливостей процесу державного регулювання ДПП; б) виявлення тих засобів, за допомогою яких здійснюється державне регулювання даного напрямку діяльності; в) пошуку тих інструментів, за допомогою яких виявиться можливим



подальше вдосконалення діяльності іноземних інвесторів на території України.

Вирішення означених вище проблем потребує насамперед аналізу особливостей регулюючого впливу держави щодо іноземного інвестування. Хоча у наукових дослідженнях питанню іноземного інвестування приділяється достатня увага, все ж таки не можна стверджувати, що всі його змістові аспекти з'ясовані. Саме через дослідження змістових аспектів державного регулювання, власне діяльності іноземних інвесторів, можна вирішити й проблеми щодо удосконалення діючого законодавства.

О.Ю. Кампі [36, с. 109] вказує, що найчастіше поняття державного регулювання використовується поряд з поняттям державного управління. В науковій літературі відмічається, що поняття «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави. Зазначені поняття частково збігаються, оскільки спрямовані на досягнення однієї мети управління: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно [37, с. 65-66].

Аналіз законодавства і узагальнення результатів наукових досліджень дозволяють визначити державне регулювання іноземного інвестування як систему заходів, що здійснюються державою та які спрямовані на впорядкування, контроль і нагляд за іноземним інвестуванням з метою розвитку економічних процесів в Україні.

Іноземні інвестори як суб'єкти даного процесу самостійно визначають свої дії на інвестиційному ринку, спрямовуючи свої зусилля для вирішення цілей іноземного інвестування. Однак державне регулювання ДПП забезпечує коригуючий вплив щодо визначення таких цілей, сприяє створенню умов для розвитку іноземного інвестування.

У процесі державного регулювання ДПП можуть застосовуватися різноманітні форми впливу на поведінку іноземних інвесторів. Зокрема державою застосовується:

- нормативний регулюючий вплив, який здійснюється завдяки формуванню системи законодавства у сфері іноземного інвестування;

- безпосереднє керівництво іноземним інвестуванням, яке передбачає, зокрема, легітимацію суб'єктів даної діяльності, а також реєстрацію іноземних інвестицій, видачу ліцензій, дозволів, сертифікацію товарів та ін.;

- власне контролююча діяльність, яка передбачає перевірку дотримання іноземними інвесторами встановлених чинним законодавством вимог.

Форми державного регулювання ДПП, як і інші елементи системи державного регулювання економіки, зумовлені рівнем розвитку сфери спільного інвестування та, як відмічає В.І. Полюхович, потребами її учасників, вимогами документів міжнародних організацій і міждержавними угодами, інтересами та соціально-економічними цілями країни, у т. ч. економічно-політичною ситуацією, в якій перебуває держава [38, с. 66].

Найважливішою формою реалізації ДПП є нормативно-правові акти, які визначають права, обов'язки, відповідальність іноземних інвесторів при здійсненні діяльності на території України. Однак, мовлячи про ДПП та її основні характеристики, такої як теологічна спрямованість, пов'язана із залученням іноземних інвестицій, то виникає необхідність охарактеризувати ті нормативно-правові акти, в яких визначені стратегія, цілі ДПП та напрямки правового регулювання.

Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [8] визначає засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України.

Стаття 7 вказаного Закону визначає засади внутрішньої політики в економічній сфері. У даній статті продубльовані

напрями внутрішньої економічної політики України, які більш повно, всесторонньо і концентровано закріплені в ст. 10 ГК України. Однак, в даній статті не знайшов закріплення такий її напрям як іноземне інвестування.

У статті 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначені засади зовнішньої політики, одним із напрямів якої є розширення міжнародного співробітництва з метою залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій та управлінського досвіду в національну економіку в інтересах її реформування, модернізації та інноваційного розвитку. В зв'язку з цим, вважаємо не обґрунтованим те, що у внутрішній політиці іноземне інвестування не виокремлюється як самостійний напрям економічної діяльності, так як саме внутрішня політика визначає напрями зовнішньої економічної політики держави. Тому вважаємо за необхідне у Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» внести до ст. 7 доповнення про впровадження політики регулювання державних відносин діяльності іноземних суб'єктів господарювання на своїй території.

Стаття 10 Господарського кодексу України визначає основні напрями економічної політики, до якої віднесено і інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним. Крім того, іноземне інвестування є напрямком державної зовнішньоекономічної політики, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника [6].

У ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» [39] визначені форми державного регулювання інвестиційної діяльності, що включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності і контроль за

її здійсненню усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

Важливі положення щодо правового забезпечення державного регулювання відносин у сфері господарювання (в т. ч. спільного інвестування) містить Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. [40], який визначає:

- принципи державної регуляторної політики (доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки);

- основні етапи та елементи державної регуляторної політики (підготовка аналізу регуляторного впливу; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів, їх відкриті обговорення; відстеження результативності регуляторних актів: перегляд регуляторних актів, систематизація регуляторних актів; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності):

- основні засади здійснення державної регуляторної політики (єдиний підхід до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти; викладення положень регуляторного акту у спосіб, який є доступним та однозначним до розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регулятивного акту);

- відповідальність за порушення порядку регуляторної діяльності.

Одним із найважливіших факторів, що сприяє притоку іноземних інвестицій у країну, є наявність ефективного, стабільного законодавства про іноземні інвестиції та зовнішньоекономічну діяльність [41, с. 349-362]. На сьогодні в Україні вже сформована нормативно-правова база інвестиційного законодавства, яка покликана регулювати інвестиційні процеси в економіці країни. 19 березня 1996 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про режим іноземного інвестування» [9]. До його прийняття діяв

Декрет Кабінету Міністрів України «Про режим іноземного інвестування» від 20 травня 1993 р. [42], яким було зупинено дію Закону України «Про іноземні інвестиції» від 13 березня 1992 р. [43]. Вказане підкреслює нестабільність законодавства України.

Особливістю правового регулювання діяльності іноземних інвесторів на території України є те, що поряд з Законом України «Про режим іноземного інвестування», вони повинні враховувати також положення низки інших законів та підзаконних нормативних актів. Це Закони України «Про інвестиційну діяльність» [39], «Про захист іноземних інвестицій в Україні» [44], «Про зовнішньоекономічну діяльність» [45], «Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [46] тощо.

До іноземних інвесторів в Україні застосовується національний правовий режим. Але таке можливе у разі досягнення країною певного рівня розвитку продуктивних сил. І, навпаки, з метою досягнення такого рівня, залучення передових технологій й коштів для їх впровадження на певному етапі доцільно іноземним інвестиціям надати пільговий режим, як вказує О.І. Белова [47, с. 75].

Як наголошується в літературі, від статусу, наданого іноземному інвесторові законодавством держави – реципієнта інвестицій, залежать можливі форми, види і об'єми здійснюваних інвестицій, а також гарантії прав іноземних інвесторів з боку приймаючої держави. Сукупність правомочності, що надається іноземним інвесторам, утворює особливий інститут правового режиму інвестиційної діяльності – режим іноземного інвестування [48, с. 101-107]. Міжнародна і зарубіжна практика виділяє національний, спеціальний і пільговий режими іноземного інвестування [49, с. 817].

Як відмічає С. Поповчук, термін «режим» досить багатозначний за своїм змістом [50, с. 37], він вживається у різних змістах і контекстах, та у перекладі із французької й латинської мов означає: державний лад, сукупність засобів, методів, способів здійснення влади; суворо встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку, харчування, лікування; систему обов'язкових правил, вимог, норм, принципів,

встановлених для якого-небудь виду діяльності; певний стан, положення, статус будь-кого або будь-чого.

С.С. Алексєєв, який одним із перших досліджував природу правового режиму, стверджує, що цим терміном у самому загальному розумінні визначається порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволу, заборон, а також позитивних обов'язків і створюють особливу спрямованість регулювання [51, с. 243]. При цьому поняття режиму несе в собі основні смислові відтінки цього слова, в тому числі й те, що правовий режим виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність відомих обмежень або пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності [52, с. 186]. Він розглядає правовий режим як свого роду укрупнений блок у загальному арсеналі правового інструментарію, що сполучає в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів [51, с. 243].

С.С. Алексєєв вказує, що правовий режим як особлива, цілісна система регулятивного впливу характеризується специфічними прийомами регулювання, особливим порядком виникнення і формування змісту прав і обов'язків, їх здійснення, специфікою санкцій, способів їх реалізації, а також дією єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм [51, с. 245]. Слід звернути увагу, що, по суті, в даному визначенні йдеться про три основні складові правового регулювання: про засоби (юридичні норми, правовідносини, акти реалізації прав і обов'язків та акти застосування права), про способи (прийоми) їх застосування (у тому числі і про їх сукупності, які утворюють метод) і про принципи (в тому числі і про ті, що утворюють тип правового регулювання).

Так, С.С. Алексєєв у загальних рисах визначив правовий режим як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливий напрям регулювання [52, с. 84-185; 53, с. 61]. Сьогодні таке визначення вважають одним з найбільш обґрунтованих та змістовних і широко

підтримують в юридичній науці, тому з врахуванням даного підходу, визначимося в понятті правового режиму іноземного інвестування.

Правовий режим іноземного інвестування реалізується через особливий механізм правового регулювання діяльності по вкладенню іноземними інвесторами інвестицій в об'єкти господарської та інших видів діяльності на території України з метою отримання прибутку або іншої мети.

Чинне законодавство України закріплює декілька правових режимів для іноземних інвесторів України. Так, ст. 7 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р. [45] визначає, що на території України запроваджується для іноземних суб'єктів господарської діяльності такі правові режими, як: національний режим, режим найбільшого сприяння, спеціальний режим. У зв'язку з тим, що іноземне інвестування є одним з напрямів зовнішньоекономічної діяльності, то норми цього закону поширюються і на іноземне інвестування.

Разом з тим, спеціальний Закон України «Про режим іноземного інвестування» [9] в ст. 7 закріплює, що для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими законодавством України та міжнародними договорами України.

Аналогічні положення закріплені і в ст. 394 Господарського [6], в якій вказано, що на території України щодо іноземних інвестицій встановлюється національний режим інвестиційної діяльності, за винятками, передбаченими цим Кодексом, іншими законами і чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Як бачимо, Закон України «Про режим іноземного інвестування» і ГК закріплюють національний режим діяльності для іноземних інвесторів, проте, в цих законах містяться певні виключення.

М.М. Богуславський відмічає, що «національний режим для іноземного інвестора поки що залишається здебільшого декларативним і містить багато винятків...» [54, с. 60]. У національному законодавстві, регулюючому іноземне інвестування в Україні, міститься велика кількість напрямів, по

яких встановлюється особливий режим іноземного інвестування, наприклад, в Законах України «Про концесії» від 16 липня 1999 р. [55], «Про угоди про розділ продукції» від 14 вересня 1999 р. [56] і ін.

З одного боку, держава зацікавлена в залученні іноземних інвестицій, стимулюючих розвиток економіки і для цього створюються правові режими, що встановлюють пільги для іноземних інвесторів, передбачаються юридичні гарантії захисту їх прав, можливості відповідної компенсації інвесторам у випадках вилучення їх власності та ін. Таким чином, в даному випадку використовуються способи регулювання інвестицій, які мають стимулюючий характер.

З іншого боку, держави з перехідною економікою, що розвиваються, не можуть не думати про необхідність дотримання національної безпеки, яка може бути піддана загрозі унаслідок економічної експансії, тому в цілях збереження політичної і економічної стабільності створюються правові механізми, що обмежують іноземне інвестування в тих або інших життєво важливих для держави областях діяльності: банківській, страховій, електроенергетиці, залізничному транспорті, видобутку природних ресурсів і т. д. Вказані заходи по встановленню юрисдикційного імунітету покликані забезпечити економічний суверенітет держави, що приймає інвестиції. Все вищесказане дозволяє віднести використовувані в даному випадку способи регулювання інвестицій до вилучень обмежувального характеру.

Дві вказані тенденції, будучи різноспрямованими, вимагають ретельних підходів при балансуванні різних державних інтересів в процесі залучення іноземних інвестицій. Вказані проблеми виявляються і при формуванні нормативної системи регулювання іноземного інвестування.

Що ж до України, то законодавець, намагаючись врегулювати різноспрямовані інтереси, спирається на нормативні джерела різного характеру. Значимим правовим джерелом регулювання іноземних інвестицій в Україні є міжнародні конвенції, двосторонні міжнародні договори по питаннях заохочення і захисту капіталовкладень, угоди про уникнення подвійного оподаткування. Подібного роду акти



встановлюють для іноземних інвесторів приймаючої держави національний режим, що відображає прагнення законодавця виключити дискримінаційний підхід [57, с. 271-272].

Не дивлячись на значну кількість договорів, укладених Україною з іншими державами, число яких перевищило 70 міжнародних актів [58], все-таки не вдається встановити систему єдиних стандартів в регулюванні інвестиційної діяльності. Така практика є сприятливою для процесу іноземного інвестування і властива багатьом державам, що регламентують інвестиційні стосунки на основі двосторонніх інвестиційних договорів.

Відповідно до ст. 9 Конституції України [11] укладені Україною міжнародні договори є складовою частиною її правової системи, при цьому, якщо міжнародним договором встановлені інші правила, то застосовуються правила міжнародного договору, що вказує на пріоритет норм міжнародного права над національним законодавством.

У зв'язку з тим, що Україна є членом Всесвітньої торговельної організації (далі – СОТ) [59], то необхідно враховувати міжнародні стандарти правового регулювання іноземних інвестицій. У СОТ одним з регулюючих інвестиційні відношення актом є Угода про торгівельні аспекти інвестиційних заходів (TRIMs) [60], яка регламентує взаємовідношення держав-учасників СОТ. Вступ України в СОТ зумовлює необхідність приведення національного законодавства України у відповідність з принципами і стандартами СОТ, у зв'язку з чим, виникає необхідність уніфікації українського законодавства відповідно до міжнародних норм регулювання іноземних інвестицій. У зв'язку з чим, як підкреслює В.Ф. Попондуло, виникає необхідність перенесення акцентів в правовому регулюванні іноземних інвестицій з національних механізмів регулювання на міжнародно-правові [57, с. 22], з чим слід погодитися.

Таким чином, особливості перехідного періоду розвитку економічних відносин, як відмічає О.Г. Варич [20, с. 389], передбачають суттєві зміни в державному регулюванні економічних процесів суспільства. Основними напрямками правового регулювання ДПП є, на нашу думку, визначення

концепції економічного розвитку держави на перспективу; визначення пріоритетних напрямів економічних відносин; соціалізація економічних процесів; визначення верховенства економічних прав особи над інтересами держави та суспільства; розвиток ринкових відносин; подолання корупції та монополізму в економічній системі суспільства; створення реальних механізмів реалізації й захисту економічних прав громадян; забезпечення умов економічної конкуренції та розвитку найбільш важливих для суспільства сфер економіки; врахування національних особливостей становлення економічної системи та зарубіжного досвіду в цій сфері; створення законодавчих актів, що відповідають об'єктивним умовам розвитку українського суспільства та підтверджуються необхідними економічними доктринами.

Однією з умов становлення України як демократичної та правової держави з соціально-орієнтованою економікою є правове забезпечення державного регулювання господарської діяльності, яке включає, зокрема, створення законодавчої основи регуляторної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто системи нормативних актів, що визначають правову основу державного регулювання та регламентують різні аспекти регуляторної діяльності держави у сфері господарювання (регуляторне законодавство) [61, с. 199].

Як відомо, суть правовідносин у сфері іноземних інвестицій полягає в створенні відповідних умов і гарантій інвесторам-власникам шляхом визначення відповідних організаційно-правових форм інвестування. Принциповою особливістю є те, що правове регулювання іноземних інвестицій засноване на різнорівневому характері, оскільки воно охоплює стосунки між державами, міжнародними організаціями, юридичними і фізичними особами. Отже, іноземні інвестиції регулюються не лише національними, але і міжнародно-правовими нормами, у зв'язку з чим, як відзначає І.З. Фархутдінов, встає питання про співвідношення міжнародного і національно-правового регулювання іноземних інвестицій [62].

Відповідно до норм міжнародного права кожна держава має право захочувати національних приватних осіб іншої держави вкладати свій капітал, використовувати технологію і здібності

управління виробництвом на своїй території і для цієї мети застосовувати систему допуску іноземних інвестицій [63, с. 63-74]. Вживання системи допуску означає, що держава зобов'язана спрощувати допуск і здійснення приватними особами інших держав, а також уникати створення невиправдано складної процедури регулювання або встановлення в законі умов, виконання яких є необхідним для здобуття допуску.

Принципово важливим положенням з точки зору міжнародного інвестиційного права є те, що допуск іноземних інвестицій – це прерогатива самої держави. Як показує зарубіжний досвід правового регулювання, в деяких випадках надмірна регламентація умов допуску іноземних інвестицій знижує загальний інвестиційний фон і, отже, гальмує розвиток національної економіки. Тому найбільш ефективним вирішенням проблеми правового регулювання іноземних інвестицій є відкритий доступ, який не виключає вилучення з національного режиму на основі спеціальної оцінки умов допуску і ліцензування [64, с. 333-363].

Активно заохочуючи залучення іноземних інвестицій в свою економіку, будь-яка держава може в законодавчому порядку закріплювати певний порядок допуску інвестицій, забороняти або обмежувати іноземний капітал в певних сферах діяльності або на певних територіях, встановлювати спеціальні умови для здійснення діяльності в певних випадках. Що стосується загальної заборони на ввезення іноземних інвестицій, то практично ні в одній країні цього не спостерігається. Останніми роками навіть такі держави, як КНДР і Куба, стають на дорогу залучення прямих іноземних інвестицій в свою економіку [65, с. 10].

Базовим законом у сфері регулювання іноземного інвестування є Закон України (далі – ЗУ) «Про режим іноземного інвестування». Закон, безумовно, зіграв позитивну роль у розвитку національного законодавства в сфері іноземного інвестування. Однак, з самого початку в ньому було декілька принципових недоопрацювань. Вбачається, що наявність таких недоопрацювань, правових колізій та прогалин обумовлена тим, що вказаний закон був прийнятий ще за часів

становлення України як незалежної країни, у зв'язку із чим значна кількість питань в ньому не могли бути враховані.

Аналізуючи зміст ЗУ «Про режим іноземного інвестування» зазначимо, що в даному Законі існують суперечливі положення, які, на нашу думку, негативно впливають на розвиток даної сфери. Наприклад, Закон має назву «Про режим іноземного інвестування». Проте, стаття 1, закріплюючи визначення термінів, що вживаються в Законі, зокрема, «іноземні інвестори», «іноземні інвестиції», «підприємство з іноземними інвестиціями», не розкриває суть таких ключових понять як «іноземне інвестування», «режим іноземного інвестування». У першому розділі Закону визначаються загальні положення, а саме: види, об'єкти, оцінка іноземних інвестицій та форми їх здійснення; законодавство про інвестиційну діяльність іноземних інвесторів на території України. Проте, в даному розділі законодавець, на жаль, не визначає ні принципів державної політики в сфері іноземного інвестування, ні безпосередньо принципів, що стосуються здійснення іноземного інвестування. Вбачається, що дані питання обов'язково повинні бути враховані у змісті даного Закону, адже, на нашу думку, під принципами у сфері іноземного інвестування слід розуміти – основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із процесом здійснення іноземного інвестування.

Крім того, можливо вказати і інші недоліки даного Закону, наприклад, недоліки, пов'язані з відшкодуванням збитків іноземним інвесторам та безпосереднім механізмом реалізації, закріплених у Законі положень про державні гарантії захисту іноземних інвестицій. Варто зазначити, що про наявність таких недоліків вже висловлювалася думка у наукових публікаціях [66, с. 302]. Однак, жодних змін та доповнень до зазначеного Закону із цього приводу не було зроблено.

Не менш важливими нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері іноземного інвестування, є Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» [44], який визначає державні гарантії захисту іноземних інвестицій. Як вже було зазначено раніше, окремі питання, що стосуються захисту іноземних інвестицій в Україні, врегульовані в ЗУ «Про

режим іноземного інвестування». З метою вдосконалення діючого законодавства, регулюючого іноземне інвестування, наприклад, Є.Р. Бодунов вважає за необхідне прийняття новий ЗУ «Про захист іноземних інвестицій» [67, с. 52].

Закон України «Про режим іноземного інвестування» є спеціальним нормативним актом, що регламентує іноземне інвестування. Стаття 7 Закону закріплює положення, які для іноземних інвесторів на території України встановлюють національний режим інвестиційної і іншої господарської діяльності, за виключеннями, передбаченими законодавством України і міжнародними договорами України. Проте Закон містить ряд положень, які відносяться лише до іноземних інвесторів, наприклад, будь-які права інтелектуальної власності, виражені в конвертованій валюті, мають бути підтверджені згідно законів (процедур) країни інвестора або міжнародними торгівельними звичаями, а також експертною оцінкою в Україні, включаючи легалізовані на території України авторські права, права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау в т.ч. (ст. 2); стаття 13 Закону містить положення про державну реєстрацію іноземних інвестицій та ін., які не обґрунтовують встановлення національного режиму для іноземних інвесторів.

Крім того, Господарський кодекс в розділі 38 містить ряд норм, регулюючих стосунки іноземного інвестування, проте, в нім також, як і в Законі України «Про режим іноземного інвестування», відсутній ряд положень, що закріплені в Законі України «Про інвестиційну діяльність» і мають пряме відношення до іноземного інвестування, пов'язаного з реалізацією інвестиційних проектів на території України.

Спеціальне законодавство про іноземні інвестиції існує, як правило, в країнах з економікою, що розвивається, і створюється в період реформ або нестабільності, для того, щоб надати, з одного боку, спеціальний режим для іноземного капіталу і залучити його в економіку держави. Норми, регулюючі іноземні інвестиції в розвинених країнах, в основному, служать завданню контролю за інвестиційними процесами, тоді як закони в країнах, що розвиваються, в більшості своїй націлені на залучення додаткових коштів в

економіку, що досягається встановленням більш преференційного податкового і іншого режиму для іноземних інвестицій, чим для вітчизняних. Практично всі розвинені країни (Німеччина, США, Англія і ін.) не мають спеціального законодавства про іноземні інвестиції і поширюють на них загальний режим інвестування, встановлений для вітчизняних інвесторів. Безумовно, певні обмеження на участь іноземного капіталу на внутрішньому ринку закріплені в кожній країні, які, як правило, пов'язані з конкретними територіями або галузями.

Таким чином, множинність нормативних актів, регулюючих іноземне інвестування, їх неузгодженість між собою, наявність норм, що ускладнюють регулювання іноземного інвестування і ряд інших чинників, дозволяють стверджувати про необхідність вдосконалення правового регулювання іноземного інвестування, одним з напрямів якого є прийняття Інвестиційного кодексу, який би врегулював всі напрями інвестиційної діяльності на території України.

**Висновки.** В сучасних умовах пріоритетне значення для розвитку економічних процесів в Україні має ефективна та науково-обґрунтована державна економічна політика, одним із напрямків якої є ДПП. Стосовно державної політики іноземного інвестування, термін «політика» в загальному виді слід уживати в наступному значенні: політика іноземного інвестування – це діяльність держави, що визначається її інтересами, цілями і засобами їх досягнення по залученню іноземних інвестицій в економіку держави.

На думку автора, іноземне інвестування – це самостійна ініціативна, систематична, на власній ризик підприємницька діяльність іноземних інвесторів, пов'язана з вкладенням іноземних інвестицій у об'єкти господарської діяльності на території приймаючої держави у видах та формах, не обмежених законодавством, з метою одержання прибутку або досягнення іншого соціально значимого ефекту.

Важливим чинником розвитку даного напрямку діяльності є ДПП як цілеспрямована діяльність органів державної влади по рішення економічних проблем, досягненню і реалізації загальноновизнаних цілей економічного і соціального розвитку

суспільства або його окремих сфер, яка є засобом, що дозволяє державі досягти визначених цілей, використовуючи правові, економічні і адміністративні методи дії на іноземних інвесторів як суб'єктів інвестиційних правовідносин.

Метою державної політики іноземного інвестування є забезпечення поступового росту обсягів іноземних інвестицій в економіку держави, для забезпечення стійкості, стабільності економічних процесів в державі та постійне підтримання цього процесу у такому стані шляхом використання правових, економічних та організаційних механізмів.

ДПП здійснюється в певних формах, що обумовлене цілями, завданнями, принципами, функціями, методами даного напряму діяльності. Економічні стосунки можуть стабільно функціонувати, якщо вони закріплені в нормативній формі. Нормативні форми всілякі, але серед них лише правова в найбільшій мірі відповідає суті економічних відношень, їх ринкової природі. Отже, формами ДПП являються нормативно-правові акти, що визначають правові основи іноземного інвестування, мету і завдання цілеспрямованої діяльності державних органів, міри сприяння діяльності іноземних інвесторів на території України та т.п.

Аналіз чинного законодавства дозволяє відзначити, що формами ДПП являються, перш за все, нормативно-правові акти, проте, до них також відносяться і політико-правові документи, що визначають напрями і цілі ДПП: послання, основні напрями, стратегії, концепції, програми, доктрини та т.п.

Разом з тим, у законодавстві України відсутній нормативний акт, який би регулював види, ієрархію, сферу дії вказаних документів, що не дозволяє визначити їх місце в системі нормативно-правових актів. Вказане підкреслює необхідність ухвалення закону України «Про нормативно-правові акти», проект якого знаходиться на розгляді Верховної Ради України, в якому необхідно визначити статус політико-правових та програмних актів, а також їх місце у системі діючого законодавства України.

Аналіз чинного законодавства дозволяє форми ДПП залежно від їх впливу на іноземних інвесторів класифікувати на наступні групи:

1. Політико-правові акти;
2. Програмні документи;
3. Національне законодавство України:
  - загальне законодавство;
  - спеціальне законодавство;
4. Міжнародно-правові акти:
  - двосторонні договори та угоди;
  - багатосторонні міжнародні акти.

ДПП визначає інвестиційний клімат на території держави – сукупності чинників, які бере до уваги інвестор, ухвалюючи рішення щодо здійснення інвестицій:

1. Інституційних: внутрішня і зовнішня політична стабільність, незмінна законодавча база та скоординована діяльність всіх органів державної влади, менталітет, ступінь державного втручання в економіку, культура.

2. Політичних: стабільність політичної системи, наявність/відсутність конфліктів між політичними опонентами, частота зміни урядів, кількість політичних скандалів, ступінь довіри до влади тощо.

3. Економічних: макроекономічна ситуація у країні; стан фондового ринку, банківської сфери, стабільність національної валюти, рівень інфляції; ринкова та інвестиційна інфраструктура: інформаційна відкритість і традиційність; якість та вартість робочої сили, наявність вільних трудових ресурсів, доступ до інших факторів виробництва; експортно-імпорتنі операції, ємність внутрішнього ринку та його потенціал, рівень податкового навантаження та наявність податкових стимулів до інвестування, купівельна спроможність населення; рівень криміногенних, екологічних та інших ризиків.

4. Соціально-психологічних: соціальний рівень розвитку суспільства, рівень кваліфікаційної підготовки робочої сили. На жаль, навряд чи можливо позитивно оцінити указані чинники при тій ситуації в Україні, що склалася в даний період.



Зараз виникає насамперед необхідність щодо:

- а) встановлення особливостей процесу державного регулювання ДПП; б) виявлення тих засобів, за допомогою яких здійснюється державне регулювання даного напрямку діяльності; в) пошуку тих інструментів, за допомогою яких виявиться можливим подальше вдосконалення діяльності іноземних інвесторів на території України.

Аналіз законодавства і узагальнення результатів наукових досліджень дозволяють визначити державне регулювання іноземного інвестування як систему заходів, що здійснюються державою та які спрямовані на впорядкування, контроль і нагляд за іноземним інвестуванням з метою розвитку економічних процесів в Україні.

Іноземні інвестори як суб'єкти даного процесу самостійно визначають свої дії на інвестиційному ринку, спрямовуючи свої зусилля для вирішення цілей іноземного інвестування. Однак державне регулювання ДПП забезпечує коригуючий вплив щодо визначення таких цілей, сприяє створенню умов для розвитку іноземного інвестування.

У процесі державного регулювання ДПП можуть застосовуватися різноманітні форми впливу на поведінку іноземних інвесторів. Зокрема державою застосовується:

- нормативний регулюючий вплив, який здійснюється завдяки формуванню системи законодавства у сфері іноземного інвестування;

- безпосереднє керівництво іноземним інвестуванням, яке передбачає, зокрема, легітимацію суб'єктів даної діяльності, а також реєстрацію іноземних інвестицій, видачу ліцензій, дозволів, сертифікацію товарів та ін.;

- власне контролююча діяльність, яка передбачає перевірку дотримання іноземними інвесторами встановлених чинним законодавством вимог.

Форми державного регулювання ДПП, як і інші елементи системи державного регулювання економіки, зумовлені рівнем розвитку сфери спільного інвестування та її учасників, вимогами документів міжнародних організацій і міждержавними угодами, інтересами та соціально-

економічними цілями країни, у т. ч. економічно-політичною ситуацією, в якій перебуває держава.

Найважливішою формою реалізації ДПП є нормативно-правові акти, які визначають права, обов'язки, відповідальність іноземних інвесторів при здійсненні діяльності на території України. Від статусу, наданого іноземному інвесторові законодавством держави – реципієнта інвестицій, залежать можливі форми, види і об'єми здійснюваних інвестицій, а також гарантії прав іноземних інвесторів з боку приймаючої держави. Сукупність правомочностей, що надається іноземним інвесторам, утворює особливий інститут правового режиму інвестиційної діяльності – режим іноземного інвестування. Міжнародна і зарубіжна практика виділяє національний, спеціальний і пільговий режими іноземного інвестування.

Особливістю правового регулювання іноземного інвестування є те, що воно ґрунтується на різноманітному характері, оскільки це інвестування охоплює стосунки між державами, міжнародними організаціями, юридичними і фізичними особами. Отже, іноземні інвестиції регулюються не лише національними, але і міжнародно-правовими нормами, що необхідно враховувати при регулюванні іноземних інвестицій.

Відповідно до норм міжнародного права кожна держава має право заохочувати національних приватних осіб іншої держави вкладати свій капітал, використовувати технологію і здібності управління виробництвом на своїй території і для цієї мети застосовувати систему допуску іноземних інвестицій. Вживання системи допуску означає, що держава зобов'язана спрощувати допуск і здійснення приватними особами інших держав, а також уникати створення невідповідно складної процедури регулювання або встановлення в законі умов, виконання яких є необхідним для здобуття допуску.

Множинність нормативних актів, регулюючих іноземне інвестування, їх неузгодженість між собою, наявність норм, що ускладнюють регулювання іноземного інвестування і ряд інших чинників, дозволяють стверджувати про необхідність вдосконалення ДПП, одним з напрямів якого може бути прийняття Інвестиційного кодексу України.

### Список використаних джерел:

1. Чирков В. Душевний дискомфорт иностранного вкладчика / В. Чирков // Бизнес. – №1 (107). – 17 января 1995 г.
2. Корниенко Н. Добыча в Украине полезных ископаемых / Н. Корниенко // Деловая Одесса. – №36 (322). – 6 сентября 1996 г.
3. Гайдуцкий А. Не за крохи. Украине нужна качественно новая стратегия привлечения иностранного капитала / А. Гайдуцкий // Зеркало недели. Украина. – №48-49. – 19 декабря 2014 г.
4. Пузанова Г.Й. Поняття іноземного інвестування як правової категорії / Г.Й. Пузанова // Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції «Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави» 05 березня 2015 р. – С. 65-67.
5. Пузанова Г.Й. Поняття державної політики іноземного інвестування / Г.Й. Пузанова // Митна справа. – 2011. – №5. – С. 575-579.
6. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.
7. Теория государства и права : учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА, 2002. – 616 с.
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №40. – Ст. 527.
9. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19 березня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №19. – Ст. 80.
10. Погорелко М.Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик / М.Ю. Погорелко // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – Выпуск №1. – Том 2. – С. 93-109.
11. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

12. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016 р. – № 18. – Ст. 208.

13. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2015 р. – № 2. – Ст. 154.

14. Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1173.

15. План дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 24. – Ст. 961.

16. Про схвалення Концепції загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 69. – Ст. 2543.

17. Концепція регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки: постанова Кабінету Міністрів України за № 384 від 1 червня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/384-95-п>

18. Проект закону про нормативно-правові акти : текст законопроекту до другого читання 17.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123)

19. Варич О.Г. Форми та принципи реалізації функцій держави: концептуально-аналітичний підхід / О.Г. Варич // Правова держава. – Випуск 19. – С. 107-114.

20. Варич О.Г. Державне регулювання економічних відносин (концептуальний рівень) / О.Г. Варич // Правова держава. Випуск 16. – С. 382-390.

21. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки : Концепція від 01 листопада 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 48. – Ст. 632.

22. Сабуров Е. Ф. Инвестиционный климат в образовании / Е.Ф. Сабуров // *Общественные науки и современность*. – 2007. – № 1. – С. 5.

23. Пересада А.А. Управління Інвестиційним процесом : монографія / А.А. Пересада. – К. : Лібра, 2002. – 472 с.

24. Струніна З. Шляхи поліпшення інвестиційного клімату в Україні / В. Струніна // *Економіка України*. – 2001. – № 9. – С. 11-16.

25. Оніщенко О.А. Теоретичні аспекти визначення інвестиційного клімату та інвестиційної привабливості / О.А. Оніщенко // *Університетські наукові записки*. – 2010. – № 1 (33). – С. 246-252.

26. Доронина Н.Г. Инвестиционный климат: вопросы правового регулирования / Н.Г. Доронина // *Журнал российского права*. – 2012. – № 1. – С. 40.

27. Доронина Н.Г. Правовые условия формирования благоприятного инвестиционного климата и информационной среды в Российской Федерации / Н.Г. Доронина, Н.Г. Семилютина // *Журнал российского права*. – 2012. – № 10. – С. 5.

28. Оробчук М.Г. Формування сприятливого середовища для залучення іноземних інвестицій з України : конспект лекцій / М.Г. Оробчук. – Львів : Ред.-вид. відділ Львів, ун-ту, 1997. – 86 с.

29. Пешко А.В. Інвестиції: їх значення, види та форми / А.В. Пешко // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2007. – № 2. – С. 3-6.

30. Гаврилюк О.В. Інвестиційний імідж та інвестиційна привабливість України / О.В. Гаврилюк // *Фінанси України*. -- 2008. – № 2. – С. 81.

31. Болейко Ю.О. Оцінка інвестиційного клімату регіону / Ю.О. Болейко // *Фінанси України*. – 2000. – № 7. – С. 79-88.

32. Исследование инвестиционного климата регионов России: проблемы и результаты [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://raexpert.ru/researches/regions/investclimate>

33. Индекс инвестиційної привабливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.eba.com.ua/uk/fdout-eba/indices/investment-attractiveness-index/](http://www.eba.com.ua/uk/fdout-eba/indices/investment-attractiveness-index/)

34. Національна економіка : навч. посіб. / Кол. авт.: Л.С. Шевченко, О.А. Гриценко, Т.М. Камінська та ін. ; За заг. ред.

Л.С. Шевченко. - Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України», 2011. - 182 с.

35. Шосталь С.О. Джерела та напрями залучення інвестицій в економіку України / С.О. Шосталь // Економіка та держава. - 2009. - № 9. - С. 89-91.

36. Кампі О.Ю. Правові аспекти державного регулювання господарської діяльності зі спільного інвестування / О.Ю. Кампі // Порівняльно-аналітичне право. - 2014. - №1. - С. 109-112.

37. Адміністративне право України : академ. курс : в 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). - К. : Юридична думка. - 2004. - Т. 1. - 584 с.

38. Полюхович В.І. Зміст і класифікація методів, засобів і форм державного регулювання фондового ринку України / В.І. Полюхович // Підприємництво, господарство і право. - 2011. - № 6. - С. 64-67.

39. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР - № 47. - Ст. 646.

40. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 9. - Ст. 79.

41. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи // Колектив авторів ; Наук. керів. Цветков В.В. - К. : Оріяни, 1998. - 364 с.

42. Про режим іноземного інвестування : Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. // Зібрання постанов Уряду України. - 1993. - N 8. - Ст. 158.

43. Про іноземні інвестиції : Закон України від 13 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 26. - Ст. 357.

44. Про захист іноземних інвестицій в Україні : Закон України від 10 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 46. - Ст. 616.

45. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 29. - Ст. 377.

46. Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від

13 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.

47. Белова О.І. Проблема правового регулювання режиму іноземного інвестування / О.І. Белова // Ученые записки таврического національного университета им. В.И.Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Том 23 (62). – С. 75-81.

48. Пузанова Г.Й. Особливості правового режиму іноземного інвестування / Г.Й. Пузанова // Митна справа. – 2012. – №3. – С. 101-107.

49. Хозяйственное право / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулин и др. ; Под ред. Мамутова В.К. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.

50. Поповчук С. Сутність правової природи адміністративно-правових режимів в Україні / С. Поповчук // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – №8. – С. 36-39.

51. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.

52. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.

53. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.

54. Богуславский М.М. Иностранные инвестиции: правовое регулирование / М.М. Богуславский. – М. : БЕК, 1996. – 462 с.

55. Про концесії : Закон України від 7 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – №41. – Ст. 372.

56. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 серпня 1999 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – №44. – Ст. 391.

57. Международное коммерческое право : учебное пособие / Под общ. ред. В.Ф. Попондопуло. – М. : Омега-Л, 2004. – 472 с.

58. <http://www.zakon.rada.com.ua>

59. Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі : Закон України від 10 квітня 2008 р. // Відомості Верховної Ради. – 2008. – №23. – Ст. 213.

60. Соглашение о торговых аспектах инвестиционных мер (TRIMs) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.publib.ua/part/7314>.

61. Кравцова Т.М. Загальна характеристика законодавства у сфері державного регулювання господарської діяльності та основні тенденції його розвитку / Т.М. Кравцова // Держава і право. – Випуск 22. – С. 199–203.

62. Фархутдинов И.З. Соотношение международного и национально-правового регулирования иностранных инвестиций в России : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидат юрид. наук / И.З. Фархутдинов. – М., 2000. – С. 12.

63. Руководство МБРР по регулированию прямых иностранных инвестиции (русский текст опубликован в книге: Доронина Н.Г. Комментарий к Закону об иностранных инвестициях / Н.Г. Доронина. – М., 2000. – С. 63-74.

64. Schartzenberg G. Foreign Investment and International Law. L., 1969; Somaraga M. The International Law on Foreign Investment. Cambridge, 1994; Shawcross L. The problems of Foreign Investment in International Law. – 1961. – Vol. 102. – P. 333-363.

65. Фархутдинов И.З. Иностранные инвестиции и международное право / И.З. Фархутдинов. – Уфа, 2001. – С. 10.

66. Стефанишин Г.С. Правове регулювання інвестиційної діяльності / Г.С. Стефанишин, О.І. Лиса // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.11. – С. 302-309.

67. Бодунов Є.Р. Окремі аспекти удосконалення законодавчого регулювання публічного адміністрування сферою іноземного інвестування / Є.Р. Бодунов // Право та управління. – 2012. – №3. – С. 43-52.



## МІСЦЕ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ В НОМЕНКЛАТУРІ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Стрімке зростання значення культури пов'язано з транзитивним характером сучасного суспільства та з природою культури як особливого феномена суспільного життя. Визначаючи національну культуру як важливу складову суспільної свідомості та базову засаду державності, ми наголошуємо на необхідності її державного регулювання та підтримки, забезпечення якомога сприятливіших умов для її розвитку та функціонування.

Дослідження номенклатури функцій сучасної держави і, зокрема, культурної функції потребує досягнення місця культурної функції серед характеристик держави та її зв'язок з іншими функціями держави.

Культурна функція сучасної держави стала предметом монографії та низки статей В.С. Шестака, в якій зазначена проблема знайшла висвітлення з позицій науки адміністративного права, але за межами його дослідження залишились як історико-правові передумови, так і деякі теоретико-правові узагальнення культурної функції сучасної держави. У монографії О.Р. Копієвської культурна функція сучасної держави висвітлена з позицій потреб національного державотворення, що є лише однією з граней цього важливого напрямку у діяльності сучасної держави. Ці роботи не вичерпують проблематику теоретичного досягнення культурної функції держави, не позбавляючи тим самим актуальності теми цього дослідження.

Метою дослідження є дослідити місце культурної функції в номенклатурі функцій сучасної держави її зв'язок з іншими функціями держави.

Функції сучасної держави складають цілісну складну систему, в якій місце та роль кожної функції держави зумовлена її метою, змістом, формами реалізації. Зважаючи на

розуміння функції сучасної держави як сукупності її обов'язків та предметно-окресленої діяльності по забезпеченню певної групи міжнародно визнаних та конституційно закріплених прав людини в рамках сталого розвитку громадянського суспільства, вважаємо, що основою дослідження системи функцій держави має бути антропоцентричний підхід. Утім це не виключає розгляду й інших підходів. Так, з позиції державотворення поняття «функції» доцільно розглядати комплексно, як легітимізований предмет і зміст діяльності держави, спрямований на забезпечення суспільного розвитку [5]. З позицій антропологічного підходу ми визначаємо функцію держави як сукупність обов'язків та предметно-окреслену діяльність держави по забезпеченню певної групи міжнародно визнаних та конституційно закріплених прав людини в рамках громадянського суспільства.

З позицій комплексного підходу до функцій держави очевидним є взаємний зв'язок між ними, зумовлений єдністю їх природи на призначення, єдністю державної влади та наявністю системи стримувань та противаг гілок державної влади, на які покладаються повноваження щодо реалізації функцій держави. Тому для визначення місця культурної функції в номенклатурі інших функцій держави необхідно повернутися до їх видового різноманіття та розглянути підстави для класифікації.

З часів дореволюційної класичної юриспруденції прийнято поділяти функції держави на внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції спрямовані на вирішення завдань усередині країни, а зовнішні характеризують діяльність держави на міжнародній арені, у відносинах з іншими державами [1, с. 15].

Внутрішні та зовнішні функції не можуть бути однаковими для всіх держав. Поява нових або трансформація раніше існуючих функцій держави зумовлена стратегічними напрямками її діяльності, зорієтованими на задоволення потреб конкретного громадянського суспільства і виклики часу. Зовнішні функції тісно пов'язані з внутрішніми функціями держави. Їх виконання сприяє повноцінному функціонуванню держави в сучасному світі, який дедалі більше характеризується взаємозалежністю держав. Це стало

підставою для заперечення окремими авторами доцільності збереження даної класифікації функцій, оскільки реалізація діяльності держави в сфері політики, економіки, культури тощо значною мірою залежать від зовнішніх умов [23]. Внутрішні функції держави, як і зовнішні, стосуються практично всіх сфер життя суспільства. В силу цього, при визначенні переліку внутрішніх функцій держави в науковій юридичній літературі їх нерідко не лише пов'язували з різними сферами життя суспільства, та й повністю ототожнювали з ними. Такою була, наприклад, позиція авторів, які класифікували функції держави ще в 70-ті роки на функцію політичної охорони суспільного ладу (політична функція), а також на економічну, соціальну і ідеологічну функції. Щоправда, при цьому оговорювалась можливість і більш детальної, повністю не співпадаючої з різними сферами життя суспільства, класифікації функцій держави, а також висловлювалась думка про те, що недоцільно розподіляти по суті єдині функції держави на внутрішні і зовнішні [14].

Відповідно до запропонованої Н.М. Крестовською та Л.Г. Матвєєвою системи функцій держави до внутрішніх функцій держави відносяться: економічна, правозахисна, соціальна функція, фіскальна функція, правоохоронна, або функція охорони правопорядку, природоохоронна, або інакше – екологічна, культурна (духовна) функція, інформаційна функція (організація та забезпечення системи отримання, використання, розповсюдження і зберігання інформації). До зовнішніх функцій держави відносяться: функція забезпечення безпеки держави, функція міжнародної співпраці та інтеграції до світової спільноти [12, с. 98-99]. Підтримуючи думку цих авторів щодо переліку (номенклатури) функцій сучасної держави, важко в той же час погодитись з поділом функцій держави на внутрішні та зовнішні. Як уявляється, кожна з функцій держави, не виключаючи культурну, має свій прояв як всередині держави, так і за її межами.

За значущістю (важливістю) для держави і суспільства традиційно виокремлюються основні та другорядні функції держави, причому до перших відносять усі функції, без реалізації держава не може існувати. На нашу думку, такий

підхід до виокремлення основних функцій держави є неприйнятним з позицій антропологічного підходу. Основними є функції держави, без реалізації яких припинить своє існування громадянське суспільство або йому буде нанесено непоправних втрат через масове порушення конституційних прав і свобод людини. Так, наприклад, невиконання державою або навіть неналежне виконання функції охорони правопорядку зумовлює дестабілізацію суспільства, ставить під загрозу життя та безпеку, інші конституційні права його членів.

В основу поділу функцій держави на основні та другорядні покладено принцип соціально-політичної значущості того або іншого напрямку державної діяльності. Так, основні функції трактуються як найбільш загальні та важливі напрямки держави стосовно реалізації стратегічних завдань і цілей держави (наприклад, соціальна функція), тоді як неосновні розглядаються найчастіше як складові частини основних функцій (наприклад, функція охорони здоров'я трактується як складова соціальної функції). Як наслідок за умов такого бачення вважається, що останні не відображають сутності і соціального призначення держави [13].

Так, П.В. Онопенко розглядає правоохоронну функцію держави як систему функцій: а) внутрішні – функція охорони прав та свобод особи; функція забезпечення правопорядку, в яку входять такі конкретні функції – функція боротьби з корупцією, функція боротьби з організованою злочинністю, функція боротьби з тероризмом; б) зовнішні – функція участі України в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені; функція участі України у підтримці міжнародного правопорядку, яка включає конкретні функції: боротьбу з корупцією, боротьбу з організованою злочинністю, боротьбу з тероризмом [16, с. 6]. Уявляється, що все таки йдеться про одну правоохоронну основну функцію та усі інші – другорядні її складові.

У правовій літературі зустрічається і така класифікація функцій держави, відповідно до якої за змістом діяльності держави функції поділяються на: прості; складні (комплексні) [19, с. 16]. Але аналіз їх змісту свідчить, що автор, розподіляючи функції держави на прості і складні, просто вживає ці терміни

як синоніми до основних і неосновних функцій держави. Тому немає сенсу виділяти окремо цей критерій класифікації [4, с. 29-30].

Усі основні функції держави ми розглядаємо як постійні. Разом з тим, на певному етапі розвитку держави або за екстремальної ситуації, та чи інша функція може стати провідною, пріоритетною в порівнянні з іншими. Характерний тому приклад: функція оборони країни від час війни. Під час екологічних катастроф в тій чи іншій країні найважливішою (головною) функцією може стати природоохоронна (екологічна) функція держави [1, с. 15]. Більше того, в межах функції може бути тимчасово виокремлено підфункцію з відповідним покладанням обов'язків щодо її виконання на певний орган виконавчої влади. Так, до 2010 року в Україні функціонувало Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, яке виконувало відповідну захисну підфункцію.

За часом (тривалості) існування функції бувають постійні і тимчасові. Постійні функції властиві державі під час всього її існування. На певному етапі її розвитку вони можуть бути в зародковому стані, але тим не менше вони є. Прикладом може служити соціальна функція, яка в рабовласницькій і феодалській державах ледь проглядалася [1, с. 15].

Залежно від того, в чийх соціальних інтересах здійснюються, функції держави прийнято було поділяти на загальносоціальні та класові (захисту групових інтересів). Держава незалежно від того, до якого типу вона належить, вирішує поряд з класовими ще й «загальні» справи, які є загальнозначущими для усього суспільства. Вже перші міста-держави, що стали першими історичними формами державно-організованого суспільства, брали на себе загальнозначущі соціальні функції (перш за все, оборону, розв'язання конфліктів, а також функції, які забезпечували виробничу економіку, – сприяння землеробству, металургії, ремісництву, транспорту тощо), чим демонстрували соціальну цінність і значущість державної організації суспільства, рятували суспільство від вимирання, переводячи його в соціальну фазу розвитку, створюючи основи цивілізації

[6, с. 159]. Таким чином, держава як особлива політична організація суспільства здатна виступати в ролі носія не лише класових, але й загальносоціальних функцій [172, с. 37].

Найбільш важливим і вихідним у процесі класифікації більшість учених вважає поділ функцій за сферами суспільного життя. За даним критерієм виділяють політичну, економічну, соціальну, екологічну, культурну та інші функції. Саме даний підхід, як вони стверджують, дозволяє отримати найбільш чітке уявлення про видову різноманітність функцій держави [23, с. 39].

Державну діяльність можна розподілити на три сфери – політичну, економічну і ідеологічну (гуманітарну). Крім цього, з проголошенням та законодавчим закріпленням соціального характеру української держави її соціальна функція посідає основне місце в системі ідеологічних (гуманітарних) функцій.

Гуманітарні функції – це такі напрями діяльності держави і її органів, які пов'язані із забезпеченням кожній людині належних умов існування в суспільстві. Серед них виділяють гуманістичну, екологічну, соціальну (забезпечення охорони і відновлення здоров'я, матеріальне забезпечення та інше соціальне забезпечення нормальних умов існування людини, соціальний захист населення), культурно-виховну функції [4, с. 32].

Економічні функції – напрями діяльності держави (її органів) пов'язані з переходом від планової до ринкової економіки і подальшим розвитком виробничих сил і виробничих відносин, основними засадами ринку і добросовісної конкуренції. До них належать: господарсько-стимулююча, або виробнича; господарсько-організаторська; науково-організаторська; господарсько-перехідна; економічно-регулювальна функції.

Для цілей цієї роботи основним критерієм виокремлення функцій держави слугують сфери обов'язків держави щодо забезпечення прав людини, що у сукупності складають інтереси громадянського суспільства. Таким суспільним інтересом, що акумулює культурні права людей, є культура, збереження та примноження культурної спадщини, підвищення загальнокультурного рівня суспільства та кожного індивіда.

Зважаючи на те, що культурні права і свободи людини є міжнародно визнаними, конституційно закріпленими, а сталий розвиток суспільства неможливий без культурного прогресу, культурну функцію держави ми відносимо до числа основних функцій держави. Суспільство в цілому, а відтоді і держава зацікавлені в тім, щоб кожен громадянин мав певний культурний рівень, в тому числі – рівень правової культури, прагнув до його підвищення. Безкультурність унеможливорює активну участь громадян у суспільно-політичному житті, у виробництві, у всіх сферах державної та суспільної діяльності, у зв'язку з чим у багатьох державах освіта є обов'язковою. Сучасне суспільство зацікавлене у збереженні і примноженні об'єктів культури, чому держава має заохочувати до розвитку культури, зокрема забезпечуючи кожному свободу творчої діяльності. Не може бути сильної, процвітаючої держави без поваги і збереження історичних традицій і культурної спадщини.

У новітній українській юриспруденції поки не склалося єдине уявлення про культурну функцію держави. Проблематика взаємодії держави і культурної сфери життя суспільства поки що досліджується в основному з позиції науки державного управління (О.С. Батищева, О.А. Задихайло, В.В. Карлова, Н.С. Фесенко) або близької нею науки адміністративного права (В. С. Шестак).

Н.М. Крестовська і Л.Г. Матвеева пропонують наступне, дуже стисле визначення культурної функції: «Культурна (духовна) функція держави – це організація науки і освіти, забезпечення збереження культурної спадщини, і доступу громадян до неї» [12, с. 98].

Ряд учених визначають культурну функцію з позицій національного інтересу та національного державотворення. Так, О.Р. Копієвська та О.Ф. Скакун надають таке, орієнтоване на законодавство України, розгорнуте визначення культурної функції: цілеспрямована діяльність держави, яка спрямована на розвиток національної самосвідомості, сприяння розвитку самобутності всіх корінних народів і національних меншин; організацію освіти; сприяння розвитку культури, науки; охорону культурної спадщини, а також підтримку і розвиток

культурних і наукових зв'язків з іншими державами; забезпечення збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що мають всесвітню культурну цінність; вжиття заходів щодо повернення культурних цінностей свого народу, які знаходяться за кордоном [25, с. 48 ; 10, с. 37-38].

Таким чином, це визначення, при всій повазі до його автора, є дещо тавтологічним (цілеспрямована...спрямована) і сумативним, що спонукає до виділення окремих підфункцій в структурі культурної функції держави. Таким же переліком об'єктів культурної функції держави відмічено визначення культурної функції, яке надає В.С. Шестак: «культурна функція держави являє собою певний основний напрям в її діяльності, який конкретизується переліком зобов'язань держави у культурній (духовній) сфері, наявність якого створює необхідні умови для державної підтримки розвитку, зокрема, літератури, мистецтва, театру, кіно, музики, живопису, архітектури, радіо, телебачення та інших засобів масової інформації; збереження культурних пам'яток, архівів, музеїв, бібліотек» [26, с. 25]. Як уявляється, перелік усіх можливих об'єктів культури задля дефініції культурної функції держави є малопродуктивним. Все рівно щось залишиться за межами цього переліку (наприклад, синтетичні види мистецтва). Набагато важливішим є визначити співвідношення культурної функції держави з її основною метою – забезпеченням розвитку громадянського суспільства та прав його членів.

Відмітимо, що частина учених (Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвеева, О.Ф. Скакун) ототожнюють культурну функцію держави з ідеологічною та/або духовною, тоді як О.О. Джураєва їх розмежовує, вважаючи предметом духовної функції держави взаємовідносини з релігійними організаціями та політику держави щодо церкви [9, с. 181-182]. Російський дослідник А.О. Барканов ототожнює культурну та виховну функцію держави, надаючи таке її визначення: «Культурно-виховна функція держави – це нормативно-регламентована, організаційно-забезпечена і цілеспрямована діяльність держави в духовно-культурній сфері, що виражає сутність і соціальне призначення держави» [3, с. 6]. Інший російський дослідник наполягає на активізації культурно-просвітньої



функції держави з явним патерналістським началом з метою формування «нової людини», здатної протистояти ринку як гальму суспільного прогресу [11, с. 121-123].

Ідеологічний компонент та ідеологічну спрямованість культурної функції сучасної Української держави О.Р. Копієвська визначає з позицій національного інтересу та національного державотворення [10, с. 16], з чим, при усім усвідомленні важливості ідейної сторони державотворення погодитись не можна. Як уявляється, ідеологізація культурної функції держави є спадщиною радянської теорії права і держави. Не можна не погодитись з критикою такого розуміння культурної функції, наданої В.С. Шестаком, який розглядає культурно-ідеологічну (або культурно-виховну) функцію як механізм ідеологічної обробки населення [26, с. 16]. На нашу думку, визнання за культурною функцією ідеологічної спрямованості суперечить уявленням про ідеологічний плюралізм, який властивий сучасній державі і, який, за правилом, конституційно закріплено. Так, ст. 15 Конституції України проголошує: «Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова». Поєднання культурної та виховної функцій є відголоском патерналізму та ідеологізації, яким теж була відмічена радянська держава і яке до сьогодні убачається деякими дослідниками як магістральний шлях розвитку культури [18, с. 54].

Розмежування між досучасною, в тому числі – недемократичною, тоталітарною державою та сучасною, серед іншого проходить і по лінії розмежування культурної функції держави з іншими видами впливу на індивіда та суспільство. Невипадково А.В. Меліхова відносить культурно-виховну функцію до функцій радянської держави, а культурну – до функцій сучасної держави [15, с. 9-10].

Що стосується виховної функції, то, як уявляється, в сучасному суспільстві сфера виховання охоплюється сферою освіти. Якісна освіта сьогодні дійсно є фундаментом майбутнього процвітання суспільства, тому освітня сфера має бути у полі зору держави. Сьогодні освітня функція має

розглядатись як під функція культурної функції, утім, як уявляється, на часі формування концепту самостійної освітньої функції держави, зважаючи на наявність усіх для того необхідних елементів: відповідної політики, сфери, предмету, законодавства, форм реалізації, хоча й важко погодитись з твердженням про існування такої функції протягом того ж періоду, упродовж якого на планеті існує державність [22]. Будучи частиною освіти, виховний процес не стане безпосереднім об'єктом державного впливу та державного втручання, що дозволить уникнути патерналізму та ідеологічної обробки населення.

Надмірне розширення предметної сфери культурної функції держави зумовлює необхідність виокремлення в ній підфункцій. Так, А.О. Барканов називає такі підфункції культурно-виховної функції держави: 1) діяльність держави щодо розвитку мистецтва (літератури, театру, кіно, музики, живопису, архітектури тощо); 2) діяльність держави щодо розвитку фізичної культури і спорту; 3) державно-правова охорона історико-культурних об'єктів, історичних комплексів, заповідних територій, архівів, музеїв, бібліотек тощо; 4) міжнародне співробітництво в галузі культури; 5) діяльність держави з морального виховання населення (особливо молоді) [3, с. 7].

Отже, визначення функції держави, що існують в наукових працях в наш час не зводяться до єдиної думки. Культурну функцію в номенклатурі інших функцій сучасної держави розглядають як зовнішню, так і внутрішню. Зовнішня полягає у підвищенні рівня престижу країни на міжнародному рівні, що теж є досить важливим для держави, але все ж культурна функція є переважно внутрішньою функцією держави. Як внутрішня функція сучасної держави вона покликана формувати та підвищувати культурний рівень населення, підтримувати та пропагувати національні цінності, культурну спадщину, робити її загальнодоступною для свого народу. Без реалізації цих завдань усередині держави, неможливо буде здобути престиж державі на міжнародному рівні.

З позицій аксіологічного та антропологічного підходу та з урахуванням концепту естетичної держави культурну функцію

сучасної держави можна визначити наступним чином: культурна функція сучасної держави – це сукупність обов'язків та діяльність держави щодо забезпечення міжнародно визнаних та конституційно закріплених культурних прав людини, збереженню та примноженню культурної спадщини в рамках всесвітнього цивілізаційного розвитку.

Культурна функція відноситься до постійних функцій сучасної держави, оскільки культура є невід'ємною складовою життя народу, яка існує за будь-яких умов (війни, надзвичайного стану, економічних криз). Вона поширюється на всю територію країни, але враховуючи наявність широкої різноманітності культур в окремих регіонах можна зробити висновок, що способи її здійснення будуть відрізнятися. В той же час, сучасна держава, здійснюючи культурну функцію, повинна сприяти порозумінню між культурами різних регіонів, виховувати у своїх громадян повагу до культурної спадщини один одного та наголошувати на наявності спільних рис у культурній сфері.

Культурна функція сучасної держави має внутрішню та зовнішню сторони. Як указує В.С. Шостак, культурна функція справедливо претендує на те, щоби бути визнаною як універсальна функція [26, с. 25], що, на наш погляд зумовлено самою природою культури, яка не знає меж, яка розвивається з моменту свого виникнення за принципом впливів і взаємовпливів, взаємного збагачення.

Практично всі без винятку дослідники уважають, що культурна функція держави жодним чином не є, так би мовити, своєрідним додатком до інших функцій, який державна влада може брати на себе чи відмовлятися від нього у випадку несприятливих економічних чи політичних обставин [25, с. 33]. З цим не можна погодитись. По-перше, те значення, яке культурній функції держави приділяється в сьогоднішніх умовах, зумовлюється загальною зміною цінностей як в державотворчих процесах, так і в системі державного управління. Так, на думку П. Сауха, розвинена система державного управління культурою спрямована на їх підтримку та забезпечення їх нормального розвитку загалом є необхідною умовою входження в систему відносин сучасного розвиненого

світу [24, с. 140-142]. По-друге, історія, в тому числі й нашої держави демонструє позитивні приклади успішної реалізації культурної функції навіть за вкрай несприятливих зовнішніх та внутрішніх умов. Так, в умовах недавнього виходу зі світової війни Українська Держава Павла Скоропадського показала приклад проведення реформ у культурній сфері життя суспільства.

Культурна функція тісно пов'язана з іншими функціями сучасної держави. Особливого значення набуває взаємозв'язок культурної функції з економічною функцією сучасної держави. Від успішного здійснення економічної функції залежить наскільки вдалою буде культурна. Економічна функція спрямована на розвиток економіки країни, підвищення її доходів, збільшення державного бюджету, підвищення матеріального стану громадян. Саме від наповнення доходної частини бюджету країни залежить реалізація інших функцій. Великий дефіцит бюджету змушує державу фінансувати тільки нагальні потреби суспільства. Недостатнє матеріальне забезпечення населення, яке спричинюється не ефективним здійсненням культурної функції сприяє погіршенню рівня культури. Як і держава, населення у таких випадках витрачає кошти на товари першої необхідності і максимально зменшують витрати на походи в театр, кіно, виставки, фестивалі, купівлю творів мистецтва.

Отже, без ефективної реалізації економічної функції здійснення культурної неможливе, адже головна підтримка з боку держави, яка може надаватися культурній сфері – це її фінансування, що в умовах неефективної реалізації економічної функції є неможливим.

Культурна функція сучасної держави пов'язана з інформаційно-комунікативною функцією держави – функцією інформаційного обслуговування громадян, діяльності державних і суспільних органів, організацій, установ, посадових осіб щодо задоволення потреб і законних інтересів громадян в одержанні необхідних зведень, повідомлень, знань, що стосуються політичних, економічних, соціально-культурних і соціально-побутових сторін життєдіяльності держави, особистості, суспільства [17, с. 210]. Інформаційна функція

виступає як транслятор знаково-семіотичних систем, якими є культурні об'єкти.

Культурна функція сучасної держави є невід'ємною від соціальної функції держави. Їхній зв'язок полягає, перш за все, у забезпеченні за допомогою соціальної функції рівного доступу до культури усім, у тому числі соціально вразливим верствам населення. Соціально орієнтована економіка та система соціального захисту та соціального забезпечення сучасної держави уможливають такий доступ, а також сприяють участі усіх громадян, у тому числі соціально незахищених індивідів у збереженні та примноженні об'єктів культурної спадщини.

Культурна функція сучасної держави не відчужена від правоохоронної та правозахисної функцій держави. Правоохоронна діяльність держави спрямована, серед іншого, на протидію та припинення посягань на об'єкти культури, охорону культурних цінностей шляхом встановлення відповідних заборон та притягнення винних до відповідальності. Правозахисна діяльність держави полягає у відновленні порушених злочинними та іншими протиправними посяганнями культурних прав індивідів. Полем «співпраці» культурної функції та правової політики держави є формування та підвищення правової культури громадян та суспільства у цілому.

Показником ефективності культурної функції держави є здатність протидіяти негативним процесам руйнування культури і сприяння в створенні нових культурних цінностей. Культурна функція обов'язково повинна враховувати всі елементи, які визначають культурне життя: завдання збереження культурної спадщини, розповсюдження культури. Саме держава в системі відносин у сфері культури є інстанцією, покликаною інтегрувати, забезпечувати інтереси всіх суб'єктів культурного життя [7, с. 11].

Вище окреслені визначення дають підстави зробити висновок, що в сучасному науковому світі не сформована єдина думка щодо даної функції сучасної держави. Практична реалізація даної функції включає розвиток культури в широкому значенні – від системи виховання й освіти до релігії, науки і мистецтва. Культурна функція сучасної держави в

якості одного з найважливіших компонентів стійкого на сучасному етапі цивілізаційного розвитку в рамках існуючої системи повинна застосовуватися в єдиному комплексі з іншими функціями на основі інтегрованого підходу. Так, забезпечуючи економічний розвиток сучасного суспільства держава має сприяти соціальному рівню споживання культурних цінностей, створювати умови, які відповідали б сучасним уявленням про людську гідність. Завдання полягає у тому, щоб держава, визначаючи пріоритети як економічного, так і соціального розвитку, обов'язково повинна враховувати культуру [11, с. 2].

Культурна функція є однією з найважливіших внутрішніх функцій сучасної держави. Державне управління регулює культурні процеси за допомогою відповідного законодавства і з використанням фінансових, економічних, адміністративних і політичних механізмів впливу. У сучасних країнах існують закони, які регламентують діяльність системи освіти та науки, роботу засобів масової інформації, охорону культурної спадщини, охорону авторських прав як у сфері науково-технічної, так і художньої творчості. Законодавчо гарантується право окремої людини і груп людей на задоволення їх культурних потреб і щорічно скеровується значна частина коштів державного бюджету на фінансування освіти, науки, проектно-конструкторських досліджень, на підтримку державних установ культури (музеїв, театрів, архівів, бібліотек, сховищ кінофотоматеріалів, консерваторій, концертних залів), охорону і реставрацію пам'яток культури [8, с. 297].

Розуміння культурної функції сучасної держави як категорії саме юриспруденції зумовлює необхідність її розмежування зі схожим поняттям культурної політики. Зрозуміло, що кожна функція держави, як і уся діяльність держави є наскрізь політичною, зважаючи на те, що держава є головним, визначальним суб'єктом політичної системи суспільства. Тому реалізація культурної функції держави і є державною політикою, що й зазначається нормативно-правовими актами. Так, згідно з Положенням про Міністерство культури України на цей центральний орган державної влади покладається забезпечення формування та реалізація державної політики у

сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин; забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері кінематографії [21].

Тим не менш існують певні відмінності між поняттями культурної функції держави та культурної політики. Перш за все, поняття культурної політики є ширшим за своїм обсягом, оскільки передбачає діяльність не тільки держави, але й інших суб'єктів політики та культури. Культурна політика – це процес надання умов та, певною мірою, регулювання з боку суспільства, держави, інших суб'єктів культурного життя відносин, процесів, що складають, характеризують і реалізують культуру на сучасному етапі розвитку певної людської спільноти. Політику у сфері культури визначають як «політику держави, політичних партій, громад, об'єднань і рухів у сфері науки, освіти, літератури й мистецтва, діяльності культурно-освітніх та релігійних установ, засобів масової інформації, організації дозвілля тощо» [20, с. 179].

По-друге, діяльність суб'єктів політики і культури може бути різноспрямованою порівняно з культурною функцією держави, аж до виникнення в результаті такої діяльності феноменів контркультури або субкультури [2, с. 375]. Характерний тому приклад – всупереч авторитарній культурно-ідеологічній функції радянської держави в СРСР зародилась та діяла субкультура стиляг, що відкрито протистояла домінуючій і жорстко насаджуваній культурі соціалістичного реалізму.

По-третє, культурна політика визначається не тільки правовими нормами та програмними актами державами, але й політичними і навіть корпоративними нормами. Наприклад, культурно-програмні цілі та відповідні акти є відчутно різними у консервативних, традиціоналістських, ліберальних та демократичних партій, не кажучи вже про церкву.

Будучи головним суб'єктом політичної системи, держава здійснює культурну політику, при цьому основною функцією державної влади в сфері культурної політики є узгодження

суспільних інтересів усіх рівнів та усіх суб'єктів, арбітрування в разі суперечностей між ними та координація їх дій.

### **Список використаних джерел:**

1. Бабаев С.В. Теория функций современного российского государства: дис. ... канд.юрид. наук : 12.00.01 /Бабаев Сергей Владимирович. – Н/Новгород, 2001. – 201 с.

2. Балакшин А.С. Сущность и содержание понятия «культурная политика» / А.С.Балакшин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. – Сер. : «Социальные науки». – 2004. – № 1. –С. 374-379.

3. Барканов А.А. Культурно–воспитательная функция современного Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Барканов Анатолий Алексеевич. – М., 2007. – 188 с.

4. Бермічева О.В. Соціальна функція держави в Україні: автореф. дис.на здоб. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О.В.Бермічева. – Х., 2002. – 18 с.

5. Бульба В.Г. Сучасні наукові підходи до визначення сутності функцій держави / В.Г.Бульба // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – №1(39). – С. 38-46.

6. Головистикова А.Н. Теория государства и права : учебник / А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. – М. : ЭКСМО, 2005. – 592 с.

7. Головченко М.Ф. Механізм реалізації культурної функції сучасної Української держави / М.Ф.Головченко // Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету. – 2012. – Вип. 17. – С. 10-12.

8. Гридчук О.Є. Пріоритети культурної політики на сучасному етапі суспільної трансформації / О.Є. Гридчук // Науковий вісник [Національного лісотехнічного університету України] : зб. наук.-техн. пр. – 2007. – Вип. 17.6. – С. 296–307.

9. Джураєва О.О. Ціннісний аспект духовної функції сучасної держави / О.О.Джураєва // Актуальні проблеми філософії права: правова аксіологія : матер. Міжнар. «круглого столу» (м. Одеса, 9 грудня 2011 р.). – О. : Фенікс, 2012. – С. 179-182.

10.Копієвська О.Р. Культурна функція держави в контексті національного державотворення : монографія / О.Р. Копієвська. –



К. : Національна академія керівних кадрів культури і мистецтв, 2010. – 272 с.

11.Копієвська О.Р. Культурна функція держави як предмет наукового аналізу / О.Р. Копієвська // Вісник Нац. акад. керівних кадрів культури і мистецтв. – 2010. – № 1. – С. 122–125.

12.Крестовська Н.М. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести : підручник / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвеева. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 584 с.

13. Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кудря Вячеслав Сергеевич. – М., 2005. – 190 с.

14. Марченко М.Н. Теория государства и права: Курс лекций: Учебник для вузов / Марченко М.Н., О.В. Мицкевич, О.Е. Лейст и др. ; Под ред. М.Н. Марченко – М. : Зерцало, ТЕИС, 1997. – 476 с.

15. Мелихова А.В. Функции советского и современного Российского государства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве» / А.В. Мелихова. – Казань, 2006. – 40 с.

16. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук ; спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / П. В. Онопенко. – К., 2005. – 16 с.

17. Павленко Ж.О. Поняття інформаційної функції держави / Ж.О. Павленко // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 117. – С. 202-211.

18. Падалко Г.В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні: дис....канд. юрид. наук: 12.00.02 / Падалко Геннадій Вадимович. – К., 2007. – 192 с.

19. Погорелко В.Ф. Функции советского общенародного государства / В.Ф. Погорелко. – К. : О-во «Знание УССР», 1980. – 64 с.

20. Політологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.

21. Положення про Міністерство культури України : Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від

3 вересня 2014 р. № 495 [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/81368> – Назва з екрана.

22. Приходько І.П. Засади реалізації освітньої функції держави [Електронний ресурс] І.П. Приходько / III Международная научно-практическая конференция «Инвестиционные приоритеты эпохи глобализации: влияние на национальную экономику и отдельный бизнес» (7-8 октября 2010 года). – Режим доступу : [www.confcontact.com/20101008/8\\_prihod.htm](http://www.confcontact.com/20101008/8_prihod.htm)

23. Сало В.І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / Сало Володимир Ігорович. – Х., 2007. – 193 с.

24. Саух П. Україна на межі тисячоліть: трансформація духу і випробування національним буттям : монографія / П. Саух. – Рівне : «Волинські обереги», 2001. – 219 с.

25. Субтельний О. Україна: історія / Орест Субтельний ; пер. Ю.І. Шевчука. – 3-те вид., перероб. і доп. – К. : Либідь, 1993. – 720 с.

26. Шестак В. С. Культурна функція держави: поняття, зміст та напрямки реалізації : монографія / Валентин Сергійович Шестак. – Донецьк : Ноулідж (Донец. відділення), 2009. – 343 с.

## **РЕГУЛЮВАННЯ СВОБОДИ ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ**

У ХХІ столітті людство зіштовхнулось зі специфічними загрозами для навколишнього середовища у зв'язку із забрудненням повітря, води та ґрунту, зменшення біологічного різноманіття видів й зміни клімату. Ці тенденції сприяють створенню відповідної правової бази та посиленню відповідальності за забруднення навколишнього середовища. Таким чином, охорона навколишнього середовища стала предметом численних національних, наднаціональних та міжнародних правових норм. Крім того, міжнародна діяльність з охорони навколишнього середовища не може розглядатись окремо від суміжних економічних питань та соціальних проблем. Нині захист навколишнього середовища є ключовим питанням політичного порядку денного та важливою проблемою, яка існує як на національному, так і на європейському й міжнародному рівнях.

Глобальний характер екологічних проблем зумовлює необхідність подальшого розвитку міжнародного екологічного права як правової основи для міжнародного екологічного співробітництва. Концепції, стандарти та принципи з охорони навколишнього середовища конкретизуються, як правило, в регіональних та двосторонніх угодах, а детальне регулювання, за необхідності, здійснюється на національному рівні. Однак особливо помітний вплив і на міжнародне, і на національне екологічне право здійснює право Європейського Союзу. Найбільш інтенсивне національне і міжнародне регулювання охорони довкілля здійснюється на європейському континенті, а найуспішніше екологічна проблема вирішується в умовах європейської інтеграції. Про це свідчить правовий досвід реалізації екологічної політики як на рівні Європейського Союзу, так і держав-членів.

Захист довкілля є одним із пріоритетних напрямів діяльності Європейського Союзу, що й визначає компетенцію ЄС в сфері охорони довкілля та обумовлює прийняття значної кількості загальноєвропейських нормативних актів. Розвиток європейського екологічного права характеризується пошуком оптимальних підходів до вирішення складних проблем управління природними ресурсами. Так, в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом статті 360-366 розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» [18] присвячені саме навколишньому середовищу. Сторони Угоди здійснюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища й таким чином сприяють реалізації цілей сталого розвитку та «зеленої економіки». Аналіз законодавства Європейського Союзу у галузі охорони навколишнього середовища має важливе значення для подальшого вдосконалення та підвищення ефективності екологічного законодавства в Україні. Пріоритетність співробітництва України з Європейським Союзом матиме й практичне значення – досягнення мети у напрямку підвищення рівня продуктивності виробництва, розширення бази його економічного зростання та конкурентоспроможності, вивчення та запровадження досвіду й основних розробок у сфері екологічних прав людини та громадянина. Доцільно звернути увагу на різноманітні доктринальні розробки у сфері захисту екологічних прав людини як загалом у правовій системі ЄС, так і щодо окремого виду прав – права на доступ до екологічної інформації.

Останні роки чимало дослідників екологічного права з країн ЄС ставлять на порядок денний обговорення питання: чи мають національні законодавства країн-членів ЄС, а також уніфіковане право ЄС достатню юридичну базу для забезпечення інтересів суспільства перед небезпекою екологічних проблем, що посилюються, або ж необхідно домагатися додаткових гарантій дотримання основного права індивідуума – права на чисте довкілля.

Значний внесок у розробку цієї проблематики зробили М. Андерсон, О.К. Вишняков, А. Бойл, Г.В. Бостон, Г. Вінтер, А. Джордан, О.Л. Дубовик, Л.М. Ентін, С.Ю. Кашкін, В.І. Лозо, Е. Лука, Л. Кремер, М.М. Микієвич, М. Сансі, Н. де Седелір,

Ф. Сендс, М. Стюарт Меддан, О. О. Сурілова, Т. Хартлі, Н. Хейт та інші.

Взаємозалежність охорони довкілля, миру, забезпечення розвитку прав і свобод людини вперше були відображені у Стокгольмській декларації 1972 року [2]. Цей принцип згодом було розвинений та змістовно доповнений в інших міжнародних документах. Зокрема, наступним етапом розвитку екологічних прав громадян у міжнародному праві стала Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, що відбулась у червні 1992 року в Ріо-де-Жанейро, на якій було прийнято ряд важливих міжнародних документів [4, с. 7-8], у тому числі Декларація і Порядок денний на XXI століття. У Порядку денному на XXI століття, який є планом дій Міжнародного співтовариства у сфері охорони довкілля і сталого розвитку, зазначено, що екологічні питання розв'язуються за участю всіх заінтересованих громадян. Держави сприяють інформуванню суспільства шляхом надання широкого доступу до екологічної інформації. На III Софіївській конференції міністрів охорони навколишнього природного середовища країн Європи у 1995 році були прийняті керівні принципи доступу до екологічної інформації. У червні 1998 року на IV Конференції міністрів захисту довкілля, яка відбулась у м. Орхус (Данія), 35 країн Європи підписали Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [9] (далі – Орхуська конвенція), яка згодом була ратифікована і Європейським Союзом, й Україною, а отже, подальший аналіз положень цієї Конвенції є спільним як для ЄС, так і для України. Пунктом 3 ст. 2 Орхуської конвенції наведено перелік тієї інформації, яку слід вважати екологічною. Отже, це інформація про: стан складових навколишнього середовища та їх взаємодія: стан атмосфери і повітря, стан води, стан ґрунту, стан землі, стан ландшафтів, стан природних об'єктів, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми; фактори, що впливають чи здатні вплинути на складові навколишнього природного середовища: речовини, енергія, шум, випромінювання; види діяльності, які вливають чи можуть

вплинути на складові навколишнього природного середовища; заходи, які вливають чи можуть вплинути на складові навколишнього природного середовища: адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, екологічна політика, законодавство, плани, програми, обґрунтування для прийняття екологічних рішень; аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз та припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього природного середовища; стан здоров'я та безпеки людей, умови життя, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього природного середовища [11, с. 98].

Рада Європейського Союзу 17 лютого 2005 року підписала Рішення [20], яким ухвалила Орхуську Конвенцію. Конвенція базується на тому твердженні, що краща обізнаність, а також, залучення громадськості до вирішення питань стосовно довкілля сприятиме зміцненню охорони навколишнього природного середовища. Метою підписання Конвенції зазначено сприяння захисту кожної людини нинішнього та прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для здоров'я та добробуту. Підписанням Конвенції її учасники задекларували, що кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, без дискримінації за ознаками громадянства, національної приналежності або місця проживання, а у випадку юридичної особи, без дискримінації за ознаками її зареєстрованого місцезнаходження або фактичного центру діяльності.

Зупиняючись на основних положеннях Орхуської Конвенції можна зробити висновок, що Конвенція базується на трьох основних принципах, тісно пов'язаних між собою.

1. Принцип доступу до інформації про стан навколишнього середовища. Конвенція дає широке поняття екологічної інформації, яке охоплює не тільки стан складових навколишнього середовища, таких як повітря, вода, ґрунт, ландшафт, біологічні різновиди, включаючи генетично

видозмінені організми; а й такі фактори-речовини як енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, дані економічного аналізу; стан здоров'я та безпеки людей, умови їхнього життя; стан об'єктів культури тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан навколишнього середовища. Важливим є те, що інформацію можна отримати без обґрунтування інтересу мати її, а також саме у такій формі, в якій вона запитується, і якомога швидко, але не пізніше, ніж за чотири тижні. Зацікавлена особа, що подала заяву має бути проінформована про будь-яке подовження строків і про причини, які є підставою для цього. У Конвенції визначено підстави для відмови надати інформацію, серед яких є очевидність необґрунтованості або несформульованості запиту та/або незавершеність матеріалів, щодо яких складено запит. У запиті про надання екологічної інформації також може бути відмовлено, якщо її оприлюднення може негативно вплинути на конфіденційність діяльності державних органів, міжнародні відносини, національну оборону або державну безпеку, відправлення правосуддя, конфіденційність комерційної та промислової інформації, особистих даних, права інтелектуальної власності та ін. Конфіденційною не може бути інформація про шкідливі викиди у навколишнє середовище. У тих випадках, коли виникає загроза навколишньому середовищу або здоров'ю людини в результаті її діяльності або внаслідок природних явищ, вся інформація, яка могла б дати можливість громадськості вжити заходів для запобігання або зменшення шкоди, має поширюватися негайно. Держави повинні забезпечити, щоб державні органи мали у своєму розпорядженні екологічну інформацію, яка стосується роду їх діяльності, було створено обов'язкові системи для забезпечення належного надходження в державні органи інформації з запланованих та здійснюваних заходів, які можуть істотно впливати на навколишнє середовище. Сторони Конвенції мають організовувати ведення списків, реєстрів або архівів, забезпечувати громадськості

безкоштовний доступ до них. Кожна з країн, яка приєдналася до Конвенції, повинна забезпечувати поступове збільшення інформації в електронних базах даних, які мають бути легкодоступними для широкого загалу. Відповідно до положень Конвенції інформація, яка є доступною через публічні мережі зв'язку для широкого кола громадськості має, зокрема, включати: звіти про стан навколишнього середовища, тексти законодавчих актів з питань, що стосуються довкілля, документи з питань політики, плани та програми, що стосуються навколишнього середовища або мають до нього відношення, природоохоронні угоди та іншу інформацію, що може сприяти застосуванню національного законодавства для виконання положень Конвенції.

2. Принцип участі громадськості у процесі прийняття рішень. Зацікавлена громадськість має адекватно, своєчасно й ефективно інформуватися про рішення влади, що стосуються навколишнього середовища. Зокрема, відповідно до Конвенції, це інформація про вид діяльності, стосовно якого буде прийматись рішення, характер таких рішень, процедуру, час і місце їх прийняття, а також, про державний орган, відповідальний за прийняття рішень та, головне, про можливість участі громадськості у прийнятті вищезазначених рішень. При цьому, з метою забезпечення найбільш ефективної участі громадськості в процесі прийняття рішень стосовно довкілля, положеннями Конвенції передбачено необхідність забезпечення для інформування громадськості достатнього для цього часу. Щодо участі громадськості в прийнятті рішень відносно конкретних видів діяльності, які мають або можуть мати вплив на довкілля, слід зауважити, що згідно Конвенції державні органи кожної із Сторін у відповідності із національним законодавством забезпечують зацікавленому колу громадськості безоплатний доступ до всієї інформації стосовно того, чи іншого питання. Конвенція також наводить перелік компонентів, з яких має складатись така інформація, зокрема, опис промислового об'єкту, опис найбільш суттєвих факторів впливу на навколишнє середовище, опис заходів для запобігання або зменшення такого впливу, розгляд основних альтернатив, розглянутих заявником та інше. В якості додатку



до Конвенції наведено перелік видів діяльності, що можуть впливати на стан навколишнього середовища, і у вирішенні яких громадськість має право приймати участь. Процедура участі громадськості дає їй можливість під час відкритих слухань або розгляду таких питань подавати свої зауваження і висловлювати міркування у письмовій або іншій зручній формі. При цьому, кожна країна відповідно до положень Конвенції забезпечує умови, за яких результати участі громадськості належним чином були б враховані в прийнятому рішенні. Слід окремо зупинитися на тому, що згідно Конвенції можливим є участь громадськості у підготовці нормативних актів виконавчої влади та/або загально обов'язкових юридичних актів, які можуть істотно впливати на навколишнє середовище. Для забезпечення цього серед інших заходів забезпечується найголовніший, а саме, громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи. Результати участі громадськості враховуються максимально.

3. Принцип доступу до правосуддя. Кожний громадянин, який вважає, що його право на інформацію або на участь у прийнятті рішень порушено, може оскаржити прийняте рішення в суді або іншому незалежному та неупередженому органі. Конвенція вимагає, щоб процедура перегляду рішення в суді була швидкою і не потребувала б оплати, або така оплата була б невисокою. Рішення, що приймаються судом є обов'язковими для виконання державним органом, який володіє відповідною інформацією. Відповідні представники зацікавленої громадськості, які виявляють достатню заінтересованість або вважають, що порушення прав мало місце, також мають доступ до правосуддя. Наявність заінтересованості, як відповідність громадських організацій певним критеріям, визначається згідно з національним законодавством. Однак, вищезазначені положення Конвенції не виключають можливості використання процедури попереднього розгляду спору відповідним адміністративним органом у випадку, коли така процедура визначена в національному законодавстві. Держави-учасниці Конвенції повинні забезпечувати ефективні засоби правового захисту,

включаючи судову заборону діяльності, яка завдає шкоди довкіллю, вони мають бути справедливими, неупередженими, своєчасними і не пов'язаними з непомірними витратами [3]. Конвенцією задекларовано, що сторони повинні розглянути питання щодо створення механізмів усунення або послаблення фінансових та інших перешкод на шляху до правосуддя. Подібні механізми є найменш підготовленими до впровадження в Україні. Безперечно, Орхуська Конвенція сьогодні – є найважливішим документом, який спрямований на забезпечення та реалізацію екологічних прав кожної людини. Однак, слід зазначити, що перші кроки до прийняття важливих нормативних актів в сфері захисту екологічних прав, зокрема права доступу до екологічної інформації, що зараз є першим із принципів, на яких базується Орхуська Конвенція, Європейський Союз здійснив задовго до затвердження ним наведеної Конвенції.

Іншим прикладом є Директива 2003/4/ЄС [22], яка гарантує право на доступ до екологічної інформації, наявної в державних органів та викладаються основні умови і практичні механізми її здійснення; забезпечення екологічної інформації, поширення екологічної інформації серед громадськості з метою досягнення максимально можливої доступності до неї. Директива 2003/4/ЄС була підписана з метою надання сторонам єдиного, чіткого і комплексного законодавчого тексту відносно доступу громадськості до екологічної інформації. Крім того, було задекларовано, що положення Директиви повинні відповідати Орхуській Конвенції у зв'язку із підписанням останньої Європейським Співтовариством.

Мета Директиви 2003/4/ЄС гарантувати право на доступ до екологічної інформації, а також забезпечити систематичність та розширення меж розповсюдження екологічної інформації для громадськості. Для цього Директива передбачає використання комп'ютерних телекомунікацій та/або електронних технологій. Для цього держави-учасниці вживають всіх необхідних заходів для забезпечення володіння державними органами екологічною інформацією, а також подальшого поширення такої інформації за допомогою комп'ютерних телекомунікацій та/або електронних технологій,

якщо вони доступні. Згідно Директиви інформацією, до якої має надаватися доступ, зокрема, є: тексти міжнародних угод, конвенції та угоди Співтовариства, національне, регіональне та місцеве законодавство в сфері навколишнього середовища; державна політика, програми та плани відносно довкілля; доповіді держав відносно стану навколишнього середовища (мають бути опубліковані, принаймні, кожні 4 роки); дані відносно дій, що впливають на довкілля та інше.

Відповідно до положень Директиви 2003/4/ЄС держави-члени повинні гарантувати доступність та відкритість екологічної інформації, що зберігається державним органом влади або для державних органів, кожній особі, яка звертається із відповідним запитом. При цьому особі, що звертається не має потреби формулювати свою зацікавленість. Для виконання гарантій, наведених вище, Сторони зобов'язані забезпечити щоб: службові особи підтримували громадськість у доступі до інформації; перелік державних органів був доступний широкому колу громадськості; були визначені практичні заходи для забезпечення можливості ефективного реалізації права на доступ до екологічної інформації. Певним нововведенням є те, що держави-члени забезпечують, щоб державні органи влади належним чином інформували громадськість про права, якими вона володіє згідно з цією Директивою, і надавали інформацію і поради з цією метою. Проте, Директива 2003/4/ЄС регламентує, що у випадку, коли запит сформульовано дуже загально, державний орган влади звертається до особи з проханням уточнити запит та допомагає їй це зробити, зокрема, шляхом надання інформації щодо користування державними реєстрами. Директива передбачає випадки, коли запит на отримання екологічної інформації може бути відхилений, які загалом відповідають положенням Орхуської Конвенції. При цьому, зазначається, що у кожному окремому випадку, державним органам слід порівнювати зацікавленість громадськості у розкритті інформації та інтерес, який є підставою для відмови (ставити пріоритети). Директива передбачає заборону відхилити запит, якщо він пов'язаний із інформацією щодо викидів у навколишнє середовище.

Щодо оплатності надання екологічної інформації, то Директивою передбачено, що відповідні державні органи можуть встановлювати плату за надання будь-якої інформації, але така плата не повинна перевищувати розумного розміру. При цьому, має бути опубліковані тарифи такої оплати, а також інформацію про умови, за яких плата може стягуватись. Значна частина Директиви 2003/4/ЄС присвячена одному із трьох основних принципів, на яких базується Орхуська Конвенція, а саме, принципу «доступ громадськості до правосуддя». Відповідно до положень Директиви держави-учасниці забезпечують, щоб будь-яка особа, що звертається, і яка вважає, що її запит на інформацію був проігнорований, щодо запиту якої неправильно було надано відмову (повністю чи частково), або яка отримала неналежну відповідь чи її запит не був розглянутий згідно з положеннями Директиви, мала доступ до процедури перегляду дій чи бездіяльності цим чи іншим державним органом влади чи до адміністративного розгляду незалежним і неупередженим органом, створеним згідно із законом. Положення Директиви відносно швидкості та безкоштовності (помірності плати) процедури такого перегляду також цілком відповідають Орхуській Конвенції. Окрім процедури перегляду, держави-члени мають забезпечити, щоб особа, що звертається, мала доступ до процедури розгляду судом чи будь-яким іншим незалежним і неупередженим органом, створеним згідно із законом, у яких можуть бути розглянуті дії чи бездіяльність відповідних державних органів влади, та рішення яких можуть бути остаточними. При цьому остаточні рішення є обов'язковими для виконання державного органу влади, що має інформацію. Державам-членів також дозволено передбачити, щоб треті сторони, яких звинувачують у розкритті інформації, також мали доступ до правового засобу захисту. Директива 2003/4/ЄС регламентує обов'язковість забезпечення державами-членами того, щоб інформація не була застарілою, була точною та порівнюваною.

Судова практика вже зараз налічує 541 справу, яку розглянуто з урахуванням Директиви 2003/4/ЄС [23; 24; 25]. З цією метою використовують, зокрема, комп'ютерні

телекомунікації і/або електронну техніку. Л. Кремер зазначає, що Європейський Суд з екологічних питань прийняв станом на 2007 рік близько 400 рішень. Він намагається при цьому тлумачити сучасне екологічне право еколого-дружньо і посилювати охорону навколишнього середовища [8, с. 40]. О.Л. Дубовик у своїй праці наводить доповідь судді Конституційного суду Бельгії Л. Лаврійсена, яку він виголосив на конференції «30 років екологічного права ЄС» і підкреслив, що: «За роки своєї діяльності Суд справедливості розвинув серію загальних доктрин, які сприяли ефективності європейського права в цілому. Ці доктрини також важливі для розвитку екологічного європейського права» [5, с. 65]. Однак у своїх рішеннях він встановлює лише право, а точніше – компетенцію органів Союзу з регулювання якоїсь сфери, поки не встановлено в судовому порядку зобов'язання щодо вжиття заходів на основі принципів і аспектів екологічної політики. Однак інтерпретувати зміст цих загальних положень необхідно з певною обережністю, так як судовим захистом користується тільки ядро даної програми зобов'язань. Все, що виходить за ці рамки, підпадає під розгляд законодавця. Л. Лаврійсен підкреслює: «Починаючи з 7 лютого 1985 р., коли було прийнято рішення в справі L'Association de defence des brulents d huiles usages, Суд визнає, що захист навколишнього середовища – це «вимога мандату», який при відсутності повноцінної гармонізації законодавства може виправдати використання заходів, що обмежують торгівлю у державах-членах» [17, с. 91-92].

Директива № 2003/35/ЄС сприяє можливості для участі громадськості в розробці деяких планів і програм, що стосуються навколишнього середовища та розширенню участі громадськості й забезпечення доступу до правосуддя [21]. Держави-члени забезпечують можливість громадськості брати участь у підготовці та внесенні змін, перегляді планів або програм. З цією метою повинні гарантуватись: інформування громадськості, або шляхом публічного повідомлення, або іншими відповідними засобами щодо таких планів чи програм; громадськість має право висловити зауваження і думки щодо прийняття рішень по планам і програмам; при прийнятті цих

рішень, слід належним чином враховувати результати участі громадськості; розглянувши зауваження і думки, висловлені громадськістю, компетентний орган вживає всі розумні зусилля, щоб інформувати громадськість про прийняття рішення та причини і міркування, на яких ці рішення базуються, в тому числі щодо інформації про процес участі громадськості.

Безперечно, пласт уніфікованого законодавства ЄС у сфері захисту прав на екологічну інформацію набагато ширший. Однак згадані директиви є епохальними, бо саме вони заклали засади подальшого розвитку права ЄС у цій сфері.

Щодо законодавчих та нормативно-правових актів України, які регулюють правові відносини у сфері доступу до екологічної інформації такими є Конституція України, Закон України «Про інформацію» [15] від 02.10.1992 р., Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [16] від 25.06.1991 р., Закон України «Основи законодавства про охорону здоров'я» [10] від 19.11.1992 р., Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [14] від 24.02.1994 р., Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [12] від 08.02.1995 р., Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [6] від 06.07.1999 р., Закон України «Про екологічну експертизу» [13] від 09.02.1995 р. та ін.

У системі забезпечення екологічної безпеки провідна роль належить екологічній інформації. Перш за все така інформація є необхідною для підготовки та прийняття господарських, управлінських та інших рішень, реалізація яких пов'язана з негативним впливом людської діяльності на стан довкілля. Екологічна інформація може бути використана громадянами для захисту своїх екологічних прав, а також, як підстава для втручання у незадовільну природоохоронну діяльність держави, підприємницьких структур, особливо якщо останні не виконують покладені на них законодавством завдання. В Україні визначення поняття «інформація» закріплено у ряді законодавчих актів. Однак, найбільш загальне визначення, що

охоплює усі види інформації, подано у Законі України «Про інформацію». Згідно з цим Законом інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві і державі та навколишньому природному середовищі. Класифікацію інформації на законодавчому рівні закріплено також у Законі України «Про інформацію», у якому йдеться не лише про види інформації, а й про її галузі. Стаття 3 вищезгаданого закону закріплює обов'язок держави постійно дбати про своєчасне створення, належне функціонування і розвиток інформаційних систем, мереж, банків і баз даних у всіх напрямках інформаційної діяльності, що цілком відповідає встановленому Директивою 2003/4/ЄС [22] обов'язку держав-членів вживати всіх необхідних заходів для того, щоб відповідні державні органи володіли інформацією, та така інформація була систематизованою, точною й актуальною. Держава гарантує свободу інформаційної діяльності в цих напрямках всім громадянам та юридичним особам в межах їх прав і свобод, функцій і повноважень. Загалом, у державі існує досить розвинута система нормативних актів з питань збирання, накопичення, поширення та доступу до екологічної інформації. Серед таких є, зокрема, Закон України «Основи законодавства про охорону здоров'я» [10], адже, як відомо стан навколишнього середовища є важливим фактором, що впливає на стан здоров'я людини. В Законі визначено, що серед основних засобів, які забезпечує право громадян на охорону здоров'я від несприятливого впливу довкілля, є право людини на достовірну і своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі або можливі фактори ризику та їхній ступінь.

Всі вище перелічені положення актів втілюють принцип Орхуської конвенції про доступ громадськості до екологічної інформації, а також відповідають положенням ряду Директив ЄС. Однак найбільш важливі та ґрунтовні норми щодо досліджуваного питання містить звичайно Конституція України. Конституційна норма частини другої ст. 34 [7], яка закріплює право на інформацію, включає в себе можливість збирати, зберігати, використовувати і поширювати будь-яку

інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій розсуд. Іншою нормою Конституції України закріплено право кожного на вільний доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів та предметів побуту, а також право на поширення такої інформації. Вищезгадана інформація ніким не може бути засекречена. Це повною мірою відповідає основним принципам, що лежать в основі законодавства ЄС в сфері доступу до екологічної інформації, зокрема меті Директиви 2003/4/ЄС. Виходячи з ч. 2 ст. 50 Конституції, право на доступ до екологічної інформації складається з трьох елементів: це право доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту.

Інформація про стан довкілля (навколишнього природного середовища) і є екологічною інформацією. Законодавець, дотримуючись такої позиції, ототожнює поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища» та «екологічна інформація». З однієї сторони, існує заборона вчинення певних дій щодо екологічної інформації, з іншої – закріплюється необхідність дотримання цього права будь-якою фізичною чи юридичною особою, а також державою. Враховуючи, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні їй відповідати, можна стверджувати, що положення законодавства України, які встановлюють обмеження у доступі громадян до екологічної інформації, є неконституційними [1, с. 12-16]. Характерною особливістю права на доступ до екологічної інформації, яка відрізняє його від загальних інформаційних прав, є саме третій елемент, який виключає за звичайних умов введення обмежень щодо екологічної інформації. Однак, в умовах воєнного або надзвичайного стану, відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України, окремі обмеження прав і свобод можуть встановлюватися із зазначенням строку дії цих обмежень. Зміст вищенаведених конституційних норм було відображено законодавцем ще до прийняття основного закону України у Законі «Про охорону навколишнього середовища». Зокрема, нормами цього Закону закріплено, серед основних принципів охорони навколишнього середовища, гласність і демократизм



при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього середовища та формування у населення екологічного світогляду. Стаття 9 Закону [16] закріплює право кожного громадянина на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; право на участь в проведенні громадської екологічної експертизи, одержання екологічної освіти.

Загальнодоступна інформація – будь-яка екологічна інформація за винятком спеціальної екологічної інформації, в свою чергу, до спеціальної екологічної інформації відносяться дані, що відображають специфіку діяльності окремих центральних галузевих органів публічного управління, які завідують питаннями оборони та національної безпеки, а також дані, які є предметом комерційної таємниці, конфіденційності та інші дані, в отриманні яких у відповідності до Закону суб'єкт права може отримати відмову. Принцип оплатності, що може бути застосований відповідними органами при наданні екологічної інформації, однак, встановлена плата за таку інформацію не може перевищувати собівартість копіювання, пошуку та підготовки інформації в тій чи іншій формі, що цілком відповідає аналогічним положенням законодавства ЄС. Кожна країна-учасниця взяла на себе зобов'язання по гарантуванню права на доступ, отриманню та розповсюдженню інформації всім суб'єктам права на екологічну інформацію, відносно публікації інформації про стан навколишнього середовища, загальнодержавних та регіональних проектах, що плануються, програмах розвитку народного господарства та інше. Такі основні зобов'язання сторін в повній мірі відображають мету Директиви 2003/4/ЄС.

Як зазначають європейські дослідники екологічного права М. Андерсон та А. Бойл, протягом певного часу деякі офіційні особи Європарламенту та Єврокомісії прагнули розширити обсяг інформації щодо екологічної діяльності ЄС і залучити громадян та громадські рухи й групи до безпосередньої участі в справі захисту довкілля. Катастрофи (такі, як Чорнобильська)

свідчать, які згубні наслідки може мати брак інформації [19, с. 25-42]. Головним елементом ефективного права на доступ до інформації є те, що зацікавлені особи можуть не виявляти особливої наполегливості задля отримання інформації.

Як в українському, так і в європейському законодавстві закріплені основні принципи доступу до екологічної інформації, здійснено ратифікацію основного документу у досліджуваній сфері – Конвенцію ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), здійснюється імплементація положень зазначеної Конвенції. Однак, наведений в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» перелік відомостей, що віднесені до екологічної інформації, є вужчим ніж в Орхуській Конвенції та у Директиві 2003/4/ЄС.

У системі українського законодавства відсутній окремий нормативно-правовий акт або положення стосовно доступу громадськості до правосуддя з питань довкілля у складі іншого нормативно-правового акту, основною метою якого є імплементація всіх принципів Орхуської конвенції. В Україні інформаційна складова екологічної політики є надзвичайно слабкою. Очевидним є те, що витоки проблеми зосереджені у відсутності системи екологічної освіти та просвіти населення, що мають формувати екологічну культуру та свідомість громадськості, тим самим насичуючи інформаційний простір цією проблематикою. Відповідні органи центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування, заклади систем вищої та середньої освіти, бібліотеки, громадські організації та ЗМІ можуть робити набагато більше для інформування та підвищення обізнаності громадян щодо стану окремих природних ресурсів та навколишнього природного середовища в цілому. Для цього держава має сформулювати власну інформаційну, просвітницьку та освітню політику в цих питаннях та закріпити це на законодавчому рівні шляхом прийняття єдиного консолідованого нормативно-правового акту.

Враховуючи вищевикладене, можна зазначити, що екологічна політика Євросоюзу розглядається як один із рушіїв

модернізації державного управління в Україні. Від нашої держави в межах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, вимагається запозичувати й впроваджувати розгалужене законодавство ЄС у сфері охорони навколишнього середовища, а також скеровувати значні приватні й державні інвестиції у цю галузь. Однак, для сталого розвитку екологічного законодавства, зокрема права на екологічну інформацію, необхідно здійснити виважену гармонізацію із законодавством ЄС. Цей процес має відбуватися вибірково й враховувати місцеві умови, національні інтереси та пріоритети.

### **Список використаних джерел:**

1. Бойченко І. Екологічна інформація та комерційна таємниця / І. Бойченко // Вісник екологічної адвокатури. – № 30. – 2006. – С. 12-16.

2. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды 1972 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarationsenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarationsenv.shtml)

3. Добробог Л.М. Інформаційне забезпечення реалізації прав людини на екологічну безпеку / Л.М. Добробог. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www-history.univer.kharkov.ua>

4. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I) // Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций. – 1993. – 519 с.

5. Дубовик О.Л. Экологическое право ЕС: формирование, развитие, достижения и актуальные задачи / О.Л. Дубовик // Право и политика. – 2004. – № 12. – С. 58-67.

6. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 року № 832-XIV // Офіційний вісник України від 30.07.1999. – 1999. – № 28. – С. 2.

7. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Кремер Л. Экологическое право Европейского Союзу / Л. Кремер, Г. Винтер ; отв. ред. О.Л. Дубовик. – М. : Городец, 2007. – 144 с.

9. Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) : Міжнародний документ від 25.06.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unesc.org> (ЕСЕ/СЕР/43).

10. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон від 19.11.1992 № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

11. Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському союзі та в Україні / За заг. ред. В.Г. Дідика. – К., 2007. – 579 с.

12. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон від 08.02.1995 № 39/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.

13. Про екологічну експертизу : Закон від 09.02.1995 № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

14. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон від 24.02.1994 № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

15. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

16. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

17. Степаненко В.С. Понятие и правовое значение принципов экологической политики ЕС / В.С. Степаненко // Политика и общество : Научный гуманитарный журнал. – 2006. – № 6. – С. 83-93.

18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344)

19. Boyle A.E. Human right approaches to Environmental protection / A.E. Boyle, M.R. Anderson. – New York : Oxford University Press, 1996.

20. Council Decision 2005/370 of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters // Official Journal, L 124, 17.05.2005. – P. 1-20.

21. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC – Statement by the Commission // Official Journal, L 156, 25.6.2003. – P. 17-25.

22. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC // Official Journal, L 041, 14/02/2003. – P. 26-32.

23. Reference for a preliminary ruling from the Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovak Republic) lodged on 23 August 2010 – Jozef Križan and Others v Slovenská inšpekcia životného prostredia // Official Journal, C 301, 6.11.2010. – P. 11-12.

24. Reference for a preliminary ruling from the Tribunal administratif de Paris (France) lodged on 12 November 2009 – Ville de Lyon v Caisse des dépôts et consignations // Official Journal, C 37, 13.2.2010. – P. 29.

25. Request for a preliminary ruling from the Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Austria) lodged on 17 June 2013 – Ferdinand Stefan // Official Journal, C 274, 21.9.2013. – P. 2-3.

## ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЧЛЕНІВ КАФЕДРИ:



**Нестеренко Алла Станіславівна** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права та державного управління. У 1998 році закінчила Одеську державну юридичну академію. У тому ж році вступила до аспірантури Одеської державної юридичної академії. У 2004 році захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою: «Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів в Україні». З 2007 року – доцент кафедри адміністративного та фінансового права. У 2014 році захистила докторську дисертацію «Фінансова система України: правова характеристика та законодавче регулювання». У 2015 році була призначена на посаду завідувача кафедри Конституційного права та державного управління Інституту національного та міжнародного права Міжнародного гуманітарного університету. Викладає цикл фінансово-правових дисциплін. Є автором понад 60 наукових публікацій.



**Голоядова Тетяна Олексіївна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та державного управління. У 1999 році закінчила магістратуру державного управління Одеської державної юридичної академії з відзнакою. У 2000 році отримала 12 ранг державного службовця на посаді головного спеціаліста юридичного департаменту управління правового контролю Одеської міської ради.

У 2002 році захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою: «Організаційно-правові проблеми управління персоналом у акціонерних товариствах відкритого та закритого типу» у Національному університеті внутрішніх справ МВС України, м. Харків. У 2005 році присвоєно вчене звання доцента рішенням Атестаційної колегії Міністерства освіти та науки України. З 2007 року – доцент кафедри конституційного права та державного управління Міжнародного Гуманітарного Університету. Викладає цикл адміністративно-правових та фінансово-правових дисциплін. Є автором понад 45 наукових публікацій.

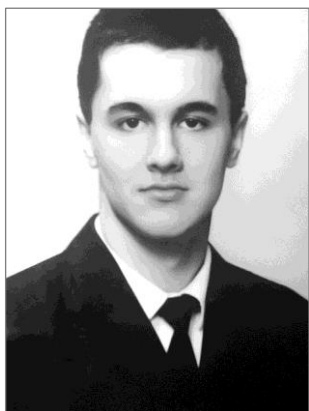


**Ігнатенко Віталій Іванович** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та державного управління. У 2000 році закінчив Одеський інститут внутрішніх справ. У 2005 році захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою: «Організаційно – правові питання діяльності чергових частин міськрайлінорганів внутрішніх справ». З 2006 року – доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. З 2008 року – доцент кафедри конституційного права та державного управління інституту національного та міжнародного права Міжнародного гуманітарного університету. Викладає цикл адміністративно – правових дисциплін. Є автором понад 30 наукових публікацій.



**Пузанова Галина Йосипівна** –

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та державного управління Міжнародного гуманітарного університету з 2010 року. У 1987 році закінчила Одеський державний університет ім. І.І. Мечникова. У 1990 році почала працювати на кафедрі адміністративного права та державного управління на посаді асистента даного університету. У 1993 році захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою: Організаційно-правові питання фінансової діяльності у сфері підприємництва за участю іноземного капіталу. З 2001 по 2010 роки працювала доцентом кафедр цивільного та трудового права, а потім кримінального та адміністративного права Одеського національного морського університету. Викладає цикл фінансових та адміністративних дисциплін. Автор понад 120 наукових праць.



**Головченко Микола Феліксович** –

кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного права та державного управління. У році 2011 з відзнакою закінчив магістратуру Одеського державного університету внутрішніх справ за спеціальністю «правознавство». У 2015 році захистив кандидатську дисертацію за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень на тему «Культурна функція сучасної держави». Викладає адміністративне право. Сфера наукових інтересів – правове та організаційне забезпечення культурної політики сучасної української держави. Автор понад 30 наукових праць.





**Качурінер Вікторія Львівна** – старший викладач кафедри конституційного права та державного управління. У 2011 році закінчила Міжнародний гуманітарний університет та отримала диплом магістра з відзнакою за кваліфікацією «Юрист-міжнародник». У тому ж році вступила до аспірантури Національного університету «Одеська юридична академія». Тема дисертаційного дослідження в рамках спеціальності 12.00.11 – міжнародне право «Правове

регулювання екологічної політики Європейського Союзу в сфері виробництва». Викладає цикл конституційно-правових дисциплін. Є автором понад 45 наукових публікацій, 9 з яких у наукових фахових періодичних виданнях.

## НОТАТКИ

## НОТАТКИ

*Наукове видання*

**ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ  
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ  
І ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**МОНОГРАФІЯ**

*Українською мовою*

Верстка – Н.М. Ковальчук

Підписано до друку **27.04.2016**. Формат 60x84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.  
Умовно-друк. арк. 8,6. Тираж 300. Замовлення № 0616м-279.  
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.  
Телефон +38 (0552) 39 95 80  
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.