

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ

Науковий вісник

Електронне фахове видання
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Випуск 2(26)

За загальною редакцією члена-кореспондента НАН України В. С. Загорського та доцента А. В. Ліпенцева

Запропоновано науково-методологічні підходи щодо запровадження та подальшого розвитку демократичного врядування і публічного адміністрування. Висвітлено результати наукових досліджень щодо вирішення проблем державного управління та місцевого самоврядування, запровадження механізмів децентралізації влади для гармонізації відносин між громадянином, суспільством та державою.

Для працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, громадських організацій і об'єднань, науковців, усіх, хто цікавиться проблематикою державної служби, державного управління та місцевого самоврядування.

Рекомендовано вченою радою Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Протокол № 8/74 від 21.12.2020 р.)

Видання внесене до Переліку наукових фахових видань України (Наказ МОН України № 1643 від 28.12.2019 р.). Категорія “Б”. Галузь науки: державне управління. Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування.

Індексується у міжнародних наукометричних базах: Index Copernicus, Google Scholar.

Відповідальна за випуск: Н. З. Онисько

Редактори: Н. Б. Кічула, І. І. Стецьук

Комп'ютерна верстка, дизайн: Н. О. Свідерська, І. Б. Тарай

Видавництво Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців: серія ДК № 1819 від 27.05.2004 р.)

Мінімальні системні вимоги: P100, MS Windows 9X, MS Internet Explorer 4, Netscape 4.0, Adobe Reader 5.0

Зміст

Теорія та історія державного управління

Адамська І. П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу

Каляєв А. О. Сили безпеки і оборони у системі воєнної безпеки держави

Мельник В. І. Правові засади трансформації управління людськими ресурсами в системі державної служби України

Петровський П. М., Попок А. В. Гуманітарна спрямованість соціальної політики в умовах децентралізації

Механізми державного управління

Задорожна М. І. Правосвідомість і стан злочинності. Державне управління і захист громадян

Іщенко Г. О., Юристовська Н. Я. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства в умовах реформи охорони здоров'я

Калашник Н. С. Вплив діджиталізації на формування публічної політики в Україні

Ульянченко Ю. О. Основні складові механізму державного регулювання сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу України

Куornosенко Л. В. Соціальний розвиток: традиційні та сучасні підходи до вивчення

Пасічник В. М. Реформи у сфері юстиції, судочинства та правосуддя як чинник формування політичної асоціації між Україною та ЄС

Contents

Theory and history of public administration

Adamska I. Rights of civil servants as the basis of their legal status

Kalyayev A. Security and defense forces in military security system of the state

Melnyk V. Legal bases of transformation of human resources management in the system of civil service of Ukraine

Petrovskyi P., Popok A. Humanitarian orientation of the social policy in conditions of decentralization

Mechanisms of public administration

Zadorozhna M. Legal consciousness and the state of crime. Public administration and protection of citizens

Ishchenko H., Yurystovska N. The prospects of development of the state and private partnership under conditions of the healthcare reform

Kalashnyk N. Influence of digitalization on the public policy forming in Ukraine

Ulianchenko Yu. The main components of the mechanism of state regulation of sustainable development of the fuel and energy complex of Ukraine

Pasichnyk V. Reforms in the field of law, judicial proceedings and justice as a factor in the formation of a political association between Ukraine and the EU

УДК 342.2(477)

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228505>

Адамська Іоліта Петрівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0002-7629-1567

e-mail: eolita@ukr.net

ПРАВА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОСНОВА ЇХ ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Розглянуто особливості прав публічних службовців як основоположної складової їх правового статусу. Доведено, що права публічного службовця необхідно розкривати як комплекс визначених матеріально-економічних та соціальних благ, які гарантуються посадовцеві та забезпечують реалізацію його природних прав у ході здійснення професійної діяльності. Визначено три рівні (аспекти) прав державних службовців.

Ключові слова: держава; публічна служба; публічні службовці; правовий статус; права; обов'язки.

Постановка проблеми. Трансформаційні зміни у системі державного управління супроводжуються реформуванням публічної служби, залученням професійного кадрового складу, а також пошуком можливостей до стимулювання ефективної його діяльності на посадах із метою подальшої розбудови держави. Публічний службовець є одним із основних суб'єктів реформування публічної служби та, водночас, її об'єктом. Така подвійна функція пов'язана з тим, що публічні службовці як представники адміністративного корпусу публічного управління є основними суб'єктами формування реформаційної політики у сфері публічної служби, а також, за умови дотримання нормативно-правового законодавства, каталізаторами її реалізації. Водночас трансформаційні зміни стосуються і правового статусу публічних службовців, що своєю чергою здійснює вплив на формування їх прав та обов'язків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження вказаної проблематики є комплексним, оскільки вона містить питання декількох напрямів правової науки та безпосередньо стосується публічного управління. Юридичні аспекти розкриті у працях таких науковців, як З. Голован, М. Іншин, В. Костюк та інші. Так, З. Голован і В. Костюк розкривають правосуб'єктність у трудовому праві та співвідношення понять суб'єкти трудового права та суб'єкти трудових правовідносин у контексті державної служби. Основні права державного службовця як працівника досліджував М. Іншин.

Публічно-управлінські аспекти діяльності на державній службі досліджувала В. Гошовська; А. Сіцінський аналізував дисциплінарну та адміністративну відповідальність у сфері державної служби; В. Черепанов приділив значну увагу системі державного і муніципального управління тощо. Однак доцільно зауважити, що права публічних службовців недостатньо висвітлені в останніх наукових дослідженнях, що і обумовило актуальність обраної проблематики.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на достатньо велику кількість досліджень із зазначеної проблематики, на сьогодні подальші дослідження полягають у поглибленні особливостей прав публічних службовців.

Мета дослідження – розкрити особливості прав публічних службовців як основоположної складової їх правового статусу.

Виклад основного матеріалу. Державна служба є публічною, професійною, політично об'єктивною діяльністю з практичного здійснення публічними службовцями функцій та завдань держави. Для наукового висвітлення питання про формування правового статусу публічних службовців на основі їх сукупних прав необхідно, на нашу думку, виділити три рівні (аспекти) права, а саме:

- приватне право – спільне право для всіх громадян, що надається Конституцією України і, відповідно, є природним і невід'ємним правом кожного державного службовця;

- трудове право – право на працю, що надається відповідно до Кодексу законів про працю України і яке беззаперечно поширюється на всіх працівників державних інституцій;

- публічне право – право представляти державу, що надається відповідно до Закону “Про державну службу України”.

Логіка поєднання вказаних типів прав полягає у тому, що кожен наступний рівень є конкретизацією або уточненням попереднього і водночас обмежує рамки чинності попереднього.

Насамперед необхідно зосередитися на приватному праві. Це є складова правового статусу публічних службовців, чиї права базуються на правах громадян України, що визначені Конституцією. Відтак приватним правом забезпечується свобода та автономність особистості, незалежність та самостійність приватної особи, що є підґрунтям та гарантією розвитку таких сфер, як: ринкова економіка, демократія, громадянське суспільство. Цей аспект прав охоплює сукупність відносин, учасники яких не підпорядковуються жодній примусовій владі та є відокремленими від безпосередньо державної влади, що і зумовлює їх природність або приватність.

Основний Закон України забезпечує публічному службовцю, як і всім громадянам України, такі права: ст. 28 – на повагу до його гідності; ст. 29 – на свободу та особисту недоторканність; ст. 30 – на недоторканність житла; ст. 31 – 35; 43; 45 – 49; 53; 59 – на решту прав та гарантій. Окрім того, адміністративно-правовий статус публічного службовця нарівні із

загальними особливостями правового статусу (загальні функції, теоретична будова системи правовідносин) передбачає низку ознак, що забезпечують такому статусу якісну та кількісну визначеність. Іншими словами, встановлення подібних головних властивостей дає змогу інтегрувати та впорядкувати велику кількість характеристик, що існують у різних сферах права, в межах однієї правової конструкції.

Що стосується трудового права, зауважимо, що “основою життєдіяльності будь-якої суспільної організації є трудова діяльність людини, що у цивілізованому суспільстві фактично повністю урегульована нормами права. Одним з видів трудової діяльності є проходження державної служби. Відповідно зайняті на державній службі працівники наділені певним колом прав для виконання своїх трудових функцій” [1]. Публічним службовцем може стати особа, яка займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), отримує заробітну плату завдяки фінансуванню з державного бюджету та виконує визначені для певної посади зобов’язання, що мають прямий зв’язок зі здійсненням завдань і функцій такого державного органу, а також додержується порядку державної служби [2]. Зазначені властивості спричиняють своєрідність втілення права на працю: визначення додаткових вимог під час призначення на державну службу щодо стану здоров’я, ділових, індивідуальних та моральних характеристик кандидатів, віку, ступеня освіти; конкретної низки обмежень і заборон, що мають зв’язок із виконанням державної служби.

Як відомо, “суб’єкт права – це категорія, яка охоплює всіх осіб, наділених відповідною правосуб’єктністю і які потенційно мають можливість вступити в певні правовідносини. Будучи суб’єктом трудового права, особа має здатність та можливість користуватися певними правами та виконувати відповідні обов’язки. Вступаючи до трудових правовідносин, така особа стає конкретним суб’єктом, що має чітко визначені права та може реально їх реалізовувати. Так, особа, яка є суб’єктом трудового права, лише потенційно може користуватися своїми правами. Тільки з моменту набуття статусу суб’єкта певних трудових правовідносин вона реально починає користуватися наданими їй правами” [3]. Загалом, суб’єктом права є той, хто бере участь у суспільно-правових відносинах, цей учасник має конкретний перелік юридичних прав та обов’язків. Як зазначає В. Гошовська, “це поняття містить у собі такі взаємопов’язані критерії:

- соціальні, які передбачають участь особи у суспільних відносинах як відокремленого елемента, що здатний самостійно реалізовувати свою волю;
- юридичні, що передбачають наявність комплексу прав та обов’язків у певному колі суспільних відносин” [4].

Основною властивістю суб’єкта права є його правосуб’єктність. Науково-теоретичний аналіз розвитку теорії права дає змогу зауважити, що за останній період сформульовано низку концептуальних підходів до розуміння правосуб’єктності та її ознак крізь призму взаємозв’язку із категоріями “суб’єкт права”, “права та обов’язки” [5]. Зокрема,

правосуб'єктність як правова категорія встановлює за громадянином змогу бути задіяним у правовідносинах, іншими словами, бути суб'єктом права. Ця категорія синтезує дві складові, а саме: перша – правоздатність, яка є спроможністю мати конкретні суб'єктивні права та обов'язки, а друга – це дієздатність, іншими словами, здатність і змога отримати права та обов'язки, втілювати їх через право. Кожен громадянин має правосуб'єктність, що містить правоздатність, іншими словами, здатність володіти правами, дієздатність, що визначає змогу особи втілювати ці права.

Отже, суб'єктами трудового права є особи, які потенційно є учасниками трудових та інших, міцно споріднених із трудовими, відносин, які встановлені принципами трудового права, надані чинними законами трудовою правосуб'єктністю, що з часу вступу в трудові правовідносини трансформується на фактичні, гарантовані державою трудові права й обов'язки. Зважаючи на це, задля вирішення питання, чи є публічні службовці суб'єктами трудового права, потрібно визначити існування в таких особистостей трудової правосуб'єктності як ймовірної змogi мати трудові права та обов'язки, через власну діяльність отримувати суб'єктивні права та здійснювати обов'язки, та, окрім того, бути юридично відповідальним, тому що, беручи участь у певних правовідносинах, особа (суб'єкт права) одержує конкретний правовий статус як комплекс належно визначених прав та обов'язків, які встановлені принципами трудового законодавства.

Зміст правового статусу публічного службовця визначається через його основні права та обов'язки. Це дає змогу чітко виділити функціональне спрямування та структуру правового статусу публічного службовця і, таким чином, попередити дублювання або суперечливість окремих завдань, які він повинен виконувати у межах своєї професійної діяльності. Зважаючи на це, можемо зробити висновок, що “обов'язками публічного службовця” є комплекс типових професійних завдань, відповідно до займаної ним посади, що передбачає володіння певною сукупністю теоретичних знань та практичних навиків, необхідних для якісного керування окремою сферою державного управління, в межах якої він здійснює свою діяльність. Водночас сутність поняття “права публічного службовця” можна розкрити як комплекс визначених матеріально-економічних та соціальних благ, які гарантуються посадовцєві та забезпечують реалізацію його природних прав у ході здійснення професійної діяльності. В аспекті зазначеного питання щодо правового статусу публічного службовця доцільно зауважити, що суб'єктам трудового права притаманні такі специфічні риси:

- а) це фізичні або юридичні особи, держава або її органи;
- б) вони потенційні учасники трудових та решти правовідносин, що міцно пов'язані з ними;
- в) зазначені правовідносини цих суб'єктів встановлені приписами трудового права;
- г) особи, згідно з чинними правовими приписами, отримують конкретні суб'єктивні права та юридичні обов'язки;

д) отримані трудові права та обов'язки повинні належно гарантуватися державою;

е) втілювати трудові права та брати на себе обов'язки вони мають змогу тільки у разі вступу в трудові правовідносини.

Що стосується публічних прав, доцільно зазначити, що публічний службовець повинен мати ймовірну, визначену законодавством змогу представляти державу. Як зазначає В. Черепанов, “публічний службовець – це особа, яка тісно пов'язана з апаратом (або органом) державного управління відносинами служби. Тобто, публічним службовцем є особа, яка надає за винагороду (платню) свої особисті професійні або технічні послуги з метою здійснення управлінським апаратом держави покладених на нього функціональних обов'язків” [6]. Окрім того, публічний службовець як працівник державного органу постійно задіяний у робочому процесі, його робота постійно інтелектуальна. Оскільки, незважаючи на те, яку форму роботи (здійснює функції) виконує працівник, їх класифікують на робітників, службовців, спеціалістів, управлінців (керівників). При цьому працівник має змогу займати в органі державної влади посаду державної служби, посаду патронатної служби та, до того ж, посаду працівника державного органу, який здійснює функції стосовно обслуговування.

Потрібно звернути увагу на висловлювання А. Сіцінського про те, що “правовий статус відображає тісні зв'язки публічного службовця з органами державної влади та управління. Внаслідок цього адміністративно-правовий статус таких осіб, з одного боку, являє собою базу для становлення і реалізації інших конституційних прав та обов'язків, а з іншого – безпосередньо входить у будь-який інший правовий статус, як його найважливіша складова частина” [7]. Таким чином, правовий статус публічного службовця – це система прав, які йому надаються, а також сукупність покладених на нього обов'язків, що враховує певні заохочення, заборони та обмеження, а також заходи юридичної відповідальності за невиконання або неналежний рівень виконання професійних обов'язків, покладених на нього відповідно до посадової інструкції.

Відтак, публічні права службовця здобувають деяку своєрідність через властивості трудових відносин, суть яких – державно-управлінська діяльність із характерним їй призначенням організаційно-розпорядчого спрямування. Своєрідність правового статусу публічних службовців відображається в правовідносинах у специфічній послідовності вступу на державну службу (потрібне виявлення волі вищого органу, який не є стороною трудового договору, проте надає службовцеві конкретні повноваження), в деяких ознаках виконання (обмеженнях і відповідальності, що підвищена) служби, що мають гарантувати вдале втілення наданих повноважень стосовно управління (окреслення способів встановлення ступеня кваліфікації, формування підґрунтя для його покращення, дотримання своєрідного правового порядку, виконання службового призначення, що передбачає здебільшого імперативні ознаки впливу правових принципів, а також правові взаємозв'язки “влади – підкорення”), в

додаткових причинах звільнення зі служби. Правовому становищу публічних службовців притаманна низка пільг і прерогатив, які можна вважати особливою компенсацією за підвищені вимоги та відповідальність, яких вони мають дотримуватися під час державно-службової діяльності.

Аналізуючи українське законодавство, доцільно зауважити, що в Україні державна служба є значущим інститутом прямої участі громадян в управлінні державними справами. Іншими словами, державна служба – це системні та професійні діяння для гарантування втілення державними органами власних владних повноважень. Водночас необхідно зазначити, що статус посади встановлює розмір правосуб'єктності публічного службовця та його соціально-правовий стан. Як відомо, посада є початковим соціально-організаційним структурним елементом державного органу чи закладу, що встановлює конкретні кваліфікаційні вимоги до професійної підготовки кандидатів на вакансію. Утворення, змінність і припинення відносин у галузі державної служби виконуються згідно з чинними правовими нормами, що містять державно-владні та адміністративно-правові властивості.

Право вступу на державну службу України надано їй громадянам, які досягли 18 років, мають належний ступінь знань державної мови, володіють професійною освітою і відповідають вимогам, що визначені законами України для певного рангу публічних службовців. Зауважимо, що у випадку проходження (вступу) на державну службу забороняється визначення безпосередніх або опосередкованих обмежень чи прерогатив залежно від майнового і посадового стану, статі, місця проживання, походження, національності, існування чи відсутності громадянства України, поглядів, мови, відношення до релігії, приналежності до громадських формувань.

Висновки і перспективи подальших розвідок. На основі всього вищезазначеного, можемо зробити висновок, що права публічного службовця необхідно розкривати як комплекс визначених матеріально-економічних та соціальних благ, які гарантуються посадовцеві та забезпечують реалізацію його природних прав у ході здійснення професійної діяльності. Виділено три рівні (аспекти) прав державних службовців, а саме: приватне право; трудове право; публічне право. Відтак, приватним правом забезпечується свобода та автономність особистості, незалежність та самостійність приватної особи. Відносини праці, які виникають у діяльності публічних службовців, є елементом загальної системи трудового права. Водночас публічні службовці виконують свої трудові функції особисто й повинні підкорятися правилам службової дисципліни, які встановлюються як на локальному, так і на державному рівнях. У ході використання праці публічних службовців виникають трудові відносини, які характеризуються особливістю службових функцій та рівнем відповідальності за прийняття рішень державного значення.

Перспективами подальших розвідок є аналіз стану захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України, дослідження проблематики удосконалення організаційного забезпечення захисту прав

публічних службовців та дотримання прав публічних службовців як оптимізаційного засобу побудови ефективної держави в Україні.

Список використаної літератури

1. Іншин М. Основні права державного службовця як працівника // Публічне право. 2018. № 3. С. 140—146.
2. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.02.2020).
3. Голован З. С. Суб'єкти трудового права та суб'єкти трудових правовідносин: співвідношення понять та змісту // Форум права. 2007. № 1. С. 23—25.
4. Гошовская В. Управление в государственной службе // Право и экономика. 2016. № 9. С. 45—60.
5. Костюк В. Л. Правосуб'єктність у трудовому праві: проблеми теорії та практики. Київ : Видавець: Карпенко В. М., 2012. С. 92.
6. Черепанов В. Система державного і муніципального управління. Київ : Норма, 2016. 292 с.
7. Сіцінський А. Дисциплінарна та адміністративна відповідальність у сфері державної служби // Актуальні проблеми права. 2016. № 3. С. 42—49.

Статтю подано: 01.12.2020

Статтю схвалено: 22.12.2020

Adamska Iolita Petrivna

*Postgraduate student of the Lviv Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-7629-1567

e-mail: eolita@ukr.net

RIGHTS OF CIVIL SERVANTS AS THE BASIS OF THEIR LEGAL STATUS

Problem setting. The civil servant is one of the main objects of public service reform and, at the same time, its subject. This is due to the fact that civil servants, as representatives of the senior public service, are the main actors in the formation of reform policy in the field of public service, as well as, subject to regulatory legislation, catalysts for its implementation. At the same time, transformational changes affect the legal status of public servants, which in turn affects the formation of their rights and responsibilities.

Recent research and publications analysis. It was found that the issue of the rights of public servants is insufficiently covered in recent research, which has led to the relevance of the selected issues.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem is to reveal the essence and content of the rights of public servants as a fundamental component of their legal status.

Paper main body. Research has shown that the legal status of a public servant should be understood as a system of rights granted to him, as well as a set of responsibilities imposed on him, including certain incentives, prohibitions and restrictions, as well as measures of legal liability for non-compliance or improper level of performance of professional duties assigned to him in accordance with the job description. The essence of the concept of “rights of a public servant” should be understood as a set of certain material, economic and social benefits that are guaranteed to the official and ensure the realization of his natural rights in the course of professional activity.

Conclusions of the research and prospects for further studies. It is concluded that the rights of a public servant can be disclosed as a set of certain material, economic and social benefits that are guaranteed to the official and ensure the realization of his natural rights in the course of professional activity. There are three levels (aspects) of the rights of civil servants, namely: private law; Labor Law; public law. Thus, private law ensures the freedom and autonomy of the individual, the independence and autonomy of the individual. Labor relations arising in the activities of public servants are an element of the general system of labor law. At the same time, public servants perform their job functions personally and must obey the rules of official discipline, which are established at both the local and state levels. In the course of using the labor of public servants, labor relations arise, which, however, are characterized by the peculiarity of official functions and the level of responsibility for decision-making of state importance. Prospects for further research are the analysis of the state of protection of the rights of civil servants in modern Ukraine, the study of improving the organizational protection of the rights of civil servants and compliance with the rights of civil servants as an optimization tool for building an effective state in Ukraine.

Key words: state; public service; public servants; legal status; rights; responsibilities.

References

1. Inchyn, M. (2018). Osnovni prava derzhavnoho sluzhbovtsia iak pratsivnyka. *Public law*, Issue 3, pp. 140-146 [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2015) [in Ukrainian].
3. Holovan, Z. S. (2007). Subiekty trudovoho prava ta subiekty trudovykh pravovidnosyn: spivvidnoshennia poniat' ta zmistu. *Law Forum*, Issue 1, pp. 23-25 [in Ukrainian].
4. Hochtovskaia, V. (2016). Upravlenye v hosudarstvennoj sluzhbe. *Law and Economics*, Issue 9, pp. 45-60 [in Russian].
5. Kostiuk, V. L. (2012). *Pravosubiekhnist u trudovomu pravi: problemy teorii ta praktyky*. Kyiv: Vydavets: Karpenko V. M. pp. 92 [in Ukrainian].
6. Cherepanov, V. (2016). *Systema derzhavnoho i munitsypal'noho upravlinnia*. Kyiv: Norma. pp. 292 [in Ukrainian].

7. Sitsinskyj, A. (2016). Dystsyplinarna ta administratyvna vidpovidalnist u sferi derzhavnoi sluzhby. *Current issues of law*, Issue 3, pp. 42-49 [in Ukrainian].

Paper submitted: 01.12.2020

Paper accepted: 22.12.2020

Цитування: Адамська І. П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228505>).

Citation: Adamska, I. P. (2020). Prava publichnykh sluzhbovtziv yak osnova yikh pravovoho statusu. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228505>).

УДК 351.865:355

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228508>

Каляєв Анатолій Олександрович

*кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції
та права Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
ORCID: 0000-0002-5675-187X
e-mail: toldek@ukr.net*

СИЛИ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ У СИСТЕМІ ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Розглянуто проблеми взаємодії між основними складовими сектору безпеки та оборони України (далі – СБО): силами безпеки та силами оборони як у мирний, так і воєнний час. Проаналізовано нормативно-правові документи, що визначають завдання та призначення Збройних сил України (далі – ЗСУ) і Національної гвардії України (далі – НГУ) та окреслено їх функції, що відображені у нових стратегічних документах. Доведено, що використання підрозділів НГУ потребують законодавчого забезпечення, насамперед що стосується питання “ліквідації збройного конфлікту у середині держави”. Констатовано, що в умовах загострення суспільно-політичної ситуації в Україні, спричиненої активним впливом Російської Федерації (далі – РФ) на поширення антидержавних та сепаратистських тенденцій та прямим втручанням в усі суспільні процеси України, є потреба акумуляції зусиль усіх складових сил безпеки та оборони, з огляду на комплексність загроз, що виникають перед країною. Зазначено, що розділяти питання на окремо безпекові або оборонні можна буде лише після ліквідації загрози з боку РФ, бо такі питання, як забезпечення територіальної цілісності держави, збереження громадського миру, свобод і прав громадян дуже взаємопов’язані. Зауважено, що неврахування цього факту може призвести до зростання соціальної напруженості, що у підсумку спричинить руйнацію державного організму.

Ключові слова: Сектор безпеки та оборони; Стратегія національної безпеки; сили безпеки та оборони; Збройні сили України; Національна гвардія України.

Постановка проблеми. Територіальні та матеріальні втрати України свідчать про те, що система забезпечення національної (державної) безпеки України виявилася не готовою ефективно протистояти новому (гібридному) типу агресії. Унаслідок цілеспрямованої політики РФ щодо підризу бойової готовності Збройних сил України, вони виявилися неготовими до ефективної

відсічі агресії за участю регулярних військ Росії. Невдачі у збройному протистоянні призвели до необхідності відмови від позаблоковості України, нарощування власних оборонних можливостей та поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору (далі – НАТО), що було відображено в основних документах, які регламентують формування та реалізацію Воєнної політики держави. У 2015 р. було прийнято нову редакцію Воєнної доктрини [1], Стратегію національної безпеки [2], Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України [3], Стратегічний оборонний бюлетень України [4], Концепцію розвитку Збройних Сил України до 2020 року та Комплексної (державної) програми розвитку Збройних Сил України до 2020 року [5]. У 2018 р. було прийнято новий Закон “Про національну безпеку” [6], а у вересні 2020 р. Стратегію національної безпеки України. Усе це сприяло розвитку системи забезпечення воєнної безпеки України, що є основною складовою національної або державної безпеки. Основою системи воєнної безпеки є сили безпеки та оборони, які, порівняно з 2014 р., завдяки реалізації воєнної політики набули якісно нового стану в усіх параметрах боєздатності. Це стало основним стримуючим фактором для агресора щодо його утримання від подальших бойових дій, що сприяло переходу бойових дій на Донбасі у низькоактивну фазу. Паралельно докладаються великі політико-дипломатичні зусилля, спрямовані на припинення збройного протистояння та створення необхідних умов для відновлення територіальної цілісності України. Водночас проблема розвитку сил безпеки та оборони перебуває на стадії планування, бо, з огляду на їх сучасний стан, існують ще дуже багато недоліків у діях керівництва держави та органів управління складових сектору безпеки та оборони. Із прийняттям нової редакції Стратегії національної безпеки завдання його сил безпеки та оборони ускладнюються, що потребує певної корекції на зміни у стратегічному плануванні. Саме це актуалізує проблематику статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури засвідчив, що питання, які розглядаються за темою дослідження, на сьогодні висвітлені у дослідженнях багатьох авторів, зокрема: В. Богдановича, О. Бодрука, О. Власюка, В. Горбуліна, С. Кононенка, Г. Перепелиці, В. Почепцова, О. Резнікова, А. Семенченка, Г. Ситника, М. Сіцінської, М. Сунгуровського, В. Ліпкана, І. Грицяка, А. Качинського, В. Телелима, А. Падеріна, Т. Стародуб, А. Сіцінського, О. Суходолі, Л. Чекаленко, В. Чалого та інших учених. Окремі погляди щодо ролі та місця військових формувань у системі забезпечення державної безпеки, подібних до національної гвардії України, що є основною складовою сил безпеки, розглянуто у працях О. Шмакова, О. Лавніченка, М. Орлова, Т. Сутюшева, І. Роліна, С. Кузніченка, О. Комісарова, В. Покайчука, О. Бандурки, В. Бацамута, Ю. Бабкова, М. Корнієнка та інших учених. Однак цілісного дослідження щодо визначення ролі та місця сил безпеки і оборони України у системі забезпечення воєнної безпеки держави майже не проводилося.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Мета та завдання статті полягають у аналізі проблем розвитку сил безпеки та оборони держави в контексті забезпечення воєнної безпеки України і визначення шляхів покращення ефективності взаємодії складових сектору безпеки та оборони у реалізації нової редакції стратегії національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Стратегія національної безпеки України 2020 (далі – Стратегія) ґрунтується на таких основних засадах:

- *стримування* – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України;

- *стійкість* – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей;

- *взаємодія* – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед із Європейським Союзом (далі – ЄС) і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

Основним завданням держави у сфері воєнної безпеки є розвиток потенціалу *стримування*. У цьому завданні безумовним пріоритетом є боездатні Збройні сили України, підготовлений і вмотивований військовий резерв та ефективна територіальна оборона, які у поєднанні зі спроможностями інших органів сектору безпеки і оборони здатні завдати неприйнятних для противника втрат на землі, у повітрі, на морі та у кіберпросторі, що унеможливить реалізацію його агресивних намірів [7].

Основним елементом системи забезпечення воєнної безпеки безумовно є сектор безпеки і оборони України. Сектор безпеки і оборони – система органів державної влади, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції та законів України, за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України [8].

Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України.

Аналіз наведених у літературі понять засвідчує, що, здебільшого, поняття “сектор безпеки і оборони” застосовують як узагальнення сукупності військових формувань держави, правоохоронних та державних

органів управління ними для забезпечення власне воєнної безпеки, а не національної безпеки загалом. Тобто більшість фахівців визначають сектор безпеки і оборони як складову загального сектора безпеки держави або як “підсистему системи забезпечення національної безпеки”. Це адекватний підхід, який узгоджується із чинним законодавством, яким воєнна безпека віднесена до складових національної безпеки України [9]. За Законом “Про національну безпеку”, до складу сил безпеки й оборони належать: Міноборони, ЗСУ, Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), Нацгвардія, Нацполіція, Держприкордонслужба, Державна міграційна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України (далі – СБУ), Управління держохорони, Держслужба спецзв’язку та захисту інформації, Державна спеціальна служба транспорту, Апарат Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), розвідувальні органи, центральний орган виконавчої влади щодо військово-промислової політики, інші органи [10].

Для досягнення необхідних можливостей складових сектору безпеки і оборони Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України передбачено: удосконалення законодавчої бази; централізацію управління сектором безпеки і оборони та міжвідомчу координацію і взаємодію його складових; удосконалення системи стратегічного планування; запровадження інтегрованої системи освіти, бойової і спеціальної підготовки персоналу; оптимізацію функцій і завдань суб’єктів сектору безпеки і оборони; налагодження спільної підготовки органів державного управління та сил безпеки і оборони; удосконалення систем забезпечення; удосконалення бюджетної політики у секторі безпеки і оборони; удосконалення системи демократичного цивільного контролю над складовими сектору безпеки і оборони; розвиток системи військово-патріотичного виховання. Водночас нові загрози обумовлюють необхідність збільшення військової підтримки цивільної влади і правоохоронних органів, що потрібно в разі подолання таких серйозних ситуацій, як: терористична атака, організована злочинність, наркоторгівля, контрабанда. Нова концепція щодо розвитку СБО пропонує зміцнити бойовий потенціал Збройних сил України, інших органів сил оборони шляхом:

- зростання рівня боєготовності та боєздатності;
- підвищення якості та інтенсивності підготовки військ (сил);
- трансформації професійної культури на основі доктринальних підходів і принципів командування й контролю, підготовки, освіти НАТО;
- удосконалення та розвитку на основі сучасних технологій систем управління, телекомунікацій, розвідки, логістики;
- професіоналізації військової служби, розвитку територіальної оборони і служби в резерві;
- модернізації системи мобілізаційної підготовки та мобілізації, а також допризовної підготовки та військово-патріотичного виховання молоді;
- поліпшення правових, матеріальних, психологічних та соціальних умов служби;

- оснащення новими, зокрема високотехнологічними, зразками озброєння і військової техніки;

- посилення взаємодії усіх органів сектору безпеки і оборони для виконання спільних завдань;

- ефективного впровадження державної політики забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків [11].

Основні зусилля з розвитку сектору безпеки і оборони зосереджуватимуться на відновленні та підтриманні на належному рівні обороноздатності держави. Для подальшого аналізу функцій та завдань СБО та його основної складової – сил безпеки та оборони – необхідно розглянути питання визначення основних дефініцій. Так, Законом “Про національну безпеку” визначаються основні категорії:

- воєнна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз;

- громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз;

- державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного спрямування;

- національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз;

- сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України;

- сили оборони – Збройні сили України, а також інші, утворені відповідно до законів України, військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [12].

Оборона України, як визначено ст. 1 Закону України “Про оборону України”, – це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [13].

Основи цієї системи, її організації, забезпечення та керівництва, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів

місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій та посадових осіб, права й обов'язки громадян у сфері оборони визначені Конституцією України та іншими законодавчими й нормативно-правовими актами України.

Основним елементом сил безпеки та оборони є Збройні сили. Збройні сили України є військовим формуванням, на яке, відповідно до Конституції України, покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Збройні сили України забезпечують стримування та відсіч збройної агресії проти України, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України, у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, реформування та розвиток Збройних сил України планується здійснити в межах єдиних підходів до формування оборонних спроможностей держави, забезпечивши їх провідну роль у виконанні завдань оборони. З цієї метою передбачається здійснити: оптимізацію структури та чисельності Збройних сил України; відновлення технічної готовності озброєння, військової та спеціальної техніки, модернізацію та оновлення їх складу; удосконалення системи підготовки військ (сил); реформування системи оперативного (бойового) та матеріально-технічного забезпечення; забезпечення взаємосумісності з іншими складовими сектору безпеки і оборони у спільних діях у межах визначених сценаріїв; поступове наближення Збройних сил України за показниками підготовки, технічного оснащення та всебічного забезпечення до стандартів НАТО [14].

Згідно з коментарем до Кримінального кодексу України, державна безпека – це захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, державної таємниці, правопорядку, державного кордону, життєво важливої інфраструктури та населення від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, а також від терористичних та інших особливо небезпечних зазіхань із боку злочинних організацій, груп чи осіб [15]. За часів колишнього СРСР поняття “національна безпека” більшою мірою ототожнювалося із поняттям “державна безпека” (основними компонентами останньої були зовнішня безпека та воєнна безпека). Відомо, що поняття “держава”, будучи на сьогодні основною й вищою формою політичного життя суспільства, передбачає наявність як мінімум трьох компонентів: нації, території та державного суверенітету. Тому не випадково у західних наукових школах поняття “національна безпека” практично тотожне поняттю “державна безпека”.

Але це не може свідчити про відсутність грані між національною й державною безпекою.

Основним військовим формуванням сил безпеки є Національна гвардія України, яка, відповідно до Закону “Про Національну гвардію України”,

призначена для виконання завдань із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, а також бере участь у взаємодії зі Збройними силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони [16]. Законом визначено, що у мирний час Нацгвардія належить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони. Стратегічне керівництво Нацгвардією здійснює Президент України через Генеральний штаб Збройних сил України, про що зазначається у відповідному указі Президента про введення воєнного стану, який затверджується Верховною Радою.

Під час воєнного стану Національна гвардія України для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міністерству оборони України. Національна гвардія України належить до складу сил оборони та, виконуючи покладені на неї завдання, взаємодіє з іншими правоохоронними органами, Збройними силами України, Управлінням державної охорони України, іншими, утвореними відповідно до законів України, військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням [17].

Із прийняття Концепції розвитку сектору безпеки та оборони України (2015 р.) в Україні відбуваються реформування усіх його складових, зокрема системи правоохоронних органів та військових формувань. Події останніх років також змусили докорінно змінити роль і місце НГУ в секторі безпеки і оборони. Одночасно з розширенням правоохоронних функцій (наприклад, захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом, забезпечення охорони органів державної влади, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб, участь у спеціальних операціях із знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України тощо) великого значення у діяльності новоствореної структури набули суто військові функції.

Щоб НГУ була спроможною виконувати широкий перелік військових завдань у зоні Антитерористичної операції (Операції об'єднаних сил), було збільшено чисельність гвардії до 50 тис. осіб, відновлено частини і з'єднання оперативного призначення. Значне посилення бойового потенціалу НГУ за окремими показниками можливостей наблизило її до Збройних сил України [18]. Тому після врегулювання збройного конфлікту може виникнути питання про доцільність мати другу потужну армію у державі. З огляду на це, виникає питання щодо визначення ролі та місця НГУ у системі забезпечення національної (державної безпеки). Національна гвардія України як суб'єкт системи забезпечення державної безпеки, відповідно до визначальних концептуальних та стратегічних нормативно-правових актів,

здійснює як правоохоронні, так і військові функції, а отже, є підстави стверджувати про унікальність цього військово-правоохоронного формування.

Національна гвардія наразі має обмежені можливості для виконання визначених Законом України “Про національну гвардію України” завдань із охорони громадського порядку, забезпечення громадської та державної безпеки, охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об’єктів, участі у заходах із припинення збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також участі в операціях Збройних сил в особливий період та інших кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці [19].

Основними причинами виникнення невідповідності між обмеженими можливостями та зростаючими потребами НГУ стали:

- незавершеність процесу переоснащення Національної гвардії спеціальною технікою, сучасним озброєнням, спеціальними засобами, засобами зв’язку для ефективного виконання визначених завдань;

- недосконалість системи логістики, медичного забезпечення та реабілітації;

- незавершеність переходу на контрактний принцип комплектування Національної гвардії з дотриманням прийнятих у НАТО принципів реалізації кадрової політики;

- незавершеність формування військових частин (підрозділів) оперативного призначення, загонів спеціального призначення Національної гвардії;

- неналежний рівень бойової та спеціальної підготовки військовослужбовців для виконання завдань в умовах суттєвих змін у бойовій і оперативній обстановці, низький рівень підготовки військовозобов’язаних та резервістів унаслідок відсутності протягом тривалого часу навчальних зборів;

- незавершеність процесу побудови ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв’язку, розвідки та спостереження відповідно до прийнятих стандартів держав-членів ЄС та НАТО;

- недосконалість нормативно-правового забезпечення виконання завдань, а також організації взаємодії під час реалізації визначених законом функцій із іншими складовими сектору безпеки і оборони, зокрема з урахуванням нових викликів;

- неузгодженість процедур оборонного планування з бюджетним процесом, недосконалість механізму програмного управління оборонними ресурсами;

- недостатній обсяг фінансування із урахуванням збільшення обсягу завдань Національної гвардії;

- недостатній обсяг військових запасів озброєння, військової техніки, боєприпасів, інших матеріально-технічних засобів [20].

Такий стан справ обумовлює нагальну потребу в нарощуванні

можливостей Національної гвардії та розвитку спроможності [21].

Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, введеною в дію Указом Президента України від 14.03.2016 р., основною метою розвитку Національної гвардії України є створення у її складі нових підрозділів, здатних у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони виконувати широкий спектр правоохоронних завдань та ефективно реагувати на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці [22]. У зазначеній концепції здійснено розподіл відповідальності складових сектору безпеки і оборони України, зокрема НГУ, за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням. Національна гвардія у більшості кризових ситуацій для планування, реагування та застосування сил і засобів має рольову функцію “бере участь”, тільки у сценарії “збройний конфлікт всередині держави” має рольову функцію “головна відповідальність”. Але наразі виникає проблема в реалізації цієї функції внаслідок відсутності відповідного правового врегулювання цього концептуального положення. Окрім того, є певна невизначеність у розумінні самого поняття “збройний конфлікт всередині держави” і його відповідності визначеному нормами міжнародного права поняттю “збройний конфлікт неміжнародного характеру”. Така ж правова невизначеність стосується поняття “незаконне збройне формування” і, відповідно, його кваліфікації. Особливо важливо мати правову кваліфікацію в умовах застосування латентних методів ведення війни.

Потребує правового врегулювання процес підпорядкування НГУ у разі введення воєнного стану. Якщо, за чинним законом, “під час дії воєнного стану Національна гвардія України для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міністерству оборони України”, то Законом “Про національну безпеку України” пропонується інше підпорядкування: “на період дії воєнного стану за рішенням Президента України – Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України Національна гвардія України входить до складу сил оборони та підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України”. Хоча відношення НГУ до “сил оборони” теж є проблематичним [23].

Процес державного управління розвитком Національної гвардії України, як і решти складових сектору безпеки і оборони, у нових умовах складної воєнно-політичної і суспільно-політичної обстановки потребує системної узгодженості підпроцесів цілепокладання, законодавчого і нормативно-правового врегулювання та організації їх діяльності з урахуванням певних обмежень, а також оцінювання ефективності державного управління.

Відсутність узгодженості здійснення управлінських впливів спричиняє виникнення проблем у сталому розвитку НГУ, а саме порушення строків реалізації етапів стратегій, концепцій, державних програм, планів тощо. Своєю чергою, останнє не дасть змоги забезпечити потрібний рівень безпеки і обороноздатності країни.

Вирішення органами державного управління таких проблем залежить

від якісного та своєчасного наукового обґрунтування способів усунення протиріч [24].

Головна проблема НГУ як правоохоронної структури держави полягає у визначенні допустимих меж застосування сил і засобів при поводженні з населенням під час масових заворушень. Практика реагування складових сектору безпеки і оборони України на останні кризові ситуації засвідчила, що на сьогодні виконання завдань за призначенням правоохоронними органами та військовими формуваннями є неможливим без налагодження ефективної міжвідомчої взаємодії. Сучасна взаємодія Національної гвардії України, правоохоронних органів та військових формувань України при виконанні завдань за призначенням потребує негайного реформування [25].

Національна гвардія України взаємодіє з іншими правоохоронними органами з метою посилення протидії організованим злочинним угрупованням, зокрема міжрегіонального та транснаціонального спрямування, створеним на етнічній основі, які мають корумповані зв'язки, а також для запобігання злочинам, розкриття та розслідування злочинів, вчинених організованими злочинними групами і злочинними організаціями. Доцільно наголосити на тому, що взаємодія Національної гвардії України з правоохоронними органами та військовими формуваннями України має об'єктивний зміст, оскільки обумовлена такими чинниками:

1. Принциповою основою для тісної взаємодії є спільність їх цілей як підсистем (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України тощо), що належать до єдиної системи Міністерства внутрішніх справ України. Кожна із цих підсистем реалізує низку взаємопов'язаних і взаємообумовлених завдань відповідно до своєї компетенції. Ефективне здійснення кожним із цих самостійних підрозділів завдань і функцій, які для них є спільними і коло яких постійно розширюється й ускладнюється, досягнення позитивних кінцевих результатів діяльності можливі лише тоді, коли їхні дії будуть чітко узгоджені, а зусилля об'єднані.

2. Національна поліція України та Національна гвардія України не володіють потрібним комплексом сил і засобів для здійснення великої кількості завдань у сфері забезпечення національної (внутрішньої) безпеки.

Так, Національна поліція України не має військових формувань у своєму підпорядкуванні, у неї немає можливостей відповідними силами й засобами виконувати завдання з ведення пошуку на місцевості з метою виявлення й затримання злочинців, із припинення масових заворушень, забезпечення громадської безпеки під час проведення суспільно-політичних і спортивно-масових заходів у населених пунктах. З іншого боку, частини і з'єднання Національної гвардії України не мають відповідних сил і засобів, що є у Національної поліції України.

Необхідність організації взаємодії Національної поліції України й інших правоохоронних органів та військових формувань із Національною гвардією України обумовлена також організаційними і правовими факторами, найважливішим серед яких є правовий фактор – об'єктивно,

стабільно існуюча потреба всього українського суспільства та його членів у належному порядку й безпеці. Задовольнити цю потребу суспільства можна тільки об'єднаними зусиллями всіх сил і засобів, що є у розпорядженні цих органів. Таким чином, взаємодією Національної гвардії України з правоохоронними органами та військовими формуваннями України будемо вважати спільну, узгоджену та систематизовану діяльність Національної гвардії України з уповноваженими органами публічної адміністрації щодо захисту й охорони життя, прав, свобод та законних інтересів громадян, суспільства і держави від протиправних посягань шляхом виконання службово-бойових завдань із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних збройних формувань, забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, відсічі збройної агресії проти України.

Згідно з Законом України “Про Національну гвардію України” (із урахуванням змін, що внесені Законом № 920-VIII від 24.12.2015 р.), у структурі НГУ існують: окремий загін спеціального призначення по боротьбі з тероризмом; окремі загони спеціального призначення та окремі загони розвідки спеціального призначення територіальних управлінь; 3 бригади та 4 полки оперативного призначення; 3 бригади та 3 полки охорони громадського порядку; 1 бригада та 3 батальйони конвоювання; 2 бригади 3 полки та 8 батальйонів змішаного типу; 3 полки охорони особливо важливих державних об'єктів та вантажів; 5 батальйонів охорони атомних електростанцій; 1 бригада охорони дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав, авіаційна база, вузол зв'язку, батальйон охорони та забезпечення головного управління [26]. Національна гвардія України пройшла три етапи еволюції перед тим, як набула свого сучасного вираження. Це відображається у типах використовуваного озброєння: від озброєння регулярної армії, успадкованого від першого формування Національної гвардії (1991 – 2000 рр.) до озброєння типу SWAT у ролі внутрішніх військ (2000 – 2014 рр.) та до парамілітарних сил, які мають озброєння легше від регулярної армії, але також і менший час реагування.

Президент України В. Зеленський у 2019 р. подавав законопроект “Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України” № 1007, де було запропоновано вивести її з підпорядкування Міністра МВС і надати у розпорядження Президента України [27]. Проект було розроблено ніби з метою унормування, спрямування та координації діяльності Національної гвардії України, забезпечення реалізації державної політики у цій сфері, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів її розвитку. Законопроект містив положення про те, що діяльність Нацгвардії спрямовується Президентом через командувача НГУ, який здійснює безпосереднє керівництво Національною гвардією. У Верховній Раді нещодавно з'явився законопроект, який серед тотальної суспільної уваги до ситуації навколо коронавірусу не особливо привернув увагу громадськості та засобів масової інформації. Він

містить доволі “цікаві” розширення повноважень Національної гвардії, яка підпорядковується МВС. Йдеться про законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України” № 3105 [28]. Офіційно цим законопроектом запропоновано посилити правоохоронні повноваження Національної гвардії України в частині виконання завдань із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Нагадаємо, що наділення Національної гвардії функціями охорони громадського порядку (поліцейськими функціями) прямо протирічить частині 4 ст. 17 Конституції України, яка забороняє використовувати Збройні сили України та інші військові формування для обмеження прав і свобод [29]. А процедура призначення командувача НГУ Президентом за поданням Міністра внутрішніх справ суперечить пункту 17 частини 1 ст. 106 Основного Закону, відповідно до якого Президент призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань одноосібно і без жодних подань та погоджень. Йдеться про те, що військові посадові особи Національної гвардії України не визначені Кодексом про адміністративні правопорушення такими суб’єктами, які наділені повноваженнями на постійній основі: складати протоколи про адміністративні правопорушення, затримувати та доставляти правопорушників до уповноважених державних органів, здійснювати особистий огляд громадян та огляд їх речей тощо. Окрім того, до правових колізій належить покладена на НГУ функція конвоювання засуджених. На думку фахівців, НГУ не повинні виконувати охоронні функції. Їх, на думку спеціалістів, доцільно передати Управлінню державної охорони, Службі судової охорони та Нацполіції (поліції охорони і спеціальній поліції). Конвойні функції – органам, у віданні яких перебувають конкретні місця обмеження волі. Патрульні та розшукові функції (охорона громадського порядку) доцільно передати патрульній, кримінальній поліції та поліції особливого призначення.

Але у цьому випадку НГУ перетвориться просто в аналог збройних сил. У цьому випадку можливо доречно було б об’єднати Нацгвардію з Військовою службою правопорядку у ЗСУ та визначити повноваження цього формування так, щоб воно могло здійснювати правоохоронні (поліцейські) функції під час дії воєнного стану. У Нацгвардії України немає такого документа, як доктрина, яка застосовується у військових структурах країн-членів НАТО та визначає роль і місце органів військового управління, командирів (начальників) усіх рівнів, порядок і принципи взаємодії всередині структури на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях щодо організації виконання повсякденних завдань і забезпечення підготовки до виконання завдань у майбутньому. Важливо, щоб доктрина Національної гвардії України не суперечила національним нормативним документам як з питань оборони, так і з питань безпеки, та була сумісною з доктринами країн-партнерів. Початок роботи з розробки цієї доктрини за участю американських та канадських колег заплановано вже на початку 2021 р. [30].

Висновки та перспективи подальших розвідок. На нашу думку, в умовах загострення суспільно-політичної ситуації в Україні, зумовленої активним впливом РФ на поширення антидержавних та сепаратистських тенденцій та прямим втручанням в усі суспільні процеси України, є потреба акумуляції зусиль усіх складових сил безпеки та оборони, з огляду на комплексність загроз, що виникають перед країною. Тому, як ЗСУ, так і НГУ, повинні діяти злагоджено і виконувати саме ті завдання у межах своїх компетенцій, що визначені законом. А розділяти питання на окремо безпекові або оборонні можна буде лише після ліквідації загрози з боку РФ, бо такі питання, як забезпечення територіальної цілісності держави, збереження громадського миру, свобод і прав громадян, є взаємопов'язаними. Неврахування цього факту може призвести до зростання соціальної напруженості, а у підсумку – до руйнації державного організму. Проблеми та завдання щодо створення єдиного консолідованого державного управління складовими сектору безпеки і оборони за сучасних безпекових умов дедалі актуалізуються та потребують своєчасного вирішення як у науковому, так і законодавчому та організаційному аспектах. Для цього необхідно вдосконалити законодавство, закріпити і визначити в ньому сектор безпеки і оборони як складову системи національної безпеки, виокремити його ознаки, призначити керівний склад, визначити структуру, механізми функціонування та систему державного управління ним як у мирний час, так і у кризових ситуаціях та особливий період, уточнити завдання та порядок взаємодії його складових і застосування у передбачених законодавством випадках.

Список використаної літератури

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України” : Указ Президента України № 555/2015 від 24.09.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text> (дата звернення: 01.11.2020).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України № 392/2020 від 14.09.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 01.11.2020).
3. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: Рішення РНБО від 04.03.2016 р., затверджене Указом Президента України № 92/2016 від 14.03.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-16#Text> (дата звернення: 02.11.2020).
4. Про Стратегічний оборонний бюлетень України : Рішення РНБО від 20.05.2016 р., затверджене Указом Президента України № 240/2016 від 06.06.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16#Text> (дата звернення: 02.11.2020).

5. Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року. URL : https://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/National-program-2020_uk.pdf (дата звернення: 01.11.2020).

6. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 01.11.2020).

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 р. “Про Стратегію національної безпеки...”

8. Про національну безпеку України...

9. Кузьмук О. І. Від Воєнної організації до Сектора безпеки і оборони України // Наука і оборона. 2012. № 4. С. 5.

10. Про національну безпеку України...

11. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України...

12. Про національну безпеку України...

13. Про оборону України : Закон України № 1932-XII від 06.12.1991 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 02.11.2020).

14. Полтораки С. Т. Головне завдання – підвищення обороноздатності держави // Наука і оборона. 2015. № 2. С. 3—8.

15. Там само. С. 3—8.

16. Про Національну гвардію України : Закон України № 876-VII від 13.03.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 02.11.2020).

17. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України...

18. Бєлай С. В., Годлевський С. О., Тупіков А. А. Роль і місце Національної гвардії України у системі забезпечення державної безпеки: урахування зарубіжного досвіду // Честь і закон. 2017. № 2 (61). С. 23—30.

19. Про Національну гвардію України...

20. Там само.

21. Бабков Ю. П., Кочерга Д. А., Шаповал О. М. Проблеми державного управління розвитком національної гвардії України у сфері забезпечення національної безпеки і обороноздатності // Честь і закон. 2018. № 1. С. 9—16.

22. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України...

23. Бабков Ю. П., Кочерга Д. А., Шаповал О. М. Проблеми державного управління розвитком національної гвардії... С. 9—16.

24. Там само. С. 15.

25. Бєлай С. В., Годлевський С. О., Тупіков А. А. Роль і місце Національної гвардії України... С. 23—30.

26. Про Національну гвардію України...

27. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України : проект Закону № 1007 від 29.08.2019 р. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66241 (дата звернення: 01.11.2020).

28. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України :

проект Закону № 3105 від 21.02.2020 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68206 (дата звернення: 01.11.2020).

29. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.11.2020).

30. Нацгвардія починає розробку доктрини за принципами НАТО. URL : <https://sensor.net/ua/n3240402> (дата звернення: 01.11.2020).

Статтю подано: 01.12.2020

Статтю схвалено: 22.12.2020

Kalyayev Anatoliy Oleksandrovych

*Candidate of Historical Sciences(PhD), Associate Professor,
Associate Professor of the Department of European Integration and Law, Lviv
Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-5675-187X

e-mail: toldek@ukr.net

SECURITY AND DEFENSE FORCES IN MILITARY SECURITY SYSTEM OF THE STATE

Problem setting. The relevance of the article is confirmed by the fact that the interaction between the main components of the Security and Defense Sector of Ukraine, namely the security forces and defense forces, in both peacetime and wartime, is the main condition for national (state) security. The problem of the Security and Defense Forces development is at the planning stage, as, given their current state, there are still many shortcomings in the actions of the state leadership and the governing bodies of the Security and Defense Sector. With the adoption of the new version of the National Security Strategy, the tasks of the security and defense forces become more complicated, which requires some adjustments for changes in strategic planning. This very point actualizes the topicality of the article.

Recent research and publications analysis. The analysis of domestic and foreign scientific literature has shown that the issues, considered following the topic of the research, are now covered in the studies of many authors, such as V. Bogdanovich, O. Bodruk, O. Vlasyuk, V. Gorbulin, S. Kononenko, G. Perepelytsia, V. Pocheptsov, O. Reznikov, A. Semenchenko, G. Sytnyk, M. Sitsinska, M. Sungurovsky, V. Lipkan, I. Hrytsyak, A. Kachynski, V. Telelym, A. Paderin, T. Starodub, A. Sitsinsky, O. Sukhodolia, L. Chekalenko, V. Chaly and other scientists. However, a comprehensive study to determine the role and place of the security and defense forces of Ukraine in the system of military security of the state has hardly been conducted.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The purpose and the objective of the article is to analyze the problems of security and defense forces development in the context of ensuring Ukraine's military security,

and to identify ways to improve the effectiveness of interaction between the security and defense sector components in the course of implementation of the new national security strategy.

Paper main body. The main element of the security and defense forces is the Armed Forces. The Armed Forces of Ukraine is a military formation, which, according to the Constitution of Ukraine, is responsible for the defense of Ukraine, protection of its sovereignty, territorial integrity and inviolability. The Armed Forces of Ukraine provide deterrence and repulse of armed aggression against Ukraine, protection of state airspace and underwater space within the territorial sea of Ukraine; in cases specified by law, they participate in activities aimed at combating terrorism.

The main military formation of the security forces is the National Guard of Ukraine, which is designated to perform tasks of the state security and protection of the state border, and which also participates in cooperation with the Armed Forces of Ukraine, while repelling armed aggression against Ukraine and eliminating armed conflict by conducting military (combat) actions, and in the implementation of territorial defense tasks as well.

Conclusion of the research and prospects for further studies. It is stated that, given the complexity of the threats the country is facing, the accumulation of efforts of all components of the security and defense forces is required, especially in conditions of aggravation of the social and political situation in Ukraine, caused by the active influence of the Russian Federation on the spread of anti-state and separatist tendencies and direct intervention in all social processes of our state. Therefore, only after the elimination of the threat from the Russian Federation it will be possible to divide the issues into separate security or defense ones, since such issues as ensuring the territorial integrity of the state, preserving public peace, freedoms and rights of citizens are very interrelated.

Key words: Security and Defense Sector; National Security Strategy; Security and Defense Forces; Armed Forces; National Guard.

References

1. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku "Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy". № 555/2015. (2015) [in Ukrainian].
2. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku "Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy". № 392/2020. (2020) [in Ukrainian].
3. Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy. № 92/2016. (2016) [in Ukrainian].
4. Pro Stratehichniy oboronnyi biuleten Ukrainy. № 240/2016. (2016) [in Ukrainian].
5. Derzhavna prohrama rozvytku Zbroinykh Syl Ukrainy na period do 2020 roku. (2020). URL : https://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/National-program-2020_uk.pdf [in Ukrainian].
6. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy. № 2469-VIII. (2018) [in Ukrainian].

7. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy...
8. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...
9. Kuzmuk, O. I. (2012). Vid Voiennoi orhanizatsii do Sektora bezpeky i oborony Ukrainy. *Nauka i oborona*, № 4, pp. 5 [in Ukrainian].
10. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...
11. Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy...
12. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...
13. Pro oboronu Ukrainy. № 1932-XII. (1991) [in Ukrainian].
14. Poltorak, S. T. (2015). Holovne zavdannia – pidvyshchennia oboronozdatnosti derzhavy. *Nauka i oborona*, № 2, pp. 3-8 [in Ukrainian].
15. Ibid. pp. 3-8.
16. Pro Natsionalnu hvardiiu Ukrainy. № 876-VII. (2014) [in Ukrainian].
17. Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy...
18. Bielai, S. V., Hodlevskiy, S. O., Tupikov, A. A. (2017). Rol i mistse Natsionalnoi hvardii Ukrainy u systemi zabezpechennia derzhavnoi bezpeky: urakhuvannia zarubizhnogo dosvidu. *Chest i zakon*, № 2 (61), pp. 23-30 [in Ukrainian].
19. Pro Natsionalnu hvardiiu Ukrainy...
20. Ibid.
21. Babkov, Yu. P., Kocherha, D. A., Shapoval, O. M. (2018). Problemy derzhavnogo upravlinnia rozvytkom natsionalnoi hvardii Ukrainy u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oboronozdatnosti. *Chest i zakon*, № 1, pp. 9-16 [in Ukrainian].
22. Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy...
23. Babkov, Yu. P., Kocherha, D. A., Shapoval, O. M. (2018). Problemy derzhavnogo upravlinnia rozvytkom natsionalnoi hvardii... pp. 9-16.
24. Ibid. p. 15.
25. Bielai, S. V., Hodlevskiy, S. O., Tupikov, A. A. (2017). Rol i mistse Natsionalnoi hvardii Ukrainy... pp. 23-30.
26. Pro Natsionalnu hvardiiu Ukrainy...
27. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo diialnosti Natsionalnoi hvardii Ukrainy. № 1007. (2019) [in Ukrainian].
28. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia pravovykh zasad diialnosti Natsionalnoi hvardii Ukrainy. № 3105. (2020) [in Ukrainian].
29. Konstytutsiia Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
30. *Natshvardiia pochynaie rozrobku doktryny za pryntsypany NATO*. MVS. (2021). URL : <https://censor.net/ua/n3240402> [in Ukrainian].

Paper submitted: 01.12.2020

Paper accepted: 22.12.2020

Цитування: Каляєв А. О. Сили безпеки і оборони у системі воєнної безпеки держави // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Липенцева. Львів :

ЛІПІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228508>).

Citation: Kalyayev, A. O. (2020). Syly bezpeky i oborony u systemi voiennoi bezpeky derzhavy. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228508>).

УДК 35.075:340:005.96(477)

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228510>

Мельник Володимир Іванович

*начальник міжрегіонального управління НАДС в Одеській, Миколаївській та
Херсонській областях, АРК та м. Севастополь, аспірант
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*
ORCID: 0000-0001-8257-5999
e-mail: v_i_melnik@ukr.net

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТРАНСФОРМАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні питання з трансформації правового забезпечення управління людськими ресурсами державної служби. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регулюють правовідносини в сфері державного управління людськими ресурсами. Виявлено недоліки й запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління людськими ресурсами в системі державної служби України.

Ключові слова: державна служба; управління людськими ресурсами; нормативно-правове забезпечення; правове регулювання; державне управління; нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Нині Україна перебуває на шляху системних інституційних перетворень. Одним із основних напрямків реформ є модернізація системи державної служби та управління людськими ресурсами, формування нової кадрової політики, що виражається в активізації і професіоналізації державних службовців, застосуванні сучасних HR-технологій, нарощуванні та конструктивному використанні кадрового потенціалу. Структурні зміни державного управління та забезпечення ефективного функціонування державних органів в Україні неможливі без належного законодавчого забезпечення. Загальні умови розвитку управління людським потенціалом у системі державної служби створює законодавча та нормативно-правова база. Тому так важливо створити в Україні механізм правового забезпечення управління людськими ресурсами на державній службі задля забезпечення високих стандартів управління, що відповідають сучасному досвіду та кращим практикам управління персоналом розвинених країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні проблеми правового забезпечення управління людськими ресурсами на державній службі були предметом досліджень вітчизняних науковців у галузі публічного управління та адміністрування, державного управління, адміністративного, трудового права, а саме: В. Авер'янова, М. Александрова,

С. Алексєєва, І. Арістова, О. Бандурка, Д. Бахрах, Б. Бегічева, Н. Болотіної, Н. Гончарука, П. Жигалкіна, С. Ківалова, Р. Калюжного, К. Колпакова, Р. Кондратьєва, Г. Назарова, Н. Неумивайченка, П. Пилипенка, О. Скакун, Б. Стичинського, В. Щербини, О. Продаєвича, Ю. Кізлова, Л. Біла-Тіунової, О. Кравченко, В. Погорілко, В. Толкованова та інших вчених.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наукові досягнення останніх років, ця проблематика в науковій літературі залишається не достатньо дослідженою та висвітленою, насамперед у частині питань правового забезпечення трансформаційних процесів, що відбуваються у сфері управління людськими ресурсами на державній службі.

Мета статті – охарактеризувати сутність правових засад та процес трансформації правового регулювання управління людськими ресурсами на державній службі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Трансформація відносин, які відбуваються у різних сферах суспільного життя України, потребує детального дослідження нормативно-правової бази, яка регламентує та встановлює ключові принципи та правила взаємодії між державою, роботодавцем і найманим працівником. Саме тому виникає необхідність всебічного аналізу чинного законодавства України у сфері управління людськими ресурсами на державній службі та досвіду міжнародних інституцій у сфері кадрового менеджменту. Це дасть можливість прослідкувати еволюцію системи державної служби в Україні у 1993 – 2020 рр. та концептуалізувати правовий механізм управління людськими ресурсами на державній службі. Враховуючи зазначене, при розгляді цього питання потрібно враховувати значний пласт правових проблем, які необхідно вирішувати шляхом зміни концептуальних засад правового регулювання менеджменту персоналу в державних органах України.

Необхідно відзначити, що трансформація управління людськими ресурсами державної служби – це системний процес перетворень у сфері управління людськими ресурсами державної служби, який здатний забезпечити перехід від стабільного “традиційного” управління персоналом до безперервного, динамічного стану управління людськими ресурсами в напрямку його оновлення та вдосконалення його складових елементів, функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності. Саме тому в роботі застосовується термін “управління людськими ресурсами” замість прийнятнішого “управління персоналом” у сфері державної служби.

На думку багатьох науковців, управління людськими ресурсами в державних органах ширше за змістом діяльності, порівняно з управлінням персоналом, а тому необхідно на законодавчому рівні здійснити перехід у сфері державної служби від роботи з управління персоналом до системи управління людськими ресурсам. Саме тому ми розглядаємо правові засади управління людськими ресурсами державної служби, посиляючись на їх нормативно-правове закріплення в законодавстві України. Так, у Концепції

впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та плані заходів щодо її реалізації, яку було схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 844-р від 01.12.2017 р., чітко прослідковується перехід до використання поняття “людські ресурси” в системі державної служби [1].

Для розкриття змісту нормативно-правового забезпечення управління людськими ресурсами необхідно зазначити, що воно складається із масиву документів, які створюють нормативно-методичне і правове забезпечення функціонування управління людськими ресурсами як системи. У цьому випадку управління людськими ресурсами є підсистемою (елементом) системи управління державною службою, що відображено в ст. 12 Закону України “Про державну службу” [2].

Державна служба – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність усіх державних органів та державних службовців, а також складається з нормативно-правових норм різних галузей права. Особливість та складність інституту державної служби полягає у тому, що, по-перше, він поєднує у собі правові норми інших галузей права (до нього належать норми конституційного, адміністративного, трудового, фінансового, цивільного, кримінального та інших галузей права); по-друге, складається з окремих підінститутів, зокрема таких, як управління людськими ресурсами. Тому правове регулювання управління людськими ресурсами на державній службі потрібно розглядати, як одну із підсистем правової системи державної служби. Сукупність правових норм, що регулюють відносини у сфері управління людськими ресурсами, і за змістом, і за об’ємом, і за типом відрізняється від законодавства, що забезпечує функціонування інституту державної служби. Враховуючи зазначене, важливо здійснити теоретико-правовий аналіз нормативно-правового забезпечення управління як людськими ресурсами, так і державною службою. Саме тому доцільно розглядати правові засади управління людськими ресурсами як складову управління державною службою.

Законодавче забезпечення управління людськими ресурсами на державній службі здійснюється шляхом прийняття у встановленому порядку уповноваженими суб’єктами нормативно-правових актів, які регулюють управління, організацію й функціонування державної служби і є ієрархічною системою, усі елементи якої взаємопов’язані та взаємодіючі. У науковій літературі існують різні підходи щодо класифікації нормативно-правових документів, які регламентують управління людськими ресурсами в системі державної служби України. Так, Г. Назарова та В. Лаптев диференціюють нормативно-правове забезпечення за такими класифікаційними ознаками: за рівнем дії; за напрямом дії; за функціональною спрямованістю [3].

Враховуючи зазначене, можна виділити, що за рівнем дії нормативно-правове забезпечення поділяється на міжнародне, національне, регіональне або галузеве та локальне. Беручи до уваги зазначену класифікаційну ознаку, необхідно відзначити, що законодавчі акти та нормативно-правові документи мають свою ієрархію і, відповідно, територію, на яку вони

розповсюджуються, а також поділяються за юридичною силою. Так, вершину ієрархічної правової піраміди охоплює головний закон України – Конституція України, яка має найвищу юридичну силу на всій території країни (ст. 8 Конституції України) та якій, своєю чергою, підпорядковуються усі інші акти, що регулюють відносини в сфері управління людськими ресурсами державних органів [4]. Це також стосується і міжнародних актів та договорів, які регулюють різні аспекти в сфері організації праці, захисту прав людини і мають бути ратифіковані в Україні.

Конституція України визначає основні засади організації та діяльності державної служби як безпосередньо, так і через діяльність державних органів, та містить положення, які прямо регулюють питання управління державною службою і її кадровим потенціалом, а також ті, які прямо не визначають питання управління державною службою, проте впливають на встановлення принципів управління державною службою.

Розвиток правових засад державного управління та модернізація системи державної служби пов'язані з прийняттям в Україні низки нормативно-правових актів, які здійснюють правове регулювання управління державною службою та людськими ресурсами. Провідне місце серед усіх нормативно-правових актів, здатних забезпечити функціонування системи управління державною службою та людськими ресурсами, займають закони. У сучасній науковій літературі з теорії держави і права зазначається, що закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу і містить первинні правові норми країни та регулює певну систему правовідносин [5].

Серед законодавчих актів, які визначають правові засади та регулюють правовідносини, пов'язані з управлінням системою державної служби, центральне місце займає Закон України “Про державну службу” № 3723-ХІІ від 16.12.1993 р. [6]. Доцільно зазначити, що цей закон визначив організаційно-правову базу становлення державної служби і її кадрового потенціалу, понять та принципів державної служби, прав та обов'язків державних службовців, створення органу управління державною службою та його повноваження. З того моменту, як був прийнятий зазначений закон, нормативно-правова база державної служби отримала розвиток у шести законах України та понад 750 актах, зокрема указах і розпорядженнях Президента України, постановах Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), наказах центрального органу з питань державної служби.

Реформування інституту державної служби та модернізація управління людськими ресурсами здійснювалось за кількома напрямками шляхом реформування законодавчих та інституційних засад державної служби [7]. Одним із напрямів стало прийняття Указу Президента України “Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р., яким започатковано проведення широкомасштабної адміністративної реформи, визначено напрями формування нової системи державного управління та кадрової політики [8].

Активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби відбулася на початку 2000 р. із моменту прийняття Президентом України Указів “Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України” [9] та “Про Стратегію реформування державної служби в Україні” [10]. Проте пострадянська модель модернізації інституту державної служби, легітимізована Законом України “Про державну службу” у 1993 р., себе вичерпала і потребувала зміни філософії діяльності основних суб’єктів державного управління. Саме тому в межах проведення адміністративної реформи, з урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України, владою було розроблено та прийнято низку документів, які стосуються розвитку державної служби та певних основних засад державної кадрової політики. Важливим правовим документом щодо запровадження в Україні європейських принципів самоврядування і формування нової моделі управління людськими ресурсами став Указ Президента України “Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців” від 20.09.2007 р. [11]. Також серед основних правових документів потрібно виділити Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр., затверджену Указом Президента України від 01.02.2012 р., яка визначила мету, основні цілі, першочергові завдання подальшого розвитку системи управління людськими ресурсами, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика. Було визначено три етапи її реалізації, відповідно до яких Кабінетом Міністрів України щороку розробляється план заходів щодо реалізації положень Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. У зазначеному документі наголошувалось на необхідності: посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, забезпечення відповідальності державних службовців та удосконалення процедури дисциплінарного провадження; розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців; відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; впровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному управлінні; відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді; державної підтримки цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу; підготовки та професійного розвитку вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [12].

Усі новації в сфері управління людськими ресурсами, які були зазначені вище, відображені в цій стратегії, напряму пов’язані з процесами інтеграції законодавства України до норм Європейського Союзу (далі – ЄС). Саме тому основним нормативно-правовим актом, який визначив

організаційні, правові та інституційні засади економічної співпраці України та ЄС і його держав, була Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. [13]. Цей правовий документ започаткував новий етап у реформуванні інституту державної служби України, який би відповідав стандартам ЄС. У його положеннях були започатковані необхідні напрямки та зобов'язання України провести широкомасштабні, структурні реформи. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та План заходів з імплементації Угоди фактично стали правовою платформою змін у державному управлінні, а держава отримала інструмент для втілення структурних перетворень у системі державного управління в Україні.

Актуальність проблеми реформування системи державної служби та її кадрового менеджменту в Україні підтверджує той факт, що у 2014 р. Україна посіла 130 місце із 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності за показником якості державних інституцій, а діяльність Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) спрямована на розвиток професійної та ефективної державної служби [14].

Подальші комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки в імплементації законодавства до європейських стандартів були основою Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. [15]. Зазначена стратегія визначила проблеми, які потребують вирішення, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Закладені в цьому документі новації виражались у таких положеннях: розмежування політичних посад та посад державних службовців; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби шляхом проведення відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад; формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі; встановлення прозорості оплати праці. Всі новації, які впроваджувались у державному управлінні, були пов'язані з участю європейських інституцій у формуванні нової державної служби та управління людськими ресурсами.

Прийняті владою стратегії реформування державного управління України зумовили серйозні законодавчі зміни у системі кадрового забезпечення державної служби. Саме тому, НАДС за сприяння ЄС та активної участі громадськості було розроблено новий законопроект “Про державну службу”, який отримав, загалом, позитивний висновок європейських експертів (Програми SIGMA) та став важливим кроком для розвитку системи державної служби і, зокрема, кадрового забезпечення державної служби у контексті політики сталого розвитку держави і

суспільства. Враховуючи складність політичних та соціальних процесів в Україні, законопроект був ухвалений 10 грудня 2015 р. у другому читанні Верховною Радою України, а набув чинності як закон лише 1 травня 2016 р., і деякі його положення набули чинності через два роки з дня ухвалення.

Метою цього закону стало визначення стратегічних напрямів модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, удосконалення правового регулювання системи державної служби, її елементів відповідно до європейських практик та принципів ефективного врядування. Серед основних новацій Закону України “Про державну службу” (далі – Закон) насамперед необхідно відзначити змінення ролі керівників державних органів і служб управління персоналом, що своєю чергою забезпечило можливість змістити акценти з кадрового діловодства, яке домінувало у кадрових службах, до управління людськими ресурсами [16]. Однією із важливих новел Закону є принципово нова класифікація посад державної служби. Також у Законі передбачається можливість застосування компетентнісного підходу до оцінювання професійної здатності державних службовців виконувати посадові обов’язки, що визначаються посадовою інструкцією. Зазначені новації безпосередньо вплинули на можливість впровадження в державній службі HR-технологій. Доцільно відзначити, що Закон також регламентує єдині процедури прийняття на державну службу за конкурсним відбором, встановлює інші підходи до навчання держслужбовців та сприяє удосконаленню механізму проведення відкритого, прозорого, об’єктивного конкурсу, що забезпечується значною деталізацією та врегулюванням цих питань саме на законодавчому рівні. Одним із важливих напрямів реформування державної служби, закладених у новому Законі, є подальше вдосконалення управління персоналом державних органів. У його положеннях фактично були закладені основи управління людськими ресурсами в системі державної служби в Україні. Вперше на законодавчому рівні (ст. 12 Закону) було визначено систему управління державною службою, а базовим її елементом – службу управління персоналом. Так, у зазначеному нормативно-правовому акті врегульовано питання: вступу на державну службу (ст. 19); випробування при прийнятті на державну службу (ст. 35); стажування державних службовців (ст. 19); службова кар’єра (розділ V); оцінювання результатів службової діяльності (ст. 44); навчання та підвищення рівня професійної компетентності державних службовців (ст. 48); оплата праці, заохочення і соціальні гарантії (розділ VI); дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців (розділ VIII) [17].

До ключових досягнень Закону, які безпосередньо впливають на механізм управління в системі державної служби, належать такі його положення:

- 1) чітке визначення сфери дії Закону та посад державної служби, виведення за межі державної служби посад патронатної служби, радників, консультантів та інших відповідних категорій;

2) запровадження інституту державних секретарів для підвищення професійності та стабільності державної служби;

3) запровадження відкритого та прозорого конкурсного відбору на всі посади державної служби, насамперед на посади вищого корпусу державної служби, такі як: державні секретарі міністерств, керівники центральних органів виконавчої влади;

4) цифровізація процедури проведення конкурсів;

5) створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби;

6) закладення базових принципів для впровадження у державній службі HR-менеджменту;

7) запровадження нових механізмів упорядкування питання оплати праці та суттєве зменшення суб'єктивної складової в структурі оплати праці державних службовців, порівняно зі схемою, яка діяла до вступу в дію Закону.

Загалом, цей правовий документ відповідає принципам державного управління, що закладені в міжнародних документах із питань публічного управління, та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Та, незважаючи на дуже важливі досягнення Закону, він не спроможний забезпечити комплексне реформування державної служби і управління людськими ресурсами і звичайно потребує суттєвого вдосконалення та ґрунтовного підходу. Це визнають на сьогодні як науковці, так і представники громадськості та міжнародних експертних інституцій. Тому за час дії Закону у перших два роки до нього було внесено більше десяти змін та поправок. Серед його принципових недоліків науковці називають: звуження сфери державної служби; відсутність чітких професійних та інших вимог до зайняття посад державної служби; відсутність ефективних механізмів соціального захисту державних службовців; позбавлення їх професійних пенсій тощо.

Проте потрібно зауважити, що Закон України “Про державну службу” хоч і є надзвичайно важливим для функціонування держави загалом, є лише “орієнтиром” для нормативно-правових актів, які повинні деталізувати та регламентувати процес управління у системі державних органів загалом і управління людськими ресурсами зокрема.

Характеризуючи юридичну сутність Закону, необхідно визначити, що він є базовим нормативно-правовим актом, який забезпечує функціонування інституту державної служби і займає провідне місце серед усіх нормативно-правових актів, які повинні впорядковувати досліджувану групу відносин. У законах містяться такі юридичні приписи, які є правовою базою для інших підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

У нормативно-правовому забезпеченні управління державною службою та людськими ресурсами, окрім законів, беруть участь й інші нормативно-правові акти, які регулюють правові відносини у сфері функціонування державної служби та управління людськими ресурсами (постанови, укази, рішення, розпорядження, накази тощо), проте вони мають підзаконне нормативне спрямування і можуть його розвивати, доповнювати

та конкретизувати, а також містять стратегічні та концептуальні засади для підготовки та прийняття законів. Підзаконні акти як конкретніші регулятори суспільних відносин повинні забезпечувати впровадження основних положень, закладених у нормах закону. Саме тому основні зусилля управлінців, законодавців та науковців були спрямовані на розробку нормативно-правових документів, які б забезпечили впровадження Закону України “Про державну службу” та удосконалили управління інститутом державної служби та системою управління людськими ресурсами в Україні. З метою реалізації завдань, визначених Законом, у НАДС як органі, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, було створено робочі групи, до яких було залучено фахівців профільних міністерств та відомств, експертів недержавних організацій, представників проектів технічної допомоги. Унаслідок цього було розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів у межах забезпечення підготовки до впровадження нового закону.

Характеризуючи нормативно-правове забезпечення управління людськими ресурсами, необхідно відзначити, що його основою є норми інститутів державного, адміністративного і трудового права. Одночасно з нормами державного, адміністративного права, управління людськими ресурсами регулюється іншими нормативно-правовими актами, насамперед Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП), який визначає правові засади й гарантії громадянам України розпоряджатися своїми інтелектуальними здібностями до творчої та продуктивної праці [18]. КЗпП України містить 30 загальних положень, які регулюють трудові відносини. Проте норми законодавства про працю поширюються на державних службовців лише у частині відносин, не врегульованих Законом України “Про державну службу” (ст. 5). Закон України “Про колективні договори і угоди” розкриває правові засади розроблення, укладання та виконання колективних договорів і угод для сприяння регулюванню трудових відносин та соціально-економічних інтересів працівників і власників. Закон України “Про зайнятість населення” подає правові, економічні й організаційні основи зайнятості населення та його захисту від безробіття, а також соціальні гарантії з боку держави в реалізації громадянами права на працю. Економічні, правові та організаційні засади оплати праці працівників визначає Закон України “Про оплату праці”. Закон України “Про охорону праці” розкриває основні положення щодо реалізації конституційного права громадян на охорону їхнього життя та здоров’я в процесі трудової діяльності. Право на матеріальне забезпечення завдяки суспільним фондам споживання надання трудових і соціальних пенсій всім непрацездатним громадянам України гарантується Законом України “Про пенсійне забезпечення”.

За останній період органи законодавчої та виконавчої влади беруть активну участь у вдосконаленні правового регулювання державно-службових відносин та забезпеченні функціонування державної служби. Було прийнято низку законів та законодавчих актів, що регулюють окремі

напрями державно-службової діяльності, до них належать такі Закони України: “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Державну прикордонну службу України”, “Про прокуратуру”, “Про Збройні сили України”, “Про освіту”, “Про міліцію” тощо. Зазначені правові документи певною мірою стосуються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах.

Як вище зазначалося, у нормативно-правовому забезпеченні управління людськими ресурсами на державній службі, окрім законів, мають важливе значення й інші нормативно-правові акти, які також повинні регулювати службово-трудові відносини в сфері функціонування державної служби. Такими актами є постанови, укази, положення, статuti, правила, інструкції, рішення, розпорядження, накази тощо, але вони мають підзаконне нормативне спрямування і видаються лише в межах компетенції певного виконавчого органу та не повинні суперечити закону, однак можуть його розвивати, доповнювати та конкретизувати. Підзаконні нормативно-правові акти видаються на виконання певних законодавчих положень і є засобами повсякденної управлінської діяльності стосовно здійснення державними службовцями своїх функцій і завдань із охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин [19]. З огляду на це, підзаконні акти управління мають два джерела особливостей: правове й управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, а без останнього – правова система держави втрачає свою регулюючу функцію державної влади. Ця обставина є основною причиною різних підходів вчених до визначення поняття підзаконних нормативно-правових актів державного управління. Так, В. Колпаков, аналізуючи проблематику цього аспекту, зазначає про існування трьох найпоширеніших думок щодо розуміння правових актів державного управління. Відповідно до цього, їх розглядають як форми управлінської діяльності держави, як документи, що формуються компетентними органами, та як владні дії державних виконавчо-розпорядчих органів [20].

Отже, аналіз нормотворення та положень правового забезпечення управління людськими ресурсами на державній службі дає можливість зробити висновок, що підзаконні акти становлять основний масив нормативно-правових документів. Постанови та розпорядження КМУ, накази НАДС є правовою базою управління людськими ресурсами державної служби. Так, рекрутинг, проходження та припинення державної служби забезпечуються низкою постанов та розпоряджень КМУ, зокрема до основних належать: постанови КМУ “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби”; “Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади”; “Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців”; “Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби”; “Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і

посадових осіб місцевого самоврядування”; “Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток”; “Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади”; “Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями”; “Питання оплати праці працівників державних органів”. Зазначені правові акти створюють правові умови для функціонування системи управління людськими ресурсами в державних органах, проте не забезпечують регламентацію усіх управлінських процесів кадрового менеджменту. Це завдання покладено на Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Саме накази НАДС є тими нормативно-правовими документами, які здійснюють адміністративно-правовий супровід положень законів, постанов та розпоряджень КМУ, регламентують процес управління людськими ресурсами на державній службі.

До базових документів належать такі накази НАДС: “Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу”; “Про затвердження Порядку стажування державних службовців”; “Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку”; “Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців”; “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування” тощо.

Важливим аспектом інституційного розвитку державної служби та вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі стало впровадження Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2021 рр. та плану заходів з її реалізації, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. [21]. Основним напрямом реформування у вказаній стратегії є модернізація управління державною службою та управління людськими ресурсами відповідно до європейських стандартів належного адміністрування, сформульованих у документі SIGMA “Принципи державного управління”, а також належних практик держав-членів ЄС які своєю чергою спрямовані на модернізацію державного управління в кадровому забезпеченні державних органів. Координація роботи, проведення моніторингу та здійснення контролю за реалізацією зазначеної вище стратегії було покладено на НАДС як на Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Наголосимо, що, згідно з документом, основний акцент у покращенні системи управління людськими ресурсами робиться на впровадженні інформаційних систем із використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Тому наступним кроком із модернізації управлінських процесів кадрового менеджменту стала реалізація основних

положень вказаної стратегії. НАДС розробило Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та план заходів щодо її реалізації, яку було схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 844-р від 01.12.2017 р. [22]. Правовий документ визначив основні напрями, механізм і строки впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами у державних органах.

Упровадження основних положень зазначеного документа дало можливість започаткувати створення системи автоматизованого міжвідомчого електронного документообігу та реалізації проекту створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі, що стало дієвим кроком у запровадженні інноваційних технологій управління персоналом у державних органах України. Зазначена вище концепція визначила напрямки, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи з метою створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій [23].

На основі визначеної Президентом України у 2019 р. Концепції перезавантаження влади відбувається створення нової моделі публічної служби. З одного боку, спостерігаються прогресивні тенденції: розвиток інформаційних систем, впровадження сучасних технологій, а з іншого – відбувається руйнація демократичних принципів та досягнень із впровадження європейських практик управління публічною службою. Нова влада змінила частину принципів та підходи в управлінні людськими ресурсами на державній службі. 19 вересня 2019 р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади” № 117-IX [24]. Цей закон спрощує порядок прийняття на державну службу та звільнення з неї, запроваджує контрактну форму проходження державної служби. Ті досягнення, які були встановлені Законом України “Про державну службу” у 2015 р. щодо захисту прав державних службовців та впровадження демократичних принципів у систему управління людськими ресурсами на державній службі – зруйновані. Зазначений закон фактично вплинув на організаційно-правові засади управління людськими ресурсами, а саме: змінено порядок здійснення конкурсу на зайняття посад державної служби (призначення на будь-яку посаду державної служби тільки за результатами відкритого конкурсу – тепер знівелювано); змінено порядок звільнення з посади заступників керівника центрального органу виконавчої влади; виключено із Закону України “Про державну службу” норми, які регламентували діяльність та повноваження загальних зборів державних службовців державного органу; виключено зі складу заробітної плати виплати за додаткове навантаження у зв’язку із виконанням обов’язків тимчасово відсутнього державного службовця та за вакантною посадою; передбачено припинення державної служби за ініціативою суб’єкта призначення у випадку отримання державним службовцем однієї негативної оцінки за результатами

оцінювання службової діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону України “Про державну службу”); змінено порядок дисциплінарного провадження та застосовування дисциплінарних стягнень тощо.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Проведений аналіз дає змогу з’ясувати те, як створювалась система державної служби в Україні у 1993 – 2019 рр., та концептуалізувати досвід управління людськими ресурсами на державній службі в період реформ. Конституція України визначає основні засади організації та функціонування державної служби як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. Закон України “Про державну службу” є базовим нормативно-правовим актом, який забезпечує правове регулювання управління державною службою та людськими ресурсами. Інші закони України розвивають конституційні положення, визначають систему органів, які безпосередньо здійснюють повноваження з управління державною службою, їх правовий статус та повноваження.

Дослідивши масив нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання управління людськими ресурсами на державній службі, необхідно відзначити, що Україна робить планомірні та поступові кроки в процесі реформування та модернізації власної системи державної служби, поступово здійснює трансформацію чинного законодавства, імплементацію нових правових положень та адаптацію вже існуючої нормативно-правової бази до європейських стандартів.

Кожний із етапів трансформації правових засад державної служби та управління людськими ресурсами, започаткований у стратегіях та концепціях Президента та Уряду України, збагачував методологічними і практичними напрацюваннями наступний етап та розкривав нові можливості подальшого розвитку та удосконалення правового регулювання системи державної служби. Проте діюча система публічного управління в Україні поки не відповідає стратегічному курсу держави на розвиток демократії та впровадження європейських стандартів належного врядування, а сучасний стан розвитку державної служби і управління людськими ресурсами вимагає нормативно-правового удосконалення та актуалізації положень законодавства. Своєю чергою, зміна самої архітектури державного управління шляхом впровадження сучасних технологій HR-менеджменту в державних органах зумовлює необхідність внесення змін до низки ключових нормативно-правових актів, які забезпечать подальший розвиток управління людськими ресурсами в системі державної служби. Зазначені проблеми є предметом подальшого дослідження і будуть розглянуті в наступних публікаціях.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 844-р від 01.12.2017 р. URL : kmu.gov.ua (дата звернення: 01.10.2020).

2. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL : [http:// zakon2.rada.gov. ua/laws/show/889-19](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19) (дата звернення: 01.10.2020).

3. Дослідження нормативно-правового забезпечення управління людськими ресурсами в Україні / Г. В. Назарова, В. І. Лаптев // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. 2017. № 2. С. 125.

4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2020).

5. Алексеев С. С. Проблемы теории права // Советское государство и право. 1983. № 4. С. 3—12.

6. Про державну службу : Закон України від 26.12.1993 р. (зі змінами та доповненнями). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення: 01.10.2020).

7. Гончарук Н. Т., Прудиус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні // Аспекти публічного управління. 2018. № 1/2. Т. 6. С. 45.

8. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.

9. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України : Указ Президента України від 21.03.2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 12. Ст. 451.

10. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України № 599 від 14.04.2000 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/599/2000> (дата звернення: 02.10.2020).

11. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України № 900 від 20.09.2007 р. URL : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=900%2F2007 (дата звернення: 01.10.2020).

12. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки, схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

13. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631 (дата звернення: 01.10.2020).

14. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік / уклад. К. Ващенко (кер.) [та ін.]. Київ : НАДС, 2018. 36 с.

15. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. // Урядовий кур'єр. 2015. № 63.

16. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. ...

17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник]. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

18. Кодекс законів про працю України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 02.10.2020).

19. Арістов І. В. Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні // Юридична наука і практика. 2011. № 1. С. 41.

20. Колпаков В. К. Адміністративне право України... С. 223.

21. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL : kmu.gov.ua (дата звернення: 01.10.2020).

22. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 844-р від 01.12.2017 р. URL : kmu.gov.ua (дата звернення: 02.10.2020).

23. Там само.

24. Про зайнятість населення : Закон України № 5067-VI від 05.07.2012 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення: 01.10.2020).

Статтю подано: 01.11.2020

Статтю схвалено: 10.12.2020

Melnyk Volodymyr Ivanovych

*Head of the Interregional Office of the National Academy of Ukraine
for Civil Service in Odesa, Kherson, Nikolayev regions, Autonomous Republic
of Crimea and city of Sevastopol, Graduate student of the Odessa Regional
Institute of Public Administration of the National Academy of Public
Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0001-8257-5999

e-mail: v_i_melnik@ukr.net

LEGAL BASES OF TRANSFORMATION OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF CIVIL SERVICE OF UKRAINE

Problem setting. Ukraine is on the path of systemic institutional transformations, which consist in modernization of the civil service and human resources management, formation of a new personnel policy with the use of modern HR technologies, the implementation of which is impossible without proper legislative support. That is why it is so important to create in Ukraine a mechanism of legal regulation of human resources management in the civil service, capable of ensuring high standards of governance that meet modern experience and best practices in personnel management in developed countries.

Recent research and publications analysis. Current issues of legal support of human resources management in the civil service have been the subject of

research by domestic scholars in the field of public administration and administration, public administration, administrative, labor law, namely: V. Averyanova, M. Alexandrova, S. Alekseeva. I. Aristova, O. Bandurka, D. Bahrach, B. Begichev, N. Bolotina, N. Goncharuk, P. Zhigalkin, S. Kivalov, R. Kalyuzhny, K. Kolpakov, R. Kondratiev, G. Nazarov, N. Neumyvaichenko, P. Pylypenko, O. Skakun, B. Stychynsky, V. Shcherbyna, O. Prodaevych, Y. Kizlov, L. Bila-Tiunova, O. Kravchenko, V. Pogorilko, V. Tolkovanov and other scientists. Despite the scientific achievements of recent years, this issue in the scientific literature remains insufficiently researched and covered, especially in terms of legal support of transformational processes taking place in the field of human resources management in the civil service.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem – to characterize the essence of legal bases and the process of transformation of legal regulation of human resources management in the civil service in Ukraine.

Paper main body. The article is devoted to the consideration of topical issues on the transformation of the legal framework for the management of the civil service and human resources. The main normative legal acts that regulate legal relations in the field of state management of human resources are analyzed. Deficiencies were identified and ways to improve the regulatory and legal support for the management of the civil service and human resources of Ukraine were proposed.

The transformation of relations taking place in various spheres of public life in Ukraine requires a detailed study of the legal framework that regulates and establishes key principles and rules of interaction between the state employer and employee, which will trace the evolution of the civil service in Ukraine in 1993 – 2020. p. and conceptualize the legal mechanism for human resources management in the civil service.

Transformation of human resources management of the civil service is a systemic process of transformation in the field of human resources management of the civil service, which is able to ensure the transition from stable “traditional” personnel management to continuous, dynamic state of human resources management in the direction of its renewal and improvement. functions, forms, methods, technologies, tools and methods of management. That is why the term “human resources management” is used in the paper instead of the more accepted “personnel management” in the civil service.

According to many scholars, human resources management in public bodies is broader in content than personnel management, there is a need at the legislative level to make the transition in the civil service from personnel management to human resources management. Therefore, we consider the legal basis of human resources management of the civil service, referring to their legal enshrinement in the legislation of Ukraine, in the Concept of implementation of the information system of human resources management in government agencies and action plan for its implementation.

To disclose the content of regulatory – legal support for human resources management, it should be noted that it consists of an array of documents that

create regulatory and methodological and legal support for the functioning of human resources management as a system.

The article stipulates that the level of legal support is divided into international, national, regional or sectoral and local, legal acts have their own hierarchy and, accordingly, the territory to which they apply, as well as divided by legal force.

Among the legislative acts that determine the legal principles and regulates legal relations related to the management of the civil service system, the central place is occupied by the Law of Ukraine "On Civil Service. The scope of legal norms governing the management of human resources, and in content, and in scope, and in nature differs from the legislation that ensures the functioning of the institution of civil service, so the work carried out theoretical and legal analysis of legal ensuring the management of both human resources and civil service. That is why it is expedient to consider the legal principles of human resources management as a component of civil service management.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Examining the array of regulations that provide legal regulation of human resources management in the civil service, it should be noted that Ukraine is taking systematic and gradual steps in the process of reforming and modernizing its own civil service system, gradually transforming existing legislation, implementing new legal provisions and adapting already existing regulatory framework for European standards. However, the change of the architecture of public administration, through the introduction of modern HR management technologies in public bodies, dictates the need to amend a number of key regulations that will ensure the further development of human resources management in the civil service.

Key words: public service; human resources management; normative-legal maintenance; legal regulation; state administration; normative-legal acts.

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii vprovadzhennia informatsiinoi systemy upravlinnia liudskymy resursamy v derzhavnykh orhanakh ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy. № 844-r. (2017) [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2015). [in Ukrainian].
3. Nazarova, H. V., Laptiev, V. I. (2017). Doslidzhennia normatyvno-pravovoho zabezpechennia upravlinnia liudskymy resursamy v Ukraini. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka*, № 2, pp. 125 [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (zi zminamy). (1996). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
5. Alekseyev, S. S. (1983). Problems of the theory of law. *Soviet state and law*, № 4, pp. 3-12 [in Russian].
6. Pro derzhavnu sluzhbu. (1993) [in Ukrainian].

7. Honcharuk, N. T., Prudyus, L. V. (2018). Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby ta upravlinnia liudskymy resursamy v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, № 1/2, Vol. 6, pp. 45 [in Ukrainian].

8. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia administratyvnoi reformy v Ukraini. № 810/98. (1998) [in Ukrainian].

9. Pro Koordynatsiinu radu z pytan derzhavnoi sluzhby pry Prezydentovi Ukrainy. (2000) [in Ukrainian].

10. Pro Stratehiiu reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby v Ukraini. № 599. (2000) [in Ukrainian].

11. Pro zakhody shchodo reformuvannia derzhavnoi sluzhby v Ukraini ta zabezpechennia zakhystu konstytutsiinykh prav derzhavnykh sluzhbovtziv. № 900. (2007) [in Ukrainian].

12. Stratehiia derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012 – 2020 roku. (2012). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text> [in Ukrainian].

13. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom. (2014). URL : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631 [in Ukrainian].

14. Vashchenko, K. et al. (2018). *Zvit pro robotu Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby za 2017 rik*. Kyiv: NADS. 36 p. [in Ukrainian].

15. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. № 227-r. (2015) [in Ukrainian].

16. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2015) [in Ukrainian].

17. Kolpakov, V. K. (1999). *Administratyvne pravo Ukrainy*. Kyiv: Yurinkom Inter. 736 p. [in Ukrainian].

18. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> [in Ukrainian].

19. Aristov, I. V. (2011). Normatyvno-pravove zabezpechennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini. *Yurydychna nauka i praktyka*, № 1, pp. 41 [in Russian].

20. Kolpakov, V. K. (1999). *Administratyvne pravo Ukrainy...*

21. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. № 474-r. (2016) [in Ukrainian].

22. Pro skhvalennia Kontseptsii vprovadzhennia informatsiinoi systemy upravlinnia liudskymy resursamy v derzhavnykh orhanakh ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. № 844-r. (2017) [in Ukrainian].

23. Ibid.

24. Pro zainiatist naselennia. № 5067-VI. (2012) [in Ukrainian].

Paper submitted: 01.11.2020

Paper accepted: 10.12.2020

Цитування: Мельник В. І. Правові засади трансформації управління людськими ресурсами в системі державної служби України // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України

В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228510>).

Citation: Melnyk, V. I. (2020). Pravovi zasady transformatsii upravlinnia liudskymy resursamy v systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228510>).

УДК 35.071: 321.01

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228514>

Петровський Петро Михайлович

*доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри
державного управління Львівського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного управління
при Президентіві України*
ORCID: 0000-0001-8521-2384
e-mail: petro_petrovskyu@ukr.net

Попок Андрій Андрійович

*доктор наук з державного управління, професор, віце-президент
Національної академії державного управління при Президентіві України*
ORCID: 0000-0002-8329-1063
e-mail: apopok@ukr.net

**ГУМАНІТАРНА СПРЯМОВАНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Розглянуто особливості трансформації соціальної політики в умовах реформи децентралізації та застосування сучасних інноваційних механізмів її реалізації. Розкрито специфіку організації соціального забезпечення на місцевому рівні та його конкретні форми. Обґрунтовано необхідність дотримання гуманітарної спрямованості здійснення соціальної політики на основі принципів людиноцентризму, полісуб'єктності, транспарентності та справедливості. Зазначено, що важливою умовою реалізації вказаної спрямованості має бути впровадження моделі гуманітарної парадигми в діяльність всіх суб'єктів соціальної політики.

Ключові слова: соціальна політика; децентралізація; гуманітарна спрямованість; людиноцентризм; полісуб'єктність; справедливість; гуманітарна парадигма.

Постановка проблеми. Сучасний демократичний розвиток України супроводжується появою значних соціально-економічних викликів, що безпосередньо стосуються якості життя населення та необхідності ефективного реагування публічної влади на них. Складні трансформаційні процеси, війна проти агресії Російської Федерації, загрози епідемії коронавірусу та інші кризові явища негативно впливають на соціально-економічний стан суспільства. За таких умов відбувається зниження реальної заробітної плати та середньої пенсії, збільшення диференціації доходів різних груп населення. Складне економічне становище спричиняє низку соціальних проблем – погіршення здоров'я та скорочення середньої тривалості життя, зменшення соціального забезпечення та погіршення соціальної захищеності людей. Реалізація ефективної соціальної політики ускладнюється в умовах здійснення реформи децентралізації, коли значне

коло повноважень із її здійснення передається на місця, відбувається розширення кола суб'єктів. Фрагментарність вирішення питань соціальної політики підсилюється залученням приватного сектору до її впровадження та використанням сучасного інноваційного інструментарію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування ефективної соціальної політики та належного соціального захисту вразливих категорій населення розглянуто в працях багатьох зарубіжних учених (О. Амоші, Т. Аткінсона, Г. Еспінг-Андерсена, Дж. Стигліця, Р. Тітмуса та інших) і вітчизняних дослідників (Н. Борецької, М. Волгіна, В. Гейця, О. Грішньої, Т. Заславської, А. Колота, В. Куценко, Е. Лібанової, О. Макарової, Т. Маршалла, В. Новікова, О. Новікової, У. Садової, Є. Холостової, О. Яременка та інших). Теоретико-методологічні основи забезпечення гуманітарної складової соціальної політики розкрито в працях класиків світової соціологічної думки (М. Вебера, П. Сорокіна, Ю. Габермаса, П. Рікера та інших). У межах вітчизняної науки значна увага приділяється реалізації соціальної політики на регіональному рівні [1, 2] та різним аспектам її здійснення щодо окремих груп населення [3, 4].

Викремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Водночас необхідно констатувати, що теоретичне дослідження питань соціальної діяльності, фактичне висвітлення реального матеріального стану суспільства та обґрунтування перспектив розвитку забезпечення добробуту населення засобами державної політики не завжди є системним і не повністю розкриває основні тенденції розвитку соціальної політики в сучасних демократичних умовах. Зокрема, недостатньо повно висвітлюються концептуальні основи теми, а проблематика соціального призначення держави обмежується акцентуванням уваги на чисто функціональних аспектах чи економічній складові. Більш повного розгляду потребує також процес реалізації соціальної політики в умовах передачі повноважень із її здійснення на рівень об'єднаних територіальних громад.

Мета пропонованої статті полягає у теоретичному обґрунтуванні гуманітарної тенденції розвитку соціальної політики та особливостей її забезпечення в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. У світовій практиці соціального забезпечення населення існують різні моделі, що відтворюють історичні традиції країни, рівень розвитку економіки та інші важливі аспекти соціуму. Вони можуть бути структуровані за рівнем державного регулювання соціальної сфери від патерналістських моделей соціальної політики до чисто ринкових. Патерналістська модель соціальної політики властива соціалістичному ладу і характеризується державною монополією на виробництво й розподіл соціальних товарів та послуг, а також першочерговою відповідальністю влади за соціально-економічне становище громадян. Окрім сфери матеріальної та правової захищеності населення, патерналізм проявляється у високій залежності індивідів від держави, домінуючій орієнтації на ідеологічні позиції лояльності та утриманства. Доповненням такого узалежнення особи від держави є втрата зацікавленості

в результатах своєї праці, відсутність трудової та соціальної ініціативи та, у підсумку, загального обмеження свободи особи.

Зрозуміло, що патерналістська модель соціальної політики не сприяє підвищенню економічної ефективності суспільства, сповільнює розвиток ринкових відносин, призводить до стагнації виробництва та не в змозі забезпечити високий рівень добробуту громадян. Подібні до патерналістської моделі риси має шведська модель, де високий рівень державного регулювання соціальної сфери забезпечується відповідними високими податками для підприємств і населення.

Більш поширеною є ринкова модель “держави добробуту”, що забезпечує соціальну стабільність упровадженням принципів вільної конкуренції та економічних свобод, що доповнюються реалізацією державно-приватного партнерства та залученням громадян до вирішення власних соціальних питань самостійно на основі трудової діяльності. Пріоритет економічної свободи ринку, що далеко не завжди позитивно впливає на окремих громадян, нейтралізується запровадженням засобів мінімального втручання держави в перерозподіл матеріальних благ і низки соціальних амортизаторів для незахищених категорій населення.

Сучасний формат трактування соціального призначення держави та публічних механізмів його реалізації базується на демократичних засадах суспільно-владних відносин. Відправним пунктом такого підходу є критичне ставлення до існуючої концепції антагоністичних взаємовідносин влади й суспільства та розуміння державного управління як інституту соціального порозуміння. Демократизм суспільно-владних відносин стверджується шляхом визнання паритетності інтересів усіх учасників соціальних процесів і сприйняття кожного громадянина як співсуб’єкта влади. Сучасна реформа децентралізації ставить нові вимоги до діяльності органів місцевого самоврядування – забезпечення прозорості виконання всіх владних повноважень, посилення ролі структур громадянського суспільства і здійснення всіх соціальних гарантій для різних категорій громадян.

Для розкриття гуманістичної сутності соціальної політики держави важливо зафіксувати, що публічна влада – це соціальний інститут, що ґрунтується на легітимному праві окремих представників суспільства виконувати функцію загального керівництва. Водночас ця функція стверджує інтереси громади, органічно поєднує в собі панування й слугування. Як стверджує Б. Гурне, “неможливо зрозуміти суть адміністрації, якщо не помістити її в середовище широкої громадськості, з якої вона вийшла і чийм потребам служить” [5]. Тим самим гуманізм публічної влади проявляється в служінні суспільству та кожному його представнику, що конституційно закріплено як стратегічні цілі розвитку українського суспільства – утвердження правової та соціальної держави [6].

Здійснювана в сучасній Україні Європейська модель соціальної політики як реалізація соціальної функції держави стверджує цивілізаційну модель взаємовідносин суспільства і влади, трансформування ринкової економіки на усталені в країнах ЄС соціально відповідальні форми її

впровадження. Перевагами такої модернізації є розвинена система соціального захисту, високий рівень соціальних стандартів, усталена й відносно справедлива система розподілу матеріальних благ та ефективний захист прав працівників і громадян. З огляду на зазначене, публічною владою у сфері соціальної політики визначені й реалізуються такі пріоритетні завдання:

- реформування системи надання медичних послуг;
- реформа галузі освіти та науки;
- формування нових засобів надання адміністративних послуг;
- запровадження європейських стандартів у сфері соціально-трудоких відносин;
- здійснення комплексної реформи системи оплати праці;
- проведення децентралізації й переведення процесу надання соціальних послуг на рівень територіальних громад;
- забезпечення пропорційності й адресності в наданні соціальної допомоги;
- оптимізація процесу надання державної допомоги соціально вразливим категоріям громадян.

Реальний процес втілення вказаних завдань у соціальну реальність стверджує гуманістичну сутність соціальної держави, орієнтує на забезпечення цивілізаційних умов існування кожного громадянина, встановлення справедливих відмінностей за рівнем життя та матеріального благополуччя. Відповідно, проблематика соціальної політики України розглядається вітчизняними авторами в різних аспектах висвітлення, оскільки вона має низку взаємодоповнюючих граней, реалізується щодо окремих категорій населення та має свої регіональні особливості. Детальними формами здійснення державної політики в досліджуваній сфері є: організація соціальної роботи, надання соціальних послуг, здійснення соціального захисту населення тощо. Організаційно соціальну роботу на регіональному та місцевому рівнях виконують такі структурні підрозділи: заклади державної та муніципальної соціальної інфраструктури (освітні, медичні тощо), підприємницькі приватні організації та об'єднання й члени територіальної громади [7]. Соціальні послуги надають також органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (ради різних рівнів, управління освіти, відділи у справах сім'ї, молоді та спорту, служби у справах дітей), а також неурядові організації соціального спрямування [8]. Сформовано мережі установ соціального захисту населення, що практично охоплює всі категорії населення, які потребують допомоги держави для забезпечення належного рівня життя.

Необхідною гранню розкриття значення гуманітарного спрямування сучасної соціальної політики має бути уточнення змісту понять “гуманітаризм” і “гуманізм”, оскільки вони не є тотожними і потребують свого адекватного вживання. Гуманітаризм визначається як “форма раціонального світського гуманізму на базі науки” та “через засвоєння, розвиток, використання гуманітарного знання як засобу освіти, виховання

людини” на відміну від інших ірраціональних його форм [9]. Із урахуванням звичного для політики трактування “гуманітарного” як безпосередньо властивого людині, співвідношення між гуманізмом і гуманітаризмом можна визначити так:

- ці поняття співвідносяться як ціле чи родове (гуманізм) і частина чи особливе (гуманітаризм);

- у контексті діяльності соціального суб’єкта їх взаємозв’язок набуває особливого статусу – гуманітаризм є основним змістом соціальної дії, а гуманізм – доповнюючим, оскільки останній у силу безмежності проявів любові до людини може бути абстрактним (релігійний, космополітичний тощо), а його утвердження досить часто переростало у практику тоталітаризму, коли окрема особа втрачала свою цінність;

- гуманізм важко звести до нормативно-правової бази, як правило, він залишається на рівні етичних вимог, що складно регламентуються на загальносоціальному рівні [10].

Відповідно до апробованого на сьогодні знання про людину, можна констатувати такі найважливіші моменти сучасного її розуміння:

- способом буття людини є її діяльність як перевершення існуючих станів дійсності через свідоме формування і практичне досягнення мети, в якій проявляються всі її сутнісні сили;

- домінування практичної спрямованості людини на покращення свого становища та використання для цього всіх можливих (у межах раціонального і легітимного) засобів – досвіду, знання, віри, психологічних спонук тощо;

- врахування особистісно-унікальної сутності кожної людини, що визначає своє ставлення самостійно і вільно, може брати за основу своєї діяльності й поведінки довільно вибраний пріоритет, покладатися як на знання, так і на ірраціональні засади;

- самодетермінація кожної особи реалізує її внутрішню цілісність і зумовлює відносну непередбачуваність її діяльності, що ускладнює завдання соціального суб’єкта та орієнтує його на врахування людських особливостей під час планування та реалізації будь-якої дії;

- діяльність людини здійснюється у предметному полі значень і цінностей культури, що впливає на людську особистість та вимагає від неї власного їх “прочитування”, виявлення потенційно існуючих ресурсів подальших змін;

- дієвим чинником досягнення успішного результату людської діяльності є порозуміння між представниками різних культур, методологій, соціальних станів, стилів поведінки та управління, яке досягається відкритістю позицій учасників, їх вмінням знаходити раціональні основи комунікації.

Відзначені первинні характеристики людини повністю відповідають концепції сучасного гуманітаризму та зумовлюють необхідність їх урахування у процесі реалізації соціальної політики демократичного зразка. Необхідно також фіксувати, що практичне виокремлення гуманітарної політики не заперечує гуманітарний зміст соціальної [11].

Основою визначення параметрів ствердження реального процесу здійснення соціальної політики є значно спрощена модель розуміння людських якостей і потреб. Такий підхід реалізується у чіткій класифікації груп соціальної допомоги та відповідних бюджетних видатків на них. За приклад можна взяти Королівство Швеції – країну високих стандартів добробуту і соціального забезпечення, де базові видатки на соціальний захист поділяються на такі сектори, як охорона здоров'я, пенсії за віком, допомога на дітей та допомога з безробіття тощо.

Для визначення сутності соціальної політики демократичної держави як її гуманітарної спрямованості необхідно зупинитися на фіксації значення основних методологічних принципів – публічності, полісуб'єктності та справедливості. Публічність як загальний принцип державного управління означає відкритість та прозорість функціонування виконавчої влади, забезпечує зв'язок її органів та посадових осіб із суспільством і громадянами. Він передбачає відкритість виконавчої влади, прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливати на діяльність органів влади та їх посадових осіб, необхідність враховувати думки громадськості при прийнятті державно-управлінських рішень. Цей принцип реалізується також через здійснення громадського контролю за діяльністю органів управління щодо дотримання конституційних прав і свобод громадян.

Реалізація соціальної політики з позиції ствердження принципу публічності означає, що всі пункти процесу її здійснення мають бути належним чином обґрунтовані в межах чинного законодавства, повністю висвітлені в засобах масової інформації та доведені до відома споживачів соціальних послуг. Публічність процесу передбачає також відповідальність сторін, відсутність будь-яких зловживань. Конкретним підтвердженням цього є запровадження процедури верифікації. Це означає, що отримання вимоги об'єктивної фіксації споживачів соціальної допомоги як адекватності визначення приналежності конкретного громадянина до певної пільгової групи є необхідною умовою забезпечення справедливості та гуманності в реалізації державної соціальної політики. Складність встановлення такої приналежності долається застосуванням методики верифікації, що дає змогу ідентифікувати кожну особу в її реальних фізичних і соціальних вимірах та віднести до відповідної соціальної категорії [12].

Окрім того, дотримання принципу публічності з необхідністю містить зворотній зв'язок – можливість громадян реагувати на якість отриманих послуг.

В умовах сучасної реформи децентралізації в Україні реалізація соціальної політики має низку особливостей, що прямо впливають із передачі владних повноважень на рівень територіальних громад, розширення їх можливостей здійснювати функції публічного управління та впливати на рівень матеріального забезпечення представників громади. У міру вирішення питань законодавчого, організаційного, фінансового та соціального спрямування, змінюється статус об'єднаних територіальних громад. Поряд із

ствердженням економічної спроможності, вони стають повноправними суб'єктами управлінського процесу, виконавцями соціальної політики на місцях. У контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи, необхідного розвитку регіонів та надання більших повноважень місцевим громадам актуалізується проблема визначення конкретних суб'єктів надання соціальних послуг. Тому важливо враховувати, що реальний їх склад – це територіальна громада, органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування, місцеві органи (представництва) центральної виконавчої влади, структури приватного сектору, громадські об'єднання та окремі громадяни. Прикметною ознакою сьогодення в реалізації соціальної політики є пасіонарна участь волонтерів, здійснення ними значного обсягу турботи про соціально вразливі групи людей на громадських добровільних началах. Зрозуміло, що конкретна участь кожного із названих представників надання соціальних послуг має свою специфіку, реалізується в певній формі та проявляє різні рівні служіння громадянам.

Така полісуб'єктність реалізації соціальної політики на місцях може демонструвати не лише позитивні, але й негативні тенденції, коли першочерговими у посадовців чи соціальних працівників є егоїстичні інтереси, відбувається формальне ставлення до виконання соціальних функцій, а в окремих випадках існують прояви порушення цивілізованих норм соціальної роботи та порушення прав набувачів соціальної допомоги.

Принцип справедливості у контексті реалізації соціальної політики трактується як дотримання співмірності та індивідуального підходу до кожного отримувача допомоги з боку держави. Як стверджує П. Рікер, “сенса справедливості, який зберігає своє укорінення в побажанні доброго життя, віднаходить своє найаскетичніше раціональне формулювання в процедурному формалізмі і може досягти конкретної повноти лише на стадії застосування норми...” [13]. Тому справедливість виміру соціальної політики потребує чіткого врахування прав кожної особи на отримання державної допомоги та приведення останньої до раціонально обґрунтованих стандартів і норм матеріального забезпечення.

Забезпечення гуманітарної спрямованості соціальної політики шляхом дотримання відносної соціальної справедливості досягається низкою заходів, зокрема:

- запровадженням однозначної об'єктивної фіксації всіх споживачів соціальної допомоги;
- дотриманням законності в призначенні соціальних пільг;
- реалізацією індивідуального підходу до кожного окремого отримувача соціальної допомоги;
- забезпеченням толерантності, приязні в процесі комунікації соціального працівника із отримувачами;
- безумовним пошануванням гідності кожної соціально вразливої особи тощо.

Ще однією необхідною умовою досягнення високих цілей соціальної політики є дотримання парадигмальної єдності в діяльності всіх її учасників.

За визначенням парадигмою вважають “визнані всіма наукові досягнення, які впродовж певного часу дають науковому товариству модель постановки проблем і їх вирішення” [14]. Водночас парадигма як методологічна модель визначає спосіб діяльності суб’єктів формування й реалізації соціальної політики. У контексті розкриття основного тренду останньої парадигма визначається як гуманітарна, з властивими їй пріоритетними цінностями людського розвитку, що може бути зведено до таких основоположних пунктів, як: утвердження і забезпечення верховенства прав та свобод особи; пошана до кожної особи, її інтересів, бачень і прагнень; індивідуальний підхід та толерантне ставлення до особистісних мотивів поведінки й діяльності; гарантування легітимних і об’єктивно-конкурентних умов розвитку кожної особи у будь-якій сфері соціальної діяльності.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Необхідно констатувати, що гуманізм соціальної політики в сучасних умовах публічної відкритості та проведення реформи децентралізації набуває особливого значення внаслідок розширення предметного поля його реалізації, залучення нових громадських суб’єктів трансформаційних інновацій та ствердження людиноцентризму як основного тренду демократичного врядування. Поглиблення піклування про вразливі верстви населення здійснюється шляхом запровадження нових технологій обліку й верифікації їхнього статусу, поєднання загальних підходів і адресної допомоги кожній окремій групі. Теоретико-методологічною основою гуманістичної соціальної політики стають гуманітарні знання та відповідні цінності цивілізаційного розвитку сучасного суспільства. Тому уможлядні концепти людяності й толерантності з’являються у безпосередній практиці публічного спілкування та соціальних перетворень. Проте їх втілення потребує належного нормативно-правового й організаційного забезпечення, доповнення окремих заходів системним ствердженням гуманної соціальної політики. Подальший науковий пошук у цьому напрямі можливий, зокрема, впровадженням імперативів гуманітарної парадигми в діяльність всіх соціальних суб’єктів і гарантуванням пропорційного розвитку суспільства на засадах демократії та справедливості.

Список використаної літератури

1. Бородін Є. І. Соціальна робота органів місцевого самоврядування з молоддю в Україні: організаційно-правовий аспект // Державне управління та місцеве самоврядування. 2011. Вип. 4(11). С. 240—250.
2. Колосовська І., Нема О. Удосконалення публічного управління у сфері соціальної роботи на регіональному рівні // Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 4(39). С. 109—114.
3. Кіреєва О. В. Пріоритети публічного управління у сфері соціального і гуманітарного розвитку // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 2(18). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/4.pdf) (дата звернення: 20.09.2020).

4. Храпко І. Є. Мережа установ соціального захисту населення України. URL : [file:///C:/Users/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%92%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%80/Downloads/eui_2013_1_63%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%92%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%80/Downloads/eui_2013_1_63%20(1).pdf) (дата звернення: 20.09.2020).

5. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. С. 111.

6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL : www.portal.rada.kiev.ua (дата звернення: 20.09.2020).

7. Про утворення Державної соціальної служби : Постанова Кабінету Міністрів України № 1070 від 12.12.2018 р. // Урядовий кур'єр. 2018. № 243. 22 груд.

8. Про соціальні послуги : Закон України № 18 від 10.01.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (дата звернення: 20.09.2020).

9. Андрущенко В., Михальніченко М. Гуманізм і гуманітаризм: спільне і відмінне // Вища школа. 2005. № 4. С. 5—11.

10. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. С. 19.

11. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : [монографія]. Харків : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. С. 228, 229.

12. Верифікація // Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т 2 : Методологія державного управління. URL : <file:///C:/Users/Petro/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/9ZZNTMSE/0fda71bf-77c5-434a-a274-8cfa410b90e6.pdf>] (дата звернення: 20.09.2020).

13. Рікер П. Право і справедливість / пер. з фр. Київ : Дух і літера, 2002. С. 26.

14. Кун Т. Структура научных революций / пер. с англ. И. З. Налетова. Москва : Прогресс, 1975. С. 11.

Статтю подано: 21.10.2020

Статтю схвалено: 22.11.2020

Petrovskyi Petro Mykhailovych

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Public Administration Department of LRIPA NAPA under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-8329-1063

e-mail: apopok@ukr.net

Popok Andrii Andriyovych

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
National Academy for Public Administration under the President of
Ukraine, Vice President*

ORCID: 0000-0002-8329-1063

e-mail: apopok@ukr.net

**HUMANITARIAN ORIENTATION OF THE SOCIAL POLICY
IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION**

Problem setting. Modern democratic development of Ukraine is accompanied by the emergence of acute socio-economic challenges directly related to the quality of life of the population and the necessity for constant attention to them by the state. Under such conditions, the importance of social policy increases, and it is highly important to respond appropriately to the deterioration of people's social security. The implementation of effective social policy is complicated in the context of decentralization reform, when a significant range of powers to implement is transferred to the territories and there is an expansion of the circle of direct executors.

Recent research and publications analysis. The issue of forming the effective social policy and proper social protection of vulnerable groups is considered in the works of many foreign and domestic researchers. Theoretical and methodological foundations of the humanitarian component of the social policy are revealed in the works of the classics of world sociological thought M. Weber, P. Sorokin, Y. Habermas, P. Reeker and other scientists. In the domestic science of public administration, social policy is given considerable attention; various aspects of its implementation at the central, regional and local levels are considered.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. At the same time, it should be noted that the theoretical study of the issues of social justice and the filling of social work with humanitarian content in the current context of reforms requires much more attention.

Paper main body. The article states that the peculiarity of the modern transformation of the social policy of the Ukrainian state is the transition from a paternalistic to a market model of economic and social development. This causes a number of problems and requires adherence to the democratic principles of social security, which include, in particular, the concept of humanitarianism. The latter, along with the requirement of humane treatment of the rights and freedoms of every citizen, focuses on a deeper involvement of the provisions of human science. The theoretical and methodological basis of the humanitarian direction of social

policy is humanitarian knowledge and the corresponding values of civilizational development of modern society. In the specific context of the implementation of social policy in the context of decentralization, humanitarianism is revealed through such principles as anthropocentrism, polysubjectivity, justice and the paradigmatic unity of all participants in the process of social interaction.

Conclusions of the research and prospects for further studies. It is stated that the humanitarian orientation of social policy in the modern conditions of public openness and decentralization reform becomes of special importance. Deepening the care for vulnerable groups of the population is carried out by introducing new technologies of accounting and verification of their status, a combination of general approaches and targeted assistance to each group. Thus, speculative concepts of humanity and tolerance are part of the direct practice of public communication and social transformation, become the content of legal and organizational support of social policy. Further scientific research in this direction is possible in particular by ensuring the unity of theoretical developments and practical steps by guaranteeing the proportional development of society on the basis of democracy and justice.

Peculiarities of social policy transformation in the conditions of decentralization reform and application of modern innovative mechanisms of its realization are considered. The specifics of the organization of social security at the local level and its specific forms are revealed. The necessity for observing the humanitarian orientation of the implementation of social policy on the basis of the principles of anthropocentrism, polysubjectivity, transparency and justice is substantiated. An important condition for the implementation of this orientation should be the introduction of a model of humanitarian paradigm in the activities of all social policy actors.

Key words: social policy; decentralization; humanitarian orientation; anthropocentrism; polysubjectivity; justice; humanitarian paradigm.

References

1. Borodin, Ye. I. (2011). Sotsialna robota orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z moloddiu v Ukraini: orhanizatsiino-pravovyi aspekt. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, Issue 4(11), pp. 240-250 [in Ukrainian].
2. Kolosovska, I., Niema, O. (2018). Udoskonalennia publicznego upravlinnia u sferi sotsialnoi roboty na rehionalnomu rivni. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, Issue 4(39), pp. 109-114 [in Ukrainian].
3. Kirieieva, O. V. (2017). Priorytety publicznego upravlinnia u sferi sotsialnoho i humanitarnoho rozvytku. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*, Issue 2(18). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/4.pdf) [in Ukrainian].
4. Khrapko, I. Ye. (2013). *Merezha ustanov sotsialnoho zakhystu naselennia Ukrainy*. URL : <file:///C:/Users/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%92%D0%BB%D0%B0>

%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%80/Downloads/eui_2013_1_63%20(1).pdf [in Ukrainian].

5. Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia*. Kyiv: Osnovy. pp. 111 [in Ukrainian].

6. Konstytutsiia Ukrainy. (1996). URL : www.portal.rada.kiev.ua [in Ukrainian].

7. Pro utvorennia Derzhavnoi sotsialnoi sluzhby. № 1070. (2018) [in Ukrainian].

8. Pro sotsialni posluhy. № 18. (2019) [in Ukrainian].

9. Andrushchenko, V., Mykhalnichenko, M. (2005). Humanizm i hamanitaryzm: spilne i vidminne. *Vyshcha shkola*, № 4, pp. 5-11 [in Ukrainian].

10. Petrovskiy, P. M. (2008). *Humanitarna paradyhma v systemi derzhavnoho upravlinnia*. Lviv: LRIPA NAPA. pp. 19 [in Ukrainian].

11. Bulba, V. H. (2011). *Sotsialni funktsii derzhavy*. Kharkiv: Vyd-vo Asotsiatsii doktoriv nauk derzhavnoho upravlinnia. pp. 228, 229 [in Ukrainian].

12. Veryfikatsiia. (2020). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* (Vol. 2). URL : [file:///C:/Users/Petro/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/9ZZ N TMSE /0fda71bf-77c5-434a-a274-8cfa410b90e6.pdf](file:///C:/Users/Petro/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/9ZZ%20N%20TMSE/0fda71bf-77c5-434a-a274-8cfa410b90e6.pdf) [in Ukrainian].

13. Riker, P. (2002). *Pravo i spravedlyvist*. Kyiv: Dukh i litera. pp. 26 [in Ukrainian].

14. Kun, T. (1975). *Struktura nauchnykh revoliutsyi*. Moskva: Prohress. pp. 11 [in Russian].

Paper submitted: 21.10.2020

Paper accepted: 22.11.2020

Цитування: Петровський П. М., Попок А. А. Гуманітарна спрямованість соціальної політики в умовах децентралізації // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228514>).

Citation: Petrovskiy, P. M., Popok, A. A. (2020). Humanitarna spriamovanist sotsialnoi polityky v umovakh detsentralizatsii. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228514>).

УДК 351.095

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228517>

Задорожна Маріанна Іванівна

*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри права
Львівського інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ORCID: 0000-0002-1883-5685

e-mail: pensivemar@gmail.com

ПРАВОСВІДОМІСТЬ І СТАН ЗЛОЧИННОСТІ. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ЗАХИСТ ГРОМАДЯН

Розглянуто способи збільшення ефективності державного управління через удосконалення зворотного зв'язку суспільства і влади. Описано дію цього механізму для індикації настроїв суспільства та накопичення соціального капіталу. Запропоновано шляхи підвищення ефективності державного управління через гуманізацію суспільної свідомості, зокрема правової свідомості і поваги громадян до чинного законодавства. Зазначено, що високий рівень правової свідомості сприяє демократизації суспільства та кращому контролю за дотриманням прав і свобод кожного з боку влади. Узагальнено та визначено шляхи вирішення завдань гуманізації суспільної свідомості через діяльність органів влади та державного управління. Аргументовано, що стиль управління має важливий вплив на гуманізацію суспільної свідомості через сприяння або перешкоди її зрілості та самореалізації підлеглих. Визначено систему інституцій, які могли б взяти на себе відповідальність за вирішення проблеми гуманізації суспільної свідомості.

Ключові слова: зворотній зв'язок; соціальний капітал; механізм державного управління; демократизм; відкритість; ефективність державного управління.

Постановка проблеми. У демократичних державах невід'ємним правом громадян є право на інформацію щодо політики, яка проводиться державою, що враховує не лише гласність та відкритість влади, але і право на донесення до влади громадської думки стосовно суспільно важливих рішень влади. Необхідною умовою прозорості та відкритості органів влади, а отже, й підвищення ефективності її діяльності у процесі вироблення державної політики, пошуку вирішення невідкладних проблем українського народу є співпраця органів державної влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства.

Очевидною є необхідність теоретичного узагальнення та систематизації знань про зміст, структуру, функції, внутрішню логіку упорядкування та механізми формування й реалізації регулюючих засад правосвідомості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідник системного підходу до процесів у природі та суспільстві Ю. Білодід характеризує систему як сукупність якісно визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Він переконаний, що будь-яка самоорганізуюча система для реалізації певної мети вмикає реактивність (стабілізацію) та адаптацію (динаміку), а також канал зворотнього зв'язку, зокрема й демпферний канал від'ємного зворотнього зв'язку. У суспільстві ці функції виконують, відповідно: бюрократія, інтелігенція, громадська думка [1].

Для підтримання стабільності живого організму (гомеостазу) природа винайшла зворотній зв'язок, продовжує тему М. Мойсєєв [2]. Він сформувався і у суспільстві. Тут, як і в будь-якому живому організмі, значними є дія і вплив випадкових факторів, які неможливо передбачити. Живий організм здатен змінювати свої стани, поведінку, відповідно до зовнішніх обставин, що складаються і не підвладні його волі, тим впливам, що чинить на нього зовнішнє середовище. У цьому і полягає принцип зворотнього зв'язку, який відкритий у суспільному житті порівняно нещодавно.

Оптимальний режим функціонування самоорганізуючої системи суспільства – це рівновага її елементів, як стверджує Ю. Білодід [3]. Та на практиці у системі час від часу настають кризи, і тоді канал зворотнього зв'язку набуває особливого значення. Його дія забезпечує гласність, демократизм, всебічне обговорення і детальний розгляд проблем, вироблення оптимальних рішень. Інформацію із каналу зворотнього зв'язку дають змогу відслідковувати вільна преса, чесні журналісти різних засобів масової інформації. Без цього втрачаються суспільні зв'язки, громадяни переносять свою активність і зацікавленість винятково у приватну сферу, зникає можливість контролю влади, затягується прийняття рішень, які втрачають актуальність, надходить необ'єктивна і неправдива інформація про стан системи. Без зворотнього зв'язку, врахування вільно сформованої громадської думки будь-яка система, яка наближається до бездоганної операційності, опиняється перед лицем своєї смерті, – писав Ж. Бодріар [4].

В Україні стан правосвідомості у державному управлінні дослідив В. Омельзов, який наголошував на моніторингу стану суспільної свідомості як інструментові інформаційного забезпечення державного управління [5].

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Метою статті є дослідження і обґрунтування позиції, що зворотній зв'язок повноцінно можливий лише за умови існування чіткої громадської позиції, яка не зводиться до захисту суспільних інтересів, що уже закріплені на законодавчому рівні, а передбачає постійне врахування нових потреб, що неминуче випереджають розвиток держави і дають змогу їй рухатись вперед (пришвидшують прогрес). Також пропонується шлях через підвищення рівня суспільної свідомості і, зокрема, правосвідомості, зростання ефективності державного управління та демократизації взаємодії влади та суспільства.

Адже від оперативності реагування на потреби і запити суспільства залежить стабільність соціально-політичної системи, ефективна й гармонійна взаємодія влади і соціуму.

Практичне значення одержаних результатів вбачається в можливості їх застосування при визначенні оптимальних шляхів здійснення правової реформи, законотворчої діяльності та політико-економічних перетворень суспільного життя у напрямку його подальшої демократизації й підпорядкування правовим засадам.

Завданнями статті є: запропонувати шляхи підвищення правосвідомості, проаналізувати вплив правосвідомості на демократизацію, ефективність державного управління і подолання корупції, визначити роль гуманітарної сфери у суспільній взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Необхідно відзначити, що в організації зворотнього зв'язку має проявлятися поєднання направленої розвитку економіки і ринкової діяльності, детальний науковий аналіз “сигналів” суспільної системи і міра напруженості, накопичення протестних настроїв у суспільстві. Принцип зворотнього зв'язку є визначальним для демократичних політичних режимів. Правлячі еліти відстежують настрої у суспільстві і враховують їх у процесі прийняття рішень та коригування політики держави.

В. Ольмезов вважає, що державне управління завжди ґрунтувалося на певному інформаційному забезпеченні, від обсягу, точності і своєчасності якого залежала якість управлінських рішень, тому моніторинг правосвідомості громадян має бути частиною цілісної і багаторівневої системи моніторингу у державному управлінні, містити контент-аналіз та дослідження Інтернет-простору, а також соціологічні опитування [6].

Особливість підходу Ю. Дмитрієнка полягає у поєднанні площин суцього та належного при характеристиці й розрізненні функцій правосвідомості [7]. Доцільно керуватися не самими лише правилами логіки визначень і класифікацій, а виходити з правової реальності фактичного та належного (у контексті права) буття, що спонукає до буттєвого утвердження та реалізації цих функцій.

Необхідно враховувати, що наслідками будь-яких недоліків правозастосування – надмірна суворість або м'якість покарання, соціально невинуватана криміналізація або декриміналізація певних діянь – є негативні морально-психологічні стани, які виникають незмірно швидше, аніж долаються. Велике значення має спрямування покарання на виховання, внаслідок цього – чітке дотримання адресності покарання, яке видається проблематичним, зокрема у випадку застосування смертної кари.

Тому так важливо враховувати суспільні настрої і стан суспільної свідомості при формуванні правосвідомості і поваги до права як основи демократії та гуманізму.

Індикаторами суспільних настроїв слугують результати виборів, опитувань громадської думки тощо, а можливість відкритого прояву поглядів і ставлення до дій та рішень влади забезпечується свободою слова,

преси, спілок, зборів і реальною багатопартійністю. Але в тоталітарних системах, де свободи доступу до інформації та свободи висловлювання не існує, не може сформуватись і плюралістична громадська думка. Правителі таких держав мають потребу в інформації про відгук народу на їх політику. Наприклад, у гітлерівській Німеччині було задіяно розгалужену мережу державних партійних і поліцейських органів, які поставляли рейху “звіти про настрої”. Подібна мережа існувала і в сталінському Радянському Союзі (так звані “сексоти”, КДБ тощо). Однак у державах, де панують диктаторські режими, навіть закрита службова інформація іноді препарується відповідно до уявлень і смаків можновладців, не доходить до перших осіб або ж ігнорується ними. Для диктаторів важливо не те, чи схвалюють маси їхню політику в силу переконаності в її правильності, а недопущення відкритих виражень невдоволення і публічної критики, оперативне відстеження впливу пропаганди [8].

У демократичних державах зворотній зв'язок використовують, щоб враховувати і не порушувати розгалужені інтереси кожного громадянина, а не формувати гомогенну спільноту. Свобода слова заміняє “звіти про настрої”. Слушно стверджує П. Слотердайк, що “у культурі, де заскнілі ідеалізми перетворюють облуди на форму життя, пошук істини залежить від того, чи знаходять люди в собі сили бути достатньо агресивними і вільними, щоб її висловити” [9].

А висловити свою думку в демократичному суспільстві можна різними способами. Якщо ж це будуть певні громадські обговорення, дискусії, статті асоціацій і громадських організацій (думка організації через уповноважених), то допомогти відчитати всі можливі сигнали з такого каналу зворотнього зв'язку можуть теорії комунікації (зокрема і описані Г. Почепцовим) [10]. “Ефективна комунікація, – як писав Г. Почепцов, – базується на об'єктивних методах дослідження, серед яких контент-аналіз, пропагандистський аналіз і аналіз чуток” [11]. Всі ці методи вже підкріплені не тільки теорією, але й певним досвідом практичного застосування.

На нашу думку, найбільш можливим у застосуванні для вивчення і використання інформації зворотнього зв'язку є метод контент-аналізу, що дає змогу переводити вербальну інформацію в більш об'єктивну невербальну форму (квантитативна (статистична) семантика, техніка для об'єктивного кількісного аналізу змісту комунікацій, техніка висновків із систематичного встановлення характеристик повідомлень, що надходять). Об'єктивність отриманої від такого аналізу інформації забезпечується чітко визначеними процедурами і правилами його проведення. Наявний результат перевіряється і підтверджується, коли він є однаковим у двох різних дослідників, які виконували однакові процедури над одним і тим же матеріалом. Одиницями контент-аналізу, на думку Г. Почепцова, є слово, тема, вид повідомлення (значимі, однозначні, ідентифіковані).

Якщо виникають сумніви щодо джерела інформації і, відповідно, щодо рівня її важливості, потреби врахування, то можна запропонувати пропагандистський аналіз, що визначає текст за ідеологічною

спрямованістю, контекстом особи пропагандиста, структурою пропагандистської організації, цільовою аудиторією, використанням засобів масової комунікації, іншими реакціями громадськості (контрповідомлення), ефектом повідомлення і оцінками. Г. Почепцов цілком слушно наголошує, що “правильно побудована комунікація вигідна і економічно [окрім політичної вигоди], оскільки отримати потрібні результати від неї можна за рахунок затрати меншого об’єму фінансових та інтелектуальних ресурсів” [12].

Вивчаючи працю з масовою свідомістю і способи, що роблять її успішною, важливо проявляти найбільший інтерес (зацікавленість) у перейманні досвіду масової комунікації і масової культури. У масовому комунікативному просторі, що сконструйований первинними і вторинними комунікативними процесами, вторинні (післякомунікативні) процеси пов’язані з первинними. Тільки тоді взаємодія між людьми є успішною.

Серед численних досліджень соціального впливу необхідно звернути увагу на працю Ф. Зімбардо і М. Ляйппе. Ці дослідники наголошують, що “існує багато технік соціального впливу, однак всі вони вкладаються в рамки порівняно небагатьох основних процесів, які залежать від того, як саме люди думають, запам’ятовують, відчувають і приймають рішення [13].

Середовище, в якому здійснюється соціальний вплив, може бути міжособистісним, штучно створеним і середовищем засобів масової інформації (межа між цими середовищами може пролягати в різному рівні індивідуалізованості впливу, різній широті охоплення цільової аудиторії).

Ф. Зімбардо і М. Ляйппе стверджують, що “процес соціального впливу передбачає таку поведінку однієї людини, яка має своїм наслідком або ціллю зміну того, як інша людина поводить себе, що вона відчуває, чи думає стосовно певного стимулу” [14]. Стимулом може бути будь-яка соціально значима проблема, продукт, дія.

Соціальний вплив враховує переконання, поступливість, конформність, підкорення авторитету, дисонанс і самоатрибуцію, соціальне навчання та обмовлення, взаємозв’язок установок і поведінки, суб’єктивну значимість установки, упередженість, невербальну комунікацію, підпороговий вплив. Як пишуть Ф. Зімбардо і М. Ляйппе, “мати становище в суспільстві для нас означає брати участь в процесах “соціального обміну”, бути вплетеним в тканину соціального контексту, що наповнює сенсом наше життя” [15].

Звичайно, у цього явища є і зворотній бік – та частина нашої особистості, що виявляється джерелом впливу і сама прагне впливати на інших. Ця сітка повсюдного соціального впливу розкриває значні можливості інтеграції в суспільство гуманістичних ідей і принципів через авторитети.

Ще однією причиною для детального вивчення і здійснення можливого (і етичного) впливу на суспільну свідомість є та, що сфера суспільної свідомості – це сфера формування потреб людей, що відмічені інтересами групи, спільноти, суспільства (а їх задоволення – основа

стабільності і гармонії в суспільстві). Тут доречно згадати застереження Ф. Зімбардо і М. Ляйппе, що “методика здійснення соціального впливу видається неетичною, якщо вона заснована на обмані, передбачає цензуру протилежних думок або знищує мотивацію чи здатність захищатись від впливу” [16]. Попри повсюдне наголошення на негативному, корисливому (передвиборчому) впливові на суспільну свідомість, потрібно звернути увагу на можливість позитивного використання багатого арсеналу маніпулятивно-пропагандистських засобів, щоб, не змінюючи і не руйнуючи суспільну свідомість, природно інтегрувати гуманістичні принципи заради гарантії забезпечення прав людини, стабільності й гармонії в суспільстві.

Із метою гуманізації суспільної свідомості, держава повинна з увагою і повагою ставитись до своїх громадян, сприяти їх моральному, фізичному і психологічному комфорту, робити все можливе, щоб ніхто не залишився відкинутим суспільством, а отже, не заслужено покараним через неправильні установки – це ціннісна диспозиція стосовно певного об’єкта, як визначають Ф. Зімбардо і М. Ляйппе [17]. Негативна оцінка когось (чи чогось) може призвести до багатьох деструктивних дій значної потужності.

Важливою складовою успішного впливу на гуманізацію суспільної свідомості є ораторські вміння, здібності й навички владних осіб. Двома основними факторами, що визначають успіх переконання, Ф. Зімбардо і М. Ляйппе вважають вміння оратора створити у слухачів враження, що він “свій”, а також сконструювати позитивні асоціативні зв’язки у свідомості людей (додатковими факторами є недвозначність і доступність повідомлення, відповідна атмосфера, місце, оформлення, символіка).

Важливо для аналізованої теми зауважити, що дослідження впливу на підсвідомість широко розвинулись і здобули популярність не лише завдяки З. Фрейду, але і Г. Лебону, який особливо наголошував, що “організований натовп грав завжди велику роль в житті народів, але роль ця ще ніколи не мала такого важливого значення, як в дану хвилину” [18]. Однак у натовпі свідомо діяльність індивіда замінюється безсвідомою діяльністю натовпу. “Авторитетність і нетерпимість, – писав Г. Лебон, – являють собою такі визначені почуття, які легко усвідомлюються і засвоюються натовпом і так само легко впроваджуються ним в практику, як тільки вони будуть натовпу нав’язані” [19]. Це покладає велику відповідальність на лідера, але й полегшує інтеграцію доброзичливих почуттів, застосовуючи виявлений “ефект натовпу”. Адже, “діючи на індивіда в натовпі, легко можна змусити його пожертвувати навіть своїм життям, якщо викликати у нього почуття слави, честі, релігії чи патріотизму” [20].

Г. Лебон стверджує, що “натовп спрямовує почуття та ідеї кожного в одному напрямку” [21]. Так виникає організований чи одушевлений натовп, що підкоряється законам духовної єдності. І якщо аудиторію засобів масової інформації, наприклад, можна вважати масою (чи своєрідним натовпом), як вважають деякі дослідники, то її теж можна “заразити” не лише негативними, а й позитивними емоціями чи ідеями.

Саме такі високі морально-етичні принципи на найвищих щаблях владної ієрархії здатні уможливити потребу і повне використання того, що В. Матвієнко називає “петлею зворотного зв’язку”, запровадженою для позначення зворотної інформації і способів використання її переваг [22]. Своєю чергою, відчуття соціумом реакції влади на його потреби сприятиме консолідації громадян, чого так не вистачає державі на етапі зміни політико-економічної системи.

Враховання зворотного зв’язку в державному управлінні задля гуманізації суспільної свідомості усуває суспільну напругу лише за умови, що влада вчасно реагує на імпульси, що надходять від системи. Цей механізм, як вважає В. Матвієнко, має властивість регулювати спосіб дій у майбутньому з урахуванням минулого досвіду, дає уявлення про наближеність до мети і необхідні зміни (втілення принципу послідовності та кумулятивності) [23].

Зворотній зв’язок надає інформацію про тип системи, зовнішнє середовище, опір системи, наявні ресурси. Ця інформація особливо важлива при впровадженні в систему широких інновацій. З усього вищезазначеного можна зробити висновок, що дослідження в системах зворотнього зв’язку стверджують виняткову важливість цього механізму в сучасному управлінні, політичній і громадській діяльності.

Доцільно згадати спостереження В. Полосіна, який досліджував сприйняття нацією глави держави і його ролі у самозбереженні, єдності, розвитку народу: “Оскільки в суспільстві зберігається хоча б моральний контроль за відповідністю людини при владі міфу про главу держави, жодну структуру влади не можна назвати абсолютним самодержавством” [24]. Він пояснював свою думку тим, що міфологічне сприйняття нацією лідера як надлюдини (святенність посади) важливе не лише для аналізу критеріїв легітимності політичної влади, що містяться в цій національно-політичній міфології, а й для прогнозування стійкості цієї влади з боку її опори на здоровий глузд і прагматичний розрахунок.

Закінчити розгляд зворотнього зв’язку доцільно зауваженням А. Уледова: “Громадська думка може виконувати регулятивну функцію тому, що в ній публічно оцінюється поведінка соціального суб’єкта, який не може не рахуватися з оцінкою” [25]. Громадська думка приписує суб’єкту визначений спосіб дій, оскільки за нею стоїть колектив, клас, народ.

Але важливо зазначити також про тісний зв’язок розвитку правосвідомості і рівня злочинності в державі. На думку Т. Мартянової, стійке зростання злочинності, погіршення її якісних характеристик, поява нових видів суспільно небезпечних діянь, значне відставання правоохоронної практики від потреб суспільства в ефективній протидії злочинності – усе це зумовило необхідність докорінної реформи кримінального законодавства [26]. Особливого значення, з огляду на це, набувають дослідження проблем кримінально-правового регулювання суспільних відносин у різних його аспектах, зокрема ролі правосвідомості в механізмі кримінально-правового регулювання. Формування правової

свідомості громадян є одним із пріоритетних напрямів перспективного державного розвитку.

Дія норм кримінального права є обов'язковою стадією кримінально-правового регулювання. По-перше, основна мета кримінального права – позитивний розвиток суспільних відносин. Кримінально-правові норми спрямовані на регулювання правомірної поведінки, є єдиною мірою позитивного розвитку суспільних процесів та основою встановлення правопорядку в суспільстві. По-друге, кримінальне право забезпечує правомірну поведінку більшості членів суспільства, оскільки, як уже було зазначено, злочини скоює меншість громадян, незважаючи на розмах злочинності. Більшість поведінкових актів у правовій сфері відбувається за схемою, що охоплює основні елементи кримінально-правового регулятивного механізму: кримінально-правова норма – правосвідомість – правомірна поведінка. По-третє, навіть у разі вчинення злочину і виникнення охоронного правовідношення суб'єкт не випадає з цього механізму, оскільки на нього й далі впливають інші кримінально-правові заборони, наприклад норми Особливої частини Кримінального Кодексу.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Зворотній зв'язок як своєрідний регулятор влади виконує функції контролю, консультування, припису. Саме виконання побажань громадськості є гарантом, що владний вплив на суспільну свідомість буде не маніпуляцією, а актуалізацією здібностей і можливостей кожного громадянина, пробудженням гуманістичного потенціалу суспільної свідомості.

Отже, мораль і право є взаємопов'язаними формами регуляції поведінки людей у суспільстві.

Право належить до соціальних норм, тобто до норм, що регулюють відносини між людьми і їхніми організаціями (суспільними утвореннями й об'єднаннями). Усі соціальні норми, залежно від їх ролі і місця у системі соціальної регуляції, розділяються на правові (чи юридичні), моральні, релігійні, корпоративні, політичні норми, естетичні, звичаї і традиції.

Моральні норми вказують на принципи поведінки, мають ідейне обґрунтування в ідеалах справедливості і несправедливості, добра та зла, честі, совісті, обов'язку і забезпечуються визначеним духовним впливом, суспільною оцінкою у формі схвалення або осуду. Головне в моралі – це уявлення про добро і зло. Моральним є те, що приносить добро людям, і навпаки – дії, що спричиняють зло, є аморальні. Правове виховання, предметом якого є право і мораль, – один із найважливіших засобів впливу на поведінку людей, формування правової культури і зміцнення законності.

Аналізувати прояв характеристик правового суспільства, а не лише демократичної правової держави, взагалі доречно і вчасно, оскільки в надрах людського буття розвиваються механізми синергетичної самоорганізації та саморегулювання, альтернативні державно-владним формам суспільного порядку. Бути дійсним правом означає, насамперед, стати буттєвою нормою міжлюдських відносин, врегульованих нормами правової культури як

нормами якісного відображення дійсності, спрямованою на забезпечення “онтологічної рівноваги” (відповідно – гарантованості) індивідуальних свобод та свідомо піднесеною до рівня правозакону або правозаконосвідомості, а не “спущеною вниз” від суб’єкта верховної влади. Звичайно ж спрямованість на практичне втілення зазначеної основної правової ідеї не має нічого спільного з утопічними проектами побудови “суспільства тотальної рівності” (вже хоча б через те, що прагнення рівності правової свободи аж ніяк не передбачає як необхідний логічний наслідок рівність фактичну). Однак, мабуть, рух правового буття саме у цьому напрямку супроводжуватиметься поетапним зменшенням міри “суб’єктивної невдоволеності”, неодмінно пов’язаної з несправедливою диспропорційністю свобод, і, відповідно, стане онтологічним підґрунтям усвідомлення справжньої цінності права [27].

На нашу думку, Україні необхідно підняти моральну культуру громадян, що стане поштовхом для подальшого розвитку українського суспільства – суспільства без корупції. Так, це досить тяжкий та трудомісткий шлях, проте країна повинна його пройти, щоб вийти з кризи, щоб розвиватися та стати однією із провідних країн Європи, світу.

Підсумувати необхідно впливом реалізації правових норм на формування правосвідомості. Реалізація норм кримінального права на третьому рівні механізму кримінально-правового регулювання пов’язана зі скоєнням злочину і залученням винної особи до кримінальної відповідальності. Основною її формою є застосування норм кримінального права до особи, що порушила кримінально-правову заборону (тобто юридичний обов’язок, визначений регулятивними правовідносинами). А оскільки юридичний факт – вчинення злочину – не є елементом кримінально-правового регулятивного механізму, а належить до складу охоронних правовідносин, то застосування норм кримінального права не є обов’язковою стадією кримінально-правового регулювання. Втім було б неправильно вважати, що кримінально-правовий охоронний механізм “включається” тільки у зв’язку з порушенням кримінально-правових заборон. Він виконує також не менш важливі функції – контрольну, попереджувальну, відновлювальну, які здійснюються незалежно від юридичних фактів, які вводять у дію механізм правозастосування.

Контрольна функція пов’язана, насамперед, із визначенням правомірності або протиправності поведінки і виявленням подій (злочинів), з якими кримінальний закон пов’язує настання певних юридичних наслідків. Однак до її змісту належить визначення станів і роботи інших елементів регулятивного механізму: ступеня досконалості кримінально-правових норм, рівня правосвідомості, ефективності механізму кримінально-правового регулювання загалом.

Дія попереджувальної функції пов’язана з обмеженням негативного впливу юридичних фактів (злочинів) на суспільні відносини: їх охорона специфічними кримінально-правовими засобами (необхідна оборона,

затримання злочинця тощо), з'ясування причин виникнення юридичних фактів, їх нейтралізація й витіснення.

Відновлювальна функція у специфічній кримінально-правовій формі (кримінальна відповідальність) забезпечує відновлення нормального режиму роботи механізму кримінально-правового регулювання шляхом загального і спеціального попередження та вдосконалює роботу його окремих елементів (вдосконалення кримінального законодавства, формування правосвідомості тощо).

Отже, взаємодія елементів механізму кримінально-правового регулювання на різних його рівнях є складною і суперечливою. По суті кримінально-правове регулювання відбувається у різних режимах, які визначаються сформованим на певній його стадії балансом між певними ланками його механізму.

Подальшою перспективою дослідження може бути підбір релевантного інструментарію досліджень стану суспільної свідомості для виявлення шляхів її підвищення, організація центрів такого моніторингу для дослідження змін правосвідомості, їх причин та наслідків.

Список використаної літератури

1. Білодід Ю. Гуманістична філософська традиція. Український акцент // "Віче". 1995. Верес. С. 92.
2. Мойсеев Н. Н. Пути к созиданию. Москва : Республика, 1992. С. 41.
3. Білодід Ю. Гуманістична філософська традиція... С. 52.
4. Бодріяр Ж. Символічний обмін і смерть. Львів : Кальварія, 2004. С. 17.
5. Омельзов В. Моніторинг стану правосвідомості громадян у державному управлінні. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_04\(19\)/20.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_04(19)/20.pdf) (дата звернення: 15.10.2020).
6. Там само.
7. Дмитрієнко Ю. М. Становлення і розвиток української правової свідомості у контексті актуальних проблем сучасного правознавства. URL : http://www.rusnauka.com/31_ONBG_2011/Pravo/1_96983.doc.htm (дата звернення: 15.10.2020).
8. Мадієвський С. Як це робилося в третьому рейху // Дзеркало тижня. 2007. № 6 (635). 17 лют. С. 20.
9. Слотердайк П. Критика цинічного розуму / пер. з нім. Київ : Тандем 2002. С. 58.
10. Почепцов Г. Г. Теория и практика коммуникации. Москва : Центр, 1998. 352 с.
11. Там же. С. 204.
12. Там же. С. 204.
13. Зимбардо Ф., Ляйппе М. Социальное влияние. Санкт-Петербург : Питер, 2001. С. 16.
14. Там же. С. 16.
15. Там же. С. 15.

16. Там же. С. 44.
17. Там же. С. 45.
18. Лебон Г. Психология народов и масс. Санкт-Петербург : Макет, 1995. С. 145.
19. Там же. С. 184.
20. Там же. С. 185.
21. Там же. С. 145—185.
22. Матвієнко В. Я. Соціальні технології. Київ : Українські пропілеї, 2001. С. 13.
23. Там само. С. 28.
24. Полосин В. С. Миф. Религия. Государство. Москва : Ладомир, 1999. С. 175.
25. Уледов А. К. Общественная психология и идеология. Москва : Мысль, 1985. С. 214.
26. Мартьянова Т. С. Роль правосвідомості в механізмі кримінально-правового регулювання. URL : http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/Chkup_2017_2_55 (дата звернення: 03.11.2020).
27. Дмитрієнко Ю. М. Становлення і розвиток української правової свідомості...

Статтю подано: 10.11.2020

Статтю схвалено: 22.12.2020

Zadorozhna Marianna Ivanivna

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of Law, Lviv Institute of Interregional Academy
of Personnel Management
ORCID: 0000-0002-1883-5685
e-mail: pensivemar@gmail.com*

LEGAL CONSCIOUSNESS AND THE STATE OF CRIME. PUBLIC ADMINISTRATION AND PROTECTION OF CITIZENS

Problem setting. In democracies, the inherent right of citizens is the right to be informed about the policy pursued by the state, including not only the publicity and openness of government, but also the right to communicate public opinion on socially important issues to the government.

The need for theoretical generalization and systematization of ideas about the content, structure, functions, internal logic of procedures and mechanisms of formation and implementation of regulatory principles of legal consciousness is becoming increasingly obvious. In other words, in terms of modern comprehensive research in the field of philosophy of law and a number of other branches of theoretical jurisprudence, the issue of not just harmonization and unification of such ideas, but the scientific development of a holistic theory of genesis and functioning of legal consciousness gains relevance. Despite the rather wide range of conceptual positions on the possibilities and areas of constructing

such a theory, there is an approach based on studies of the primary, ontological, mentally structured foundations of legal consciousness.

Resent research and publications analysis. Researcher of the system approach to processes in nature and society Yu. Bilodid characterizes the system as a set of qualitatively defined elements, having a natural connection or interaction between them. He is convinced that any self-organizing system for a certain purpose turns on reactivity (stabilization) and adaptation (dynamics), as well as a feedback channel, including a damper channel of negative feedback.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In Ukraine, the state of legal consciousness in public administration has been studied by Viacheslav Omelzov, who emphasized the monitoring of the state of public consciousness as a tool for information support of public administration.

Paper main body. Legal consciousness and legal culture do not arise spontaneously and are not birth inherent, but it rather results from the process of socialization of the individual. Legal socialization of a minor involves the inclusion in his/her value normative system those values that are protected by law, the mastery of lawful behavior, the formation of a sense of social responsibility and solidarity with the law. Thus, the legal socialization of adolescents is associated with the acquisition of social values, the creation of a special system of legal ideas and skills of law enforcement behavior, the formation of legal consciousness. Also, legal socialization is inextricably linked with the moral formation of personality.

Having law as a tool, the state seeks to establish progressive moral norms, fights against injustice, evil and vices in the minds of citizens, the entire population. In turn, morality affects the legal life of society, the development of law, thus contributing to the strengthening of public order.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Feedback as a kind of regulator of power performs the functions of control, advice, and prescription. The very fulfillment of the wishes of the public is a guarantee that the authoritarian influence on the public consciousness will not be a manipulation, but the actualization of abilities and capabilities of each citizen, the awakening of the humanistic potential of the public consciousness.

So, morality and law are interrelated forms of regulation of human behavior in a given society.

The law is part of social norms, i.e. the norms regulating relations between people and their organizations (public formations and associations). All social norms, depending on their role and place in the system of social regulation, are split into legal (or judicial), moral, religious, corporate, political norms, aesthetics, customs and traditions.

Thus, the interaction of the elements of the mechanism of criminal law regulation at its various levels is a complex and contradictory matter. Indeed, the criminal law regulation takes place in different regimes, which are determined by the balance formed at one stage or another between certain parts of its mechanism.

Further research prospects may include the selection of relevant tools to study the state of public consciousness to identify ways to raise it, the organization

of such monitoring centers to study changes in legal consciousness, their causes and consequences.

Key words: feedback; social capital; public administration mechanism; democracy; openness; public administration efficiency.

References

1. Bilodid, Yu. (1995). Humanistychna filosofska tradytsiia. Ukrainskyi aktsent. *Viche*, Veres., pp. 92 [in Ukrainian].
2. Moiseev, N. N. (1992). *Puty k sozhdaniyu*. Moskva: Respublyka. pp. 41 [in Russian].
3. Bilodid, Yu. (1995). Humanistychna filosofska tradytsiia. Ukrainskyi aktsent... pp. 52.
4. Bodriar, Zh. (2004). *Symvolichnyi obmin i smert*. Lviv: Kalvariia. pp. 17 [in Ukrainian].
5. Omelzov V. *Monitorynh stanu pravosvidomosti hromadian u derzhavnomu upravlinni*. (2013). URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo / 2013/2013_04\(19\)/20.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo / 2013/2013_04(19)/20.pdf) [in Ukrainian].
6. Ibid.
7. Dmytriienko, Yu. M. (2020). *Stanovlennia i rozvytok ukrainskoi pravovoi svidomosti u konteksti aktualnykh problem suchasnoho pravoznavstva*. URL : http://www.rusnauka.com/31_ONBG_2011/Pravo/1_96983.doc.htm [in Ukrainian].
8. Madiievskiy, S. (2007). Yak tse robylosia v tretomu reikhu. *Dzerkalo tyzhnia*, № 6 (635), 17 liut., pp. 20 [in Ukrainian].
9. Sloterdijk, P. (2002). *Krytyka tsynichnoho rozumu*. Kyiv: Tandem. pp. 58 [in Ukrainian].
10. Pocheptsov, H. H. (1998). *Teoriya y praktyka kommunykatsyy*. Moskva: Tsentr, 352 p. [in Russian].
11. Ibid. pp. 204.
12. Ibid. pp. 204.
13. Zymbardo, F., Liaippe, M. (2001). *Sotsyalnoe vlyianye*. Sankt-Peterburh: Pyter. pp. 16 [in Ukrainian].
14. Ibid. pp. 16.
15. Ibid. pp. 15.
16. Ibid. pp. 44.
17. Ibid. pp. 45.
18. Lebon, H. (1995). *Psykhologhiya narodov y mass*. Sankt-Peterburh: Maket. pp. 145 [in Ukrainian].
19. Ibid. pp. 184.
20. Ibid. pp. 185.
21. Ibid. pp. 145-185.
22. Matviienko, V. Ya. (2001). *Sotsialni tekhnolohii*. Kyiv: Ukrainski propilei. pp. 13 [in Ukrainian].
23. Ibid. pp. 28.

24. Polosyn, V. S. (1999). *Myf. Relyhyia. Hosudarstvo*. Moskva: Ladomyr. pp. 175 [in Russian].

25. Uledov, A. K. (1985). *Obshchestvennaia psykholohyia y ydeolohyia*. Moskva: Mysl. pp. 214 [in Russian].

26. Martianova, T. S. (2017). *Rol pravosvidomosti v mekhanizmi kryminalno-pravovoho rehuliuвання*. URL : http://www.nbu.gov.ua>j-pdf>Chkup_2017_2_55 [in Ukrainian].

27. Dmytriienko, Yu. M. (2020). *Stanovlennia i rozvytok ukrainskoi pravovoi svidomosti...*

Paper submitted: 10.11.2020

Paper accepted: 22.12.2020

Цитування: Задорожна М. І. Правосвідомість і стан злочинності. Державне управління і захист громадян // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228517>).

Citation: Zadorozhna, M. I. (2020). Pravosvidomist i stan zlochynnosti. Derzhavne upravlinnia i zakhyst hromadian. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228517>).

УДК 334.7

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228506>

Іщенко Григорій Олександрович

*кандидат медичних наук, докторант Львівського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління
при Президентові України*
ORCID: 0000-0002-8341-4932
e-mail: ishchenko.grigoriy@gmail.com

Юристовська Наталія Ярославівна

*кандидат наук з державного управління, проректор з виховної роботи ВНКЗ
ЛОР “Львівська медична академія імені Андрея Крупинського”, доктор
філософії з державного управління, заслужений працівник освіти України*
ORCID: 0000-0003-2238-1265
e-mail: natalka08081969@gmail.com

**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ РЕФОРМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Розглянуто стан державно-приватного партнерства в Україні та перспективи його розвитку в умовах реформи охорони здоров'я. Зауважено, що співпраця державного та приватного сектору набуває все більшого соціального значення, проте існуюча практика не демонструє ефективність у реалізації визначених цілей. На основі проведеного аналізу визначено ризики та проблеми в реалізації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я у сучасних умовах в Україні. Обґрунтовано, що реалізація концепції державно-приватного партнерства у системі охорони здоров'я України є одним із ключових питань державної політики.

Ключові слова: розвиток; перспективи розвитку; державно-приватне партнерство; реформа охорони здоров'я.

Постановка проблеми. В Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу перебуває на початковій стадії, зокрема не сформовано інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства. Це зумовлює необхідність наукового обґрунтування сутності державно-приватного партнерства як форми інституціональної взаємодії державної влади з бізнесом, його ролі в розвитку суспільства, форм і способів реалізації державно-приватного партнерства [1].

На сучасному етапі реформування сфери охорони здоров'я, що є невід'ємною частиною соціально-економічних перетворень в Україні, важливе значення набуває проблема державного регулювання інвестиційним забезпеченням розвитку медичної галузі. Головною метою реформи є побудова такої моделі охорони здоров'я, яка б забезпечувала рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних медичних

послуг, їх високу якість та економічність при збереженні соціально-прийнятого обсягу державних гарантій [2].

На сьогодні потреба суспільства у медичних послугах сучасного рівня і високої їх якості зростає швидше, ніж можливості державного бюджету, навіть у країнах із розвинутою економікою. Щоб не потрапити у ці “ножиці”, у світі знайшли вихід – державно-приватне партнерство (далі – ДПП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти державно-приватного партнерства та його активізування в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності розглядають у своїх працях чимало вітчизняних та іноземних науковців, зокрема: Дж. Аббасі, О. Акіліна, Д. Амунц, А. Апаров, А. Баженов, М. Бусо, В. Варнавський, О. Головінов, М. Горожанкіна, С. Грищенко, І. Деменков, І. Дубок, Н. Жукова, М. Карпа, А. Козлов, А. Криволапова, Т. Кришталь, О. Кузьмін, Н. Куракова, Т. Матаєв, І. Мерзлов, В. Павлюк, О. Полякова, В. Пучков, Т. Савостенко, Я. Савченко, А. Стенгер, А. Яценко. Цими та іншими авторами розглянуто сутність поняття державно-приватного партнерства, виокремлено його види, моделі та форми, охарактеризовано його як інструмент управління змінами в умовах сьогодення, розглянуто правові аспекти укладення угод між державним і приватним партнерами, розкрито проблему інтеграції інтересів сторін цього виду партнерства, висвітлено важелі впливу держави на розвиток державно-приватного партнерства тощо.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Залучення приватного партнера у сферу охорони здоров'я є досить поширеним у багатьох країнах світу. Підтвердження ефективності подібної співпраці наведені та описані в ряді різноманітних досліджень. Водночас, у публікаціях авторів відсутні аспекти залучення приватного сектору у діяльність комунальних та державних закладів охорони здоров'я, зокрема в умовах медичної реформи в Україні.

Метою статті є розкриття перспектив розвитку державно-приватного партнерства в умовах здійснення реформи охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. В Україні ще у 2013 р. була затверджена Концепція розвитку державно-приватного партнерства на 2013 – 2018 роки (далі – Концепція). У ній розглянуто проблему партнерства загалом в Україні, виокремлено причини уповільнення розвитку державно-приватного партнерства, наведено проблеми надання державної підтримки у цій сфері, представлено завдання Концепції та її мету, висвітлено особливості державної фінансової підтримки державно-приватного партнерства, а також встановлено очікувані результати реалізації Концепції.

У 2019 – 2020 рр. Уряд України планував дати старт роботі Агенції із питань державно-приватного партнерства, що й було зроблено 13 березня 2019 р. Метою її створення є підготовка проектів договорів, що передбачатимуть надання бізнесу у користування державного майна шляхом реалізації інфраструктурних проектів. 20 травня 2019 р. першим віцепрем'єр-міністром України було підписано Меморандум про взаємодію між Міністерством економічного розвитку та Міжнародною фінансовою

корпорацією Світового банку, положеннями якого передбачено, зокрема, можливість одержання консультативної допомоги від іноземних експертів щодо активізування державно-приватного партнерства в Україні та забезпечення початку роботи цієї агенції [3].

Згідно зі статистичними даними, кількість проектів державно-приватного партнерства в Україні щороку зростає. Водночас експерти однозначні в тому, що ринок цих проектів у нашій державі перебуває лише на стадії становлення. Проте провівши аналіз, можна зробити висновок про те, що проблема полягає навіть не в кількості укладених угод між державним та приватним партнерами, а в результативності та ефективності їх виконання [4].

Згідно з інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, станом на 1 січня 2019 р. в Україні на засадах державно-приватного партнерства укладено 189 угод. Водночас серед них реалізувалось на цю дату лише 58, зокрема 1 договір був договором державно-приватного партнерства, 15 договорів передбачали ведення спільної діяльності, а решту (42) складали договори концесії. Таким чином, 131 договір державно-приватного партнерства в Україні станом на 1 січня 2019 р. не виконувався, зокрема 14 таких угод було розірвано, щодо 4 із них завершився термін дії, а 113 є такими, яким присвоєно статус “не виконано” [5].

Ключову роль в інституційному забезпеченні державно-приватного партнерства в Україні й надалі відіграє Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. На нього нормативним документом (Положення про Міністерство) покладено різні функції реалізації державної політики у цій сфері, зокрема:

- моніторинг ефективності центральної, регіональної та муніципальної влади у сфері державно-приватного партнерства;
- перевірку виконання укладених договорів державно-приватного партнерства;
- підготовку й надання громадськості інформації щодо результатів державно-приватного партнерства;
- моніторинг та оцінювання різних видів ризиків (зокрема, загального) державних партнерів у договорах державно-приватного партнерства;
- облік договорів державно-приватного партнерства;
- організування проведення тренінгів щодо формування та виконання угод державно-приватного партнерства;
- моніторинг дотримання вимог чинного законодавства щодо державно-приватного партнерства як щодо наявних, так і щодо нових договорів [6].

Якщо оцінити роль державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України, то можна зазначити, що, окрім Закону “Про державно-приватне партнерство”, практично жодних кроків для його реалізації не зроблено [7].

В Україні часто трактують ДПП у сфері охорони здоров'я як пошук інвестора щодо закупівлі обладнання для лікувального закладу. Але це є

швидше благодійництвом, аніж партнерством. Тому потрібно стимулювати бізнес-партнерство до такого акту доброї волі, як надання преференції, залежно від того, скільки коштів вони вкладають у розвиток національної системи охорони здоров'я, особливо у її матеріально-технічне переоснащення.

Окрім оновлення матеріально-технічної бази медичного закладу, результатом взаємодії держави та бізнесу може стати впровадження нового рівня надання медичних послуг, що в рамках реформи та на прикладі медичних закладів інших держав, які функціонують у сфері страхової медицини, є на сьогодні досить актуальним. Також, впровадження більш сучасних технологій або залучення вже існуючих приватних організацій може значно оптимізувати витрати на організацію усього лікувального процесу.

На сьогодні розробка концепції державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я України, на жаль, не є пріоритетним питанням державної політики, а сучасна система бюджетування створює високі фінансові ризики для ДПП, пов'язані з короткими (річними) бюджетними циклами планування та їх щорічною процедурою затвердження, яка іноді надміру затягується [8].

За останні три роки набула чинності низка спеціальних законів, що стосуються врегулювання державно-приватного партнерства; були внесені відповідні зміни до загального законодавства [9]. Постановами уряду затверджено методики, положення та порядки, що регулюють окремі організаційно-економічні питання ДПП. Законодавство передбачає такі функції партнерства в проектах, як фінансування, проектування, будівництво, відновлення (реконструкція, модернізація), експлуатація, обслуговування, інші функції, пов'язані з виконанням договорів, укладених у рамках проектів.

Формами здійснення проектів ДПП можуть бути спільна діяльність, розподіл продукції тощо, а джерелами їх фінансування – кошти державного та Місцевих бюджетів, фінансові ресурси приватного партнера, запозичені кошти та інші джерела, не заборонені законодавством.

При цьому законодавство передбачає надання підтримки проектам ДПП шляхом державних гарантій, фінансування за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів та інших джерел, відповідно до загальнодержавних та місцевих програм [10].

Складнощі у становленні ДПП в охороні здоров'я в Україні також пов'язані з існуючими правовідносинами у медичній галузі. Окремі правові норми не переглядалися ще з радянських часів, тож у нових політичних і соціально-економічних умовах формується правовий конфлікт, що призводить до принципових суперечностей у нормативно-правових актах, ускладнюючи або взагалі унеможливаючи їх виконання.

Форми реалізації ДПП в охороні здоров'я мають свої особливості, які доведені на прикладах багатьох країн світу. Тому першим досвідом ДПП в охороні здоров'я України можуть бути нескладні інфраструктурні проекти,

спрямовані на удосконалення державного партнерства в українській медицині. Загальна ж стратегія ДПП в охороні здоров'я повинна будуватися на чіткому баченні потреб суспільства у сфері здоров'я та потенційних можливостей приватного бізнесу [11].

На нашу думку, суттєві витрати, які виділяє держава на фінансування медицини, можна було б розділити разом із приватними партнерами. Досить багато площ лікувальних установ перебувають у центральних регіонах міст України. Частину таких площ можна було б передавати не в оренду, а надавати в якості плати державному партнеру, при цьому контролювати ефективне цільове використання їх та залучення для надання медичних послуг серед населення. На акумульовані кошти в результаті державно-приватного партнерства (у формі економії на витрати чи отримання прибутку) можна було б покращувати стан об'єктів охорони здоров'я, купувати сучасне устаткування, оновлювати матеріальну базу закладів, поліпшувати медикаментозне забезпечення пацієнтів.

Залучення сучасних технологій у рамках ДПП може знизити час та фінансові витрати на певні види діяльності, наприклад додаткові методи обстеження (рентгенографія, лабораторні методи тощо).

Також є всі передумови для організації високотехнологічних центрів із лікування різних видів захворювань, використовуючи фінансові інструменти інвесторів і кадровий потенціал державних установ охорони здоров'я.

Проте на сьогодні є певні сумніви з боку потенційних приватних партнерів у можливості реалізації довгострокової взаємовигідної співпраці, що є наслідком відсутності прозорості та ясності в нормативно-правовому регулюванні державно-приватного партнерства в Україні.

Таким чином, державно-приватне партнерство повинно забезпечувати:

1. Залучення механізму проектного планування та фінансування проектів ДПП, бо це значною мірою сприятиме зацікавленості приватних вітчизняних та іноземних інвесторів до участі в ДПП.
2. Нормативно-правове регулювання реалізації проектів ДПП.
3. Успішне впровадження інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства в діяльності закладів охорони здоров'я.
4. Побудову високотехнологічних центрів із лікування різних видів захворювань.
5. Підвищення доступності медичних послуг для населення та підтримку розвитку приватного сектору [12].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Таким чином, у статті узагальнено вітчизняний досвід державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. Зроблено висновок про те, що ринок проектів державно-приватного партнерства в Україні перебуває нині лише на етапі становлення та має великий інтерес з боку приватного сектору, проте гальмується через відсутність ефективного нормативно-правового регулювання. Проблема полягає навіть не у кількості укладених угод між державним і приватним партнерами за формулою державно-приватного партнерства, а в результативності та ефективності їх виконання.

Більшість проектів реалізована з метою зниження витрат із боку державних та комунальних медичних закладів, а не для підвищення якості надання медичних послуг, або оптимізації витрат для оновлення матеріально-технічного устаткування. Як наслідок, ефективність такої державно-приватної співпраці є односторонньою та має позитивний ефект, як правило, лише для приватного партнера, або короткостроковий результат для закладу охорони здоров'я, де подібна співпраця реалізована.

При цьому основне завдання, яке визначено в рамках реалізації державної політики щодо медичної реформи, з боку державних та комунальних закладів охорони здоров'я залишається не реалізованим, а саме підвищення якості та доступності медичних послуг для населення України.

Проте є позитивний досвід залучення приватного бізнесу під час впровадження інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства в діяльності закладів охорони здоров'я. Є підтвердження актуальності розробки для практичного впровадження в діяльність закладів системи екстреної медичної допомоги України інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства.

Запровадження зазначених інфраструктурних форм державно-приватного партнерства в діяльність закладів екстреної медичної допомоги в Україні може бути дієвим інструментом зменшення частки неринкового сектора в галузі охорони здоров'я з одночасним підвищенням ефективності державного управління.

Залучення приватного сектору вирішує відразу декілька питань:

1. Залучення персоналу, який спрямований на сервіс надання послуг, що значно підвищить конкурентоспроможність державних та комунальних закладів.

2. Задіяння менеджменту, що швидко реагує на зміни ринку медичних послуг. Є досить обмеженим в умовах бюджетного законодавства з боку державних та комунальних медичних закладів та достатньо важливим для постійної адаптації потреб населення відповідно до сучасних світових вимог.

3. Залучення коштів партнерів для оновлення матеріально-технічного устаткування. Можуть значно знизити фінансові витрати із залученням більш сучасних технологій, або надати можливість закладам отримати сучасні послуги та обладнання за рахунок коштів приватних партнерів.

4. Зниження фінансового навантаження видатків місцевих органів та на державний бюджет України загалом при підтриманні задовільного стану закладів охорони здоров'я та відповідного рівня надання медичних послуг.

5. Покращення соціального рівня життя за рахунок зростання доступності медичної допомоги серед населення України відповідно до світових вимог.

Все це у підсумку призведе до зміни ситуації в медичній галузі, зміцнення довіри до вітчизняної медицини та, загалом, у перспективі – до підвищення здоров'я нації.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі повинні полягати у вивченні успішного іноземного досвіду активізування державно-

приватного партнерства та виявленні можливості застосування кращих іноземних практик у цьому напрямі в умовах України за рахунок розробки, адаптації та впровадження змін нормативно-правової бази.

Список використаної літератури

1. Акіліна О., Павлюк В. Державно-приватне партнерство як інструмент управління змінами у сучасному місті // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. Вип. 20. Ч. 1. С. 10—13. (Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство).

2. Вінокуров Я. Агенцію з питань державно-приватного партнерства запустять у 2019-му. URL : <https://hromadske.ua/posts/nastupnogo-roku-v-ukrayini-zapustyat-agenciyu-yaka-zajmatimetsya-pitanniyami-koncesiyi-minekonomiki> (дата звернення: 30.11.2020).

3. Горожанкіна М. Державно-приватне партнерство: сучасна модель інтеграції інтересів // Науковий вісник НЛТУ України. 2011. Вип. 21.19. С. 176—183.

4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 16.10.2012 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 01.12.2020).

5. Реалізація проектів державно-приватного партнерства в Україні. URL : <https://mtu.gov.ua/les/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%94%D0%9F%D0%9F%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%966> (дата звернення: 01.12.2020).

6. Стан здійснення ДПП в Україні. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення: 02.12.2020).

7. Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. URL : <http://www.ukrppp.com/uk/history> (дата звернення: 30.11.2020).

8. Там само.

9. Реалізація проектів державно-приватного партнерства в Україні...

10. Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства...

11. Вінокуров Я. Агенцію з питань державно-приватного партнерства запустять у 2019-му...

12. Про державно-приватне партнерство...

Статтю подано: 18.11.2020

Статтю схвалено: 22.12.2020

Ishchenko Hryhorii Olekandrovych

*Candidate of Medical Sciences, doctoral candidate,
Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for
Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-8341-4932

e-mail: ishchenko.grigoriy@gmail.com

Yurystovska Nataliia Yaroslavivna

*Candidate of Public Administration Sciences, Vice-rector "Lviv Institute of
Nursing and Laboratory Medicine", Deputy Director, Lviv*

ORCID: 0000-0003-2238-1265

e-mail: natalka08081969@gmail.com

THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE STATE AND PRIVATE PARTNERSHIP UNDER CONDITIONS OF THE HEALTHCARE REFORM

Problem setting. The status of the state and private partnership in Ukraine and the prospects of its development under conditions of the healthcare reform were examined. The cooperation of the state and private sector becomes increasingly important in a social sense, however the existing practice does not demonstrate the efficiency of the fulfillment of the assigned tasks. The conducted analysis allowed to determine the risks and problems of the implementation of the state and private partnership in the sphere of healthcare under current conditions in Ukraine. It was substantiated that the fulfillment of the concept of the state and private partnership in the healthcare system of Ukraine is one of the key issues of the state policy.

Recent research and publications analysis. The involvement of a private partner in the field of healthcare is highly common in many countries of the world. The effectiveness of such cooperation is confirmed and described in a number of various studies. At the same time, authors' publications fail to mention the aspects of involving the private sector in the activities of municipal and state healthcare facilities, including under conditions of healthcare reform in Ukraine.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. At the modern stage of reforming of the healthcare system which is an integral part of socioeconomic transformations in Ukraine, the problem of the state regulation of investment support for the development of healthcare sector is becoming ever more important. The main goal of the reform is to build such a model of the healthcare system which would ensure equal and fair access of all members of society to necessary medical services, their high quality and cost-effectiveness while maintaining socially expected volume of state guarantees.

The purpose of this article is to reveal the prospects of the state and private partnership under conditions of implementation of the healthcare reform.

Paper main body. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine continues to play a key role in the institutional support of the state and private partnership in Ukraine. According to the regulatory document (Decree on

the Ministry) it is entrusted with various functions related to the implementation of the state policy in this sector, and namely: monitoring the efficiency of the central, regional and municipal authorities in the field of the state and private partnership; verification of the fulfilment of the signed contracts on the state and private partnership; preparation and provision of information on the results of the state and private partnership to the public; monitoring and evaluation of various types of risks (and namely, general risk) of state partners within the framework of the contracts on the state and private partnership; accounting of contracts on the state and private partnership; organizing and conducting training in order to form and implement the contracts on the state and private partnership; monitoring of compliance with the requirements of current laws on the state and private partnership with respect to existing and new contracts.

As of today, the development of the concept of the state and private partnership in the field of healthcare of Ukraine, unfortunately, is not a matter of priority of the state policy and modern budgeting system creates high financial risks for the state and private partnership which are related to short-term (yearly) budget cycles of planning and their annual approval procedures which are sometimes unnecessarily prolonged.

Joint activities, distribution of products etc. may be forms of implementation of the projects of the state and private partnership and they may be financed from the funds of the state and local budgets, financial resources of the private partner, loaned funds and other sources which are not prohibited by laws.

In this case, the legislation foresees the provision of support to projects of the state and private partnership through state guarantees, provision of funds from state and local budgets and other sources within the framework of the state-wide and local programmes.

There are also preconditions for organizing high-tech centres for treating various types of diseases while using financial instruments of investors and staff capacity of the state healthcare facilities.

However, presently there are certain doubts on the side of potential private partners regarding the possibility of implementation of long-term mutually beneficial cooperation. It resulted in the absence of transparency and clarity in the normative and legal regulation of the state and private partnership in Ukraine.

Therefore, state and private partnership must ensure:

1. The use of the mechanism for planning and funding projects of the state and private partnership because it contributes significantly to the interest of private domestic and foreign investors in participating in the state and private partnership.
2. Normative and legal regulation of implementation of projects of the state and private partnership.
3. Successful introduction of infrastructure projects of the state and private partnership into the activities of healthcare facilities.
4. Construction of high-tech centres for treatment of various types of diseases.
5. Increasing the accessibility of health services for the population and supporting the development of the private sector.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The majority of projects were implemented in order to reduce the expenses incurred by state and municipal healthcare facilities and neither to increase the quality of provision of health services nor to optimize the expenditure for upgrading material and technical equipment. As a result, the efficiency of such state and private cooperation is one-sided and, as a rule, it has a positive impact solely on the private partner or a short-term result for a healthcare facility where such cooperation is implemented.

In this case, the primary task laid as part of implementation of the state policy within the framework of healthcare reform, and namely improving the quality and accessibility of health services for the population of Ukraine, remains uncompleted on the side of the state and municipal healthcare facilities.

However, there is a positive experience of involvement of private business in the process of introduction of infrastructure projects of the state and private partnership into the activities of healthcare facilities; confirmation of the relevance of the development for practical introduction of infrastructural projects of the state and private partners into the activities of facilities of the system of emergency medical care of Ukraine.

Introduction of the mentioned infrastructural forms of the state and private partnership into the activities of emergency medical care facilities in Ukraine may be an effective instrument for reducing the share of the non-market sector in the field of healthcare while simultaneously increasing the efficiency of the state management.

The involvement of the private sector helps to resolve several issues at once:

1. Involvement of personnel oriented towards the provision of services which will contribute significantly to the competitive ability of the state and municipal facilities.

2. Management which reacts quickly to changes on the market of health services which is somewhat restricted under conditions of budgetary legislation on the side of the state and municipal healthcare facilities and is sufficiently important for constantly adapting the needs of the population to the modern global requirements.

3. Raising funds from partners for upgrading material and technical equipment, on the one hand, may significantly reduce financial losses with the involvement of the most up-to-date technologies or give the facilities an opportunity to receive modern services and equipment with the use of the funds of private partners.

4. Reducing financial burden of expenses on local authorities and the state budget of Ukraine in general while keeping a healthcare facility in a satisfactory condition and corresponding level of provision of health services.

5. Improvement of socioeconomic standard of living on account of an increase in accessibility of healthcare to the population of Ukraine in accordance with global requirements.

6. All of this will finally result in a change of the situation in the healthcare sector, will help to build trust in the domestic medicine and increase the health of the nation in the overall perspective.

Further research prospects in this direction should include the study of successful foreign experience for strengthening the state and private partnership and determining the feasibility of implementation of the best foreign practices under current conditions in Ukraine on account of development, adaptation and introduction of changes into the legal framework.

Key words: development; development prospects; state and private partnership; healthcare reform.

References

1. Akilina, O., Pavliuk, V. (2018). Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instrument upravlinnia zminamy u suchasnomu misti. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, Issue 20, Vol. 1, pp. 10-13 [in Ukrainian].

2. Vinokurov, Ya. *Ahentsiiu z pytan derzhavno-pryvatnoho partnerstva zapustiat u 2019*. URL : <https://hromadske.ua/posts/nastupnogo-roku-v-ukrayini-zapustyat-agencyu-yaka-zajmatimetsya-pitanniami-koncesiyi-minekonomiki> [in Ukrainian].

3. Horozhankina, M. (2011). Derzhavno-pryvatne partnerstvo: suchasna model intehtatsii interesiv. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy*, Issue 21.19, pp. 176-183 [in Ukrainian].

4. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo. (2012) [in Ukrainian].

5. *Realizatsiia proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini*. URL : <https://mtu.gov.ua/les/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%94%D0%9F%D0%9F%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%966> [in Ukrainian].

6. *Stan zdiisnennia DPP v Ukraini*. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> [in Ukrainian].

7. *Ukrainskyi tsentr spriannia rozvytku publichno-pryvatnoho partnerstva*. URL : <http://www.ukrppp.com/uk/history> [in Ukrainian].

8. Ibid.

9. *Realizatsiia proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini...*

10. *Ukrainskyi tsentr spriannia rozvytku publichno-pryvatnoho partnerstva...*

11. Vinokurov, Ya. *Ahentsiiu z pytan derzhavno-pryvatnoho partnerstva zapustiat u 2019...*

12. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo...

Цитування: Іщенко Г. О., Юристовська Н. Я. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства в умовах реформи охорони здоров'я // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228506>).

Citation: Ishchenko, H. O., Yurystovska, N. Ya. (2020). Perspektyvy rozvytku derzhavno-pryvatnoho partnerstva v umovakh reformy okhorony zdorovia. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228506>).

УДК 352:374

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228507>

Калашник Надія Сергіївна

*доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри
регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського
регіонального інституту державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України*
ORCID: 0000-0003-0814-0246
e-mail: kalashnykn@ukr.net

ВПЛИВ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано проблеми, притаманні сучасному суспільству у зв'язку зі стрімкими процесами діджиталізації, що відбулися за останній рік. На прикладі діяльності органів юстиції розглянено впливи діджиталізації на формування і реалізацію публічної політики. Базуючись на результатах анкетування державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які були проведені автором, визначено основні тенденції, проблеми і перспективи надання публічних послуг он-лайн. Крізь призму готовності надавати та споживати публічні послуги он-лайн вивчено вплив процесів діджиталізації на формування публічної політики.

Ключові слова: публічна політика; діджиталізація; адміністративні послуги; суспільні трансформації; юстиція; органи влади; органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Технічний прогрес останніх десятиріч спричинив у світі значні системні суспільно-економічні перетворення. Базисом для них стало активне використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, нових методів роботи з інформацією у всіх сферах життя. Розбудова цифрового суспільства вже є фактом і реальністю буття світу. Країни світу мають різний рівень розвитку цифрового суспільства і йдеться швидше не про технології, а про готовність суспільства до цифровізації процесів. Україна має значний потенціал щодо гармонічного входження як складова частина до глобального цифрового суспільства (сучасні інформаційні комп'ютерні технології, розробка програмного забезпечення, висококваліфіковані кадри в інформаційній сфері, системи та засоби телекомунікацій і зв'язку, вдосконалення правового підґрунтя цифрових трансформацій тощо).

Пандемія COVID-19, глобальний карантин, застосування карантинних обмежень створили умови, коли суспільство було вимушене швидко реагувати і в разі інтенсивніше застосовувати цифрові технології, і сектор публічного управління не є винятком. Водночас розвиток країни потребує

системних стратегічних і тактичних рішень, що дасть змогу пришвидшити впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності українського суспільства, зокрема – формування та реалізацію публічної політики на різних рівнях управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Можна зазначити, що нормативна база за останній рік змінювалась досить активно. Затверджено величезну кількість регулюючих документів, що дають змогу органам державної влади та місцевого самоврядування успішно реалізовувати свої функції он-лайн, або за змішаною формою. Науковці тільки аналізують результати глобальних змін останнього року, тим більше, що процеси трансформації ще не завершені. Проблематику цифрового суспільства досліджують такі науковці, як О. Клепанчук, О. Петрик, С. Лісовський, С. Романюк, Л. Руденко (акцент їх досліджень – досягнення Україною цілей сталого розвитку, де розбудова інформаційного суспільства розглядається як один з інструментів); питання впровадження електронного врядування та електронної демократії вивчають А. Ємельянова, С. Лобойко, О. Маєвська, А. Семенченко, В. Дрешпак; дослідження реалізації публічної політики в певній галузі, зокрема у сфері юстиції та надання адміністративних послуг, належать до кола наукових інтересів Ю. Старилова, Я. Собко, І. Марквич та інших. Серед іноземних дослідників ці питання досліджують Е. Констанс, Дж. Німіш, Н. Маєклер, Д. Малфара та інші.

З іншого боку, питання впливу діджиталізації на формування публічної політики та готовності посадовців різних секторів публічної політики до такої діяльності ще потребує детального вивчення. Невирішеною частиною проблематики також залишаються основні протиріччя, тенденції, проблеми і перспективи надання публічних послуг діджитал, зважаючи на умови, що склалися внаслідок пандемії COVID-19, а саме – застосування карантинних обмежень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вплив COVID-19 на поведінку людей був надзвичайно сильним та інтенсивним (стислим у часі). Нині, в умовах пом'якшення карантинних обмежень, все одно тенденція переходу в он-лайн зберігається. Експерти наголошують, що витрати у більшості галузей скорочуються, закупівлі перейшли від персональних до цифрових каналів, а громадська безпека стала головним пріоритетом як для держави, так і компаній, споживачів. Керівники, які ретельно розробляли стратегії багатоканального зв'язку ще взимку 2019 – 2020 рр., щоб створити унікальний продукт, і були впевнені у своєму цифровому лідерстві, мусили швидко імпровізувати, щоб не відставати.

Карантинні обмеження стимулювали рекордно високий рівень залучення користувачів до Інтернету та цифрових платформ, і споживачі послуг (зокрема і публічних) швидко замінюють або доповнюють фізичні та особисті заходи цифровими еквівалентами. Споживачі проводять значно більше часу в Інтернеті: майже половина споживачів почала або збільшила потокове передавання в Інтернеті з моменту початку пандемії. Водночас попит на дані та пропускну здатність різко зросли. Так, огляд веб-аналітики

виявляє чотирикратне збільшення кількості пошукових запитів у Google для “оновлення плану передачі даних” [1].

По всьому світу державні установи та бізнес структури швидко перейшли до масштабного функціонування за допомогою цифрових каналів. Будь-яка можлива діяльність, послуга (від їжі, освіти, до реєстрації актів цивільного стану) тепер має цифровий або онлайн-еквівалент, багато з яких демонструють стрімке користування, яке ще й підтримується державою. Майже всі організації переорієнтовують надання послуг на цифрове, або впроваджують одночасно он-лайн та оф-лайн процедури. Дуже ймовірно, що споживачі віддадуть перевагу застосуванню саме цифрового контенту після кризи, що спричинена COVID-19.

У секторі публічного управління поступово набирають широкого застосування діджитал послуги та платформи врядування, зокрема: розумна інфраструктура міста; розумний будинок; цифровий робочий простір; електронний квиток; енергозберігаючі технології; системи оповіщення; електронний документообіг; автоматичний збір та опрацювання статистичних даних; телемедицина; цифровий освітній простір тощо. Це все є прикладом екосистем, де люди і пристрої взаємодіють одні з одними. Окремої уваги потребують інформаційні платформи, як-то різноманітні державні реєстри (Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів, Реєстр спеціальних бланків документів інформаційної системи Міністерства юстиції України, Єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів, Єдиний реєстр нотаріусів України, Спадковий реєстр, Єдиний реєстр довіреностей, Державний реєстр обтяжень рухомого майна тощо). Більшість зазначених послуг стає можливими у сучасному світі завдяки застосуванню та використанню відкритих даних, які зберігаються та опрацьовуються автоматично в Інтернет просторі. Доступ до них і змінює підхід до формування та реалізації публічної політики органами державної влади.

Як свідчить інформаційний контент, суттєві зміни у зв'язку із діджиталізацією відбулися у діяльності органів юстиції. Державна політика у сфері юстиції є однією з найважливіших та широкомасштабних видів політики, з огляду на необхідність існування в суспільстві гарантій забезпечення прав та законних інтересів громадян, а також на необхідність врегулювання відносин між державою та людиною. Зважаючи на це, важливим є чітке розуміння сутності та особливостей здійснення державної політики в сфері юстиції в сучасних умовах. Такий підхід дозволяє дослідити особливості формування і реалізації державної політики у сфері юстиції, вивчити шляхи зміни цієї політики, пов'язані з процесами діджиталізації, та обґрунтувати пріоритети її розвитку.

Міністерство юстиції України озвучило їх розуміння реалізації діджитал-процесів на 2021 р. Зауважимо, що Міністерством юстиції впровадження діджитал-проектів позиціонується як один із етапів цифрової трансформації України. До перспектив реалізації державної політики у сфері юстиції на найближчі роки належать:

- покращення стратегічних і тактичних цілей законотворчого процесу в суспільстві;
- регламентація усіх сфер правового регулювання правовідносин у країні;
- здійснення реформ у судовій системі;
- вдосконалення юридичної діяльності суб'єктів на основі їх спеціалізації;
- впровадження уніфікованих підходів до стандартизації у сфері підготовки юристів;
- покращення інформованості населення з правових питань та питань юстиції;
- вдосконалення процедури притягнення до відповідальності посадових осіб у судовому порядку [2].

У перелічених напрямках передбачаються цифрова трансформація державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Планується, зокрема, модернізувати Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, запровадити онлайн-послуги із реєстрації речових прав (на нерухоме майно, право на яке виникло до 01.01.2013 р.) та сплати адміністративного збору, забезпечити електронну взаємодію із бюро технічної інвентаризації та впровадити цифрові інструменти протидії рейдерству.

Необхідним є удосконалення послуги «-Малятко». Запроваджуються сервіси для отримання цієї комплексної послуги різними категоріями батьків:

- діти яких народились на тимчасово окупованих територіях України;
- батькам, один з яких є іноземцем, за умови, що він перебуває на території нашої держави на законних підставах. Окрім того, планується запровадити можливість надсилання свідоцтв про народження поштою.

Для подальшого розвитку і підвищення ефективності заходів юстиції необхідна інформаційна взаємодія із Національною Поліцією України. З цією метою передбачається автоматизація виконання постанови про накладання адміністративного стягнення по справах у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі. Планується запровадити електронний обмін між Автоматизованою системою виконавчого провадження та базою даних Національної Поліції України щодо прийняття електронного виконавчого документа.

Наступний напрям – автоматизація ведення справ засуджених. Передбачається цифровізація процесів виконання кримінальних покарань та пробації, переходу на безпаперову взаємодію, а також інтеграцію між правоохоронними, судовими органами та органами забезпечення виконання покарань. В рамках реалізації цього проєкту буде доопрацьовано інтерфейс Єдиного реєстру засуджених осіб, розроблено сервіс обміну наборами даних.

Також, передбачається розвиток цифрової послуги щодо надання безоплатної правової допомоги. Зокрема, буде розширено функціонал для отримання юридичних консультацій через мобільний додаток «Твоє право» та запроваджено кабінет клієнта системи безоплатної правової допомоги [3].

Як бачимо, Міністерство юстиції України зосереджує зусилля на розбудові он-лайн взаємодії з громадянами та зменшенні кількості паперових документів, які надаються при реєстрації речових прав, актів громадянського стану, що надасть змогу зменшити кількість рейдерських дій на майно громадян та ефективніше адмініструвати роботу реєстру, забезпечить контроль на кожному з етапів проходження заяв, знизить корупційні ризики та мінімізує людський фактор у процесах надання цілого спектру послуг.

Також Міністерство юстиції передбачає створення та впровадження кабінету клієнта. Цей крок має на меті спростити доступ громадян до безоплатної первинної та вторинної правової допомоги. За допомогою цього нового сервісу людина матиме змогу: отримати консультацію/роз'яснення з правових питань; подати документи для підтвердження належності до однієї із категорій, які визначені Законом України “Про безоплатну правову допомогу” та іншими законами України; переглядати історію звернень та хід розгляду, контролювати строки тощо. Підсумуємо, що основними завданнями у сфері юстиції, які втілюватимуться у найближчі кілька років за допомогою діджитал інструментів, є такі: цифрова трансформація державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державна реєстрація актів цивільного стану, організація примусового виконання рішень, виконання кримінальних покарань та пробації, надання безоплатної правової допомоги, нотаріат, банкрутство, державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Акцентуємо, що до об'єктів юстиції необхідно зарахувати такі установи: адвокатура; судово-експертні установи; органи реєстрації актів громадянського стану; нотаріат; судові установи; система правової освіти населення; органи виконавчої служби; органи кримінально-виконавчої служби та пробації; архівна служба; реєстратори; підтримання активного стану низки відкритих державних реєстрів тощо. Зазначені об'єкти характеризуються особливою компетенцією, призначенням та правовим становищем. Відповідно, до основних завдань Міністерства юстиції належать: уніфікація законодавства та забезпечення здійснення правової реформи в країні; організація діяльності, спрямованої на ефективне функціонування органів реєстрації актів цивільного стану та нотаріату; забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина; сприяння формуванню у населення правового світогляду на основі розвитку правової інформації; експертне забезпечення правосуддя, кадрова робота та забезпечення виконання судових рішень; реалізація правового співробітництва Української держави на міжнародному рівні [4].

Як бачимо, Міністерство юстиції України є одним із ключових суб'єктів у системі публічного адміністрування, що визначає організаційно-правові засади державного управління у сфері юстиції України. Але вище окреслені зміни не обмежуються винятково 2020 – 2021 рр. Із метою обговорення та доопрацювання проєкту Плану дій між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції та внутрішніх справ: практичний

результат до 2025 р. Міністерство юстиції впродовж вересня 2020 р. проводило засідання тематичних груп щодо широкого публічного обговорення блоків Плану дій. Звертаємо увагу, що одним із ключових питань Плану дій між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції та внутрішніх справ на найближчі п'ять років є цифрові трансформації у діяльності Міністерства юстиції України, а саме:

- захист персональних даних;
- кібербезпека та захист інформації;
- співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами (обмін даними, транскордонний контроль метаданих, цифрова ідентифікація тощо);
- протидія легалізації (відмиванню) коштів та фінансуванню тероризму, боротьба з корупцією та організованою злочинністю [5].

Все вище перелічене свідчить про стійку політичну волю та дієві наміри органів влади щодо активної діджиталізації у сфері формування та реалізації державної політики у сфері юстиції. Але, чи готове українське суспільство до таких швидких та масштабних дій. Нині в Україні спостерігається низка глибоких протиріч щодо розвитку цифрового суспільства. До них ми зараховуємо такі:

1. Цифровий розрив (розрив у рівні цифрової оснащеності) спостерігається не тільки між різними країнами світу, але і всередині них, зокрема і в Україні. Це виявляється у гендерній, географічній, віковій, соціокультурній, майновій нерівності, а також за регіональною ознакою (області, місцевості, міська та сільська територія).

2. Технологічне безробіття. Новітні цифрові технології стимулюють чинники виробництва, доповнюють кваліфіковану працю й одночасно спричиняють поляризацію на ринку праці, вивільнення людських ресурсів, конкуренцію за низькооплачувані робочі місця у сферах, не пов'язаних із інформаційно-комунікаційними технологіями, так зване технологічне безробіття.

3. Цифрова залежність та цифровий контроль. Новітні цифрові кросмедійні платформи кидають виклик корпоративному й державному домінуванню, сприяють розширенню прав, можливостей та свобод громадян і, водночас, призводять до встановлення контролю над ними в суспільному житті. Чим далі, тим більше людей повстають проти такого цифрового засилля в їх житті.

4. Цифрові можливості для злочинності. Розвиток технологій цифрової ідентифікації людей, ініціатив електронних урядів та виборчих систем голосування, цифрових платіжних систем, електронних угод і електронної торгівлі призводять до нарощування потенціалу державного сектора, інституційних реформ, розвитку цифрової економіки й “економіки загального користування”, проте це провокує зростання рівня кіберзлочинності та фальсифікації. Це породжує обов'язок держави забезпечити захист персональних даних, кібербезпеку та захист інформації.

5. Необмеженість цифрового простору та його зміст. Соціальні медіа (соціальні мережі) як потужний комунікаційний феномен в еволюції цифрового простору є інструментом поширення ідей демократії, хоча водночас формують низку проблем, пов'язаних із недоторканністю в особистому житті, кібербезпекою, цензурою, фільтрацією й управлінням інформаційними потоками в мережі Інтернет, змінюють інститут авторства і механізми створення, поширення та послуговування інформаційним контентом, загострюють проблему внутрішньої протидії в системі соціальних комунікацій. Негативно на інформаційному стані суспільства позначаються надлишкові обсяги продукування інформації в поєднанні з комунікаційними поведінковими упередженнями окремих людей у цифровому середовищі.

6. Зусилля щодо опрацювання цифрового простору. Цифрові технології призводять до скорочення витрат на отримання інформації в електронному комунікаційному середовищі, але не в кожному випадку це скорочує ресурси і зусилля, які витрачаються на її опрацювання. Крім того, самі технології залишаються недоступними для певної частини населення.

Суперечливі реалії формування необмеженого цифрового простору, з його можливостями, відображаються у всіх сферах життєдіяльності населення, груп населення, окремих людей і обумовлюють тенденції створення єдиного інформаційного простору, а також, відповідно, формування та реалізації публічної політики. Глобальне залучення суспільства до цього процесу не лише загострює технічні й комунікаційні аспекти розвитку цифрового суспільства, а й актуалізує широкий спектр складних світоглядних питань, соціокультурних проблем, породжуваних самим фактом формування цифрового простору. До недоліків регулювання публічної політики у сфері цифрової трансформації та використання відкритих даних експерти зараховують:

1. Недоступність інформації, яку створюють треті особи.
2. Форму отримання інформації. Інформацію створюють або отримують у формі, непридатній для машинної обробки.
3. Спосіб обробки інформації. У різних розпорядників інформацію опрацьовують різними засобами, внаслідок чого оприлюднення однакової інформації може відбуватися з різними підходами (формати, структура, атрибути тощо). Як наслідок, має місце неінтероперабельність наборів даних від різних розпорядників [6].

Виникає питання, як посадовим особам по всій країні в умовах соціальних та технологічних протиріч забезпечити якість реалізації публічної політики. Зрозуміло, що найпростішим для вимірювання показником реалізації публічної політики є надання адміністративних послуг населенню. Адміністративна послуга – 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 законодавства. Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного

державного веб-порталу електронних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним веб-порталом електронних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг [7].

Автором було проведено дослідження серед здобувачів освіти Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України щодо надання адміністративних послуг он-лайн. До участі в опитуванні було залучено 66 здобувачів освітнього рівня “магістр” за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” із восьми областей України. Серед опитаних 45,3% посадові особи органів місцевого самоврядування, 42,3% – працівники органів державної влади, 12,4% – керівники юридичних установ публічного права. Опитування проводилося в період травня – грудня 2020 р. Учасникам опитування ставилися такі запитання:

1. Ви надаєте послуги он-лайн?
2. Як довго Ви надаєте послуги он-лайн?
3. Що перешкоджає розвитку адміністративних послуг он-лайн, на Вашу думку?

Відповіді зображено на рис. 1 – 3.



Рис 1. Питання: Ви надаєте послуги он-лайн?

Не зважаючи на те, що з початком карантину більшості органів влади рекомендували надавати всі послуги он-лайн, все ж 72,7% опитуваних зазначили, що цього не роблять.



Рис 2. Питання: Як довго Ви надаєте послуги он-лайн?

Як бачимо, на первинному рівні надання адміністративних послуг карантин не спровокував різкого стрибка та масового переходу он-лайн. Більшість тих, то надає адміністративні послуги он-лайн, надав їх ще до початку карантину.

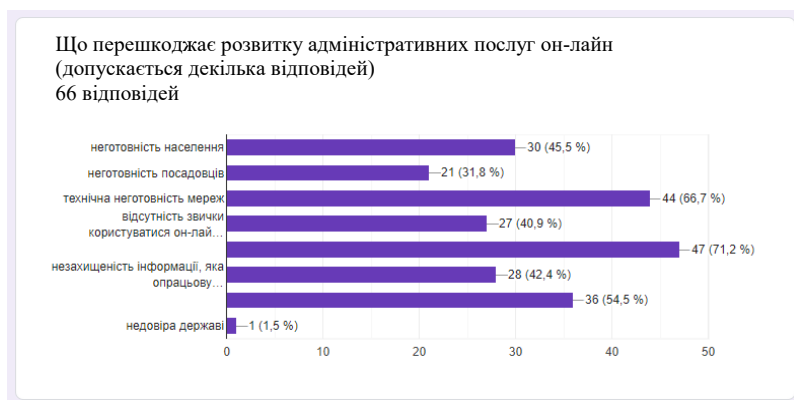


Рис 3. Питання: Що перешкоджає розвитку адміністративних послуг он-лайн?

Серед відповідей найпоширенішими відповідями є (у порядку від найбільш популярної до найменш):

- низька технічна грамотність споживачів послуг;
- технічна готовність мереж;
- готовність населення;
- готовність посадовців;
- незахищеність інформації, яка опрацьовується;
- відсутність звички користуватися он-лайн;
- недовіра до держави.

Як бачимо, проведене опитування тільки підтверджує наявність цифрового розриву (розриву у рівні цифрової оснащеності), про який зазначалося раніше. Це підтверджує необхідність роботи з широкими верствами населення щодо розбудови цифрового суспільства, зокрема

роз'яснення та опанування інструментарієм споживання адміністративних послуг он-лайн.

Висновки і перспективи подальших розвідок. З одного боку, 2020 р. виявився кризовим для всього людства, а з іншого – спонукав до швидкого розвитку певних галузей, зокрема спричинив стрибок у сфері цифрової трансформації. У публічному управлінні це втілюється у популяризації застосування діджитал послуг та платформ врядування. У напрямі формування та реалізації державної політики у сфері юстиції основні зусилля спрямовані на розбудову он-лайн взаємодії між громадянами та державою, зменшення кількості паперових документів, ефективніше адміністрування роботи відкритих державних реєстрів, забезпечення контролю на кожному з етапів проходження звернення громадян, зниження корупційних ризиків через мінімізацію людського фактору у процесах надання адміністративних послуг.

До протиріч у розбудові цифрового суспільства в Україні можна зарахувати такі: цифровий розрив (розрив у рівні цифрової оснащеності); технологічне безробіття; цифрова залежність та цифровий контроль; цифрові можливості для злочинності; необмеженість цифрового простору та його зміст; необхідність масштабних зусиль та ресурсів щодо опрацювання цифрового простору (а потреби будуть тільки збільшуватися); недоступність інформації, яку створюють треті особи – не розпорядники інформації; форма отримання інформації (інформацію створюють або отримують у формі, непридатній для машинної обробки); спосіб обробки інформації (неінтероперабельність наборів даних від різних розпорядників).

Серед чинників розбудови, що визначатимуть вплив процесів діджиталізації на формування публічної політики в Україні вважаємо за доцільне назвати: підвищення технічної грамотності споживачів послуг; покращення технічної готовності мереж; робота з населенням щодо популяризації інструментарію споживання адміністративних послуг он-лайн; підготовка посадовців до роботи в цифровому просторі; вжиття заходів щодо захисту інформації, яка перебуває у розпорядженні органів влади; формування звички користуватися он-лайн у сфері формування та реалізації публічної політики; підвищення рівня довіри держави.

Список використаної літератури

1. Emmanuelli C., Jain N., Macchler N., Malfara D., Moritz S., Neher K., Nelson A., Thomas A. Elevating customer experience excellence in the next normal. URL : <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/elevating-customer-experience-excellence-in-the-next-normal#> (date of using: 09.12.2020).
2. Міністерство юстиції України. URL : <https://minjust.gov.ua> (дата звернення: 09.12.2020).
3. Діджитал-проекти у сфері юстиції – один з етапів цифрової трансформації України. URL : <https://minjust.gov.ua/news/ministry/sergiy-orlov->

[didjital-proekti-u-sferi-yustitsii-odin-z-etapiv-tsifrovoy-transformatsii-ukraini](#) (дата звернення: 09.12.2020).

4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Закон України № 228 від 02.07.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.12.2020).

5. Проєкт Плану дій між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ: практичний результат до 2025 року. URL : <https://minjust.gov.ua/m/ogoloshennya-pro-provedennya-publichni-obgovoren-proektu-planu-diy-mij-ukrainoyu-ta-es-u-sferi-yustitsii-ta-vnutrishnih-sprav-praktichniy> (дата звернення: 09.12.2020).

6. Аналітичний модуль Єдиного державного веб-порталу відкритих даних. URL : <https://data.gov.ua/pages/analitika> (дата звернення: 09.12.2020).

7. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text/> (дата звернення: 09.12.2020).

Статтю подано: 20.11.2020

Статтю схвалено: 22.12.2020

Kalashnyk Nadiia Serhiivna

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Regional Management and Local Self-Government
of the Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-0814-0246

e-mail: kalashnykn@ukr.net

INFLUENCE OF DIGITALIZATION ON THE PUBLIC POLICY FORMING IN UKRAINE

Problem setting. The COVID-19 pandemic, global quarantine, quarantine restrictions created the conditions for society to react quickly. Digital technologies are now being used more intensively, and the public administration sector is no exception. At the same time, the country's development requires systematic strategic and tactical decisions that will accelerate the introduction of modern digital technologies in all spheres of Ukrainian society, also forming and implementation of public policy at various levels of government.

The analysis of recent researches and publications. Problems of digital society are studied by such Ukrainian scientists as O. Klepanchuk, O. Petryk, S. Lisovsky, S. Romanyuk, L. Rudenko (the emphasis – achieving by Ukraine the goals of sustainable development, where the development of the digital society is considered as one of the tools); issues of implementation of e-government and e-democracy are studied by A. Emelyanova, S. Loboyko, O. Maevska, A. Semenchenko, V. Dreshpak; research on the implementation of public policy in a particular area, including in the field of justice and the provision of

administrative services, are among the research interests of Y. Starylov, J. Sobko, I. Markvych and others. Among foreign researchers, these issues are being investigated by C. Emmanuelli, N. Jain, N. Maechler, D. Malfara etc.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem: the main contradictions, trends, problems and prospects for the provision of digital public services, based on the conditions created by the COVID-19 pandemic, namely – the application of quarantine restrictions; influence of digitalization on the public policy forming in Ukraine.

Paper main body. The article analyzes the problems inherent in modern Ukrainian society in connection with the rapid digitalization processes, that have taken place over the past year. The influence of digitalization on the forming and implementation of public policy is considered on the example of the activity of the Ministry of justice of Ukraine. Based on the results of a survey of civil servants and local government officials conducted by the author, the main trends, problems and prospects for providing public services online are identified.

2020 turned out to be the crisis year for all mankind on the one hand, and on the other hand – it encouraged the rapid development of certain industries, including the field of digital transformation. In public administration, this has been embodied in promoting the use of digital services and governance platforms. In the direction of forming and implementation of justice state policy main efforts are aimed at building online interaction between citizens and the state, reducing the number of paper documents, more efficient administration of open state registers, ensuring control at each step of citizens' appeals, reducing corruption risks. minimization of the human factor in the processes of providing administrative services.

The author conducted the survey among students of the Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine on the provision of administrative services online. 66 applicants from eight regions of Ukraine were involved in the survey. The question was asked: what hinders the development of administrative services online? Among the answers, the most common are (in order from most popular to least): low technical literacy of service consumers; technical unpreparedness of networks; unpreparedness of the citizens; unpreparedness of officials; insecurity of the information processed; lack of habit to use online; distrust to the state.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Contradictions of the digital society development in Ukraine include: the digital divide (the gap in the level of digital equipment); technological unemployment; digital dependence and digital control; digital opportunities for crime; unlimited digital space and its content; the need for large-scale efforts and resources to address the digital space, and needs will only increase; unavailability of information created by bodies-not information managers; form of obtaining information, information is created or obtained in a form unsuitable for machine processing; method of information processing – non-interoperability of data sets from different managers.

Among the factors that will determine digitalization processes on the public policy forming in Ukraine, we consider: increasing the technical literacy of service consumers; improving the technical readiness of networks; work with the population to promote the tools of consumption of administrative services online; training of officials to work in the digital space; taking measures to protect information held by the authorities; forming the habit of using online in the field of forming and implementation the public policy; increasing the level of trust to the state.

Key words: public policy; digitalization; administrative services; social transformations; justice; authorities; local governments.

References

1. Emmanuelli, C., Jain, N., Maechler, N., Malfara, D., Moritz, S., Neher, K., Nelson, A., Thomas, A. *Elevating customer experience excellence in the next normal*. URL : <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/elevating-customer-experience-excellence-in-the-next-normal#>.
2. *Ministerstvo yustytzii Ukrainy*. URL : <https://minjust.gov.ua> [in Ukrainian].
3. *Didzhytal-proiekti u sferi yustytzii – odyń z etapiv tsyfrovoy transformatsii Ukrainy*. URL : <https://minjust.gov.ua/news/ministry/sergiy-orlov-didzhytal-proiekti-u-sferi-yustytzii-odin-z-etapiv-tsifrovoy-transformatsii-ukraini> [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo yustytzii Ukrainy. № 228. (2014) [in Ukrainian].
5. Proiekt Planu dii mizh Ukrainoiu ta YeS u sferi yustytzii ta vnutrishnikh sprav: praktychnyi rezultat do 2025 roku. URL : <https://minjust.gov.ua/m/ogoloshennya-pro-provedennya-publichnikh-obgovoren-proiektu-planu-diy-mij-ukrainoyu-ta-es-u-sferi-yustytzii-ta-vnutrishnikh-sprav-praktychniy> [in Ukrainian].
6. *Analychnyi modul Yedynoho derzhavnoho veb-portalu vidkrytykh danykh*. URL : <https://data.gov.ua/pages/analitika> [in Ukrainian].
7. Pro administratyvni posluhy. № 5203-VI. (2012) [in Ukrainian].

Paper submitted: 20.11.2020

Paper accepted: 22.12.2020

Цитування: Калашник Н. С. Вплив діджиталізації на формування публічної політики в Україні // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228507>).

Citation: Kalashnyk, N. S. (2020). Vplyv didzhytalizatsii na formuvannia publichnoi polityky v Ukraini. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228507>).

УДК 351.824.11

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228516>

Ульянченко Юрій Олександрович

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*
ORCID: 0000-0003-2770-8685
e-mail: y.ulianchenko@gmail.com

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Визначено основні складові механізму державного регулювання сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу. Доведено, що в сучасних умовах, із урахуванням світового та національного розвитку, ринкові регулятори функціонування паливно-енергетичного комплексу обов'язково вміщують у собі елементи державного адміністрування. Виявлено основні структурні елементи механізму державного регулювання паливно-енергетичного комплексу. Визначено роль інвестиційної та інноваційної політики держави у забезпеченні умов сталого розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу. Надано характеристику методам його прямого і непрямого регулювання.

Ключові слова: державне регулювання; енергетичні ресурси; паливно-енергетичний комплекс; енергетика; енергетична ефективність; сталий розвиток.

Постановка проблеми. Одним із актуальних питань розвитку паливно-енергетичного комплексу України, дискусія з приводу якого триває протягом вже багатьох років, є питання про розміри, форми і напрямки втручання держави в діяльність окремих галузей і підгалузей комплексу, а також оцінка наслідків цього втручання для економіки і суспільства загалом. Спроби перетворення і реформування галузей паливно-енергетичного комплексу з метою підвищення їх ефективності відрізнялися непослідовністю і суперечливістю дій як з боку органів державної влади, так і з боку самих господарюючих суб'єктів. Своєю чергою, невдачі ринкової реструктуризації окремих галузей паливно-енергетичного комплексу багато у чому були зумовлені саме недостатньою ефективністю їх функціонування і діяльності. Для подолання цього протиріччя на державному рівні розроблена і реалізується Енергетична стратегія України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність” [1], основною метою якої є створення економічно і фінансово стійкої системи галузей паливно-енергетичного комплексу, що динамічно розвивається. Водночас

потрібно зауважити, що стійке функціонування і розвиток паливно-енергетичного комплексу України належить не тільки до галузевих завдань. Воно забезпечує успішний розвиток всієї національної економіки і суспільства загалом. Фундаментальне положення паливно-енергетичного комплексу підтверджується переліком взаємопов'язаних зі стратегією розвитку паливно-енергетичного комплексу нормативних документів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні аспекти впливу держави на розвиток паливно-енергетичного комплексу розглядали у своїх працях зарубіжні і вітчизняні вчені. Вагомий внесок у дослідження галузевого державного регулювання зробили такі вчені: Є. Бобров [2], М. Гаман [3], О. Єрмоленко [4], Б. Головкін [5], Г. Дарнопих [6], І. Христич [7], Б. Коробко [8], В. Лір [9], К. Маркевич [10], В. Омельченко [11], А. Новицький [12] та інші. Однак, незважаючи на численні дослідження, до сьогодні у науковій літературі не представлені роботи, які комплексно охоплюють питання державного регулювання розвитку паливно-енергетичного комплексу, що свідчить про актуальність обраної тематики цієї статті.

Викремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питання сталого розвитку національного господарства загалом та його окремих секторів і галузей зокрема мають велику значимість. Гострою та дискусійною була і залишається проблема розмірів, напрямів та інструментів державного регулювання сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу, а в сучасних умовах господарювання це питання стає особливо актуальним. Удосконалення національної економіки неможливе без якісного та планомірного розвитку паливно-енергетичного комплексу та окремих його галузей, а тому виникає необхідність у вивченні теоретичних аспектів, які можуть бути основою формування державної політики в цій галузі.

Забезпечення умов сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу можливе тільки за умови активної участі держави, що володіє усіма необхідними важелями впливу. Досягнення сталого розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу можливе на основі послідовної і цілеспрямованої реалізації всього комплексу заходів у межах державної багатофункціональної програми розвитку (енергетичної стратегії) України.

Метою статті є дослідження особливостей державного регулювання сталого розвитку підприємств паливно-енергетичного комплексу з урахуванням цілей і завдань стратегічного розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Аналіз сучасних тенденцій засвідчив, що сталий розвиток галузей паливно-енергетичного комплексу можливий тільки на основі правильного поєднання ринкових механізмів саморозвитку та їх державної підтримки, а також державного регулювання основних параметрів функціонування галузей і підприємств паливно-енергетичного комплексу. Основне завдання держави – певним чином вибудувати систему взаємовідносин усіх суб'єктів ринку енергетичних ресурсів, яка дасть змогу підвищити кінцеву ефективність функціонування усього комплексу при дотриманні суспільних та національних інтересів. Передусім це стосується

таких елементів ринку, як собівартість, ціни, конкуренція, і таких економічних інструментів, як податки і збори, тарифи, квоти тощо.

Світовий досвід розвитку паливно-енергетичного комплексу свідчить про те, що ринок у своїй основі здатний забезпечити можливість саморозвитку для господарюючих суб'єктів паливно-енергетичного комплексу. В умовах ринкової економіки сталий розвиток, підвищення ефективності продуктивності підприємств паливно-енергетичного комплексу стає прерогативою самих підприємств через удосконалення елементів свого внутрішнього середовища [13].

Ринковий механізм саморегулювання спрямований на створення умов для сталого розвитку будь-якого економічного суб'єкта. Так, метою підприємств паливно-енергетичного комплексу є отримання максимального прибутку в процесі господарської діяльності. При цьому підприємства паливно-енергетичного комплексу, на відміну від більшості інших галузей, мають специфічну характеристику, що виражається у високому ступені концентрації виробничих потужностей. Така особливість, з одного боку, створює певні переваги підприємствам комплексу, а з іншого – додаткові складнощі, порівняно з малими і середніми підприємствами, що є однією з причин, що зумовлюють необхідність зовнішнього (державного) втручання в діяльність галузі.

Із 2017 р. у країні реалізується Енергетична стратегія України на період до 2035 року, що визначає основні напрямки державної політики в сфері паливно-енергетичного комплексу [14]. Ця політика може бути успішно реалізована тільки на основі дотримання низки принципів, до яких потрібно зарахувати:

1. Принцип змішаного управління сталим розвитком паливно-енергетичного комплексу: функціонування підприємств переважно на основі ринкових механізмів із закріпленням за державою адміністративних важелів впливу на паливно-енергетичний комплекс із питань регулювання інвестиційної привабливості галузей і підприємств, їх рентабельності та визначення основних векторів розвитку.

2. Принцип стратегічного розвитку паливно-енергетичного комплексу, за якого за державою закріплюється завдання виробити стратегію розвитку комплексу і компенсувати негативну дію ринкового механізму [15].

3. Принцип узгодження інтересів держави та ринкових механізмів, без якого сталий розвиток паливно-енергетичного комплексу неможливий. Іншими словами, необхідний сучасний і ефективний механізм державного регулювання паливно-енергетичного комплексу шляхом розробки та реалізації комплексних програм розвитку загалом і окремих його галузей зокрема. За цього зазначені програми повинні бути засновані на ринкових регуляторах і механізмах.

4. Принцип відповідності застосовуваних механізмів, способів, методів та інструментів управління цілям і завданням сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу, а також поточним тенденціям і

перспективним напрямом його розвитку, завданням економічної та енергетичної безпеки країни та окремих суб'єктів господарювання [16].

Механізм державного регулювання можна визначити як сукупність заходів адміністративного та організаційного спрямування, спрямованих як на стійке функціонування суб'єктів паливно-енергетичного комплексу, так і на зовнішнє щодо них середовище за допомогою розробки та реалізації управлінських рішень. Основною метою функціонування механізму державного регулювання паливно-енергетичного комплексу є створення передумов для ефективної роботи галузі та досягнення загальнонаціональних цілей.

Інструментами державного регулювання стійким розвитком паливно-енергетичного комплексу, відповідно до перерахованих вище принципів, є: безпосереднє управління державними підприємствами паливно-енергетичного комплексу; реалізація галузевих програм розвитку паливно-енергетичного комплексу; державні науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи; адміністративний вплив і регулювання галузей паливно-енергетичного комплексу; державні інвестиції, кредити та інші трансферти, призначені для розвитку паливно-енергетичного комплексу; податки, збори, мита та інші платежі; система державного і муніципального замовлення [17].

Засобами державного регулювання стійким розвитком паливно-енергетичного комплексу є: планування; прогнозування; реалізація; контроль.

Методами є: прямі (адміністративні); непрямі (економічні).

Формами є: директивний вплив; індикативний вплив; комплексний або інтегрований вплив; стратегічний вплив; оперативний вплив.

Практичне використання різних інструментів, методів і засобів державного регулювання паливно-енергетичного комплексу визначається типом застосування їх регулюючого впливу. Різні способи державного впливу традиційно класифікуються, що розглянемо нижче.

По-перше, чітко розділяється директивний та індикативний впливи. Перший передбачає виконання обов'язкових норм, приписів, вимог регулятора. Директивно може бути здійснено прямий і непрямий вплив. Другий спрямований як на діяльність господарюючих суб'єктів, так і на регулювання умов господарювання. Індикативний вплив, як правило, ґрунтується на стимулюючих заходах державного регулятора. Ці вимоги є необов'язковими для виконання господарюючими суб'єктами, але вони, в силу певних законів ринку, виконуються.

По-друге, тип впливу поділяють на комплексний та інтегрований. Комплексний вплив полягає у регулюванні усього комплексу як складної народногосподарської сфери життєдіяльності. Подібне регулювання враховує усю сукупність господарських зв'язків, ґрунтується на системному аналізі. Інтегрований вплив передбачає об'єднання всіх наявних у суб'єкта управління матеріальних, владних, організаційних, інтелектуальних, людських та інших ресурсів для організації процесу досягнення мети.

По-третє, виділяють стратегічний і поточний впливи. Перший передбачає вирішення довгострокових завдань та реалізацію довгострокових проектів паливно-енергетичного комплексу. Другий заснований на оперативному реагуванні держави на певні проблеми, завдання, умови господарювання, що виникають в окремих галузях і паливно-енергетичному комплексі загалом.

Держава може використовувати методи прямого (адміністративного, законодавчого) і непрямого (економічного) регулювання паливно-енергетичного комплексу.

До основних методів прямого державного регулювання паливно-енергетичного комплексу можна зарахувати:

1) адміністративне регулювання внутрішнього і зовнішнього ринків паливно-енергетичних ресурсів (квотування виробництва окремих видів продукції комплексу);

2) безпосередню участь у діяльності господарюючих суб'єктів галузі (державне фінансування та кредитування, інвестиційна діяльність держави, участь в управлінні окремих організаційно-правових форм господарюючих суб'єктів);

3) стимулювання попиту на окремі види продукції комплексу (тендери, державні закупівлі, прямі субсидії та субвенції виробникам і споживачам паливно-енергетичних ресурсів);

4) обмеження діяльності окремих господарюючих суб'єктів паливно-енергетичного комплексу (антимонопольне регулювання; заборона виробництва окремих видів продукції);

5) визначення якісних показників-вимог до продукції, що випускається підприємствами, комплексу продукції;

6) ліцензування діяльності [18].

Методи непрямого (економічного) регулювання здійснюються такими способами:

1) цінове (тарифне) регулювання. Наявність перехресного субсидування в галузі, встановлення диференційованих цін для окремих груп споживачів;

2) методи, спрямовані на збільшення пропозиції з боку господарюючих суб'єктів галузі (податкове і бюджетне регулювання; амортизаційна політика; надання пільг і дотацій);

3) стимулювання інвестиційної діяльності господарюючих суб'єктів паливно-енергетичного комплексу.

Що стосується питання про вибір основних об'єктів і напрямків державного регулювання, то, відповідно до сформованих нині тенденцій розвитку України і світу загалом, вони можуть бути визначені так, як ми подамо нижче в тексті.

По-перше, одним із можливих і найперспективніших об'єктів державного регулювання є інноваційна діяльність паливно-енергетичного комплексу. Інновації в ринковій економіці є джерелом зниження собівартості продукції та отримання додаткового прибутку господарюючими суб'єктами.

Окрім того, інновації є основою розвитку галузей народного господарства. Однак ринкові механізми можуть уповільнити реалізацію загальнодержавних і суспільних інтересів. Світовий досвід засвідчує, що у питаннях науково-технічного прогресу та інновацій механізми ринку не завжди показують необхідний результат. Розвиток науки і техніки не може бути лише завданням господарюючих суб'єктів. Це питання має загальногосподарське, суспільно-державне значення, оскільки від впровадження інноваційних проектів залежить ефективний розвиток окремих територій.

Держава повинна забезпечувати і створювати економічні та організаційні умови для інноваційного і науково-технічного розвитку підприємств комплексу, їх модернізації на передовій технологічній основі. Передусім йдеться про розробку і реалізацію науково-дослідних та проектно-вишукувальних робіт, що забезпечують як появу нових продуктів і технологій виробництва палива та енергії, так і модернізацію підприємств паливно-енергетичного комплексу. Держава є гарантом проведення наукових досліджень, що мають фундаментальне і прикладне значення для галузі. Окрім того, держава відповідає за розвиток нормативно-правової бази у сфері нових технологій та інноваційних рішень [19].

Із метою розвитку науково-технічного прогресу в паливно-енергетичному комплексі держава здатна:

- 1) розробляти та реалізовувати державні та науково-дослідні програми та інвестиційні проекти;
- 2) визначати рівень витрат на науково-дослідну діяльність у собівартості продукції;
- 3) проводити об'єднання виробничої сфери та науково-дослідних інститутів у розробці програм розвитку галузі;
- 4) залучати додаткові джерела фінансування, зокрема приватні, а в окремих випадках й іноземні інвестиції в науково-дослідну діяльність.

До найпоширеніших та найефективніших методів державного регулювання інноваційної діяльності можна зарахувати: бюджетне фінансування та субсидування фундаментальних наукових досліджень; розвиток ефективної системи державних закупівель результатів науково-дослідних робіт та науково-технічної продукції; державну підтримку науково-технічних кадрів; реалізацію програм підготовки науково-технічних кадрів високої кваліфікації; розвиток державних і приватних науково-технічних організацій та установ; розвиток державно-приватного партнерства в науково-дослідній діяльності; надання податкових пільг суб'єктам інноваційної діяльності в галузі; публічно правовий захист результатів інтелектуальної власності.

По-друге, дуже важливим напрямком державного регулювання в паливно-енергетичному комплексі є стимулювання інвестиційної діяльності та формування ефективних інвестиційних механізмів. Маючи у своєму розпорядженні організаційно-правові механізми впливу на інвестиції, держава отримує змогу забезпечити підприємства паливно-енергетичного

комплексу фінансовими ресурсами для інвестицій, модернізації та технічного переозброєння виробництва. Для цих цілей вагомою є побудова ефективної податкової, грошово-кредитної та інвестиційної політики на усіх рівнях управління [20].

Інвестиційна політика у сфері паливно-енергетичного комплексу повинна бути спрямована на участь держави в інвестиційних проектах, розвиток системи державних замовлень і закупівель, створення ефективної моделі державно-приватного партнерства. Окрім того, держава створює необхідні макроекономічні умови для розвитку інвестиційної складової паливно-енергетичного комплексу.

Держава здатна впливати на розмір і напрямки інвестицій через податкову політику шляхом зміни податкових ставок і застосування податкових пільг.

Велике значення у цій галузі має амортизаційна політика. В умовах тотального морального та фізичного зносу основних засобів у паливно-енергетичному комплексі прискорена амортизація дасть змогу підприємствам збільшити обсяги амортизаційних фондів, спрямувати ці кошти на фінансування капіталовкладень. Таким чином, регулюючи показники галузі, використовуючи амортизаційну політику, держава може вплинути на розвиток ринкової кон'юнктури, збільшити обсяг капіталовкладень у галузь, швидше оновити основні фонди підприємств [21].

По-третє, ключовою ланкою державного регулювання сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу є реалізація структурної політики держави, спрямованої на створення передової структури паливних і енергетичних носіїв. Весь світ на сьогодні орієнтований на розширення виробництва і застосування альтернативних джерел енергії. Це також повинно стати пріоритетною метою структурного реформування паливно-енергетичного комплексу України. Структурна політика здатна створити умови для розширеного відтворення народного господарства з одночасним забезпеченням енергетичної безпеки країни. Вона визначає напрями діяльності держави у сфері зміни галузевої структури виробництва, існуючих пропорцій різних видів продукції паливно-енергетичного комплексу. В умовах дії складного ринкового механізму пропорції формуються, передусім, унаслідок взаємодії попиту і пропозиції. Держава має можливості цілеспрямовано їх встановлювати і змінювати. Ринковий механізм вкрай незадовільно здійснює регулювання паливно-енергетичного комплексу, не забезпечує захист низькорентабельних, але стратегічно важливих для держави галузей, охорону навколишнього середовища.

Вищою метою структурної політики є забезпечення умов збалансованості національної економіки та окремих її галузей, підтримання такої пропорційності, при якій досягається найбільш динамічний, сталий (рівноважний), безкризовий розвиток народного господарства при його органічному залученні до світогосподарських зв'язків. Об'єктивними критеріями збалансованості та ефективності структурної політики у сфері паливно-енергетичного комплексу є зростання частки продукції комплексу в

середньодушових показниках валового внутрішнього продукту і національного доходу. Реалізація структурної перебудови паливно-енергетичного комплексу забезпечить підвищення ефективності його функціонування, збалансованість споживання паливно-енергетичних ресурсів з урахуванням їх наявності та можливості застосування в господарській діяльності, що є однією з найважливіших умов сталого розвитку.

По-четверте, одним із найважливіших об'єктів докладання зусиль держави зі сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу є зовнішньоекономічна сфера. Проведена державою політика в галузі міжнародної торгівлі продукцією паливно-енергетичного комплексу, стимулювання міжнародної діяльності підприємств комплексу (різні міжнародні спільні проекти) здатна значно зміцнити стійкість розвитку галузі [22].

Висновки і перспективи подальших розвідок. У процесі дослідження встановлено, що функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу винятково в ринковому середовищі не відповідає їх ролі у забезпеченні розвитку суспільства, національним інтересам держави, її економічній безпеці. Основною перешкодою для широкого і безконтрольного застосування ринкового механізму в діяльності підприємств паливно-енергетичного комплексу є стратегічне спрямування комплексу та його окремих галузей. На сьогодні паливно-енергетичний комплекс України забезпечує вирішення соціально-економічних завдань держави, підтримання національної безпеки країни, а також багато у чому дає змогу вирішувати стратегічні завдання. Тому неможливо аналізувати лише ринкові механізми регулювання цієї сфери, а необхідно застосовувати розгорнутий комплекс заходів щодо державного регулювання поточної діяльності та перспективних напрямів розвитку підприємств і галузей вітчизняного паливно-енергетичного комплексу. Окрім того, не видається можливим обійтися без державного регулювання у сфері інвестиційних та інноваційних процесів у паливно-енергетичному комплексі.

У сучасних умовах функціонування паливно-енергетичного комплексу ринкові регулятори враховують елементи державного адміністрування. Кожен державний регулятор має низку економічних важелів впливу на певні сфери і повинен бути використаний із граничною ефективністю.

Отже, сталий розвиток паливно-енергетичного комплексу формується як за допомогою ринкових механізмів, так і за допомогою реалізації державної економічної політики.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність” : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 605-2017-р від 18.08.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.01.2021).

2. Бобров Є. А. Енергетична безпека держави : монографія. Київ : Університет економіки та права “КРОК”, 2013. 308 с.
3. Гаман М. В. Державне регулювання інноваційного розвитку України : монографія. Київ : НАДУ, 2005. 388 с.
4. Єрмоленко О. А. Основні інструменти державного регулювання в енергетичній галузі України // Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. 2013. Вип. 3. С. 9—15. (Серія 1: Економіка).
5. Злочинність у паливно-енергетичній сфері України: кримінологічна характеристика та запобігання : монографія / Б. М. Головкін, Г. Ю. Дарнопих, І. О. Христич [та ін.] ; за заг. ред. Б. М. Головкіна. Харків : Право, 2013. 248 с.
6. Там само. 248 с.
7. Там само. 248 с.
8. Коробко Б. П. Стратегічні заходи для ефективної модернізації паливно-енергетичного комплексу України // Новини енергетики. 2018. № 3. С. 25—30.
9. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року...
10. Маркевич К., Омельченко В. Ціноутворення на енергетичних ринках: досвід ЄС та України : аналіт. доп. Київ : Заповіт, 2016. 56 с.
11. Там само. 56 с.
12. Новицький А. М. Організаційно-правові засади державного управління у паливно-енергетичному комплексі України : автореф. дис. канд. екон. наук : 12.00.07. Ірпінь : [б. в.], 2005. 21 с.
13. Маркевич К., Омельченко В. Ціноутворення на енергетичних ринках... 56 с.
14. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року...
15. Бобров Є. А. Енергетична безпека держави... 308 с.
16. Гаман М. В. Державне регулювання інноваційного розвитку України... 388 с.
17. Єрмоленко О. А. Основні інструменти державного регулювання в енергетичній галузі України... С. 9—15.
18. Злочинність у паливно-енергетичній сфері України... 248 с.
19. Коробко Б. П. Стратегічні заходи для ефективної модернізації паливно-енергетичного комплексу України... С. 25—30.
20. Новицький А. М. Організаційно-правові засади державного управління у паливно-енергетичному комплексі України... 21 с.
21. Стеченко Д. М. Концептуальні засади та трансформаційні цілі державного регулювання розвитку ПЕК України // Ефективна економіка. 2013. № 9. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_9_26 (дата звернення: 28.01.2021).
22. Лір В. Е. Імперативи та детермінанти енергетичної політики сталого розвитку : монографія. Київ : НАН України; ДУ “Ін-т екон. та прогноз. НАН України”, 2018. 488 с.

Статтю подано: 28.11.2020

Статтю схвалено: 22.12.2020

Ulianchenko Yurii Oleksandrovych

*Doctor of Public Administration, Professor, Professor Department
of Economic Policy and management Kharkiv Regional Institute
of Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-2770-8685

e-mail: y.ulyanchenko@gmail.com

THE MAIN COMPONENTS OF THE MECHANISM OF STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE FUEL AND ENERGY COMPLEX OF UKRAINE

Problem setting. One of the most pressing issues of the development of the fuel and energy complex of Ukraine, the discussion about which has been going on for many years, is the question of the size, forms and directions of state intervention in the activities of individual industries and sub-sectors of the complex, as well as the assessment of the consequences of this intervention for the economy and society as a whole. Attempts to transform and reform branches of the fuel and energy complex in order to increase their efficiency were characterized by inconsistency and inconsistency of actions both on the part of state authorities and on the part of economic entities themselves. In turn, the failures of market restructuring of certain sectors of the fuel and energy complex were largely due to insufficient efficiency of their functioning and activities. To overcome this contradiction, the state level has developed and is implementing the energy strategy of Ukraine for the period up to 2035 “safety, energy efficiency, competitiveness”, the main goal of which is to create an economically and financially stable, dynamically developing system of branches of the fuel and energy complex. At the same time, it should be noted that the sustainable functioning and development of the fuel and energy complex of Ukraine is not only an industry task. It ensures the successful development of the entire national economy and society as a whole. The fundamental position of the fuel and energy complex is confirmed by a list of regulatory documents related to the development strategy of the fuel and energy complex.

Recent research and publications analysis. Theoretical and practical aspects of the state’s influence on the development of the fuel and energy complex are considered in the works of both foreign and domestic scientists. A significant contribution to the study of Branch state regulation was made by such scientists as Ye. Bobrov, M. Haman, O. Yermolenko, B. Holovkin, H. Darnopykh, I. Khrystych, B. Korobko, V. Lir, K. Markevych, V. Omelchenko, A. Novytskyi etc. However, despite numerous studies, to date there are no works in the scientific literature that comprehensively cover the issues of state regulation of the development of the fuel and energy complex, which indicates the relevance of the chosen topic of this article.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Issues of sustainable development of the national economy as a whole and its individual sectors and industries are of great importance. The problem of the size, directions

and tools of state regulation of the sustainable development of the fuel and energy complex has been and remains acute and debatable, and in modern economic conditions, this issue is becoming particularly relevant. Improving the national economy is impossible without high-quality and systematic development of the fuel and energy complex and its individual branches, and therefore there is a need to study the theoretical aspects that can be used as the basis for forming state policy in this area.

Ensuring conditions for the sustainable development of the fuel and energy complex is possible only if the state actively participates, which has all the necessary levers of influence. Achieving sustainable development of the fuel and energy sector is possible on the basis of consistent and purposeful implementation of the entire range of measures within the framework of the state multifunctional development program (energy strategy) of Ukraine.

Paper main body. The analysis of current trends has shown that the sustainable development of the fuel and energy complex industries is possible only on the basis of the correct combination of market mechanisms of self-development and their state support, as well as state regulation of the main parameters of the functioning of industries and enterprises of the fuel and energy complex. The main task of the state is to build a certain system of relations between all subjects of the energy resources market, which will increase the final efficiency of the functioning of the entire complex while respecting public and national interests. First of all, this applies to such market elements as cost, prices, competition, and such economic instruments as taxes and fees, tariffs, quotas, etc.

The world experience of the development of the fuel and energy complex shows that the market is basically able to provide an opportunity for self-development for economic entities of the fuel and energy complex. In a market economy, sustainable development and improving the efficiency and productivity of fuel and energy complex enterprises becomes the prerogative of the enterprises themselves through improving the elements of their internal environment.

A market mechanism of self-regulation aimed at creating conditions for the sustainable development of any economic entity, so enterprises of the fuel and energy complex set the goal of obtaining maximum profit in the course of economic activity. At the same time, enterprises of the fuel and energy complex, unlike most other industries, have a specific characteristic, which is expressed in a high degree of concentration of production capacities. This feature, on the one hand, creates certain advantages for enterprises of the complex, and on the other—additional difficulties in comparison with small and medium-sized enterprises, which is one of the reasons that determine the need for external (state) intervention in the industry.

Conclusions of the research and prospects for further studies. In the course of the study, it was established that the functioning of fuel and energy complex enterprises exclusively in the market environment does not correspond to their role in ensuring the development of society, the national interests of the state and its economic security. The main obstacle to the widespread and uncontrolled use of the market mechanism in the activities of fuel and energy complex

enterprises is the strategic nature of the complex and its individual industries. Currently, the fuel and energy complex of Ukraine provides solutions to socio-economic problems of the state, maintaining the national security of the country, and also largely allows solving strategic tasks. Therefore, it is impossible to talk exclusively about market mechanisms for regulating this sphere, it is necessary to apply a detailed set of measures for state regulation of current activities and promising areas of development of enterprises and branches of the domestic fuel and energy complex. In addition, it is not possible to do without state regulation in the field of investment and innovation processes in the fuel and energy sector.

In modern conditions of functioning of the fuel and energy complex, market regulators include elements of State Administration. Each state regulator has a number of economic levers of influence on certain areas and should be used with extreme efficiency.

Thus, the sustainable development of the fuel and energy complex is formed both through market mechanisms and through the implementation of State Economic Policy.

Key words: state regulation; energy resources; fuel and energy complex; energy; energy efficiency; sustainable development.

References

1. Pro skhvalennia Enerhetychnoi stratehii Ukrainy na period do 2035 roku "Bezpeka, enerhoefektyvnist, konkurentospromozhnist". № 605-2017-r. (2017) [in Ukrainian].
2. Bobrov, Ye. A. (2013). *Enerhetychna bezpeka derzhavy*. Kyiv: Universytet ekonomiky ta prava "KROK". 308 p. [in Ukrainian].
3. Haman, M. V. (2005). *Derzhavne rehuliuвання innovatsiinoho rozvytku Ukrainy*. Kyiv: NAPA. 388 p. [in Ukrainian].
4. Yermolenko, O. A. (2013). Osnovni instrumenty derzhavnoho rehuliuвання v enerhetychnii haluzi Ukrainy. *Naukovyi visnyk Chernihivskoho derzhavnoho instytutu ekonomiky i upravlinnia*, Issue 3, pp. 9-15 [in Ukrainian].
5. Holovkin, B. M., Darnopykh, H. Iu., Khrystych, I. O. & Holovkina, B. M. (Ed.). (2013). *Zlochynnist u palyvno-enerhetychnii sferi Ukrainy: kryminolohichna kharakterystyka ta zapobihannia*. Kharkiv: Pravo. 248 p. [in Ukrainian].
6. Ibid. 248 p.
7. Ibid. 248 p.
8. Korobko, B. P. (2018). Stratehichni zakhody dlia efektyvnoi modernizatsii palyvno-enerhetychnoho kompleksu Ukrainy. *Novyny enerhetyky*, № 3, pp. 25-30 [in Ukrainian].
9. Pro skhvalennia Enerhetychnoi stratehii Ukrainy na period do 2035 roku...
10. Markevych, K., Omelchenko, V. (2016). *Tsinoutvorennia na enerhetychnykh rynkakh*. Kyiv: Zapovit. 56 p. [in Ukrainian].
11. Ibid. 56 p.
12. Novytskyi, A. M. (2005). *Orhanizatsiino-pravovi zasady derzhavnoho upravlinnia u palyvno-enerhetychnomu kompleksi Ukrainy*. (Extended abstract of

candidate's thesis). Irpin : [b. v.]. 21 p. [in Ukrainian].

13. Markevych, K., Omelchenko, V. (2016). *Tsinoutvorennia na enerhetychnykh rynkakh...* 56 p.

14. Pro skhvalennia Enerhetychnoi stratehii Ukrainy na period do 2035 roku...

15. Bobrov, Ye. A. (2013). *Enerhetychna bezpeka derzhavy...* 308 p.

16. Haman, M. V. (2005). *Derzhavne rehuliuвання innovatsiinoho rozvytku Ukrainy...* 388 p.

17. Yermolenko, O. A. (2013). Osnovni instrumenty derzhavnoho rehuliuвання v enerhetychnii haluzi Ukrainy... pp. 9-15.

18. Holovkin, B. M., Darnopykh, H. Iu., Khrystych, I. O. & Holovkina, B. M. (Ed.). (2013). *Zlochynnist u palyvno-enerhetychnii sferi Ukrainy...* 248 p.

19. Korobko, B. P. Stratehichni zakhody dlia efektyvnoi modernizatsii palyvno-enerhetychnoho kompleksu Ukrainy... pp. 25-30.

20. Novytskyi, A. M. (2005). *Orhanizatsiino-pravovi zasady derzhavnoho upravlinnia u palyvno-enerhetychnomu kompleksi Ukrainy...*

21. Stechenko, D. M. (2013). Kontseptualni zasady ta transformatsiini tsili derzhavnoho rehuliuвання rozvytku pek Ukrainy. *Efektivna ekonomika*, № 9. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_9_26 [in Ukrainian].

22. Lir, V. E. (2018). *Imperatyvy ta determinanty enerhetychnoi polityky staloho rozvytku*. Kyiv: NAN Ukrainy; DU "In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy". 488 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 28.11.2020

Paper accepted: 22.12.2020

Цитування: Ульянченко Ю. О. Основні складові механізму державного регулювання сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу України // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228516>).

Citation: Ulianchenko, Yu. O. (2020). Osnovni skladovi mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання staloho rozvytku palyvno-enerhetychnoho kompleksu Ukrainy. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228516>).

УДК 351.87:342.56(061.1ЄС)(477)

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228512>

Пасічник Василь Миколайович

*доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального
інституту державного управління Національної академії державного
управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-2447-2374
e-mail: v_pasychnyk@point.lviv.ua*

РЕФОРМИ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ, СУДОЧИНСТВА ТА ПРАВОСУДДЯ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Проаналізовано зміст та особливості реформ у сфері юстиції, судочинства та правосуддя в Україні. Розкрито роль реформ у сфері юстиції, судочинства та правосуддя у формуванні політичної асоціації між Україною та ЄС. Висвітлено проблеми та перспективи реалізації реформ у сфері юстиції, судочинства та правосуддя в Україні.

Ключові слова: реформи; юстиція; судочинство; правосуддя; політична асоціація; Україна; Європейський Союз.

Постановка проблеми. Процеси глобалізації та міжнародної європейської інтеграції у сучасному світі ставлять перед Україною першочергове завдання – реалізацію положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС). Саме від успішного реформування у сфері юстиції, судочинства і правосуддя України в контексті євроінтеграції залежить формування політичної асоціації та поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Однак у пострадянський період при переході від комуністичної тоталітарної імперії до національної демократичної держави для України найбільшими проблемами залишаються: забезпечення законності та правопорядку в країні; недосконалість законодавства; політична корупція, зневажливе ставлення до права та закону, починаючи від політичного керівництва країни, в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також серед широких верст населення; корумпованість судової гілки влади; неефективність діяльності правоохоронних органів тощо. Це призводить до правового нігілізму, беззаконня та безкарності, що перешкоджає забезпеченню елементарної справедливості в суспільстві, реалізації українських національних інтересів, забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, і стає гальмом розвитку та причиною невдач реформ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науковій літературі існує чимало досліджень, присвячених проблематиці розвитку реформування сфери юстиції, судочинства та правосуддя.

Загальнотеоретичні проблеми управління адміністративно-політичною діяльністю в Україні досліджували: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Гетманець, І. Голосніченко, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Комаров, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Конопльов, Т. Кравцова, К. Левченко, Н. Матюхіна, Р. Мельник, В. Петков, О. Синявська та інші. Специфіку функціонування правової системи та сфери юстиції у складі державно-управлінського комплексу вивчали: Н. Железняк, О. Іваненко, І. Микульця, Л. Тацій, О. Федькович та інші. Функціонування органів юстиції у різних європейських країнах стало предметом дослідження таких науковців: Р. Будецького, М. Горбачевої, Г. Кулікова, І. Микульці, О. Федьковича, О. Чумака та інших. Окремі аспекти судової реформи досліджували: В. Бринцев, В. Бойко, В. Кривенко, О. Коротун, М. Козюбра, Р. Куйбіда, В. Маляренко, О. Мерза, В. Опришко, В. Онопенко, Д. Притика, В. Стефанюк, А. Стрижак. Незважаючи на значну кількість публікацій, які стосуються як сфери юстиції, судочинства та правосуддя, так і теорії державного управління, у науковій літературі особливості реформування у сфері юстиції, судочинства та правосуддя як чинник формування політичної асоціації між Україною та ЄС залишається недослідженою проблемою.

Викремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Зважаючи на прагнення Української держави реалізувати євроінтеграційний напрям свого розвитку, існує необхідність комплексного аналізу та узагальнення процесу реформування у сфері юстиції, судочинства та правосуддя як важливого чинника формування політичної асоціації між Україною та ЄС.

Виклад основного матеріалу. Політична частина Угоди про асоціацію між Україною та ЄС була підписана 21 березня 2014 р. у Брюсселі. 27 червня 2014 р. на саміті у Брюсселі Президент П. Порошенко від України, країни-члени та керівництво ЄС підписали повний текст Угоди про асоціацію. Після підписання 27 червня 2014 р. ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулася 16 вересня 2014 р. одночасно на засіданні Верховної Ради України та Європейського парламенту, що проходило в он-лайн режимі. Україна, таким чином, скористалася ініціативою “Східне партнерство”, у межах Європейської політики сусідства, яка замислювалася як універсальний інструмент для підвищення рівня безпеки Європейського Союзу шляхом створення “кола друзів”, “поясу добробуту і процвітання” у країнах навколо ЄС. З цією метою ЄС запропонував для країн-партнерів, які розділяють ідеологію та принципи політики сусідства, новий формат відносин – “політична асоціація та економічна інтеграція” – шляхом укладання, підписання та реалізації Угоди про асоціацію.

Угоди про асоціацію з ЄС укладаються згідно зі ст. 217 Договору про функціонування ЄС, в якому зазначено: “Союз може укладати з однією чи кількома третіми країнами, чи міжнародними організаціями угоди про створення асоціації, яка характеризується взаємними правами та обов’язками, спільними діями і особливими процедурами”. Угоди про

асоціацію мають певні ознаки, закріплені правом ЄС: 1) взаємні права та обов'язки; 2) спільні дії та спеціальні процедури; 3) особливі відносини між ЄС та третьою країною; 4) участь третьої країни у системі ЄС [1].

Угода про асоціацію між ЄС і Україною оновлює систему спільних інститутів, поглиблює двосторонні відносини в усіх сферах співпраці, посилює політичну асоціацію та економічну інтеграцію, закріплюючи взаємні права і обов'язки. Зокрема, Угода про асоціацію між Україною та ЄС визначає:

- загальні цілі та принципи співробітництва та конвергенції України та ЄС у сфері закордонних справ та політики безпеки;
- рівні та формати політичного діалогу в межах політичної асоціації;
- напрямки взаємодії у сфері закордонних справ та політики безпеки;
- напрямки взаємодії у сферах юстиції, свободи і безпеки;
- зобов'язання України щодо проведення реформ з метою утвердження верховенства права та зміцнення інституцій, у сфері правоохоронної діяльності та встановлення правосуддя, зміцнення судової системи;
- зобов'язання України щодо захисту персональних даних;
- діалог у сфері міграції, нелегальної міграції, протидії торгівлі людьми тощо;
- створення умов для працівників, які працюють за кордоном;
- запровадження безвізового режиму для України;
- співпрацю з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, тероризмом;
- розвиток співробітництва у сфері надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах;
- функціонування нових форматів та рівнів співробітництва між Україною та ЄС на рівні Ради та Комітету з питань асоціації, Парламентського комітету з питань асоціації [2].

Важливою складовою формування політичної асоціації між Україною та ЄС є утвердження верховенства права та укріплення інституцій у сфері юстиції, судової та правоохоронної системи. Ст. 14 Угоди про асоціацію передбачає співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою зміцнення судових і правоохоронних органів, підвищення їх ефективності, гарантування незалежності та неупередженості судової гілки влади, боротьби з корупцією, забезпечення прав та свобод людини [3].

У розділі “Юстиція” у Плані дій “Україна – ЄС” у сфері юстиції, свободи та безпеки” розкривається, насамперед, зміст судочинства та потреба його вдосконалення відповідно до необхідності гармонізації взаємодії між Україною та ЄС за такими основними напрямками:

- акцентування уваги на підвищенні рівня компетентності, незалежності та неупередженості вітчизняних суддів;
- здійснення правових реформ в Україні відповідно до норм Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, на потребі імплементації якої

особливим чином наголошують норми Плану дій “Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки”;

- уніфікація української законодавчої бази, яка стосується діяльності Конституційного Суду України (далі – КСУ) в світлі висновку Венеціанської Комісії Ради Європи;

- запровадження ефективної системи адміністративного судочинства в Україні відповідно до позитивного досвіду європейських країн та підтримка України з боку Євросоюзу;

- формування належної системи правового захисту громадян в Україні, покращення доступу до правосуддя та посилення адміністративних спроможностей судової системи держави;

- покращення кваліфікаційних компетентностей суддів та осіб, що претендують на ці посади, шляхом доступу їх до спеціального навчання та підвищення рівня неупередженості і незалежності суддів на основі критеріїв об’єктивного спрямування;

- вжиття заходів щодо прийняття Кодексу судової етики та формування спеціальної комісії для проведення дисциплінарних слухань стосовно недобросовісних суддів;

- формування електронної бази даних, яка має містити інформацію про усі судові рішення, прийняті та винесені на території України протягом визначеного періоду;

- підтримка формування незалежної та впливової професійної асоціації адвокатів;

- спрямування зусиль на реформування української прокуратури відповідно до правових норм Плану дій Ради Європи;

- підвищення професійного рівня працівників системи судочинства на основі дотримання прав людини відповідно до Європейської конвенції про права людини [4].

Президент України П. Порошенко 20 травня 2015 р. затвердив своїм Указом Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 роки, яка була підготовлена Радою з питань судової реформи за участю експертів проекту ЄС “Підтримка реформ у сфері юстиції” [5]. Ця стратегія передбачала два етапи реформи: оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади та суміжних правових інститутів в Україні; системні зміни в законодавстві, зокрема прийняття змін до Конституції України та комплексна побудова інституційних спроможностей відповідних правових інститутів. У ній окреслювалися часові проміжки, в яких було заплановано провести судову реформу.

Конкретні завдання міністерств та інших органів влади щодо впровадження у зазначеній вище стратегії передбачені у відповідному Плані дій. Кабінетом Міністрів України було також визначено механізм впровадження Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на

2015 – 2020 рр. [6]. 21 жовтня 2015 р. на засіданні Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію судової реформи, яка передбачала:

- покращення кадрового забезпечення апарату суду, укрупнення окремих елементів системи на відповідних рівнях (зокрема створення міжрайонних судів, укрупнення апеляційних округів);

- зміну вимог щодо віку та професійного стажу для кандидатів на посаду судді;

- наділення органів суддівського врядування повноваженнями щодо представництва судової гілки влади загалом;

- створення єдиного органу суддівського самоврядування з об'єднаними повноваженнями Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії;

- передання органам, що відповідають за формування суддівського корпусу й притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, права надання згоди на вжиття запобіжних заходів, пов'язаних із обмеженням волі судді;

- запровадження інституту відряджень суддів до інших судів із метою регулювання навантаження;

- впровадження та широке застосування суду присяжних.

Реформування судової системи передбачалося здійснювати впродовж п'яти років, вона повинна була охопити всі державні інституції і сприяти підвищенню рівня довіри до українських судів у її громадян та європейських партнерів.

Прийнятий 12 лютого 2015 р. Закон України “Про забезпечення права на справедливий суд” передбачав: запровадження інституту кваліфікаційного оцінювання професійного рівня судді та перевірки доброчесності суддів; введення суддівського дос'є, в якому міститимуться усі дані про суддю і відомості про його кар'єру; удосконалення процедури спеціальної підготовки кандидата на посаду судді; удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності суддів; визначення нового порядку формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції на прозорих умовах і конкурсних засадах; встановлення порядку безпосереднього звернення із заявами про перегляд судових рішень до Верховного Суду України [7].

Закон України “Про забезпечення права на справедливий суд” все ж не виправдав повною мірою покладені на нього очікування і не виконав свого основного призначення – реалізувати на практиці право українських громадян на справедливий суд. При його прийнятті було повністю враховано лише 27 рекомендацій органів Ради Європи у судовій сфері, 21 рекомендацію було враховано частково, однак рекомендації щодо обмеження політичного впливу Президента та Парламенту на судову систему було проігноровано [8]. Доцільно визнати також, що прийняття цього закону мало також і позитивне значення, оскільки ним передбачалося: запровадження конкурсного порядку добору на всі суддівські посади, зокрема на суди вищого рівня; вираховування у кар'єрі кожного судді його

попередньої діяльності (кількість прийнятих ним рішень, кількість скасованих рішень, загальне навантаження, відповідність стилю життя легальним доходам тощо); підвищення відкритості діяльності суддів, оскільки усі присутні на судовому засіданні отримували право здійснювати його відеозапис без спеціального дозволу суду, а судові рішення відтепер мали оприлюднюватися в єдиному державному реєстрі. Однак, унаслідок відсутності відповідних змін до процесуальних кодексів, на практиці прогресивні положення цього закону не завжди можна було реалізувати. Запропонований закон також забезпечив пряме оскарження рішень вищих судів до Верховного Суду і розширив підстави для такого оскарження. Це надало можливості Верховному Суду переглядати справи не лише у разі неоднакового застосування норм матеріального, але й також процесуального права. Тут йдеться про можливість оскарження судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил юрисдикції або підсудності справ.

Усі діючі судді повинні пройти первинне кваліфікаційне оцінювання, тестування і співбесіду перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів (далі – ВККС). У разі невдалого проходження оцінювання, суддю має бути відсторонено від посади і направлено до Національної школи суддів для навчання. Якщо ж після цього суддя повторно отримає негативний висновок, то він може бути звільнений за порушення присяги. Декілька сотень суддів пройшли відповідну перевірку, однак, з огляду на ухвалення нової редакції закону та запровадження іншої процедури перевірки здатності судді здійснювати правосуддя, у жовтні 2017 р. ВККС оголосила про початок оцінювання для суддів, у яких закінчилися повноваження; суддів віком 60 років і старше; суддів апеляційних судів. Рада суддів ініціювала звернення до Конституційного Суду, аби визнати звільнення судді за наслідками оцінювання неконституційним, що також виглядає як протидія будь-яким спробам очистити суддівський корпус [9].

Для забезпечення деполітизації та незалежності судової влади, підвищення професійних стандартів судочинства та забезпечення попередження етичних і корупційних ризиків, а також виконання рекомендацій Венеціанської комісії, 2 червня 2016 р. було прийнято Закон України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” [10, 11]. Цим законом: усунуто Верховну Раду України з процесу призначення суддів, введено безстрокове призначення суддів за поданням Вищої ради правосуддя, підвищено вимоги до суддівського корпусу, підвищено відповідальність суддів шляхом обмеження імунітету лише до функціонального.

З метою реалізації нових положень Конституції України щодо правосуддя та продовження виконання запланованих етапів судової реформи, прийнято Закон України “Про судоустрій і статус суддів” [12]. Верховний Суд України мав розпочати свою роботу у першому півріччі 2017 р. Оголошувався конкурс на зайняття вакантних посад суддів. Районні, міжрайонні, районні у містах, міські, міськрайонні суди продовжували

здійснювати свої повноваження до утворення та початку діяльності місцевого окружного суду, юрисдикція якого розповсюджується на відповідну територію. Передбачалося проведення моніторингу способу життя судді, а також подання ним щорічно до 1 лютого декларації доброчесності та декларації родинних зв'язків; утворювалася Громадська рада доброчесності із правозахисників та журналістів, яка сприятиме Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду) критеріям професійної етики та доброчесності.

Найвідчутнішою та найшвидшою зміною у суддівській системі стало часткове скасування суддівської недоторканності. Так, раніше жодного суддю не можна було затримати навіть на місці злочину, доки Верховна Рада України не дасть згоди на його арешт. З Конституції прибрали норму про повну суддівську недоторканність. У разі затримання судді під час або одразу після вчинення тяжкого злочину ніякої згоди взагалі не буде потрібно. В інших випадках згоду на затримання судді даватиме Вища рада правосуддя (реформована Вища рада юстиції). Водночас скасовується можливість притягнення судді до відповідальності за винесення умисно неправосудного рішення або за порушення присяги. Судова реформа передбачала скасування низки судів та створення на їхньому місці нових із набранням суддів на конкурсах.

Окрім того, на місцевому рівні в судах першої інстанції, до яких найчастіше звертаються громадяни, розпочалася переатестація суддів – кваліфікаційне оцінювання. Венеціанська комісія раніше наголошувала, що така абсолютна переоцінка усіх суддів ставить під сумнів незалежність судової гілки влади і її потрібно проводити поетапно. Законом передбачене проведення моніторингу способу життя судді для перевірки відповідності його рівня життя задекларованим доходам. Також відтепер суддя повинен, крім декларації про доходи, подавати декларацію сімейних зв'язків і декларацію добропорядності. Неподання зазначених декларацій може стати основою для притягнення судді до кримінальної відповідальності та звільнення. Переатестація чекає на всі суди, які не реформують.

Законом скасовується 5-річний строк призначення суддів, вони призначаються винятково безстроково, що позитивно вплине на незалежність суддів. Верховна Рада України фактично позбавляється можливості вирішувати долю суддів. Своєю чергою, повноваження Президента України здебільшого не обмежуються. Для прикладу, саме Президент продовжує призначати суддів на посади (проте вже безстроково), вносити до парламенту законопроекти про ліквідацію або створення судів, приймати суддів до присяги, підписувати посвідчення судді.

Також конституційні зміни передбачають реорганізацію Вищої ради юстиції у Вищу раду правосуддя (далі – ВРП), кінцевим строком для обрання його членів установлено 30 квітня 2019 р. Кількість членів ради збільшується на один – до 21, але при цьому з її складу вилучаються міністр юстиції та генеральний прокурор. Вища рада правосуддя матиме право відстороняти, переводити, звільняти суддів і подавати Президентові подання

на їхнє призначення. Також рада матиме право давати згоду на затримання й арешт суддів. Від Вищої кваліфікаційної комісії суддів до ВРП переходить право притягувати суддів і прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Окрім того, ВРП отримує право призначати керівництво Служби судової охорони та Державної судової адміністрації – органу, відповідального за матеріально-технічне забезпечення судів. Таким чином, Президент України і Верховна Рада України втрачають права звільняти суддів, але у глави держави залишається право їх призначати.

Окрім того, передбачене позбавлення Президента права створювати суди і закріплення за парламентом повноважень щодо створення, ліквідації та реорганізації судів. Також передбачено позбавлення Президента, парламенту і з'їзду суддів права звільняти суддів Конституційного Суду – суддя зможе бути звільнений тільки за рішенням не менше 2/3 складу КСУ.

Закон підвищує від 25 до 30 років мінімальний вік для заняття посади судді й при цьому вводить систему конкурсного відбору для призначення суддів. Підвищення вимог щодо віку (до 30 років) та досвіду роботи (до 5 років) до кандидатів на посаду судді повинно однозначно підвищити якість правосуддя в Україні.

Також, відповідно до конституційних змін, в Україні захищати громадян у суді можуть лише адвокати. Доцільно також зазначити, що без подальших змін до законодавства про адвокатуру та адвокатську діяльність громадяни навряд чи виграють від таких змін, оскільки якість надання адвокатських послуг не зміниться.

Закон чітко визначає роль Верховного Суду в Україні. Передбачається ліквідація вищих спеціалізованих судів і створення нової структури Верховного Суду як єдиного суду касаційної інстанції. Указом Президента України від 10.11.2017 р. було визначено перелік осіб, призначених на посади у Верховний Суд [13]. Закон “Про судоустрій і статус суддів” містить досить широкий перелік повноважень Верховного Суду, зокрема:

- здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом;

- здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

- надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою;

- надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

- звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

– забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;

– забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування [14].

Окрім того, за внесеними до закону змінами додалось повноваження забезпечення апеляційних та місцевих судів методичною інформацією з питань правозастосування.

Верховний Суд України розпочав свою роботу з 2017 р. Оголошувався конкурс на зайняття вакантних посад суддів. Районні, міжрайонні, районні у містах, міські, міські районні суди продовжували здійснювати свої повноваження до утворення та початку діяльності місцевого окружного суду, юрисдикція якого розповсюджується на відповідну територію. Наразі існують дві юридичних особи (“Верховний Суд” і “Верховний Суд України”), а не два суди. Юридичну особу “Верховний Суд України” має бути припинено, але цю процедуру ще не завершено і досі. Виконуючи обов’язки Голови Верховного суду, В. Гуменюк оприлюднив листа від імені суддів Верховного Суду України, в якому висловив незгоду з ліквідацією зазначеного суду, вважаючи, що в Конституції йдеться лише про перейменування органу, а не про ліквідацію. Конституційний Суд України підтвердив таку позицію суддів Верховного Суду України, зазначивши, що має місце лише зміна назви органу, а не його ліквідація [15]. При цьому процесуальну діяльність здійснює винятково новий Верховний Суд.

Закон України “Про Вищу раду правосуддя” від 23.09.2016 р. створював правове підґрунтя для незалежності судової влади і її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності суспільству [16]. Він визначав статус, повноваження та організацію роботи Вищої ради правосуддя, яка є головним органом у питаннях суддівської кар’єри, має право приймати рішення про призначення, звільнення та переведення суддів, надавати дозвіл на їх затримання, арешт, відсторонення.

Законом “Про судоустрій і статус суддів” також передбачено створення Вищого антикорупційного суду, Вищого суду з питань інтелектуальної власності та місцевих окружних судів. Відповідно до згаданих положень, 7 липня 2018 р. набув чинності Закон України “Про Вищий антикорупційний суд”, який чітко визначив такі повноваження:

– здійснення правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях;

– аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики у кримінальних провадженнях, віднесених до його підсудності, інформування про результати узагальнення судової практики Верховного Суду та надання йому пропозиції до висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються організації та діяльності Вищого антикорупційного

суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їх діяльності, а також оприлюднення їх на своєму офіційному веб-сайті [17].

Вищий суд з питань інтелектуальної власності є вищим спеціалізованим судом у судовій системі України, утворений Указом Президента від 29.09.2017 р. [18]. Суддею Вищого суду з питань інтелектуальної власності може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у Вищому суді з питань інтелектуальної власності. Він повинен відповідати одній із таких вимог: має стаж роботи на посаді судді не менше трьох років; має досвід професійної діяльності представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного) щонайменше п'ять років; має досвід професійної діяльності адвоката щодо здійснення представництва в суді у справах щодо захисту прав інтелектуальної власності щонайменше п'ять років; має сукупний стаж (досвід) роботи (професійної діяльності) відповідно до вимог, визначених пунктами 1 – 3 цієї частини, щонайменше п'ять років. До компетенції Вищого суду з питань інтелектуальної власності належать спори, пов'язані з авторським правом, торговельними марками, патентами на винаходи тощо. Раніше ці справи розглядали районні та господарські суди. З початком його роботи справи розглядатимуться за процесуальними правилами Господарського процесуального кодексу України, а касаційною інстанцією буде окрема палата Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду.

Оскільки Україна є індустріальною державою з потужним машинобудуванням, авіабудуванням, інноваційними конструкторськими розробками у багатьох сферах економіки, розвинутим ІТ-сектором, то посилення юридичного захисту прав інтелектуальної власності є важливим чинником економічного розвитку українського суспільства. Окрім того, неупереджений, оперативний і професійний розгляд усіх спорів із інтелектуальної власності в одному новоутвореному суді може стати потужним позитивним сигналом для зарубіжних інвесторів та для розвитку інноваційних технологій в Україні.

Законом передбачено, що підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу здійснює Служба судової охорони, яка повинна була в повному обсязі розпочати виконання повноважень з 1 січня 2018 р. Попри наявність відповідного бюджетного фінансування, процес створення служби судової охорони в 2017 р. не відзначався активністю. Остання редакція Закону “Про судоустрій і статус суддів” від 12.07.2018 р. містить перелік повноважень Служби судової охорони, зокрема:

- забезпечує пропуск осіб до будинків (приміщень) судів, органів та установ системи правосуддя та на їх територію транспортних засобів;

– забезпечує підтримання та реагує на порушення громадського порядку при розгляді справ судом, вживає заходів до припинення проявів неповаги до суду;

– здійснює заходи з охорони, забезпечення недоторканності та цілісності приміщень судів, органів і установ системи правосуддя, недоторканності та цілісності розташованого у таких приміщеннях майна, запобігання, недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього;

– здійснює заходи із запобігання загрозам особистій безпеці суддів, членів їх сімей, працівників суду, а також у суді – учасників судового процесу, виявлення та нейтралізації таких загроз; вживає у разі надходження від судді відповідної заяви необхідних заходів для забезпечення безпеки судді, членів його сім'ї;

– реагує у межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на суддів, членів їх сімей, працівників суду, учасників судового процесу.

З метою впровадження конституційних змін щодо правосуддя прийнято нову редакцію Закону “Про Конституційний Суд України” [19]. Серед іншого, цей закон містить новий для України механізм конституційної скарги, право на який закріплене в оновленій ст. 55 Основного закону. Відтак, фізичні та юридичні особи отримали можливість звертатися до Конституційного Суду зі скаргами в разі, якщо вони вважають, що застосований в остаточному судовому рішенні в їх справі закон суперечить Конституції України.

Ухвалені 3 жовтня 2017 р. нові редакції процесуальних кодексів Законом України “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України” передбачають кардинальний крок у сфері електронного доступу до правосуддя – створення єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, що має забезпечити обмін документами в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, між учасниками судового процесу. Також встановлено, що суд буде проводити розгляд справи в електронній формі з можливістю використання електронних доказів.

Процес імплементації європейських стандартів у сфері судочинства в національне законодавство є досить непростим і довготривалим, адже йдеться про зміни не лише в інституційній і законодавчій, а й у ментальній сферах. Найважливіший показник якості правосуддя – справедливе, законне, обґрунтоване судове рішення, що є результатом правозастосовної діяльності судді. У процесі наближення до європейських стандартів у сфері правосуддя Україна має забезпечити єдність судової практики щодо однотипних правових спорів. Відповідність судової практики стандарту правової передбачуваності може суттєво знизити робоче навантаження на суддів, бюджетні витрати на утримання судової системи, а також сприятиме своєчасному захисту права.

Прийнятий Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. Закон України “Про прокуратуру” скасовував організаційно-розпорядчі документи, які регламентували порядок організації прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів [20]. Законом України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” продовжено реформування прокуратури, яку було позбавлено низки функцій, решту докорінно змінено, визначено повноваження прокуратури, які, зокрема, забезпечать ретельніше і якісніше досудове розслідування. 30 вересня 2016 р. набули чинності більшість нових положень Конституції України стосовно функцій прокуратури [21]. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури” забезпечує незалежність прокурорської діяльності за допомогою органів самоврядування та посилює відповідальність прокурорів [22].

З метою імплементації Закону України “Про прокуратуру”, затверджено нову структуру Генеральної прокуратури та регіональних прокуратур і скорочено штатну чисельність органів прокуратури України на більш ніж 3 000 одиниць.

Внесено зміни до Закону України “Про прокуратуру” в частині удосконалення та особливостей застосування окремих положень [23]. Закон визначає порядок дисциплінарного провадження щодо прокурорів, добору прокурорів та їх дисциплінарної відповідальності, перелік адміністративних посад військових прокуратур, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, порядок призначення на ці посади. Проведено конкурсний відбір із формування місцевих прокуратур.

З метою встановлення європейських стандартів виконання рішень суду, оптимізації стадій виконавчого провадження і строків проведення виконавчих дій, прийнято Закони України “Про виконавче провадження” [24] та “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” [25].

Забезпечено умови дотримання верховенства права і права громадян на справедливий суд. Було відкрито 434 бюро правової допомоги як відокремлені структурні підрозділи місцевих центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги [26].

У сфері правової допомоги у цивільних та кримінальних справах підписано Угоду про співпрацю між Україною та Європейською організацією з питань юстиції [27]. Проект закону “Про ратифікацію Угоди про співробітництво з Євроюстом” був прийнятий 8 лютого 2017 р. Для реалізації завдань, передбачених пріоритетом реформ правосуддя, українська сторона залучає експертну та фінансову допомогу проектів: “Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні” (ЄС), фінансування – 8,57 млн євро на період 07.10.2013 – 06.12.2016 рр.; “Освіта суддів – для економічного розвитку” (Канада), фінансування – 5,8 млн канадських дол. на період 01.04.2012 – 31.03.2017 рр. тощо.

Україна та ЄС розвивають співробітництво у сфері правосуддя та судоустрою, спрямоване, зокрема, на підвищення ефективності діяльності

судової влади, гарантування її незалежності та неупередженості. Детальніше відносини європейської та української сторін у сфері юстиції розкриті у Новому порядку денному у сфері юстиції, свободи та безпеки – документі, у якому Євросоюз та Україна домовилися поглиблювати взаємодію. Він був представлений у Києві на п'ятому засіданні Підкомітету “Юстиція, свобода та безпека” 22 березня 2019 р., де обговорювалися пріоритетні напрямки співробітництва між Україною та Європейським Союзом [28]. Цей комплексний документ розроблений Міністерством юстиції України за сприяння європейської сторони та представників ключових інституцій України у сфері юстиції.

Основний акцент у Новому порядку денному у сфері юстиції, свободи та безпеки зроблено на судовій реформі в Україні. Як свідчать результати опитування професійних юристів, яке було здійснене в межах Програми USAID “Нове правосуддя”, довіра до судової системи в країні зросла – у 2017 р. цей показник становив 38%, а у 2018 р. – 41% [29].

Ініціативи, викладені в документі щодо покращення функціонування судової системи України, опрацьовуються європейською стороною. Співпраця на сучасному етапі засвідчує, що європейці цілком підтримують розширення взаємодії з Україною, питання лише у конкретизації спільних заходів. Таким чином, можна стверджувати, що реалізація Нового порядку денного вигідна як для Європейського Союзу, так і для України. Це підтверджується висновками засідання Підкомітету асоціації у сфері юстиції, свободи та безпеки, яке проходило у березні 2019 р. і відповідно до якого напрацьовуються практичні заходи для і взаємовигідного співробітництва між сторонами.

Отже, співпраця між Україною та ЄС в сфері юстиції має нормативну базу, яка врегульовує загальні напрями двосторонньої взаємодії. Проте для того, щоб ці відносини продовжували гармонійно розвиватися, необхідно, щоб правове забезпечення було достатнім у всіх галузях такої взаємодії. Тому Україні потрібно працювати над тим, щоб поглиблювати та розширювати взаємовигідні відносини і реалізовувати свої євроінтеграційні прагнення в довгостроковій перспективі.

Водночас, при здійсненні реформ у сфері юстиції, судочинства та правосуддя, Україна не змогла подолати основні проблеми, які гальмують впровадження у ній прогресивних змін, до яких належать такі: корумпованість усіх гілок влади, що має безпосереднє відношення до діяльності та ефективності функціонування також органів юстиції, судочинства та правосуддя; низький рівень виконання судових рішень у країні, що знижує довіру населення України до органів судової влади, погіршує соціально-економічний розвиток країни та негативно впливає на імідж держави на міжнародній арені; низький рівень правосвідомості населення, що потрібно змінювати шляхом покращення роботи територіальних управлінь Міністерства юстиції України та підвищення позитивного іміджу правової сфери та сфери юстиції серед населення

України; неналежне виконання норм та положень міжнародних договорів та конвенцій стосовно забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Реформи у сфері юстиції, судочинства та правосуддя є важливим чинником формування політичної асоціації між Україною та ЄС. ЄС у співпраці з міжнародними партнерами активно підтримує здійснення реформ та надалі оптимістично оцінює прогрес України. Проте, щоб досягти результатів повною мірою, необхідно активніше їх впроваджувати в ключових сферах, насамперед у сфері судочинства та правосуддя. Важливо перейти від ухвалення законів і створення інституцій до повного виконання цих реформ, щоб українські громадяни могли скористатися з переваг реформ. Окрім того, при здійсненні реформ у сфері юстиції, судочинства та правосуддя, Україна не змогла подолати основні проблеми, які гальмують впровадження у ній прогресивних змін, до яких належить, передусім, корумпованість усіх гілок влади, що має безпосереднє відношення до діяльності та ефективності функціонування також органів юстиції, судочинства та правосуддя. Тому до стратегічних цілей реформування у сфері юстиції, судочинства та правопорядку України на сучасному етапі належать: протидія та запобігання корупції в органах юстиції, судочинства та правосуддя; сприяння розбудові правової держави та громадянського суспільства; втілення принципу верховенства права; удосконалення законодавства і практики його застосування, тобто створення відносно стабільної та надійної нормативно-правової бази державних реформ; боротьба зі злочинністю та порушенням законодавства на рівні функціонування органів юстиції; підтримка самостійності і незалежності вітчизняної юстиції; зміцнення охорони і захисту прав людини; підвищення рівня правової культури населення, подолання правового нігілізму й ідеалізму.

Судова реформа залишилася незавершеною, тому Президент України В. Зеленський у 2021 р. ініціював проведення нової судової реформи, зміст та особливості реалізації якої стануть предметом нашого подальшого дослідження.

Список використаної літератури

1. Договір про функціонування ЄС. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення: 02.03.2021).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 02.03.2021).
3. Там само.
4. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_956#Text (дата звернення: 02.03.2021).
5. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 роки : Указ Президента України № 276

від 20.05.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення 02.03.2021).

6. План дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 рр. URL : <http://www.reforms.in.ua/Content/download/Reforms/Judical.pdf> (дата звернення: 02.03.2021).

7. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України № 192-VIII від 12.02.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192-19> (дата звернення: 02.03.2021).

8. Куйбіда Р., Руда Т. Право на справедливий суд: інші аспекти // Українська Гельсінська спілка. 2016. URL : https://helsinki.org.ua/pravo-na-spravedlyvyj-sud-inshi-aspekty-r-kujbida-t-ruda-tsentr-polityko-pravovyh-reform/#_ftn1 (дата звернення: 02.03.2021).

9. Там само.

10. Спільний висновок Венеціанської Комісії та Директорату з прав людини й верховенства права щодо судоустрою та статусу суддів і змін до Закону “Про Вищу раду юстиції України”. URL : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29007-e> (дата звернення: 02.03.2021).

11. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України № 1401-VIII від 02.06.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 02.03.2021).

12. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 02.03.2021).

13. Про призначення суддів Верховного Суду: Указ Президента України № 357/2017 від 10.11.2017 р. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/3572017-22958> (дата звернення: 02.03.2021).

14. Про судоустрій і статус суддів...

15. Калашник П. Конституційний суд визнав незаконною ліквідацію Верховного суду за реформою 2016 року. URL : <https://hromadske.ua/posts/konstitucijnij-sud-viznav-nezakonnoyu-likvidaciyu-verhovnogo-sudu-za-reformoyu-2016-roku> (дата звернення: 02.03.2021).

16. Про Вищу раду правосуддя: Закону України № 5180 від 23.09.2016 р. URL : http://zib.com.ua/ua/print/125707-zakon_pro_vischu_radu_pravosuddya_tekst_proektu_5180.html (дата звернення: 02.03.2021).

17. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України № 2447-VIII від 07.06.2018 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення: 02.03.2021).

18. Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Указ Президента України № 299/2017 від 29.09.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017> (дата звернення: 02.03.2021).

19. Про Конституційний Суд України : Закон України № 2136-VIII від 13.07.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 02.03.2021).

20. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 02.03.2021).

21. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)...

22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України : Закон України № 1355-VIII від 12.07.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1355-19#Text> (дата звернення: 02.03.2021).

23. Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” (щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень) : Закон України № 578-VIII від 02.07.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/578-19> (дата звернення: 02.03.2021).

24. Про виконавче провадження: Закони України № 1404-VIII від 02.06.2016 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> (дата звернення: 02.03.2021).

25. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України № 1403-VIII від 02.06.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19/page> (дата звернення: 02.03.2021).

26. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (за 2015 р.). URL : file:///C:/Users/Admin/Downloads/AA_GOEI_REPORT_Dec_2015_final_February_ukr.pdf (дата звернення: 02.03.2021).

27. Угода про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_024-16/paran2#n2 (дата звернення: 02.03.2021).

28. Від свободи пересування до забезпечення національної безпеки. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2687558-ukraina-ta-es-so-novo-go-u-sferi-usticii-svobodi-ta-bezpeki.html> (дата звернення: 02.03.2021).

29. Там само.

Статтю подано: 12.11.2020

Статтю схвалено: 22.12.2020

Pasichnyk Vasyl Mykolayovych

*Associate Professor, Doctor of Public Administration, Associate Professor
of the Department of European Integration and Law, Lviv Regional Institute for
Public Administration of the National Academy for Public Administration*

under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-2447-2374

e-mail: v_pasychnyk@point.lviv.ua

REFORMS IN THE FIELD OF LAW, JUDICIAL PROCEEDINGS AND JUSTICE AS A FACTOR IN THE FORMATION OF A POLITICAL ASSOCIATION BETWEEN UKRAINE AND THE EU

Problem setting. The processes of globalization and international European integration in the modern world set a priority task for Ukraine to implement the provisions of the association agreement between Ukraine and the EU. The formation of a political association and a deep and comprehensive free trade area between Ukraine and the EU depends on the successful reform in the field of Law, judicial proceedings and Justice of Ukraine in the context of European integration.

Recent research and publications analysis. The specific operation of the legal system and the justice sector as part of the state administrative complex were studied by N. Zheleznyak, A. Ivanenko, I. Mikultsya, L. Tatsiy, O. Fedkovich and others. Certain aspects of judicial reform were studied by V. Bryntsev, V. Boyko, V. Kryvenko O. Korotun, M. Kozyubra, R. Kuibida, V. Malyarenko O. Merza V. Opryshko, V. Onopenko, D. Prytyka, V. Stefaniuk, A. Stryzhak. The functioning of justice bodies in different European countries was the subject of research by R. Budetsky, M. Gorbacheva, G. Kulikov, I. Mikultsya, O. Fedkovich, Chumak O. and others. However, in the scientific literature, the specifics of reform in the field of Law, judicial proceedings and justice as a factor in the formation of political association between Ukraine and the EU remain an unexplored issue.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Comprehensive analysis and generalization of the reform process in the field of Law, judicial proceedings and justice as an important factor in the formation of political association between Ukraine and the EU.

The purpose of the article is to analyze the content and features of implementing reforms in the field of Law, judicial proceedings and justice in Ukraine after the signing of the association agreement with the EU.

Paper main body. In order to implement the Association Agreement and the Action Plan “Ukraine-EU in the field of law, freedom and security” in Ukraine, the Strategy for Reform of the Judicial system, judicial proceedings and Related Legal Institutions for 2015 – 2020 and the Concept of Judicial Reform. The reform of the judicial system was designed to cover all state institutions and help increase the level of confidence in the Ukrainian courts among its citizens and European partners. In Ukraine, the laws were adopted: “On Ensuring the Right to a Fair Trial”, which provided for the introduction of the institute of qualification assessment of the professional level of judges, verification of judges’ integrity,

introduction of a judge's career record and improvement of the institute of disciplinary responsibility of judges; "On the Judiciary and the Status of Judges" in order to implement the new provisions of the Constitution of Ukraine on justice and continue the planned stages of judicial reform, which provided for the partial abolition of judicial immunity, the creation of the Supreme Anti-Corruption Court, the Supreme Intellectual Property Court and local district courts; "On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine", which provide for the creation of a Unified Judicial Information and Telecommunication System; "On the prosecutor's office". "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning Justice)" and "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine concerning the Activities of the General Prosecutor's Office" which abolished prosecutorial supervision over observance and application of laws, the powers of the prosecutor's office were clearly defined, provided for more thorough and high-quality pre-trial investigation, ensured the independence of prosecutor's activity through self-government bodies and strengthened the responsibility of prosecutors; "On enforcement proceedings" and "On bodies and persons who enforce court decisions and decisions of other bodies" in order to establish European standards for the enforcement of court decisions. Legal support bureaus were opened as separate structural units of local centers for free secondary legal aid. The reform of the judicial system was designed to cover all state institutions and help increase the level of confidence in the Ukrainian courts among its citizens and European partners. However, due to the lack of political will and corruption of all branches of government, Ukraine has not been able to overcome the main problems that hinder the implementation of progressive changes in it.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Reforms in the field of Law, judicial proceedings and justice are an important factor in the formation of a political association between Ukraine and the EU. The EU, in cooperation with international partners, actively supports the implementation of reforms and optimistically assesses Ukraine's progress. However, in order to achieve full results, it is necessary to implement them more actively in key areas, especially in the field of judicial proceedings and Justice. It is important to move from the adoption of laws and the creation of institutions to the full implementation of these reforms, so that Ukrainian citizens can take advantage of the benefits of the reforms. At the same time, when implementing reforms in the sphere of Law, judicial proceedings and Justice, Ukraine has not been able to overcome the main problems that hinder the implementation of progressive changes in it, which should primarily include the corruption of all branches of government. Therefore, the strategic goals of the reform require countering and preventing corruption in the bodies of Law, judicial proceedings and justice, promoting the development of legal state and civil society and so on.

Key words: reforms; Law; judicial proceedings; Justice; Political Association; Ukraine; European Union.

References

1. Dohovir pro funktsionuvannya YeS. (2021). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 [in Ukrainian].
2. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeyskym Soyuzom, Yevropeyskym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony. (2021). URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].
3. Ibid.
4. Plan diy Ukrainy – YeS u sferi yustytitsiyi, svobody ta bezpeky. (2021). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_956#Text [in Ukrainian].
5. Pro Stratehiyu reformuvannya sudoustroyu, sudochynstva ta sumizhnykh pravovykh institutiv na 2015 – 2020 roky. № 276. (2015). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> [in Ukrainian].
6. Plan diy shchodo realizatsiyi polozhen Stratehiyi reformuvannya sudoustroyu, sudochynstva ta sumizhnykh pravovykh institutiv na 2015 – 2020 r. (2021). URL : <http://www.reforms.in.ua/Content/download/Reforms/Judical.pdf> [in Ukrainian].
7. Pro zabezpechennya prava na spravedlyvy sud. № 192-VIII. (2015) [in Ukrainian].
8. Kuybida, R., Ruda, T. (2016). Pravo na spravedlyvy sud: inshi aspekty. *Ukrayinska Helsinska spilka*. URL : https://helsinki.org.ua/pravo-na-spravedlyvyj-sud-inshi-aspekty-r-kujbida-t-ruda-tsentr-polityko-pravovyh-reform/#_ftn1 [in Ukrainian].
9. Ibid.
10. Spilnyy vysnovok Venetsianskoyi Komisiyi ta Dyrektoratu z prav lyudyny y verkhovenstva prava shchodo sudoustroyu ta statusu suddiv i zmin do Zakonu “Pro Vyshchu radu yustytitsiyi Ukrainy”. (2021). URL : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29007-e> [in Ukrainian].
11. Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy (shchodo pravosuddya). № 1401-VIII. (2016) [in Ukrainian].
12. Pro sudoustriy i status suddiv. № 1402-VIII. (2016) [in Ukrainian].
13. Pro pryznachennya suddiv Verkhovnoho Sudu. № 357/2017. (2017) [in Ukrainian].
14. Pro sudoustriy i status suddiv...
15. Kalashnyk, P. (2021). *Konstytutsiynny sud vyznav nezakonnoyu likvidatsiyu Verkhovnoho sudu za reformoyu 2016 roku*. URL : <https://hromadske.ua/posts/konstitucijnij-sud-viznav-nezakonnoyu-likvidatsiyu-verhovnogo-sudu-za-reformoyu-2016-roku> [in Ukrainian].
16. Pro Vyshchu radu pravosuddya. № 5180. (2016) [in Ukrainian].
17. Pro Vyshchy antykoruptsiynny sud. № 2447-VIII. (2018) [in Ukrainian].
18. Pro utvorennya Vyshchoho sudu z pytan intelektualnoyi vlasnosti: Ukaz Prezydenta Ukrainy. № 299/2017. (2017) [in Ukrainian].

19. Pro Konstytutsiynyy Sud Ukrainy. № 2136-VIII. (2017) [in Ukrainian].
20. Pro prokuraturu. № 1697-VII. (2014) [in Ukrainian].
21. Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy (shchodo pravosuddya)...
22. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo diyalnosti Heneralnoyi prokuratury Ukrainy. № 1355-VIII. (2016) [in Ukrainian].
23. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy “Pro prokuraturu” (shchodo udoskonalennya ta osoblyvostey zastosuvannya okremykh polozhen). № 578-VIII. (2015) [in Ukrainian].
24. Pro vykonavche provadzhennya. № 1404-VIII. (2016) [in Ukrainian].
25. Pro orhany ta osib, yaki zdiysnyuyut prymusove vykonannya sudovykh rishen i rishen inshykh orhaniv. № 1403-VIII. (2016) [in Ukrainian].
26. Zvit pro vykonannya Poryadku dennoho asotsiatsiyi ta Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu ta YeS (za 2015 roku). (2021). URL : file:///C:/Users/Admin/Downloads/AA_GOEI_REPORT_Dec_2015_final_February_ukr.pdf [in Ukrainian].
27. Uhoda pro spivrobotnytstvo mizh Ukrainoyu ta Yevropeyskoyu orhanizatsiyeyu z pytan yustytseyi. (2021). URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_024-16/paran2#n2 [in Ukrainian].
28. *Vid svobody peresuvannya do zabezpechennya natsionalnoyi bezpeky.* (2021). URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2687558-ukraina-ta-es-so-novogo-u-sferi-usticii-svobodi-ta-bezpeki.html> [in Ukrainian].
29. Ibid.

Paper submitted: 12.11.2020

Paper accepted: 22.12.2020

Цитування: Пасічник В. М. Реформи у сфері юстиції, судочинства та правосуддя як чинник формування політичної асоціації між Україною та ЄС // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228512>).

Citation: Pasichnyk, V. M. (2020). Reformy u sferi yustytseyi, sudochynstva ta pravosuddia yak chynnyk formuvannia politychnoi asotsiatsii mizh Ukrainoiu ta YeS. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228512>).