

*Видається з 1998 р. (до 2016 р. як "Вісник АПСВ ПФУ")*

***Вісник***  
*Академії праці, соціальних відносин  
і туризму*

***Bulletin***  
*of Academy of Labour,  
Social Relations and  
Tourism*

***Вестник***  
*Академии труда,  
социальных отношений и  
туризма*

***№ 3-4 2016***

**Фахове видання з економічних наук (затверджено наказом МОН України №1222 від 07.10.2016 р.)**  
**Фахове видання з юридичних наук (затверджено наказом МОН України №1604 від 22.12.2016 р.)**

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 21787-1168ПР від 21.12.2015 р.

*Друкується за рішенням Вченої ради Академії праці, соціальних відносин і туризму  
(протокол № 5 від 27.12.2016 р.)*

*Науковий збірник зареєстровано в базі даних РИИЦ (ліцензійний договір № 206-04/2013 р.)*

**РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:**

1. **Буяшенко Вікторія Васи́лівна** – ректор АПСВТ, доктор філософських наук, професор – голова редколегії
2. **Семигіна Тетяна Валері́ївна** – професор АПСВТ, доктор політичних наук, доцент – головний редактор
3. **Алієв Амір Ідріс-огли** – декан факультету Бакінського державного університету; доктор юридичних наук, професор (Азербайджан)
4. **Бакієвіч Марцін** – професор Варшавського педагогічного університету ім. Януша Корчака, PhD з економіки (Польща)
5. **Барматова Світлана Петрівна** – керівник Аналітичного центру вивчення суспільства, доктор соціологічних наук, професор
6. **Безпалько Ольга Володимирівна** – директор інституту Київського університету ім. Бориса Грінченка, доктор педагогічних наук, професор
7. **Буряк Руслан Іванович** – професор Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор економічних наук, доцент
8. **Васильченко Зоя Миколаївна** – професор Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, доктор економічних наук, професор
9. **Гвоздецький Віктор Демидович** – професор АПСВТ; доктор юридичних наук, професор
10. **Глушков Валерій Олександрович** – професор АПСВТ; доктор юридичних наук, професор
11. **Гревінський Мірослав** – віце-ректор Варшавського педагогічного університету ім. Януша Корчака, доктор з політології, професор (Польща)
12. **Долгий Олександр Андрійович** – професор Університету державної фіскальної служби України, доктор наук з державного управління, професор
13. **Дурасевіч Аркадіуш** – декан Варшавського педагогічного університету ім. Януша Корчака, PhD з економіки (Польща)
14. **Завіршек Дар'я** – професор Університету Любляни, PhD з соціальної роботи (Словенія)
15. **Карагодіна Олена Геннадіївна** – зав. кафедри АПСВТ, доктор медичних наук, професор
16. **Корчинська Олена Антонівна** – зав. кафедри АПСВТ, доктор економічних наук, доцент
17. **Кущенко Віра Іванівна** – професор Університету менеджменту освіти НАПНУ, доктор економічних наук, професор
18. **Майданник Олена Олексіївна** – професор АПСВТ, доктор юридичних наук, професор
19. **Мотлях Олександр Іванович** – зав. кафедри Київського національного університету Культури і мистецтв, доктор юридичних наук, професор
20. **Олуйко Віталій Миколайович** – професор АПСВТ, доктор наук з державного управління, професор
21. **Онщик Юрій Віталійович** – професор АПСВТ, доктор юридичних наук, доцент
22. **Остапенко Олексій Іванович** – заст. директора інституту Національного університету «Львівська політехніка», доктор юридичних наук, професор
23. **Петков Сергій Валерійович** – заступник директора департаменту Міністерства юстиції України; доктор юридичних наук, професор
24. **Радиш Ярослав Федорович** – професор Національної академії державного управління; доктор наук з державного управління, професор
25. **Романова Лідія Васи́лівна** – зав. кафедри Міжрегіональної академії управління персоналом, доктор економічних наук, професор
26. **Рустамзаде Айхан Ханкиши-огли** – професор Академії юстиції Республіки Азербайджан, доктор юридичних наук, професор (Азербайджан)
27. **Світланний Олександр Петрович** – зав. кафедри Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор юридичних наук, професор
28. **Соболь Євген Юрійович** – зав. кафедри Кіровоградського державного педагогічного університету ім. Володимира Винниченка, доктор юридичних наук, доцент
29. **Співак Віктор Миколайович** – зав. кафедри АПСВТ, доктор політичних наук, професор
30. **Тимцуник Василь Іванович** – професор АПСВТ, доктор наук з державного управління, професор
31. **Чорнодід Ігор Степанович** – професор АПСВТ, доктор економічних наук, доцент
32. **Якуба Катерина Іллівна** – професор АПСВТ, доктор економічних наук, професор

**Видавник:** Академія праці, соціальних відносин і туризму м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187

©Редакційна колегія, 2016

© Автори статей, 2016

© Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2016

# Зміст

## СЛОВО ВІД РЕДАКЦІЇ

<b>Семигіна Т. В.</b> Концепція «трьох П» (праця, право, політика) .....	6
--	---

## ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАНЬ ГІДНОЇ ПРАЦІ

<b>Дмитрук Н. А., Буяшенко В. В.</b> Гідна праця: роль профспілок у протидії гендерній дискримінації .....	9
<b>Співак В. М.</b> Соціальний діалог в умовах глобалізації: тенденції трансформаційних змін .....	16

## ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

<b>Онїщик Ю. В.</b> Правова конструкція «митні платежі»: проблеми сучасної інтерпретації .....	23
<b>Кравченко О. М.</b> Взаємодія правоохоронних органів із підприємствами, установами та організаціями в охороні комерційної таємниці .....	29
<b>Коломійчук В. О.</b> Реалізація принципу адвокатської таємниці при здійсненні адвокатом консультативної діяльності .....	35

## ДОСЛІДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

<b>Семигіна Т. В.</b> Охорона здоров'я в Україні: виклики політико-інституційної реструктуризації .....	41
---	----

## ІСТОРИКО-ПРАВОВІ РОЗВІДКИ

<b>Настюк А. А.</b> Фінанси Київської Русі до прийняття християнства .....	49
--	----

## КРУГЛИЙ СТИЛ «МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ЇХ ВІДОБРАЖЕННЯ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ»

<b>Інформація про науковий захід</b> .....	55
--	----

### Тези доповідей на круглому столі

<b>Кравченко В. В.</b> Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування .....	56
<b>Батанов О. В.</b> Сучасні міжнародні стандарти у галузі місцевого самоврядування та права людини .....	60
<b>Пухтинський М. О.</b> Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії .....	63
<b>Майданник О. О.</b> Місцеве самоврядування: концептуальні основи, конституційно-правове регулювання в Україні .....	68
<b>Калиновський Б. В.</b> Реформування системи територіальної організації влади в Україні відповідно до міжнародних стандартів та принципів .....	69
<b>Емельяненко К. О.</b> Державний нагляд за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України .....	73

<b>ОГОЛОШЕННЯ ПРО НАБІР СТАТЕЙ</b> .....	76
--	----

# Содержание

## СЛОВО ОТ РЕДАКЦИИ

<b>Семыгина Т. В.</b> Концепция «З П» (труд, право, политика) .....	6
---	---

## ИССЛЕДОВАНИЕ ВОПРОСОВ ДОСТОЙНОГО ТРУДА

<b>Дмитрук Н. А., Буяшенко В. В.</b> Достойный труд: роль профсоюзов в продвижении гендерного равенства на рынке труда .....	9
--	---

<b>Спивак В. М.</b> Социальный диалог в условиях глобализации: тенденции трансформационных изменений .....	16
--	----

## ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

<b>Онищук Ю. В.</b> Правовая конструкция «таможенные платежи»: проблемы современной интерпретации .....	23
---	----

<b>Кравченко А. Н.</b> Взаимодействие правоохранительных органов с предприятиями, учреждениями и организациями в области охраны коммерческой тайны .....	29
--	----

<b>Коломийчук В. О.</b> Реализация принципа адвокатской тайны при осуществлении адвокатом консультативной деятельности .....	35
--	----

## ИССЛЕДОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

<b>Семыгина Т. В.</b> Здравоохранение в Украине: вызовы политико-институциональной реструктуризации .....	41
---	----

## ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

<b>Настюк А. А.</b> Финансы Киевской Руси до принятия христианства .....	49
--	----

## КРУГЛЫЙ СТОЛ «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ИХ ОТРАЖЕНИЕ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ»

<b>О научном мероприятии</b> .....	55
------------------------------------	----

### Тезисы докладов на круглом столе

<b>Кравченко В. В.</b> Принципы Европейской хартии местного самоуправления и их имплементация в законодательстве Украины в контексте реформы местного самоуправления .....	56
--	----

<b>Батанов А. В.</b> Современные международные стандарты в области местного самоуправления и права человека .....	60
---	----

<b>Пухтинский Н. А.</b> Трансформация системы местного самоуправления в контексте реализации международно-правовых стандартов местной демократии .....	63
--	----

<b>Майданник Е. А.</b> Местное самоуправление: концептуальные основы, конституционно-правовое регулирование в Украине .....	68
---	----

<b>Калиновский Б. В.</b> Реформирование системы территориальной организации власти в Украине в соответствии с международными стандартами и принципами .....	69
---	----

<b>Емельяненко К. А.</b> Государственный надзор за соответствием решений органов местного самоуправления Конституции и законам Украины .....	73
--	----

<b>ОБЪЯВЛЕНИЕ О НАБОРЕ СТАТЕЙ</b> .....	76
---	----

# Contents

## **EDITORIAL**

<b>Semigina T. V.</b> A concept of «3 Ps» (labor, law, politics) .....	6
--	---

## **DECENT WORK STUDIES**

<b>Dmitruk N. A., Buyashenko V. V.</b> Decent work: the role of trade unions in ensuring of gender equality on the labour market .....	9
<b>Spivak V. M.</b> Social dialogue in the context of globalization: transformational trends .....	16

## **RESEARCH OF LEGAL RELATIONS**

<b>Onischyk Y. V.</b> Legal construction «customs payments»: problems of modern interpretation .....	23
<b>Kravchenko O. M.</b> Cooperation of law enforcement agencies with enterprises, institutions and organizations in protection of trade secrets .....	29
<b>Kolomiichuk V. O.</b> Implementation of the lawyer-client privilege in exercising consultancy by the lawyer .....	35

## **SOCIAL POLICY STUDIES**

<b>Semigina T. V.</b> Healthcare in Ukraine: challenges of political and institutional restructuring .....	41
--	----

## **HISTORICAL LEGAL STUDIES**

<b>Nastyuk A. A.</b> Finance of Kievan Rus' before the adoption of Christianity .....	49
---	----

## **ROUND TABLE «LOCAL SELF-GOVERNMENT: INTERNATIONAL STANDARDS AND THEIR REFLECTION IN THE NATIONAL LEGISLATION»**

<b>Information about the academic event</b> .....	55
---	----

### **Abstracts of the round table discussions**

<b>Kravchenko V.V.</b> Principles of the European Charter of Local Self-Government and their implementation in the legislation of Ukraine in the context of local government reform .....	56
<b>Batanov O. V.</b> Modern international standards in the field of local self-government and human rights .....	60
<b>Pukhtynsky M. O.</b> Transformation of the local self-government system in the context of international legal standards of local democracy .....	63
<b>Maidannyk O.O.</b> Local self-government: conceptual framework, constitutional and legal regulation in Ukraine .....	68
<b>Kalinovskiy B. V.</b> Reform of the territorial organization of power in Ukraine in accordance with international standards and principles .....	69
<b>Emelianenko K. O.</b> State control of compliance between decisions of local self-government bodies to the Constitution and laws of Ukraine .....	73

CALL FOR PAPERS .....	76
-----------------------	----

# Слово від редакції

## КОНЦЕПЦІЯ « 3 П» (ПРАЦЯ, ПРАВО, ПОЛІТИКА)

**Семигіна Т. В.**

Головний редактор журналу «Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму»

У маркетингологів популярною є концепція «4 Р», або мікс-маркетингу. Вона походить від англійських слів – Product (продукт), Price (ціна), Place (місце) та Promotion (комунікація). Нею її автор Дж. Маккарті намагався привернути увагу до того, що варто зосереджуватися на ключових аспектах діяльності і вміти узгоджувати їх між собою.

Цей випуск наукового видання «Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму» цілком вписується в концепцію «3 П» – Праця, Право і Політика. Як і в ідеї мікс-маркетингу, всі частини тематичної концепції нашого журналу пов'язані між собою. Ці сфери науки і суспільної практики мали б бути узгоджені одна з одною. Але насправді такими не є і це формує простір для наукових рефлексій щодо політико-правового урегулювання різних сфер суспільного життя.

У випуску – дві частини. Перша – наукові статті політико-правового характеру, зосереджені на різноплановій тематиці – від питань гідної праці, фінансового права до історичних розвідок. Друга – тези доповідей учасників круглого столу «Місцеве самоврядування: міжнародні стандарти та їх відображення в національному законодавстві».

**Випуск відкриває стаття Н. Дмитрук та В. Буяшенко** «Гідна праця: роль профспілок у протидії гендерній дискримінації», яка є другим аналітичним матеріалом за результатами дослідження «Посилення внеску профспілок у забезпечення гідної праці в Україні». Якщо в першому матеріалі [1], опублікованому у попередньому випуску, аналізувалась ситуація на ринку праці України в цілому, то друга стаття розкриває становище жінок на ринку праці, демонструє так званий гендерний розрив. Дослідниці висувають низку практичних рекомендацій вітчизняним профспілкам,

як з огляду на міжнародні конвенції, так і сучасні уявлення про те, що слід вважати гідною працею, рівністю на ринку праці, соціальним захистом та якістю роботи [2].

Стаття **В. Співака** продовжує тематику гідної праці та її забезпечення шляхом збереження політичної практики соціального діалогу. Автор аналізує суперечливі тенденції глобалізації та їх вплив на соціальний діалог, який набуває нових інституціональних форм, зберігаючи при цьому первісне значення захисту працівників та регулятора ринку праці. Тематика, обрана автором, дискусійна і потребує подальшого обговорення вітчизняними науковцями, адже в Україні набувають поширення нестандартні форми зайнятості, довкола яких уже тривалий час активно дискутують вчені, правники та політики в інших країнах [3; 4].

Обґрунтовану наукову розвідку щодо інтерпретації поняття «митні платежі» пропонує **Ю. Оніщук**. Наведені автором міркування свідчать, що такі платежі – в силу свого характеру – відмінні від поняття податків, хоча українським законодавством вони тлумачаться саме так і саме на податковій основі формуються правові відносини, пов'язані зі сплатою митних платежів. Сподіваємось, що висловлена автором думка може послугувати основою для подальших наукових дискусій на цю тему в українському фаховому середовищі. Особливо актуальним це видається з огляду на різнопланові міжнародні норми та практики, а також зобов'язання України перед глобальними і регіональними торговельними утвореннями.

Дві статті представляють результати вивчення правових аспектів збереження інформації. **О. Кравченко** обговорює охорону комерційної таємниці, яка стала відомою правоохоронним органам під час взаємодії з підприємствами, уста-

новами та організаціями. Автор визначає низку неузгодженостей та лакун у правовому регулюванні цього питання, насамперед недостатній рівень урегулювання відповідальності правоохоронних органів за розголошення отриманої комерційної таємниці. На його думку, доцільно повернутися до ідеї ухвалення спеціального закону стосовно комерційної таємниці (такий законопроект було внесено ще 2008 року, але він так і не був підтриманий). У статті **В. Коломійчука** дискутуються питання збереження професійної таємниці адвокатом, який консулює клієнтів. Автор розглядає різні підходи до забезпечення такої таємниці, зокрема, у міжнародній практиці. З позицій абсолютності адвокатської таємниці він пропонує: 1) доповнити чинне українське законодавство положеннями про допит помічників адвоката, його стажистів та інших осіб, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом; 2) узгодити норми законодавства про адвокатську діяльність із законодавством стосовно відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом.

Актуальні питання децентралізації в сфері охорони здоров'я дискутуються у статті **Т. Семігіної**. Запропонований допис є продовженням попередніх робіт щодо ролі місцевої влади та територіальних громад в охороні здоров'я [5]. У цій статті йдеться про амбівалентні процеси деволуції повноважень і визначення відповідальності за державні гарантії права на здоров'я, унормування фінансових стосунків у цій сфері, проблеми синхронізації регіональної політики та політики охорони здоров'я.

Стаття **А. Настюка** пропонує історичний екскурс у дохристиянські часи Київської Русі. На основі літописів автор реконструює методи поповнення княжої скарбниці і демонструє, що всі ці методи були пов'язані з військовою справою, мали унормований характер.

Матеріали круглого столу **«Місьцеве самоврядування: міжнародні стандарти та їх ві-**

### **дображення в національному законодавстві»**

привертають увагу до функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. На нинішньому етапі питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, регулюються близько 700 законами та понад трьома тисячами нормативно-правових актів, частина з них містить норми, що породжують колізії як у самих цих правових актах, так і між актами [6]. Конституційна модернізація правових основ з урахуванням принципів класичного муніципалізму та міжнародної практики децентралізації [7] може посилити правові колізії та організаційні конфлікти. У своїх тезах науковці висувують численні пропозиції, спрямовані на запобігання викликам імплементації міжнародних норм у вітчизняне законодавство в ході децентралізації, обговорюють актуальні питання забезпечення спроможності територіальних громад, становлення інститутів місцевої демократії.

Отже, матеріали цього випуску, хоча й видаються різнопланованими, але вони обговорюють взаємопов'язані питання, які належать до правовідносин в економічній та соціальній сферах, формування та впровадження політики в різних галузях. Єднає дві частини випуску усвідомлення інституціональності та синергетичного взаємовпливу політико-правових та політико-управлінських взаємодій на всіх рівнях – від глобального до локального та в усі часи – від дохристиянської доби до нинішнього глобалізовано-комунікативного суспільства. Думається, такий політико-правовий мікс був цілком виправданим.

Ми сподіваємось, що у 2017 році у «Віснику Академії праці, соціальних відносин та туризму» буде продовжено наукові дискусії з актуальних питань права, політики, економіки, соціальної роботи, історії тощо.

## **Перелік літератури та джерел інформації**

1. Буяшенко В. В. Гідна праця: політика зайнятості та оплати праці (Аналітичний матеріал за результатами дослідження «Посилення внеску профспілок у забезпечення гідної праці в Україні») / Буяшенко В. В., Кобзиста О. О., Ткаченко Я. С. // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. – 2016. – № 1-2. – С. 9-24.
2. Deranty J.-P. The ILO's Decent Work Initiative: Suggestions for an Extension of the Notion of "Decent Work" / Deranty J.-P., MacMillan C. // Journal of Social Philosophy. – 2012. – Vol. 43(4). – P. 386-405.
3. Goos M. Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain / Goos M., Mannin, A. // The review of economics and statistics. – 2007. – Vol. 89(1). – P. 118-133.

4. Kalleberg A. Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States / Kalleberg A., Reskin B., Hudson K. // *American Sociological Review*. – 2000. – Vol. 65(2). – P. 256-278.
5. Семигіна Т. В. Охорона здоров'я у суперечливих умовах глобалізації – локалізації / Семигіна Т. // *Наукові записки НАУКМА: Політичні науки*. – 2011. – Т. 121. – С. 121-125.
6. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. // *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. – 2015. – № 2. – Режим доступу: <http://bit.ly/2hhfUaQ>.
7. Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів / Ю. Шемшученко // *Віче*. – 2015 – № 12. – С. 3-6.



# Дослідження питань гідної праці

УДК 331.2.(477)

## ГІДНА ПРАЦЯ: РОЛЬ ПРОФСПІЛОК У ПРОСУВАННІ ҐЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ НА РИНКУ ПРАЦІ

ДОСТОЙНЫЙ ТРУД: РОЛЬ ПРОФСОЮЗОВ В ПРОДВИЖЕНИИ ҐЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА НА РЫНКЕ ТРУДА

DECENT WORK: THE ROLE OF TRADE UNIONS IN ENSURING OF GENDER EQUALITY ON THE LABOUR MARKET

### **Дмитрук Н. А.**

Ст. викладач Академії праці, соціальних відносин і туризму

### **Дмитрук Н. А.**

Ст. преподаватель Академии труда, социальных отношений и туризма

### **Dmitruk N. A.**

Senior Lecturer, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

### **Буяшенко В. В.**

Докт. філос. наук, професор, ректор Академії праці, соціальних відносин і туризму

### **Буяшенко В. В.**

Докт. филос. наук, профессор, ректор Академии труда, социальных отношений и туризма

### **Buyashenko V. V.**

Dr. in Philosophy, Professor, Rector, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

### **Анотація**

*На основі опитування профспілкових активістів та вивчення статистичних даних визначено основні виміри та чинники ґендерних відмінностей у сфері зайнятості в Україні. Виявлено, що лише незначна частина профспілкових організацій докладає реальних зусиль задля забезпечення рівних можливостей у сфері зайнятості і протидії дискримінації. Окреслено перспективні ініціативи включення вітчизняних профспілок у забезпечення ґендерної рівності в контексті концепції та програми гідної праці в Україні.*

**Ключові слова:** гідна праця, ґендерна рівність, ґендерний розрив в оплаті праці, професійна сегрегація за ознакою статі, профспілки.

### **Аннотация**

*На основе опроса профсоюзных активистов и изучения статистических данных определены основные измерения и факторы гендерных различий в сфере занятости в Украине. Выявлено, что лишь незначительная часть профсоюзных организаций прилагает реальные усилия для обеспечения равных возможностей в области занятости и противодействия дискриминации. Определены перспективные инициативы включения отечественных профсоюзов в деятельность по обеспечению гендерного равенства в контексте концепции и программы достойного труда в Украине.*

**Ключевые слова:** достойный труд, гендерное равенство, гендерный разрыв в оплате труда, профессиональная сегрегация по признаку пола, профсоюзы.

### **Abstract**

Based on the survey of trade union activists and statistic data review the basic measurements and factors of gender differences in employment in Ukraine are defined. Results of the study prove that only a small share of the trade unions is making the real efforts to ensure equal opportunities in employment and combating discrimination. The paper outlines prospective initiatives to be undertaken by the Ukrainian trade unions to ensure gender equality in the context of the decent work concept in Ukraine.

**Key words:** decent work, gender equality, the gender pay gap, occupational segregation by gender, trade unions.

**Постановка проблеми.** Конвенція Міжнародної організації праці (далі в тексті – МОП) про дискримінацію в галузі праці та занять від 25.06.1958 р. № 111 ідентифікує дискримінацію як будь-яку відмінність, недопущення або перевагу, що здійснюється за ознакою раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних переконань, іноземного або соціального походження, що може призводити до знищення або порушення рівних можливостей у сфері праці [1]. Сьогодні у більшості країн світу дискримінація за ознакою статі законодавчо заборонена, однак на практиці жінки у своєму трудовому житті стикаються з тією або іншою формами прямої та непрямой дискримінації.

Програма Гідної праці МОП для України на 2016-2019 роки наголошує на необхідності додаткових зусиль належного забезпечення гендерної рівності на практиці, покращення обізнаності щодо проявів дискримінації та існуючих шляхів її подолання, підсилення національного законодавства та інститутів ринку праці у контексті гендерної рівності [2]. Зокрема, у 2016-2019 роках увага МОП в Україні зосереджуватиметься на питаннях справедливості в оплаті праці, зокрема, на зменшення гендерного розриву в оплаті праці через ефективне виконання Конвенції про рівне винагородження чоловіків і жінок за рівноцінну працю. Планується, що 2017 року буде розроблено і введено в дію політику щодо заробітної плати та доходів з наголосом на рівні можливості.

Просування гендерної рівності вітчизняними профспілками як компоненти концепції гідної праці повинно ґрунтовно здійснюватися у нішах, визначених МОП, а саме: при аналізі розподілу праці між чоловіками та жінками, при підтримці різних потреб чоловіків та жінок, при вивченні наявного та реконструкції належного доступу та контролю над ресурсами та вигодами для обох статей, при нівелюванні обмежень в їхніх соціально-

економічних умовах, при сприянні можливостям сторонніх партнерів та інших організацій з просування рівності між чоловіками і жінками у сфері зайнятості.

**Аналіз останніх публікацій.** Протягом останніх десятиліть гендерні дослідження аспектів різних сфер життєдіяльності та ринку праці привертають значну увагу як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Зокрема, гендерну проблематику в українському суспільстві висвітлено у працях Е. Лібанової, Ю. Саєнка, О. Балакіревої та ін. Останніми роками побачили світ міждисциплінарні дослідження вітчизняних аналітичних центрів та міжнародних організацій [3] щодо гендерних диспропорцій на вітчизняному ринку праці, спрямовані на необхідність застосування комплексного гендерного підходу на рівні політик, програм та проектів, включно із нівелюванням чинників, що обумовлюють гендерний розподіл праці та забезпечують рівний доступ до зайнятості й розширення можливостей працевлаштування незалежно від статі.

**Мета й методологія дослідження.** Моніторингове дослідження «Виявлення ролі профспілок у забезпеченні гідної праці в Україні на сучасному етапі» було спрямовано на здійснення аналізу реалізації основних складових Концепції гідної праці МОП у сучасному українському суспільстві на рівні державної політики та в діяльності найбільшого представницького об'єднання профспілок на національному рівні – Федерації професійних спілок України, а також на підготовку рекомендацій щодо посилення внеску профспілок у забезпечення гідної праці в Україні відповідно до завдань, визначених угодою про співпрацю між Об'єднаною федерацією робітників Данії ЗФ та ФПУ. Дослідження мало завдання з'ясувати, зокрема, ступінь готовності профспілкових організацій та профспілкових

активістів на місцях до просування гендерної рівності на ринку праці.

Емпіричну базу дослідження становили результати цільового соціологічного опитування профспілкових активістів (методом стандартизованого інтерв'ю); під час першої хвилі моніторингу опитано 88 профспілкових активістів (учасників проекту Федерації профспілок України та Об'єднаної федерації робітників Данії – ЗФ, Київської обласної організації профспілки працівників освіти, Профспілки «Машметал», Профспілки працівників оборонної промисловості України, Профспілки працівників Міністерства внутрішніх справ) щодо оцінки реального та можливого потенціалу вітчизняних профспілок та профспілкових комітетів на рівні підприємств у контексті гідної праці в Україні. Першу хвилю моніторингу було проведено в січні – лютому 2016 р. Інструментарій моніторингового дослідження вмщував вісім тематичних блоків: 1) Зайнятість, гарантії зайнятості та сприяння повній зайнятості працівників за сучасних умов; 2) Норми трудових відносин; 3) Матеріальний добробут працівників; 4) Соціальний захист працівників та їхніх сімей; 5) Політика рівних можливостей; 6) Ризики формалізації неформальної економіки на підприємстві; 7) Політика професійної підготовки працівників; 8) Дотримання вимог про мінімальний вік щодо прийому на роботу.

**Виклад основних результатів.** За результатами моніторингового опитування, лише чверть опитаних профспілкових активістів вважають, що в нашій країні реалізується політика, спрямована на сприяння рівним можливостям у сфері зайнятості з метою ліквідації будь-якої дискримінації, за ознаками статі, віку, релігії, політичних переконань, національного або соціального походження. Більше третини опитаних профспілкових активістів (37,5 %) відповіли ствердно на запитання «Чи вважаєте Ви, що в нашій країні роботодавці дотримуються політики рівних можливостей працівників при їх наборі, прийнятті на роботу, проведенні професійної підготовки та просуванні по службі на посади всіх рівнів, урахувавши ступінь їхньої кваліфікації, професійної майстерності та досвіду?».

За даними щорічного глобального дослідження The Global Gender Gap Index 2015, ініційованого Світовим економічним форумом, Україна за рівнем гендерної рівності посіла 67 місце між Гайаною (66 місце) та Малаві (68 місце),

і – порівняно з попереднім Індексом гендерного розриву – погіршила свої позиції на 11 пунктів [4]. Зважаючи на це, активність профспілок, відповідно до їхніх сталих національних традицій і практик, видається вельми актуальною. Нині профспілки повинні вживати максимально можливих заходів заради розвитку соціального діалогу на ринку праці з метою створення рівних можливостей та рівного ставлення у сфері зайнятості, включаючи можливі механізми контролю на робочому місці, колективні угоди, кодекси поведінки, проблемні дослідження, обмін досвідом та позитивними прикладами [5].

У доповіді «Жінки у сфері праці. Тенденції 2016» [6], підготовленій Міжнародною організацією праці в рамках Ініціативи на ознаменування сторіччя МОП, йдеться про збереження нерівності можливостей та результатів на глобальних ринках праці між жінками та чоловіками. У період з 1995 по 2015 рік рівень участі жінок у складі робочої сили в світі знизився з 52,4 % до 49,6 % (з 79,9 % до 76,1 % серед чоловіків), таким чином, шанси жінок стати учасниками ринку праці залишаються майже на 27 пунктів нижчими порівняно з чоловіками, що відповідно негативно позначається на їхній здатності забезпечувати для себе економічну стабільність. Зокрема, в Україні, за даними Державної служби статистики з 2014 рік, рівень зайнятості населення у віці від 15 до 64 років для жінок становив 55,2 %, для чоловіків – 64,4 % [7]. Крім того, молоді жінки мали високий рівень загрози максимального ризику безробіття: станом на 2014 рік кількість зареєстрованих безробітних жінок переважала у двох вікових групах - від 25 до 29 років (16,2 %) та від 30 до 39 років (15,6) [7].

Дослідники Глобального інституту консалтингової компанії McKinsey довели пряму залежність зростання економіки від гендерної рівноправності - якщо б жінки досягли повної рівноправності на ринку праці, світовий ВВП зріс би на 26 % порівняно з теперішнім [8]. Тому вельми актуальною є активність українських профспілок відносно формування політик, що сприяють рівному доступу у контексті професійного розвитку, зусиль, спрямованих на подолання галузевої та професійної сегрегації, подолання гендерних стереотипів та суспільні очікування щодо відповідальності жінок за забезпечення ними сімейного догляду та обов'язків, закріплення у законодавстві принципу рівності можливостей між жінками та чоловіками.

На наявні гендерні відмінності в кількості та якості робочих місць у світі та в Україні істотно впливає галузева та професійна сегрегація; жінки, які працюють, непропорційно представлені у вузькому колі секторів та професійної зайнятості. У світовому вимірі у країнах з рівнем доходу вище середнього більше третини жінок зайняті в гуртовій та роздрібній торгівлі, обробній промисловості, в країнах з високим рівнем доходу основним наймачем жінок є сектор охорони здоров'я та освіти, в якому працює майже третина всіх найманих жінок, а в країнах з низьким рівнем доходу та доходом нижче середнього найважливішим джерелом зайнятості жінок залишається сільське господарство [6]. Окрім того, в Україні наявна вертикальна сегрегація ринку праці (чоловіки обіймають вищі за ієрархією посади). За результатами опитування порталу [rabota.ua](http://rabota.ua), що його було проведено 2015 року, різниця у заробітній платі на різних посадах в Україні становить у середньому від 25 до 40 % на користь чоловіків, а рівень заробітних плат жінок топ-менеджерів поступається заробітним платам чоловіків-керівників і становить майже 60 % від їх фінансових запитів [9].

У всьому світі гендерний розрив у оплаті праці оцінюється у 23 % – жінки заробляють 77 % від того, що заробляють чоловіки. Цей розрив можна пояснити освітніми або віковими відмінностями, також він зумовлений недооцінкою тієї роботи, за яку беруться жінки, професійними навичками, які потрібні в секторах або заняттях, де переважають жінки, наявними дискримінаційними практиками та необхідністю перерв у трудовій діяльності жінок, котрими вони користуються, щоб упоратися з додатковими обов'язками по догляду за сім'єю, наприклад, після народження дитини [6].

В Україні, за даними Державної служби статистики, у 2015 році різниця між зарплатнею чоловіків і жінок зросла до 33,5 %, що є максимумом з 2012 року. Зокрема, жінки в Україні за підсумками 2015 року отримували в середньому 3631 грн., у той час як зарплатня чоловіків дорівнювала 4848 грн. У цілому ж, з 2012 по 2015 рр. зарплата чоловіків у нашій країні зросла на 41,4 %, у той час як зарплатня жінок – лише на 36,5 %. Найбільша різниця в окладах чоловіків та жінок спостерігається у галузі мистецтва, спорту й розваг (чоловіки у цій галузі отримують зарплатню в 2,1 раза більшу за жінок). На другому місці – пошта й кур'єрська діяльність (різниця становить 54,8 %), на третьому – фінансова та стра-

хова діяльність (різниця на користь сильної статі у 50,5 %). Зарплатня жінок перевищує чоловічу тільки у двох сферах – в адміністративному та допоміжному обслуговуванні (на 1,1 %), а також у бібліотечній справі, музейній та архівній діяльності (на 7,4 %). За останні роки розрив між «чоловічою» та «жіночою» заробітною платнею збільшився; зокрема, у сфері мистецтва, спорту, розваг та відпочинку за підсумками 2013 року різниця зросла з 60,7 % на користь чоловіків до 111,6 %, а за підсумками 2015 року – більше ніж на 50 %. У галузі інформації та телекомунікації – на 10,16 % (з 13,9 % до 24 %), у сільському господарстві – на 7,5 % (з 13,8 % до 21,3 %). За останні роки найбільше, в цілому на 13,8 % [10], скоротився гендерний розрив у зарплатах працівників, які належать до категорії «інші види послуг», куди входить діяльність громадських організацій, ремонт комп'ютерів та побутових приладів, речей особистого користування та інших послуг.

За результатами опитування профспілкових активістів, при прийомі на роботу на їхньому підприємстві у більшості випадків надається перевага чоловікам (62,5 %), а не жінкам (12,5 %). Тільки 37,5 % опитаних вважають, що на їхньому підприємстві відсутні проблеми дотримання рівних можливостей працівників при їх наборі, прийнятті на роботу, проведенні професійної підготовки та просуванні по службі на посади всіх рівнів, враховуючи ступінь їх кваліфікації, професійної майстерності та досвіду. Однак лише 12,5 % опитаних профспілкових активістів вважають, що питання гендерної рівності є актуальними для їхньої профспілкової організації, а 75 % опитаних дотримуються думки, що їх профспілковий комітет/профспілкова організація не може належним чином впливати на рівне ставлення до жінок та чоловіків у трудовому колективі.

Гендерний розрив у оплаті праці може бути скорочено за допомогою заходів політики, спрямованої безпосередньо на запровадження гнучкого робочого часу, що дозволить батькам балансувати зайнятість з виконанням сімейних обов'язків, надаватиме матерям можливість продовжувати кар'єру без перерв у зайнятості, отримувати більший робочий досвід і будувати кар'єру. Водночас розрив у заробітній платні не можна ліквідувати за наявності гендерної дискримінації в оплаті праці, що виникає внаслідок стереотипів та упередженого ставлення до жіночої зайнятості, застосування традиційних методів оцінки праці, розроблених з огляду на вимоги робочих місць,

у яких домінують чоловіки, наявності слабкого потенціалу колективних переговорів у випадку працівників жіночої статі, які меншою мірою об'єднані у професійні спілки й посідають непропорційну частку зайнятих на випадкових роботах [11]. Таким чином, нині профспілки повинні взяти до уваги, що «скорочення гендерного розриву в оплаті праці в основному визначається адресними діями у сфері політики, спрямованими на усунення гендерних диспропорцій на ринку праці, а не загальними заходами, спрямованими на підвищення рівня життя працівників» [6].

Наявні гендерні відмінності у розподілі неоплачуваної домашньої праці та догляду, означають, що жінки більше працюють за меншу платню. Жінки є зайнятими меншу кількість часу на оплачуваній роботі і при цьому вони більш обтяжені неоплачуваними роботами по догляду за сім'єю, тобто вони присвячували більше годин оплачуваній та неоплачуваній роботам, ніж чоловіки [6].

На підставі матеріалів вибіркового обстеження вітчизняних домогосподарств серед економічно активного населення на ринку праці України 2011 року, встановлено, що середня тривалість фактично відпрацьованого тижневого робочого часу зайнятими жінками становила 39 годин на тиждень, а для чоловіків – 41 годину. Середня тижнева кількість годин, коли жінки віком від 20 до 49 років, які перебували в офіційному шлюбі й мали дітей, були зайняті на своїй основній оплачуваній роботі (з урахуванням понаднормового часу) досягала 41,7 години. Різниця між середньою кількістю годин, зайнятих оплачуваною роботою чоловіків і жінок, становила 4,2 години, тобто була більш ніж вдвічі меншою за розбіжність витрат часу на домашню роботу [12]. Таким чином, поряд із незначними розбіжностями часових витрат на професійну діяльність у чоловіків та жінок в Україні має місце значна гендерна диференціація витрат часу на домашню роботу. Вступ у шлюб підвищує завантаженість жінок домашньою роботою, тоді як для чоловіків, навпаки, сприяє зменшенню часу, який вони витрачають на хатні справи; окрім цього, наявність дітей у сім'ї помітно збільшує витрати часу на виконання домашньої роботи, навіть за умови, що витрати часу не включають догляд за дітьми, та істотно посилює гендерні відмінності. В Україні завантаженість домашньою роботою жінок у віці 20–49 років, які перебували в офіційному шлюбі, мали дітей і були зайняті оплачуваною роботою,

досягала 24,6 години і була найвищою серед європейських країн (у країнах Північної Європи жінки витрачають на домашню роботу майже вдвічі менше часу) [12].

Крім вирішення пріоритетних гендерних проблем у забезпеченні зайнятості та доходів, профспілки повинні приділяти увагу забезпеченню обом статям адекватного доступу до системи соціального захисту шляхом удосконалення управління системою соціального захисту та сприянню її ефективності, зважаючи на те, що «гендерна нерівність у сфері праці проявляється у рівні доступу до соціального захисту» [6]. Гендерні розриви у сфері зайнятості опосередковує обмежений доступ жінок до систем соціального захисту; крім того, жінки менше представлені серед працівників, що наймаються на формальних умовах, жінки присвячують роботі менше часу та мають коротший трудовий страховий стаж. Це негативно позначається на їх участі у програмах соціального забезпечення, пов'язаних з трудовою діяльністю, внаслідок чого виникає загальний гендерний розрив у сфері соціального захисту (наприклад, 2014 року в Україні середній розмір пенсії для жінок дорівнював 1325,51 грн., для чоловіків - 1881,25 грн.) [13].

Вітчизняні профспілки повинні активно працювати над подоланням наявної гендерної нерівності у сфері праці, брати максимальну участь у розробці взаємопов'язаних заходів із досягнення гендерної рівності, спираючись на міжнародні трудові норми, що дозволить Україні досягти певного прогресу. Беручи до уваги зобов'язання України із забезпечення гендерної рівності, зазначені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, наша країна повинна посилити діалог і співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних і здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації. Враховуючи це, вітчизняні профспілки можуть узяти на себе роль агентів з дотримання принципів гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків і жінок, зокрема, опікуючись питаннями впровадження Директив ЄС у сфері забезпечення недискримінації та гендерної рівності шляхом розроблення, популяризації та лобювання європейських стандартів і практик гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків і жінок у сфері праці. Профспілкам і профспілковим комітетам на місцях доцільно долучитися до процедур доведення фактів

дискримінації та відстоювання у суді прав членів своїх профспілкових організацій, а також до процедур лобіювання та вжиття спеціальних позитивних заходів задля виправлення існуючих дискримінацій (у навчанні та подальшому просуванні, наданні преференцій, підтримки квотування в політичній сфері, участі у спеціальних заходах у сферах праці та соціального забезпечення тощо), виявленні наявних недоліків у законодавчому регулюванні та у практиках його реалізації. Наприклад, для виконання Директиви 79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 року про поступову імплементацію принципу рівності чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення, профспілкам доцільно звернути увагу на практичні питання реалізації норм у випадках прямої та непрямой дискримінації; у випадку Директиви 92/85/ЄЕС від 19 жовтня 1992 року про вжиття заходів з поліпшення безпеки та охорони здоров'я на виробництві вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили або годують, – звернути увагу на механізми контролю за порушенням трудових прав жінок з боку роботодавців, а також на консультування чоловіків з окремих положень законодавства з огляду на конкретні життєві ситуації; щодо Директиви 96/34/ЄС від 3 червня 1996 року про рамкову угоду стосовно декретної відпустки – на лобіювання різних можливих моделей надання декретних відпусток працівникам; щодо Директиви 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року в частині імплементації принципу рівноправності осіб незалежно від расової або етнічної приналежності – звернути увагу на впровадження та спрямованість позитивних дій на захист представників національних та етнічних меншин у сфері зайнятості; щодо Директиви 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року про встановлення рамкових стандартів рівноправного поводження у сфері зайнятості і професійної діяльності – звернути увагу на розширення переліку дискримінаційних ознак і практик доведення непрямой дискримінації по відношенню до працівників; щодо Директиви 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 року про імплементацію принципу рівності чоловіків і жінок у доступі до товарів і послуг – на актуалізацію та впровадження механізмів забезпечення гендерної рівності й попередження сексуальних домагань у сфері доступу до товарів та послуг; щодо Директиви 2006/54/ЄС від 5 липня 2006 року про реалізацію принципу рівних можливостей і рівноправного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування й зайнятості – звернути увагу на усунення недоліків

чинного законодавства України у сфері забезпечення гендерної рівності, яке в цілому є гендерно нейтральним; щодо Директиви 2010/41/ЄС від 7 липня 2010 року про застосування принципу рівного підходу до чоловіків та жінок, які є самозайнятими особами, звернути увагу на вдосконалення та перегляд вітчизняного законодавства на предмет його відповідності Директиві, зважаючи на наявність сталої тенденції до поширення в Україні самозайнятості та інших форм правовідносин за межами трудового права, частина яких є прихованими трудовими відносинами (у 2013 р. частка самозайнятих осіб у структурі економічно активного населення у віці 15–70 років в країні становила 17,8 %) [14; 15].

Працюючи над забезпеченням рівних можливостей та рівного ставлення у сфері зайнятості, профспілки, насамперед, повинні забезпечити гендерний баланс на керівних посадах та на рівні прийняття рішень у профспілкових організаціях, впроваджувати інструменти актуалізації гендерної проблематики у межах соціального діалогу, розбудувати мережі профспілкової адвокатури проти всіх форм дискримінації (зважаючи на те, що профспілки найкраще за інших можуть інформувати працівників про їхні права й застосовувати прогресивну й новаторську політику для сприяння різноманітності робочої сили), налагодити співпрацю з жіночими організаціями, що опікуються питаннями гендерної рівності, сприяти підвищенню гендерної обізнаності серед членів профспілок, приділяти увагу розробці та впровадженню гендерно-орієнтованих програм та заходів і сприймати гендерні питання як пріоритетні для вітчизняних профспілок в цілому [16; 17].

Профспілки можуть бути рушійною силою забезпечення рівності та задоволення потреб трудящих щодо справедливих і рівних можливостей у виробничих стосунках, стати ініціаторами розбудови відповідних механізмів подолання дискримінаційних практик на робочому місці.

## Перелік літератури та джерел інформації

1. Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять від 25.06.1958 р. № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/993\\_161](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/993_161).
2. Програма Гідної праці МОП для України на 2016-2019 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms\\_470684.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_470684.pdf).
3. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.razumkov.org.ua/ukr/upload/Gender-FINAL-S.pdf>.
4. The Global Gender Gap Index 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wef.ch/gendergap15>.
5. Гінарару А. Від заборони дискримінації до сприяння рівності. Посібник для тренерів [Електронний ресурс] / Агнешка Гінарару. – Режим доступу: <http://gender.ilo.org.ua/DocLib1/Публікації/02589%20%20дискриминация-1.pdf>.
6. Women at Work: Trends 2016 International Labour Office [Електронний ресурс]. – Geneva: ILO, 2016. – Режим доступу: [http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS\\_457317/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457317/lang--en/index.htm).
7. Економічна активність населення України 2014: Статистичний збірник [Електронний ресурс]. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
8. Рівноправ'я на ринку праці може додати 26 % до світового ВВП у 2025 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rova.ua/ru/ivporvavu-na-rynku-pratsi-dodast-28-tryljoniv-dolariv-ssha-abo-zh-26-do-svitovoho-vvp-u-2025-rotsi/>.
9. Малык И. Почему женщинам платят меньше? [Электронный ресурс] / Малык И. // UBR. Блоги. – 2016. – 10 февраля. – Режим доступа: <http://ubr.ua/labor-market/ukrainian-labor-market/pochemu-jenshinam-platiat-menshe-379517>.
10. Вольвач В. В каких сферах украинские женщины зарабатывают больше мужчин [Электронный ресурс] / Вольвач В. // UBR. Блоги. – 2016. – 14 марта. – Режим доступа: <http://ubr.ua/labor-market/ukrainian-labor-market/v-kakih-sferah-ukrainskie-jenshiny-zarabatyvaut-bolshe-mujchin-386790>.
11. Аналітичне дослідження участі жінок у складі робочої сили України Фонду Організації Об'єднаних Націй в галузі Народонаселення (ЮНФПА) в рамках реалізації проекту UKR2U706 «Підвищення доступності дезагрегованих даних про народонаселення для розробки держав [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ucsr.kiev.ua/books/2013\\_ua\\_womens%20participation.pdf](http://ucsr.kiev.ua/books/2013_ua_womens%20participation.pdf).
12. Аксьонова С. Ю. Гендерні відмінності витрат часу на домашню роботу / Аксьонова С. Ю. // Демографія та соціальна економіка. – 2013. – № 2. – С. 126-136.
13. Гендерное равенство и достойный труд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/gender-equality/WCMS\\_249140/lang--ru/index.htm](http://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/gender-equality/WCMS_249140/lang--ru/index.htm).
14. Рівність за ознакою статі в економічній сфері: зобов'язання України перед ЄС (ключові Директиви ЄС щодо забезпечення гендерного балансу на ринку праці та в професійній діяльності, їх розвиток у практиці Суду Справедливості) / Упор. Уварова О.О. – Харків: НТМТ, 2015. – 150 с.
15. Новак І. М. Структурні зрушення в зайнятості населення України / Новак І. А. // Демографія та соціальна економіка. – 2015. – № 3. – С. 185-198.
16. Соціальний захист населення України. Статист. збірник [Електронний ресурс]. – К.: Державний комітет статистики, 2014. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
17. Gender Equality and Decent Work. Good Practices at the Workplace [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/398/F1448380228/Good%20practices%20at%20the%20workplace%20-%20text.pdf>.

Матеріал надійшов 07.09.2016 р.

## СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН

### СОЦИАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

#### SOCIAL DIALOGUE IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION: TRANSFORMATIONAL TRENDS

#### **Співак В. М.**

Докт.політ.наук, професор, завідувач кафедри соціології та суспільних наук Академії праці, соціальних відносин і туризму

#### **Спивак В. Н.**

Докт.полит.наук, профессор, заведующий кафедрой социологии и общественных наук Академии труда, социальных отношений и туризма

#### **Spivak V. M.**

Dr. in Political Sciences, Professor, Head of Sociology and Social Sciences Department, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

#### **Анотація**

*У статті проаналізовано сутнісні ознаки глобалізації, процеси глобальних змін, переважно суспільно-трудової сфери. Розглянуто аспекти впливу глобалізації на ринок праці, ознаки й тенденції розвитку соціального діалогу в умовах мінливого світу. Обґрунтовано роль соціального діалогу у процесі забезпечення зайнятості населення, прав та інтересів його учасників, становленні соціального миру і злагоди в суспільстві.*

**Ключові слова:** глобалізація, соціальний діалог, тенденції розвитку соціального діалогу, зайнятість населення.

#### **Аннотация**

*В статье проанализированы сущностные черты глобализации, процессы глобальных изменений, преимущественно общественно-трудовой сферы. Рассмотрены аспекты влияния глобализации на рынок труда, признаки и тенденции развития социального диалога в условиях изменчивого мира. Обоснована роль социального диалога в процессе обеспечения занятости населения, прав и интересов его участников, становлении социального мира и взаимного согласия в обществе.*

**Ключевые слова:** глобализация, социальный диалог, тенденции развития социального диалога, занятость населения.

#### **Abstract**

*This paper reviews the key features of globalization, the processes of global change, mainly in social and labour sphere. The aspects of the globalization impact on labor market characteristics and social dialogue trends in a changing world are argued. The role of social dialogue in the process of ensuring employment, defending the rights and interests, establishing social peace and harmony in society are defined.*

**Key words:** globalization, social dialogue, trends of social dialogue development, employment.



**Вступ.** У сучасному світі, який часто називають глобальним, відбуваються радикальні політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші зміни, які досить часто пояснюють широкозмістовним словом «глобалізація». Як центральне поняття у площині розгляду соціальних змін, глобалізація характеризується надзвичайно широкою амплітудою оцінок – від амбіційної апологетики до категоричного несприйняття. Поряд з такими поняттями як «глобалізм», «вестернізація», «справедлива глобалізація», «американізація», «золотий мільярд» у сучасних наукових дискусіях використовують поняття «об'єктивна глобалізація» і «суб'єктивна глобалізація», «Глобалізація-I» та «Глобалізація-II», «заможня Північ» і «збіднілий Південь», «циркулярна» чи «тангенціальна» глобалізація [1]. У численних працях економістів, юристів, політологів, соціологів, представників інших суспільних наук і навіть письменників глобалізацію розглядають як історичне явище, де населення виступає одночасно і продуктом, і творцем світових процесів, і як об'єктивну закономірність розвитку людства, а то й міф. Така строкатість думок видається досить природною, оскільки глобалізацію не можна розглядати як звичайну лінійну схему, бо вона у своїй екзистенції вміщує одночасно як розвиток, так і руйнацію, стосується найважливішого – соціальної царини людини, є антропоцентричною за своєю суттю [2; 3].

У сучасних умовах, при дослідженні глобалізації, науковці і політики дедалі більше уваги приділяють проблематиці багатоаспектності цього процесу і шляхам формування цілісного світу. Так, глобалізація визначається як об'єктивний соціальний процес, змістом якого є зростання взаємозв'язку і взаємозалежності національних економік, національних політичних і соціальних систем, національних культур, а також взаємодії людини з навколишнім середовищем. Її основу складає розвиток світових ринків товарів, послуг, праці, капіталу [4, с. 13]. Більш прийнятним, на наш погляд, видається визначення глобалізації як процесу універсальності, становлення єдиних для всієї планети Земля структур, зв'язків і відносин у різноманітних сферах суспільного життя. Глобалізація розглядається також і як явище, і як феномен, коли вона сприймається в якості об'єктивної реальності, яка заявляє про себе замкнутістю глобального простору, єдиним світовим господарством, загальною екологічною взаємозалежністю, глобальними

комунікаціями тощо і яка в такій якості ніким не може ігноруватися [5, с. 31]. Важливо, що головним вектором розвитку глобалізації окремі автори вважають формування цілісного світу, глобального співтовариства, нової якості людської цивілізації [6, с. 531].

Отже, глобалізація є реальністю, хоча процеси глобалізації сучасного світу оцінюються неоднозначно, є суперечливими і складними, а глобалізм у сучасному вигляді досить часто породжує зворотню реакцію (процеси радикалізації, зростання регіональних фундаменталістських рухів, антиглобалістів та ін.). Як би не пояснювали сучасні політики і правники сутність явища глобалізації, воно не лише має місце в житті сучасних держав, а й формує позитивний потенціал майбутнього, який, звичайно ж, доведеться реалізовувати молоді, прийдешнім поколінням. Водночас актуальним залишається завдання щодо вироблення глобальних стратегій соціального розвитку та стратегій глобалізації розвитку як для всього світу, так і для окремих країн. Адже глобалізація повинна слугувати соціальному прогресу – зростанню зайнятості, скороченню безробіття, ліквідації бідності. Для цього необхідно надати її процесам соціальної спрямованості, зробити наголос на подоланні нерівності, злиднів, сприяти соціальній захищеності та підвищенню якості життя людини. Тривалий час у різних країнах світу цьому слугує соціальний діалог, який набув різноманітних характеристик, і як ідеологія суспільств, у яких не існує верховенства однієї зі сторін, або практика розбудови суспільних відносин на основі узгодження інтересів держави, роботодавців і трудівників, чи процес визначення та зближення пропозицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторін. В Україні потенціал соціального діалогу далеко не вичерпано, скоріш лише започатковано.

**Аналіз останніх публікацій.** Різним аспектам проблематики становлення та розвитку соціального діалогу в Україні присвятили праці дослідники Т. Бабич, Н. Балашов, Н. Громадська, М. Головка, М. Дубровський, В. Жуков, М. Коляда, Н. Крещенко, Ю. Маршавін, Д. Неліпа, Н. Нечитайло, Г. Осовий, В. Пилипенко, Ю. Привалов, Г. Чанишева, В. Цвих та ін. Водночас науковцями та експертами недостатньо акцентується увага на змінах цього інституту в умовах глобальних трансформацій, що в кінцевому рахунку впливає на процес його інституалізації та ефективності функціонування на національних рівнях.

**Мета публікації.** У цій статті проаналізовано глобальні зміни ринку праці, а також визначено ознаки й тенденції розвитку соціального діалогу в умовах мінливого світу, обґрунтовано його роль у становленні соціального миру і злагоди в суспільстві.

**Виклад основного матеріалу.** Цілком зрозуміло, що незалежно від того, яке визначення ми обираємо для ідентифікації, глобалізація сьогодні має вплив практично на всі сфери життя людини і соціальні інституції. Її не можна вважати абсолютним благом чи злом, бо вона має як позитивні, так і негативні аспекти. Шляхи вирішення проблем, породжених глобалізацією, ще потрібно буде знайти. Але вже сьогодні зрозуміло, що «глобалізація з людським обличчям», яку змогла б підтримати більшість народів і країн світового співтовариства, можлива лише за умови зміни загальної парадигми всесвітньо-історичного розвитку і створення нової моделі життєустрою та світопорядку. Відтак глобалізація мислиться як перспектива та шлях створення світового солідарного суспільства, справді вільного й справедливого, причому для всіх народів, націй і країн, а не тільки для «золотого мільярда». Це відбудеться тоді, коли, як це не парадоксально прозвучить, глобалісти погодяться з ідеєю-гаслом антиглобалістів «Світ повинен бути іншим!» і покладуть його в основу діалогу.

У сучасних дискусіях звертається увага на невідповідність між економічною діяльністю та її соціальними наслідками. При цьому частина економістів розглядає глобалізацію та її наслідки як своєрідне повернення до тієї економічної системи, яку капіталізм колись уже запроваджував у кожній окремо взятій країні [9]. Президент Центру європейських досліджень при Гарвардському університеті С. Хофман зазначає: «Можливо, ми перебуваємо в ситуації європейського національного капіталізму XIX століття, до того як держави почали його регулювати й усвідомлювати, що навіть стурбований прибутками капіталіст має часом опікуватися своїми працівниками, забезпечувати їм прийнятний рівень заробітної платні. Нічого подібного у глобальному вимірі поки що немає» [7]. І це не випадково, адже світ постійно змінюється, як ніколи гостро світове співтовариство потребує вирішення проблеми глобального управління. Глобалізація також перебуває у перехідному стані, від простого і переважно зрозумілого,

до складного (постглобалізаційного), досить часто лише уявного.

Наразі в офіційних аналітичних документах Міжнародної організації праці (МОП) увагу зосереджено на тому, що соціальний діалог починає проявлятися на міжнародному рівні, спираючись на різні акти й ініціативи, що сприяють міжнародним трудовим нормам (такі, як міжнародні рамкові угоди, системи сертифікації у торгових угодах, Глобальний договір ООН, Керівні принципи ОЕСР з багатонаціональним підприємством, а також Керівні принципи підприємницької діяльності в аспекті прав людини ООН, ISO, 26000). Вони являють собою складові елементи несформованого транскордонного соціального діалогу, а в деяких випадках – і основу трудових відносин [8].

До головних ознак, виокремлення яких слугує ключем до розуміння сутності глобалізації, на думку О. Волкової, можна віднести такі, як: взаємозалежність національних економік та їх взаємопроникнення; інтернаціоналізація світової економіки під впливом поглиблення міжнародного поділу праці; послаблення можливостей національних держав щодо формування незалежної економічної політики; розширення масштабів обміну та їх інтенсифікація; формування метапростору в умовах утворення й функціонування транснаціональних фінансових телекомунікаційних та інших мереж; становлення єдиної системи зв'язків і нової конфігурації світової економіки; тяжіння світової економіки до єдиних стандартів, цінностей, принципів функціонування під впливом обміну товарами, робочою силою, капіталом, культурними цінностями [9].

Вплив глобалізації на ринок праці, зокрема національний, за О. Волковою, відбувається за такими основними напрямками: 1) зміна структури зайнятості, зниження частки виробничого сектора і зростання сектора послуг, деконцентрація промислового виробництва, зрушення його в галузевій структурі тощо; 2) дисбаланс між структурою робочої сили та робочих місць, який стає дедалі очевиднішим як для розвинутих країн, так і для тих, що розвиваються, адже ефект створення робочих місць переважає ефект їх ліквідації; 3) зміна структури попиту на робочу силу, скорочення попиту на некваліфіковану робочу силу і підвищення попиту на висококваліфіковану робочу силу; 4) перенесення виробництва і, відповідно, робочих місць, до країн з дешевою робочою силою; 5) підвищення мобільності робочої сили, інтенсифікація міграційних процесів; 6) розвиток нетрадиційних

форм зайнятості, неповної, «периферійної» зайнятості; 7) відтік висококваліфікованої робочої сили з країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою, зростання процесів інтелектуальної міграції; 8) підвищення впливу транснаціональних корпорацій на ринок праці; 9) посилення впливу МОП на розвиток глобального ринку праці [9].

Отже, глобалізація є багатовимірним, комплексним явищем, яке впливає на всі сфери життя людини і змінює: а) саму людину, її спосіб існування, мислення, свідомість; б) соціум, який під впливом глобальних процесів трансформується і змінює вектор розвитку; в) характер праці та ставлення людини до неї; г) соціальний діалог як форму відносин між урядами, роботодавцями та працівниками.

Сучасні процеси економічного співробітництва та інтеграції у глобальному світі розділили країни принаймні на дві групи. До першої умовно можна віднести країни, які досить ефективно використовують наслідки глобалізації, мають високі темпи економічного зростання, соціальний захист і навіть розширення зайнятості населення. До другої групи належать країни, які зіткнулися зі зростанням нерівності у сфері доходів, зростанням темпів безробіття й бідності, незахищеністю економік перед зовнішніми потрясіннями, зростанням як незахищеної зайнятості, так і неформальної економіки, що впливає на трудові правовідносини тощо. Ці та інші негативні наслідки глобалізації потребують з боку урядів та міжнародних організацій докладання значно більших зусиль, спрямованих на вирішення негативних явищ, розширення соціального діалогу.

Значний вплив на соціальний діалог справляють зміни міжнародного ринку робочої сили, який поряд з міжнародним ринком товарів, послуг і капіталу набув значного розгортання. Нині він являє собою не просто суму національних ринків, а систему, що базується на їхніх взаємозв'язках та взаємодоповненнях. Глобалізація міждержавних стосунків та міжнародна економічна інтеграція з її періодичними кризовими явищами, зазначає П. Пилипенко [10], зазвичай призводять до зростання безробіття, а тому боротьба з цим явищем традиційними формами найму не завжди є достатньо ефективною, адже позбавляє при цьому багатьох потенціально працездатних і таких, що готові приступити до праці, осіб можливості реалізувати належне їм від природи право на працю.

Переважає більшість цих обставин не залишилися поза увагою світового співтовариства.

На основі спільних напрацювань ухвалено низку міжнародних документів, як на рівні ООН, так і європейської спільноти. У цих документах запропоновано вирішувати проблему реалізації права на працю у якісно новий спосіб – через забезпечення гарантій зайнятості. Зокрема, сторони Європейської соціальної хартії (переглянутої) [11] з метою гарантування цього права зобов'язалися визнати однією із своїх найважливіших цілей і одним із своїх найголовніших обов'язків досягнення та підтримання якомога вищого і стабільного рівня зайнятості, маючи на меті досягнення повної зайнятості. Тобто, для світового співтовариства проблема соціальної стабільності – це передусім проблема зайнятості. Як і в який законний спосіб здійснюватиметься реалізація права людини на працю не є зараз важливим. Головна умова, щоб переважна більшість працездатного населення була працевлаштованою і мала можливість отримувати дохід, який дав би змогу забезпечити належний рівень життя кожному учаснику суспільно-трудова відносин. Тобто йдеться про формування найближчим часом права зайнятості як комплексного правового утворення, у якому акумулювалися би норми, спрямовані на регулювання, якщо не всіх, то більшості суспільно-трудова відносин.

У країнах ЄС політика забезпечення зайнятості населення дедалі розширюється. В ухваленій у березні 2010 року стратегії «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого та всеосяжного зростання» [12] Європейська Комісія серед основних напрямів діяльності, що ними повинні керуватися країни Європейського Союзу, поставила вимогу вирішення проблеми зайнятості. Принаймні, станом на 2020 рік Європейська спільнота ставить за мету досягти працевлаштування 75 % населення віком від 20 до 64 років. Стратегією також передбачено, що одним з пріоритетних напрямів діяльності європейського співтовариства має стати створення необхідних умов для вдосконалення ринку праці і збільшення зайнятості населення. Надаючи європейцям можливості для здобуття нових знань та навичок, ЄС націлює майбутню робочу силу на адаптацію до зміни умов на ринку праці, що, зрештою, повинно призвести до зменшення безробіття та зростання продуктивної діяльності працівників.

До важливих завдань сьогодення можна віднести зміну способів і методів регулювання відносин з використанням праці з метою створення якомога більших гарантій захисту прав та

інтересів усіх учасників суспільно-трудова відносин, зокрема й роботодавців. Тільки завдяки збалансуванню інтересів суб'єктів, які формують систему відносин на світовому ринку праці, можна досягти повної і продуктивної зайнятості, що слугує запорукою соціального миру і злагоди [13]. Соціальний діалог при цьому слід сприймати не як абстрактну ідею, а як дієву, перевірену практику.

Загалом, дотримання принципу соціального діалогу і всебічне його розширення належать до пріоритетів у діяльності МОП в умовах глобалізації. Так, певною відповіддю на процес глобалізації міжнародної економіки та її соціальних наслідків для трудящих в усьому світі стала ухвалена в червні 1998 року Декларація МОП про основоположні принципи і права у сфері праці [13]. Ухвалення Декларації переслідувало мету підтвердити в умовах зростання економічної взаємозалежності незмінність основних принципів і прав, проголошених у Статуті МОП, та сприяти їх універсальному дотриманню.

На Всесвітньому саміті на вищому рівні Організації Об'єднаних Націй 2005 року глави держав та урядів підтвердили, що справедлива глобалізація і цілі повної та продуктивної зайнятості і забезпечення гідною роботою усіх є ключовим завданням їх національної та міжнародної політики. У червні 2008 року Міжнародна конференція праці на її 97-й сесії одногосно прийняла Декларацію МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації [14], в якій інституалізується концепція гідної праці, а Програмі гідної праці надано всесвітнього значення. У документі наголошено на актуальності соціального діалогу і практики трипартизму між урядами та представницькими організаціями працівників і роботодавців всередині держав і між ними, відзначено важливість трудового правовідношення як засобу забезпечення правового захисту працівників тощо [15]. Ухваливши Декларацію 2008 року про соціальну справедливість заради справедливої глобалізації, представники урядів та організації працівників і роботодавців 182 держав — членів МОП підтвердили провідну роль цієї організації у забезпеченні прогресу і соціальної справедливості в умовах глобалізації.

2009 року у відповідь на соціальні наслідки економічної кризи учасники МОП прийняли Глобальний пакт про робочі місця, в якому зазначено, що «соціальний діалог є міцною основою забезпечення зацікавленості роботодавців і працівників у спільних діях з урядами, що необхідно для по-

долання кризи та забезпечення стійкості процесу відновлення економіки». У Глобальному пакті наголошено, що розробка скоординованих заходів політики і пошуки рішень у тристоронньому контексті можуть допомогти попередити «гонку по низхідній» у сфері соціального захисту [16].

У документі щодо «Стратегії модернізації соціального діалогу» відзначається, що 2016 року тривало формування «європейського соціального виміру», впровадження комплексу мінімальних соціальних прав, які мають бути не мінімальним набором, а основою для визначення максимального рівня соціального захисту, який неможливо буде знижувати. Особливу увагу можна звернути на такі знакові події, як: ініціативи Франції та Німеччини щодо роботи із створення «соціальної Єврогрупи» за аналогією з уже існуючою фінансово-економічною Єврогрупою, призначення віце-президента Європейської комісії, відповідального за соціальний діалог, тощо.

З іншого ж боку, відбувається гальмування розвитку соціального діалогу унаслідок з дерегуляції ринку праці та розширення нестандартної зайнятості, зниження його ефективності, що в свою чергу зменшує можливість працівників реалізовувати свої профспілкові права. До цього призводить посилення конкуренції в умовах глобалізації, диверсифікація ринків праці на окремі сегменти з різними характеристиками, ослаблення внутрішньо-розподільчої функції податкової і соціальних систем, зростання рівня безробіття, зниження частки оплати праці у структурі валового внутрішнього продукту, підпорядкування колективних переговорів цілям державної економічної політики тощо [17].

Виокремимо низку тенденцій, притаманних розвитку соціального діалогу в умовах постійних трансформацій соціально-трудова відносин, зумовлених глобалізацією. По-перше, попри свідчення стосовно відступу в деяких країнах від практики соціального діалогу під тиском фінансових ринків, ведення колективних переговорів зміцнюється у низці країн, де відбувається розвиток ринкової економіки [8]. При цьому деякі промислово розвинені країни послаблюють сформовані у них потужні системи соціального діалогу, у той час як країни, що розвиваються поступово, створюють нові структури. Водночас у деяких країнах галузеві та національні колективні переговори поступаються місцем переговорам на рівні підприємств.

Серед сучасних тенденцій можна відзначити появу міжнародних рамкових угод (МРУ), спря-

мованих на створення «простору» для соціального діалогу та сприяння основоположним трудовим правам та іншим міжнародним трудовим нормам у всій системі відносин учасників.

Поширення впливу транснаціональних корпорацій призвело до того, що на транскордонному рівні двосторонні ініціативи оформляються у вигляді добровільних, транснаціональних корпоративних угод, що укладаються транснаціональними корпораціями з глобальними профспілковими федераціями.

Зростає й коло суб'єктів соціального діалогу. До нього долучаються організації громадянського суспільства, зокрема, неурядові організації. Так, рекомендації МОП щодо соціального діалогу 2013 року [16] звертають увагу на необхідність забезпечення репрезентативності цих організацій.

Виклики глобалізації, потреба у вирішенні глобальних проблем зумовлюють необхідність активізації учасників соціального діалогу, удосконалення підходів до вирішення проблем. Так, органам регулювання питань праці потрібно підвищувати ефективність виконання своєї основної функції, тобто запобігання та врегулювання суперечок, забезпечення дотримання трудового законодавства і проведення інспекції праці. Організаціям роботодавців необхідно постійно коригувати свої послуги та стратегії відповідно до швидко мінливих умов в економічній і політичній областях. Організаціям працівників необхідно продов-

жувати розробку стратегій, націлених на поживлення процесу колективних переговорів, у тому числі в інтересах вразливих категорій працівників і на забезпечення нового простору ведення соціального діалогу.

Процеси глобалізації не применшують роль національних урядових структур у соціальному діалозі, роль міністерств праці (або спеціалізованих відомств) у регулюванні соціально-трудова відносин. При цьому слід взяти до уваги, що ефективність соціального діалогу і міцність трудових відносин залежать від здатності уряду виступати творцем політики, її адміністратором і учасником соціально-договірних відносин.

**Висновки.** Соціальний діалог в умовах глобального (мінливого) світу, слугує, з одного боку, важливим інструментом, що був і надалі здатен забезпечити соціально-економічне зростання. Попри тенденції дерегуляції ринку увага до соціального діалогу, зокрема з боку ООН, МОП, ЄС та інших акторів політики не згортається, а розширюється.

Водночас соціальний діалог зазнає змін з точки зору своїх масштабів, змісту й учасників. Деякі з цих змін можуть бути доцільними з урахуванням мінливих умов, а інші можуть кидати виклик самому існуванню соціального діалогу в той час, коли він особливо необхідний для розв'язання різномірних проблем, зумовлених глобалізацією.

## Перелік літератури та джерел інформації

1. Канкліні Н. Г. Уявлена глобалізація / Канкліні Н. Г. – К.: Ніка-Центр, 2016. – 256с.
2. Співак В. М. Політико-правовий та соціокультурний виміри глобалізації: монографія / Співак В. М.– К.: Логос, 2011. – С. 341, 344.
3. Семигіна Т. В. Політичні аспекти охорони здоров'я: на перетині глобального і локального / Семигіна Т. В. – К.: КМ Академія, 2013. – 400 с.
4. Лукашевич В. М. Глобалістика: навч. посібник. 2-ге вид. / Лукашевич В. М. – Львів: Новий Світ-2000. – 440с.
5. Чумаков А. Н. Контуры целостного мира: монография. – 2-е изд., перераб. и доп./ Чумаков А. Н. – М.: Проспект, 2009. – 432с.;
6. Глобализация / Под общ. ред. В. А. Михайлова и В. С. Буянова. – М.: Изд-во ВАГС, 2008. – 544с.
7. Хоффман С. Столкновение глобализаций. Как сделать мир более пригодным для жизни [Электронный ресурс] / Хоффман С. // Россия в глобальной политике. – 2003. – Т. 1. – № 1.– Режим доступа : [http://www.globalaffairs.ru/number/n\\_489](http://www.globalaffairs.ru/number/n_489).
8. Соціальний діалог. Періодичне обговорення згідно з декларацією МОП про соціальну справедливість в цілях справедливої глобалізації (Доповідь VI. Міжнародна конфедерація праці, 102 сесія). – Женева: МОП, 2013. – 115 с.
9. Волкова О.В. Соціально-економічні детермінанти ринку праці України: [монографія] / Волкова О.В. – Полтава: ПУСКУ, 2008. – 376 с.
10. Пилипенко П. Глобалізація ринку праці та правове забезпечення зайнятості. [Електронний ресурс] / Пилипенко П. // Ліга. Блоги. – 2016. – 16 січня. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/vpilipenko/article/20605.aspx>.
11. Європейська соціальна хартія (переглянута) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/994\\_062](http://zakon.rada.gov.ua/go/994_062).
12. Європа 2020: стратегія розумного, стійкого й всеосяжного зростання [Електронний ресурс] / Європейська Комісія // Міністерство юстиції України. – Режим доступу: [old.minjust.gov.ua/file/31493.doc](http://old.minjust.gov.ua/file/31493.doc).

13. Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_260](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260)
14. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (принята Международной конференцией труда на ее 97-й сессии, Женева, 10 июня 2008 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/fair\\_globalization.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/fair_globalization.pdf).
15. Чанишева Г. І. Декларація МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації: зміст і значення [Електронний ресурс] / Чанишева Г. І. // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 52. – С. 7-11. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2010\\_52\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2010_52_2).
16. Plan of action (2010-16): Towards widespread ratification and effective implementation of the governance Conventions [Electronic resource] // International Labour Organisation. – 2011. – Mode of access: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/policy/wcms\\_125616.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/policy/wcms_125616.pdf)
17. Інформаційні матеріали для розробки Стратегії модернізації соціального діалогу / Координаційно-експертна рада з питань соціальної політики. – К., 2016. – 17с.

*Матеріал надійшов 20.09.2016 р.*

# Дослідження правових відносин

УДК 336.225.3 (477)

## ПРАВОВА КОНСТРУКЦІЯ «МИТНІ ПЛАТЕЖІ»: ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОЇ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

### ПРАВОВАЯ КОНСТРУКЦИЯ «ТАМОЖЕННЫЕ ПЛАТЕЖИ»: ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ИНТЕРПРЕТАЦИИ

#### LEGAL CONSTRUCTION «CUSTOMS PAYMENTS»: PROBLEMS OF MODERN INTERPRETATION

#### **Онiщик Ю. В.**

Докт. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

#### **Онiщик Ю. В.**

Докт. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного і господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

#### **Onischyk Y. V.**

Dr. in Law, Professor, Department of Constitutional, Administrative and Economic Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

#### **Анотація**

На підставі досягнень юридичної науки та чинного законодавства України з'ясовано поняття, правова природа та специфічні особливості митних платежів. Наголошено на тому, що законодавче визначення категорії «митні платежі» потребує вдосконалення. Запропоновано авторський підхід до розуміння дефініції «митні платежі» та пропозиції для вдосконалення чинного законодавства України.

**Ключові слова:** митні платежі, мито, податок, збір, митне законодавство, податкове законодавство.

#### **Аннотация**

На основании достижений юридической науки и действующего законодательства Украины выяснено понятие, правовая природа и специфические особенности таможенных платежей. Отмечено, что законодательное определение категории «таможенные платежи» требует усовершенствования. Разработан авторский подход к пониманию дефиниции «таможенные платежи» и сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины.

**Ключевые слова:** таможенные платежи, таможенная пошлина, налог, сбор, таможенное законодательство, налоговое законодательство.

#### **Abstract**

Based on the achievements of legal science and the current legislation of Ukraine the concept, legal nature and specific features of customs payments are clarified. It is noted that the legislative definition of «customs payments» category needs to be improved. The author's approach to the understanding of the

definition of «customs payments» and suggestions for the improvement of the current legislation in Ukraine are developed.

**Key words:** customs payments, customs duties, taxes, fees, customs legislation, tax legislation.

**Постановка проблеми.** Інститут митних платежів посідає особливе місце в системі українського права. Це зумовлено міжгалузевим характером правових норм, що регулюють відносини, пов'язані із їх функціонуванням. Ключова особливість цих обов'язкових платежів полягає у тому, що всі вони справляються при переміщенні товарів через митний кордон. Сьогодні поняття «митні платежі» охоплює як митно-правові, так і податково-правові аспекти законодавства. Цей синтез зумовлює колізії між двома джерелами права, що потребують негайного вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Необхідно зазначити, що у більшості наукових праць, в яких розкрито тематику правового регулювання митних платежів, об'єктом уваги з боку вчених ставали лише деякі види митних платежів [1-4]. А от комплексного дослідження функціонування інституту митних платежів ще не було. Саме тому **метою цієї статті** є виявлення сутності правової конструкції «митні платежі» у системі українського права та надання науково обґрунтованих пропозицій для вдосконалення чинного законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** У Митному кодексі України (далі – МК України) не міститься визначення категорії «митні платежі»; а лише у п. 27 ч. 1 ст. 4 наведено перелік таких платежів: мито, акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів (продукції). Натомість це поняття розкрито у пп. 14.1.113. п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України (далі – ПК України), згідно з яким митні платежі визначені як податки, що, відповідно до цього Кодексу або митного законодавства, справляються під час переміщення або у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України та контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи.

Відповідно до ст. 9 ПК України мито, податок на додану вартість, акцизний податок належать до системи загальнодержавних податків. Водночас вони віднесені законодавцем і до системи митних платежів. Правила оподаткування

митом товарів, що переміщуються через митний кордон України, регламентовано МК України (Глава 42 Розділ IX), акцизного податку та податку на додану вартість – ПК України (Розділи VI та V). Звідси слідує, що інститут митних платежів об'єднує в собі норми як податкового, так і митного законодавства. Це значною мірою ускладнює застосування правових норм у межах єдиного юридичного поля, що породжує юридичні колізії.

Водночас необхідно зазначити, що, згідно із ст. ст. 241, 242 ПК України, митниці здійснюють контроль за сплатою екологічного податку податковими агентами, які здійснюють ввезення палива на митну територію України. Однак цей платіж не віднесено до митних.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку, що митні платежі – це обов'язкові платежі, встановлені митним та податковим законодавством, що справляються у зв'язку з переміщенням предметів через митний кордон. Проте визначення «митні платежі», яке подано у ПК України, а також перелік митних платежів, наведений у МК України, не можна вважати доскональними. Це пояснюється наступним.

Насамперед, податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів (продукції) та акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) не доцільно відносити до митних платежів, адже ці платежі врегульовані нормами податкового законодавства. Ознаку часу та місця сплати конкретного податку не можна вважати достатнім аргументом, за яким цей податок визначають як інший, новий податковий платіж. Податок на додану вартість або акцизний податок залишається тим самим податком, навіть якщо його сплачують із ввезених на митну територію України підакцизних чи інших товарів (продукції). Тобто, юридичні, економічні та фіскальні властивості податку не змінюються. Тому немає підстав вважати цей податок «іншим податковим платежем», наприклад «митним платежем». Водночас є сенс вести мову про податки, які сплачують під час перетину товарами митного кордону України. Тому податки, що справляються під час перетину товарами митного кордону України, доцільно вилучити з переліку митних платежів.



Що стосується мита, слід констатувати, що законодавець, формулюючи визначення податку і збору, самоусунувся від встановлення ознак, характерних для мита взагалі та митних платежів, зокрема, що призвело до гострої дискусії у науковому суспільстві.

У сучасних уявленнях про мито можна виокремити такі позиції: 1) мито є непрямим податком; 2) мито є різновидом збору; 3) мито не належить ані до податків, ані до зборів, а посідає особливе місце у податковій системі. Як бачимо, в юридичній літературі не сформувалося єдиного підходу до визначення правової природи мита. На нашу думку, ця проблема потребує ретельнішого вивчення та аналізу, оскільки від певних правових ознак мита залежить і вирішення питання: чи мають такі платежі податкову природу або їх слід відносити до платежів неподаткового характеру. Крім цього, доцільно також звернути увагу на те, що митне законодавство як комплексна галузь законодавства об'єднує норми кількох галузей, що регулюють правовідносини, пов'язані з функціонуванням митних платежів. Тому питання стосовно юридичної природи мита має не тільки теоретичний інтерес. Від його адекватного тлумачення залежить ефективність цього регулятора суспільних відносин.

На наш погляд, найаргументованішою видається позиція тих учених, які розрізняють податок, збір та мито, а також пропонують різні підстави їх розмежування, характеризують специфічні риси і відмінності кожного платежу. Аналізуючи запропоноване законодавцем визначення мита та погляди науковців щодо правової природи цього платежу, доречно зупинитися на співвідношенні таких дефініцій, як «податок» і «збір».

Чинне податкове законодавство України містить наступні поняття цих обов'язкових платежів: 1) податком вважають обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до ПК України [5, п. 6.1 ст. 6]; 2) збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, зокрема унаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій [5, п. 6.2 ст. 6]. Сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів, що справляються в установлен-

ному ПК України, порядку становить податкову систему України [5, п. 6.3 ст. 6]. Мито віднесено законодавцем до загальнодержавних податків [5, п. 9.1.16 ст. 9]. Однак правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон, встановлено МК України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а не ПК України [6, п. 1 ст. 270].

Хоча податку, збору та миту притаманні спільні ознаки, ці платежі, на нашу думку, необхідно розмежовувати. З одного боку, мито має багато спільного з непрямими податками, однак мито відрізняється від податку, насамперед, своїм умовним характером – переміщенням через митний кордон, і це не дає змоги віднести його до податків.

Сформувати принципове уявлення про правову природу мита дає можливість характеристики елементів правового механізму такого платежу. Митне законодавство не містить норми, яка закріплює загальні правила, що включають поняття та зміст елементів оподаткування (юридичного складу) митом. Конкретні елементи закріплені в МК України та в Законі України від 19 вересня 2013 року № 584-VII «Про Митний тариф України» [7]. Оскільки законодавець відніс мито до податків, такий платіж виступає одночасно складовим елементом двох систем обов'язкових платежів, на нього поширюються норми податкового законодавства, в яких містяться загальні поняття об'єкта оподаткування, бази оподаткування та інших елементів оподаткування. Згідно з п. 7.1 ст. 7 ПК України, під час встановлення податку обов'язково визначають такі елементи: платники податку; об'єкт оподаткування; база оподаткування; ставка податку; порядок обчислення податку; податковий період; строк та порядок сплати податку; строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку. Під час встановлення податку можуть передбачатися податкові пільги та порядок їх застосування [5, п. 7.2 ст. 7]. Елементи податку, підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування визначає винятково ПК України [5, п. 7.4 ст. 7]. Однак, на наш погляд, ці норми неможливо застосувати до мита, оскільки питання встановлення, обчислення та сплати цього митного платежу регламентовані лише нормами митного законодавства.

Крім цього, на нашу думку, доцільно виділити низку ознак, які характеризують відмінності між митом та податком.

По-перше, на вiдмiну вiд податку, мито для платника є разовим платежем. Iншими словами, мито не має перiоду сплати. Податковий перiод встановлено податковим законодавством; його можна вважати обов'язковим елементом бiльшостi платежiв, на яке воно поширює свої норми. Згiдно з п. 33.1 ст. 33 ПК України податковим перiодом визнано встановлений Кодексом перiод часу, з урахуванням якого здiйснюють обчислення та сплату окремих податкiв та зборiв. Його вiдсутнiсть у мита зумовлена нерегулярнiстю сплати цього платежу. Мито повинно бути сплачено у встановленi термiни. При цьому термiном сплати мита вважають перiод часу, протягом якого платник мита зобов'язаний сплатити нараховану суму. Отже, обов'язок зi сплати мита виникає лише з необхіднiстю вступу суб'єкта у митнi правовiдносини. Зазвичай, кожне перемiщення товарiв сплачується учасником зовнiшньоекономічної дiяльностi, але така сплата можлива лише в силу факту безпосереднього ввезення або вивезення, тобто виникає по мiрi необхідностi.

По-друге, якщо податок – це iндивiдуально безвiдплатний платiж, то мито є своєрiдною платою за отримання платником права на ввезення та вивезення товару через митний кордон. При справляннi мита завжди наявнi специфiчна мета (за що конкретно сплачують мито) та спеціальнi iнтереси (платник тiєю чи iншою мiрою безпосередньо вiдчуває вiдплатнiсть платежу). При сплатi мита такою метою буде можливiсть перемiстити товар через митний кордон, а спеціальним iнтересом – можливiсть розпорядитися цим товаром на свiй розсуд [8, с. 189].

По-третє, обов'язок сплатити мито пов'язаний не з виникненням об'єкту оподаткування, як це вiдбувається при сплатi податку, а з появою у платника потреби отримати право на перемiщення товару через митний кордон України. Тобто, обов'язок сплатити мито виникає унаслідок вiльного вибору платника, а обов'язок сплатити податок – з появою об'єкта оподаткування [3, с. 260].

Узагальнення вiдмiнностей мiж митними платежами та податками подано в табл. 1.

**Табл. 1.** Вiдмiннi риси митних платежiв i податкiв

<i>Критерiї</i> / <i>Тип платежу</i>	<b>Митнi платежi</b>	<b>Податки</b>
<b>Мета платежу</b>	задоволення потреб фiзичних i юридичних осiб	задоволення потреб держави та місцевого самоврядування
<b>Обставини сплати</b>	отримати право на перемiщення товару через митний кордон	безумовний платiж
<b>Перiодичнiсть сплати</b>	разовий платiж	встановлено перiоди сплати
<b>Вiдплатний характер</b>	вiдплатний платiж	безвiдплатний платiж

*Джерело: складено автором*

З огляду на викладене, вважаємо, що мито слiд розглядати як особливий митний платiж, що справляється лише при перемiщеннi товарiв через митний кордон. З одного боку, мито досить близько примикає до непрямих податкiв (наприклад, цей платiж, як i акцизний податок, сплачується за рахунок споживача й включається в цiну товару, тим самим збiльшуючи його цiну), з iншого боку, таким платежам властивий виражений умовний характер – перемiщення через митний кордон, що не дозволяє вiднести їх до податкiв у чистому виглядi. На вiдмiну вiд податкiв, якi є платежами iндивiдуально безвiдплатними, стягнення мита пов'язано з одержанням конкретною особою, що його сплатила, права на перемiщення товару через митний кордон, що дозволяє платниковi користуватися певними благами. Українське законодавство лише виграє, якщо в ньому вiдбудеться вiдмежування цього платежу вiд iнших обов'язкових платежiв.

На нашу думку, на що ми звертали увагу ранiше, мито – це обов'язковий неподатковий платiж, що справляється контролюючими органами з фiзичних i юридичних осiб у зв'язку з реалiзацiєю ними права на перемiщення товарiв через митний кордон України вiдповiдно до МК України, законiв України та мiжнародних договорiв, згода на обов'язковiсть яких надана Верховною Радою України. У зв'язку з цим доречно вилучити мито зi складу податкових платежiв та вiднести до неподаткових [9, с. 91].

Зауважимо, що погляди російських юристів-фінансистів на заперечення юридичної природи мита як податкового платежу знайшли підтвердження у Податковому кодексі Російської Федерації, який вилучив зі ст. 13 «Федеральні податки і збори» мито, а також у Бюджетному кодексі Російської Федерації, визначивши мито як неподатковий дохід федерального бюджету. Таким чином, російський законодавець погодився з думкою вітчизняних, російських науковців [10, с. 91], яка не знайшла значимої підтримки з-поміж українських учених, що займаються цією ж проблематикою.

Слід також звернути увагу на той факт, що митниці уповноважені адмініструвати єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України [11]; плату за виконання митних формальностей органами фіскальної служби поза місцем розташування органів фіскальної служби або поза робочим часом, установлених для органів фіскальної служби [12]; витрати органів фіскальної служби на зберігання товарів, транспортних засобів на складах органів фіскальної служби [6, ст. ст. 239; 242; 243; 541]. Зараз ці платежі не віднесено законодавцем до митних платежів. Не входять вони і до системи оподаткування. Згідно з класифікацією доходів бюджету, такі платежі належать до неподаткових надходжень [13, ст. 9]. На нашу думку, для перелічених платежів властиві ознаки зборів, тобто вони сплачуються з метою покриття витрат митниць на здійснення заходів щодо товарів при переміщенні через митний кордон України.

А зважаючи на те, що ці платежі сплачуються при переміщенні товарів через митний кордон України, а контроль за їх справлянням покладено на митниці, ці платежі доцільно віднести до митних. Вважаємо, що логічніше передбачити такі платежі у МК України, розширивши інститут митних платежів шляхом віднесення до нього такого поняття як митні збори, до складу якого входять розглянуті вище платежі.

**Висновки.** Під митними платежами слід розуміти встановлені митним законодавством платежі, що справляються під час або у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України. До митних платежів слід віднести: 1) мито; 2) митні збори, тобто єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України; плата за виконання митних формальностей органами фіскальної служби поза місцем розташування органів фіскальної служби або поза робочим часом, установленим для органів фіскальної служби; витрати органів фіскальної служби на зберігання товарів, транспортних засобів на складах органів фіскальної служби. На нашу думку, вони повинні бути врегульовані митним законодавством. Це сприятиме ефективності застосування законодавства у митній сфері при їх сплаті як суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, так і митницями. Водночас податки, що справляються при перетинанні митного кордону України, необхідно вилучити з переліку митних платежів, адже вони врегульовані податковим законодавством.

### Перелік літератури та джерел інформації

1. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6 т. Т. III: Учение о налоге. / Н. П. Кучерявенко. – Х.: Легас; Право, 2005. – 600 с.
2. Бех Г.В. Правовое регулирование косвенных налогов в Украине: [Монография] / Г. В. Бех; под ред. Н. П. Кучерявенко. – Х.: Легас, 2003. – 128 с.
3. Пришва Н. Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів. / Н. Ю. Пришва. – К.: Екс Об, 2003. – 280 с.
4. Саленков А. В. Правове регулювання податкових платежів, що справляються при перетинанні митного кордону України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. В. Саленков. – Х., 2008. – 19 с.
5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
6. Митний кодекс України від 13.03.2012 року // Голос України. – 2012. – № 73-74 (5323-5324). – С. 21-62.
7. Закон України «Про Митний тариф України» від 19 вересня 2013 року № 584-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20-21. – Ст. 740.
8. Химичева Н.И. Налоговое право: [учебник] / Н.И. Химичева. – М.: БЕК, 1997. – 336 с.
9. Онiщик Ю.В. Мито в системі митних платежів: поняття та правова природа / Ю.В. Онiщик // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2015. – № 1 (68). – С. 87-92.
10. Бакаева О. Ю. Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в исследовании правовой природы таможенной пошлины // Ученый, Наставник, Личность ... / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2013. – С. 85-91.

11. Закон України «Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України» від 4 листопада 1999 року № 1212-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 454.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про справляння плати за виконання митних формальностей митними органами поза місцем розташування митних органів або поза робочим часом, установлених для митних органів» від 18 березня 2003 року № 93 / [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/93-2003-%D0%BF>.
13. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

*Матеріал надійшов 25.09.2016 р.*

**ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З ПІДПРИЄМСТВАМИ,  
УСТАНОВАМИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯМИ  
В ОХОРОНІ КОМЕРЦІЙНОЇ ТАЄМНИЦІ**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С ПРЕДПРИЯТИЯМИ,  
УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ КОММЕРЧЕСКОЙ ТАЙНЫ**

**COOPERATION OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES WITH ENTERPRISES, INSTITUTIONS  
AND ORGANIZATIONS IN PROTECTION OF TRADE SECRETS**

**Кравченко О. М.**

Аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

**Кравченко А. Н.**

Аспірант кафедри адміністративного, фінансового і господарського права Академії труда, социальных отношений и туризма

**Kravchenko O. M.**

Post-graduate Student of the Administrative, Financial and Economic Law Department, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

**Анотація**

*У статті розглянуто актуальні питання взаємодії правоохоронних органів з підприємствами, установами та організаціями в охороні комерційної таємниці в Україні. Проаналізовано вітчизняне законодавство у сфері комерційної таємниці й з'ясовано, що однією з проблем охорони комерційної таємниці є відсутність дієвого правового механізму реалізації захисту комерційної таємниці суб'єктів господарювання при передачі такої інформації державним органам. Ця проблема включає як законодавче визначення режиму доступу, обігу і зберігання комерційної таємниці зазначеними органами, так і їхню відповідальність за розголошення або втрату їхніх носіїв. Запропоновано напрями вдосконалення законодавства України у сфері комерційної таємниці.*

**Ключові слова:** інформація з обмеженим доступом, комерційна таємниця, охорона комерційної таємниці, право інтелектуальної власності, недобросовісна конкуренція, конфіденційна інформація.

**Аннотация**

*В статье рассмотрены актуальные вопросы взаимодействия правоохранительных органов с предприятиями, учреждениями и организациями в области охраны коммерческой тайны в Украине. Проанализировано отечественное законодательство в сфере коммерческой тайны и выявлено, что одной из проблем охраны коммерческой тайны является отсутствие действенного правового механизма реализации защиты коммерческой тайны субъектов хозяйствования при передаче такой информации государственным органам. Эта проблема включает как законодательное определение режима доступа, обращения и хранения коммерческой тайны указанными органами, так и их ответственность за разглашение или потерю их носителей. Предложены направления совершенствования законодательства Украины в сфере коммерческой тайны.*

**Ключевые слова:** информация с ограниченным доступом, коммерческая тайна, охрана коммерческой тайны, право интеллектуальной собственности, недобросовестная конкуренция, конфиденциальная информация.

## Abstract

The paper explores issues of cooperation of law enforcement agencies with enterprises, institutions and organizations in the protection of a trade secret in Ukraine. National legislation in the field of trade secret is analyzed. One of the identified challenges is lack of the effective mechanism for implementing legal protection of trade secret entities in the transfer of such information to the public. This problem includes the legislative definition of the mode of access, use and preservation of a trade secret by these authorities, as well as their liability for the disclosure or loss of their carriers. Directions for the improvement of the Ukrainian legislation in the sphere of trade secret are determined.

**Key words:** classified information, a trade secret, the protection of a trade secret, intellectual property rights, unfair competition, confidential information.

**Вступ.** Охорона та захист інформації з обмеженим доступом, зокрема комерційної таємниці, виступає одним із головних завдань дотримання інформаційної безпеки як важливої складової національної безпеки України. Тому органи державної влади, правоохоронні органи зобов'язані охороняти від недобросовісного комерційного використання інформацію, яка є комерційною таємницею, створення якої потребує значних зусиль і яка надана їм з метою отримання встановленого законом дозволу на діяльність та в інших випадках.

Різним аспектам проблематики захисту комерційної таємниці приділяють увагу у своїх дослідженнях такі фахівці, як А. Марущак, Г. Нікіфоров, С. Нікіфоров, В. Пашков.

На думку В. Пашкова, для гарантування соціальної безпеки держава повинна постійно утримувати баланс між сферами публічного та приватного права [9, с. 86]. Захист інформації, що містить комерційну таємницю, від несанкціонованого використання має важливе правове значення: з моменту втрати конфіденційності майнові права особи на секрет виробництва припиняються.

А. Марущак рекомендує включати норму про нерозголошення комерційної таємниці у трудовий договір (контракт) як керівника підприємства, так й інших співробітників. Науковець зазначає, що зобов'язання про нерозголошення інформації може бути оформлено як записом безпосередньо у тексті трудового договору (контракту), так і у вигляді окремого документа, що є додатком до трудового договору (контракту) [7].

Актуальність вивчення тематики правового захисту комерційної таємниці зростає у зв'язку з долученням України до загальноєвропейського економічного простору, що висуває необхідність виконання вимог Угоди про комерційне використання інтелектуальної власності (ТРИПС),

зокрема, того, що стосується комерційної таємниці [11].

**Основною метою** статті є визначення найбільш актуальних проблем у взаємодії підприємців з правоохоронними органами з приводу захисту комерційної таємниці та висунення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у цій сфері. В основу написання статті покладено аналіз міжнародних нормативно-правових актів та законодавства України з питань комерційної таємниці.

### Виклад основного матеріалу.

*Визначення та передання комерційної таємниці.* Визначення комерційної таємниці міститься у ст. 505 Цивільного кодексу України (далі ЦК України). Згідно з цим кодексом, комерційна таємниця – це інформація, яка є секретною у тому розумінні, що вона в цілому чи у певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які зазвичай мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність і була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію [12]. До комерційної таємниці віднесено відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру, за винятком тих, які, відповідно до закону, не можуть бути віднесені до комерційної таємниці.

Згідно з п. 3 ст. 25 Закону «Про Службу безпеки України», Службі безпеки України, її органам та співробітникам для виконання покладених на них обов'язків надається право одержувати на письмовий запит керівника відповідного органу Служби безпеки України дані та відомості від міністерств, державних комітетів, інших відомств, підприємств, установ, організацій, військових частин, громадян та їх об'єднань, необхідні для гарантування державної безпеки України, а також кори-

стуватись з цією метою службовою документацією і звітністю [6]. Це положення викликає запитання: що слід розуміти під «даними та відомостями, необхідними для гарантування державної безпеки України»? Хто визначає необхідність у цих даних та відомостях?

Питання комерційної інформації (і відповідно таємниці) регулюються, зокрема, конкурентним законодавством. Так, у ст.1 Закону «Про захист економічної конкуренції» інформація визначається як відомості у будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях, у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів, а також пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості [2].

У проекті Закону України «Про охорону прав на комерційну таємницю» (запропонованому у 2008 р., але так і не ухваленому на момент написання цієї статті) передбачались норми, які би регулювали належний захист прав інтелектуальної власності на комерційну таємницю [10]. Фактично, на теперішній час українське законодавство надає власнику право самостійно визначити належну йому інформацію комерційною таємницею.

Слід погодитися із ст. 20 цього законопроекту [10], відповідно до якої, передача державному органу інформації, що становить комерційну таємницю, здійснюється лише за вмотивованою постановою посадової особи, визначеної законодавством, або за рішенням суду, в якому зазначається компетенція цього органу та посадової особи, а також на основі якого конкретного закону вимагається інформація, її обсяг і цілі, для яких вона вимагається.

*Повноваження правоохоронних та інших органів на доступ до комерційної інформації.* Право на доступ до інформації, зокрема, комерційної таємниці суб'єктів господарювання, передбачено в численних нормативно-правових актах, зокрема, законах України «Про службу безпеки України», «Про Національну поліцію» (який замінив Закон України «Про міліцію»), «Про Антимонопольний комітет України», «Про аудиторську діяльність», «Про Національне антикорупційне бюро України» тощо.

Хоча в деяких вищезазначених законах окреслено зобов'язання осіб, які мають доступ до комерційної таємниці, не розголошувати її, однак не сформовано ані механізму реалізації цієї за-

конодавчої вимоги, ані визначено відповідальності за порушення цього зобов'язання. Так, згідно зі ст. 11, п. 17 нечинного вже Закону України «Про міліцію», міліції для виконання покладених на неї обов'язків надавалося право: одержувати на письмовий запит безперешкодно і безоплатно від підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, та об'єднань громадян відомості (у тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що перебувають у провадженні міліції [3]. На думку Г. Нікіфорова та С. Нікіфорова, висловлену 2007 р., коли нормативно-правовий акт ще був чинним, ця норма була надто розмитою, адже не зрозуміло, що малось на увазі під органами міліції, більше того, ця стаття не визначала, які саме категорії співробітників міліції мають право доступу до комерційної та банківської таємниці, що захищається [8, с. 84].

У Законі України «Про Національну поліцію» (ухваленому 2015 р.) бачимо більш досконалі формулювання. У ст. 18, п. 5 до основних обов'язків поліцейського віднесено збереження інформації з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків. У ст. 28, п. 2 визначено, що поліцейські несуть персональну відповідальність за протиправне використання інформаційних ресурсів: «дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за вчинені ними діяння, що призвели до порушень прав і свобод людини, пов'язаних з обробкою інформації» [5].

Органам Антимонопольного комітету України (АМКУ) чинне законодавство надало широкі повноваження практично необмеженого доступу до будь-якої інформації суб'єктів господарювання. Так, згідно із ст. 16 Закону «Про Антимонопольний комітет України» державний уповноважений АМКУ має повноваження, зокрема, безперешкодно входити до приміщень підприємств, установ та організацій під час проведення перевірок та розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції за умови пред'явлення службового посвідчення і документів, що підтверджують проведення перевірки чи розслідування; при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань інформацію, в тому числі з обмеженим доступом [1].

Слід відзначити, що у Законі України «Про захист економічної конкуренції» [2] прямо не сформульовано обов'язок суб'єктів господарювання подавати інформацію. Водночас неподання інформації вважають правопорушенням. Згідно із ст. 50, ч. 13-15, порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції є: неподання інформації АМКУ, його територіальному відділенню у встановлені органи АМКУ, головою його територіального відділення чи нормативно-правовими актами строки; подання інформації у неповному обсязі АМКУ, його територіальному відділенню у встановлені органи АМКУ, головою його територіального відділення чи нормативно-правовими актами строки; подання недостовірної інформації АМКУ, його територіальному відділенню.

Ще одним органом, який може мати доступ до комерційної таємниці, є Національне антикорупційне бюро України (далі НАБУ). Відповідно до ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право на підставі рішення Директора НАБУ або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків НАБУ. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, визначених Законом України «Про банки і банківську діяльність», а отримання від Центрального депозитарію цінних паперів Національного банку України та депозитарних установ інформації, що міститься у системі депозитарного обліку цінних паперів, – у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про депозитарну систему України». Потрібно відзначити, що суб'єкти, яким адресовано це рішення, зобов'язані невідкладно, але не пізніше ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості її надання у зазначений строк з обґрунтованих причин за зверненням відповідного суб'єкта НАБУ може продовжити період надання інформації на строк не більше двох календарних днів [4].

*Охорона комерційної таємниці.* Ст. 507 ЦК України передбачає охорону комерційної таємниці органами державної влади. Згідно з ч. 1 цієї статті, органи державної влади зобов'язані охороняти

від недобросовісного комерційного використання інформацію, яка є комерційною таємницею та створення якої потребує значних зусиль і яка надана їм з метою отримання встановленого законом дозволу на діяльність, пов'язану з фармацевтичними, сільськогосподарськими, хімічними продуктами, що містять нові хімічні сполуки. Ця інформація також охороняється органами державної влади від розголошення, крім випадків, коли розголошення необхідне для забезпечення захисту населення або не вжито заходів щодо її охорони від недобросовісного комерційного використання [12]. Для кваліфікації дії в якості недобросовісного комерційного використання згідно із ст. 507 ЦК України, спосіб одержання інформації є несуттєвим. Вона може бути отримана від компетентного органа прямим або непрямим чином. Недобросовісність діяння виникає з того факту, що суб'єкт господарювання не одержав дані іспитів або інші відомості самостійно і, таким чином, уник витрат, пов'язаних з їх одержанням [12].

Як і у статті 39.3 Угоди ТРІПС [11], у ч. 1 ст. 507 Цивільного Кодексу України [12] передбачено два виключення, коли розголошення інформації не вважають незаконним. Як правило, ці виключення діють стосовно розголошення інформації державним органом. Перше виключення застосовується у тих випадках, коли розголошення необхідно для захисту населення, особливо для цілей охорони здоров'я. Друге виключення застосовують у тих випадках, коли вже було вжито заходів для забезпечення того, щоб інформація охоронялася від недобросовісного комерційного використання. Наприклад, якщо інформація, подана для одержання дозволу на діяльність, є об'єктом заявки на видачу патенту і ця заявка публікується під час процедури оформлення патенту, жодного збитку в результаті розголошення цієї інформації державним органом, компетентним давати дозвіл на діяльність, не завдається, якщо цій інформації надається, в якості об'єкту заявки, тимчасова правова охорона до видачі патенту.

Згідно з ч. 2 ст. 507 Цивільного Кодексу України [12], органи державної влади зобов'язані охороняти комерційну таємницю також в інших випадках, передбачених законом. У цій статті розглянуто один спеціальний випадок охорони комерційної таємниці, а загальне правило посилається на «інші випадки, передбачені законом».



Оскільки низка законів, що передбачають повноваження окремих контрольно-наглядових та правоохоронних органів, не містить зобов'язань державних органів охороняти комерційну таємницю, у багатьох випадках ч. 2 ст. 507 ЦК не може бути застосована [12]. Наприклад, згідно із ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України», СБУ повинна сприяти підприємствам, установам, організаціям та підприємцям у збереженні комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоди життєво важливим інтересам України [6]. Але, як засвідчує практика, не має дієвого механізму, яким саме чином СБУ повинна сприяти підприємцям у збереженні комерційної таємниці. Ще один приклад, пов'язаний з регулюванням діяльності АМКУ: обов'язки органів АМКУ щодо зберігання комерційної таємниці суб'єктів господарювання не передбачені у чинному законодавстві [1], що слід вважати одним з його істотних недоліків. НАБУ, яке теж має доступ до комерційної таємниці суб'єктів господарювання, за чинним законодавством [4], не несе відповідальності за витік комерційної таємниці, якщо збитки заподіяно з вини цього органу.

*Практичні рекомендації.* В Україні доцільно повернутися до питань унормування правовідносин у сфері охорони комерційної таємниці. На нашу думку, вирішенням проблем, пов'язаних з комерційною таємницею суб'єктів господарювання, повинно стати ухвалення Закону України «Про комерційну таємницю», в якому слід передбачити статтю про порядок розкриття комерційної таємниці правоохоронним та контролюючим органам, у тому числі СБУ, НАБУ та іншими.

Для унормування питань доступу до комерційної інформації та її збереження, на нашу

думку, слід, насамперед, передбачити в Законі України «Про захист економічної конкуренції» [2] додаткові норми, що визначають право доступу працівників органів АМКУ до інформації суб'єктів господарювання, відповідний йому обов'язок суб'єктів господарювання, обов'язок цих органів щодо дотримання комерційної таємниці і відповідальність органів АМКУ за невиконання цього обов'язку. Схожі норми та адекватні механізми їх реалізації має бути передбачено в тих нормативно-правових актах, які регулюють взаємодію правоохоронних органів з підприємствами, установами та організаціями в охороні комерційної таємниці. Доцільним видається впровадження норми щодо відшкодування збитків у повному обсязі підприємству, установі чи організації, якщо витік комерційної таємниці відбувся з вини цих органів.

**Висновки.** В Україні відсутній дієвий, узгоджений механізм обміну інформацією економічного, комерційного та іншого характеру, не встановлені вимоги до запитів інформації, наявні розбіжності норм у частині термінів їхнього виконання. При цьому, з огляду на фактично необмежену кількість суб'єктів користування конфіденційною інформацією, не можна гарантувати зберігання комерційної таємниці. Залишається актуальною потреба в ухваленні спеціального закону, який би регулював питання, пов'язані з комерційною таємницею, та внесення відповідних змін у чинне законодавство в частині повноважень правоохоронних органів щодо збереження комерційної таємниці.

## Перелік літератури та джерел інформації

1. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
2. Закон України «Про захист економічної конкуренції» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>
3. Закон України «Про міліцію» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/565-12>
4. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
5. Закон України «Про Національну поліцію» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
6. Закон України «Про Службу безпеки України» №2229-ХІІ від 25 березня 1992 року [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2229-12>
7. Марущак А. І. Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом: Курс лекцій / Марущак А. І. – К.: КНТ, 2007. – 208 с.
8. Нікіфоров Г. К. Підприємництво та правовий захист комерційної таємниці / Нікіфоров Г. К., Нікіфоров С.С. – К.: Олан, 2007. – 208 с.

9. Пашков В. М. Правовий господарський порядок і урядова фармацевтична політика, її наслідки та уроки / В. М. Пашков // Вісник Національної академії правових наук України. – 2009. – № 2 (57). – С. 84-95.
10. Проект Закону України «Про охорону прав на комерційну таємницю» від 05.11.2008 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1404-2008-p>
11. Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС, TRIPS) [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/981\\_018](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/981_018)
12. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15/>

*Матеріал надійшов 02.11.2016 р.*

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ АДВОКАТСЬКОЇ ТАЄМНИЦІ  
ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АДВОКАТОМ  
КОНСУЛЬТАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА АДВОКАТСКОЙ ТАЙНЫ  
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДВОКАТОМ КОНСУЛЬТАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**IMPLEMENTATION OF THE LAWYER-CLIENT PRIVILEGE  
IN EXERCISING CONSULTANCY BY THE LAWYER**

**Коломійчук В. О.**

Студент Київського національного торговельно-економічного університету

**Коломийчук В. О.**

Студент Киевского национального торгово-экономического университета

**Kolomiichuk V. O.**

Student of Kyiv National University of Trade and Economics

**Анотація**

*На підставі аналізу вітчизняного законодавства, зокрема Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» охарактеризовано теоретичні та окремі проблемні питання гарантій реалізації принципу адвокатської таємниці при здійсненні адвокатом консультативної діяльності. Проаналізовано вітчизняні та міжнародні нормативні джерела, положення яких регламентують забезпечення адвокатської таємниці. З'ясовано основоположні доктринальні позиції, пов'язані з інститутом адвокатської таємниці, та визначено основні проблеми реалізації принципу адвокатської таємниці.*

**Ключові слова:** адвокат, адвокатська таємниця, гарантія конфіденційності.

**Аннотация**

*На основании анализа отечественного законодательства, в частности Уголовно-процессуального кодекса Украины, Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» охарактеризованы теоретические и отдельные проблемные вопросы гарантий реализации принципа адвокатской тайны при осуществлении адвокатом консультативной деятельности. Проанализированы отечественные и международные нормативные источники, положение которых регламентируют обеспечение адвокатской тайны. Определены основополагающие доктринальные позиции относительно института адвокатской тайны и найдены проблемы реализации принципа адвокатской тайны.*

**Ключевые слова:** адвокат, адвокатская тайна, гарантия конфиденциальности, консультативная деятельность.

**Abstract**

*Based on the legal analysis of the Ukrainian legislation, including the Criminal Procedure Code of Ukraine and the Law of Ukraine «On Advocacy and Advocacy Practice» key problems related to the implementation of the lawyer-client privilege and the guarantees of its adherence are pointed out. Ukrainian and international legislation, the documents regulating provision of legal professional privilege are reviewed. The basis of doctrinal points of views linked to the institute of confidentiality (legal professional privilege) and the main challenges of the principle of confidentiality are argued.*

**Key words:** advocacy, law guarantees, the lawyer-client privilege. consultancy.

**Постановка проблеми.** В наш час відбувається реформування вітчизняної правової системи, судочинства та, зокрема, адвокатури. Метою змін проголошено удосконалення системи захисту прав та свобод громадянина, приведення українських реалій у відповідність до європейських стандартів.

Хоча Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України) [8] та Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [5] заклали підвалини зрівняння процесуальних прав сторони захисту та обвинувачення в кримінальному процесі, однак актуальна практика свідчить про наявність деяких проблем, які потребують подальшого врегулювання. В цьому контексті варто вести мову про проблеми, що стосуються реалізації принципу адвокатської таємниці та гарантій її дотримання. Адже порушення адвокатської таємниці має наслідком і порушення забезпеченості прав людини та громадянина. Тож правове забезпечення охорони та реалізації адвокатської таємниці потребує удосконалення з орієнтиром на європейські стандарти кримінального судочинства, що зумовлює актуальність цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Доктринальний аналіз свідчить про значний інтерес науковців до вивчення різних аспектів адвокатської практики. Дослідженням реалізації принципу адвокатської таємниці та гарантій забезпечення її додержання у кримінальному провадженні займалася низка учених: Ю. Аленіна, Т. Варфоломєєва, В. Гончаренко, Ю. Грошевий, А. Дубинський, С. Логінова, В. Малярєнко, М. Михеєнко, В. Нор, М. Погорєцький, Л. Удалова, С. Савицька, С. Стахівський, М. Шумило, О. Яновська та інші.

Так, Л. Волошина [3], досліджуючи доктринальні підходи до розуміння сутності адвокатської таємниці, звертає увагу на межі дії адвокатської таємниці і виступає прихильником абсолютності адвокатської таємниці, яка не може бути розголошена за жодних обставин. У той час як Н. Подольний [12] виходить із того, що логіка загальнодержавної безпеки змушує дещо інакше поглянути на адвокатську таємницю та умови її збереження. На думку цього науковця, така таємниця не повинна і не може бути абсолютною, тобто такою, що її слід дотримуватися за будь-яких умов. Отже, питання адвокатської таємниці було і залишається актуальним предметом дискусій, особливо в умовах підвищеної

державної безпеки, в яких зараз перебуває Україна.

**Мета статті** полягає у тому, щоб визначити гарантій реалізації принципу адвокатської таємниці при здійсненні адвокатом консультативної діяльності задля подальшої уніфікації та удосконалення відповідних норм.

**Виклад основного матеріалу.** Професія адвоката посідає чільне місце в системі захисту прав та інтересів як громадян України, так і нерезидентів нашої країни. Адвоката вважають ланкою посередництва та захисту між його клієнтом та іншими суб'єктами. З метою надання кваліфікованої юридичної допомоги адвокату надано відносно широкий спектр повноважень, проте, водночас, і покладено значне коло обов'язків.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» до основних прав адвоката віднесено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у суді, органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, громадських об'єднаннях, перед громадянами, посадовими та службовими особами, до повноважень яких належить вирішення відповідних питань в Україні та за її межами. Оскільки відносинам захисту прав клієнта адвокатом не завжди притаманний однозначний характер, в законодавство України ще у 1992 році було введено інститут адвокатської таємниці.

Для комплексного аналізу правового регулювання питань, пов'язаних з адвокатською таємницею, слід порівняти поняття таємниці, а також професійної та адвокатської таємниці.

Великий тлумачний словник сучасної української мови надає таке визначення таємниці: «1) те, що приховується від інших, відоме не всім, секрет; те, що не підлягає розголошенню; відомості, знання про щось, способи досягнення чого-небудь, невідомі іншим; 2) те, що не пізнане, не стало відомим або ще не доступне пізнанню; прихована внутрішня сутність явища, предмета; прихована причина» [2, с. 1426]. Більш прагматичне визначення міститься у юридичній енциклопедії, де «професійна таємниця» тлумачиться як узагальнена назва відомостей (переважно з обмеженим доступом), якими володіє особа у зв'язку зі здійсненням нею професійної діяльності й розголошення яких заборонено. На думку творців словника, в Україні такими є відомості, що становлять адвокатську, банківську, лікарську, комерційну,

нотаріальну, службову таємниці, таємницю листування, телефонних розмов, поштових відправлень та інших повідомлень, таємницю усиновлення (удочеріння) тощо [15].

Адвокатську таємницю в правовій доктрині розглядають як різновид професійної таємниці. Відтак згідно зі ст. 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» до неї належить будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, якій відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності.

За твердженням М. Погорецького [11], предметом адвокатської таємниці слід вважати: 1) факт звернення довірителя до адвоката, характер і зміст наданої йому юридичної допомоги; 2) відомості з особистого життя, сімейної, інтимної, суспільної, службової, господарської та іншої сфер діяльності довірителя, повідомлені адвокату (наразі адвокат може використовувати такі відомості у своїй діяльності лише у випадку згоди на це довірителя); 3) особисті записи довірителя, письмові документи, аудіо- та відеозаписи, інформація на електронних носіях. Усе це, а також відомості, отримані адвокатом унаслідок його участі в закритих судових засіданнях, та будь-які інші відомості, пов'язані з наданням юридичної допомоги, розголошення яких може завдати шкоду охоронюваним законом інтересам довірителя, адвоката або інших осіб, становить предмет адвокатської таємниці.

Отже, можна виходити з того, що головна мета реалізації принципу адвокатської таємниці при здійсненні ним консультативної діяльності полягає у забезпеченні довірчих відносин між клієнтом (довірителем) та адвокатом. Бо тільки за умови володіння повною за своїм змістом інформацією, отриманою тоді, коли сформована довіра клієнта, адвокат зможе успішно вибудувати лінію захисту. Обсяг відомої адвокату інформації, яка не підлягає розголошенню, можна визначити таким чином: це вся інформація, одержана від клієнта і про клієнта, а також, яка стала відомою адвокату у зв'язку з поданням правової допомоги,

здійсненням захисту і представництва, щодо якої відсутня згода клієнта на її розголошення.

Правила адвокатської етики зобов'язують зберігати конфіденційність будь-якої інформації, зокрема, будь-якої інформації стосовно клієнта, зокрема щодо його особи або інших осіб у процесі здійснення адвокатської діяльності. Таким чином, до такої інформації належить і та, що свідчить про факт звернення особи до адвоката. При цьому варто брати до уваги, що під час консультативної діяльності клієнт змушений інформувати адвоката (фактично чужу людину) стосовно обставин власного приватного життя.

Нормативне регулювання адвокатської таємниці здійснюється на міжнародному та внутрішньодержавному рівнях.

Одним з ключових міжнародних документів, які стосуються принципу конфіденційності адвокатської таємниці, можна вважати Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН № 43/173 від 9.12.1988 року щодо принципів захисту осіб, які підлягають затриманню [14]. Так, Принцип 18, окреслений у цьому документі, передбачає право затриманого або особи, яка перебуває в ув'язненні, на його відвідування адвокатом, консультації та зв'язок із ним без зволікання чи цензури в умовах повної конфіденційності. Зазначене право не може бути тимчасово скасоване або обмежене, крім виняткових обставин, які визначені законом чи встановленими відповідно до законів правилами, коли, на думку, судового або іншого органу, виникає потреба у підтриманні безпеки і порядку.

Крім цього, на Восьмому конгресі ООН із попередження злочинності та поведження із правопорушниками в 1990 році ухвалено Основні принципи щодо ролі юристів [10]. Адвокатську таємницю віднесено до одного з таких принципів.

Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства [4] (далі – Загальний кодекс) теж закріплює положення щодо конфіденційності адвокатської таємниці, зокрема, що це «є першорядним та фундаментальним правом та обов'язком адвоката». Відповідно до Загального кодексу адвокат зобов'язаний однаково зберігати як відомості, отримані під час консультування, так і інформацію про клієнта, надану йому під час надання послуг. Адвокат зобов'язаний вимагати дотримання принципу адвокатської таємниці від помічників та інших осіб, які беруть участь в наданні послуг клієнту (п 2.3 Загального кодексу). Заборонена можливість обслуговування нового клієнта в разі виникнення можливості по-

рушення адвокатської таємниці (п. 3.2.3 Загального кодексу). На адвоката, окрім адвокатської таємниці під час консультування та обслуговування клієнта, покладено також додаткові обов'язки забезпечення цього принципу під час відправлення кореспонденції (п. 5.3.1 Загального кодексу).

Стосовно вітчизняних норм, що регулюють принципи адвокатської таємниці, варто зазначити, що вони базуються на конституційних нормах, а саме на ст. 32 Конституції України, згідно із якою ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України [7].

Також норми стосовно адвокатської таємниці та її конфіденційності містяться в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Зокрема, п.2 ч. 1 ст. 23 Закону забороняє вимагати від адвоката, його помічника, стажиста, особи, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, а також від особи, стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю, надання відомостей, що становлять адвокатську таємницю. З цих питань зазначені особи не можуть бути допитані, крім випадків, якщо особа, яка довірила відповідні відомості, звільнила цих осіб від обов'язку зберігати таємницю в порядку, передбаченому законом.

Відповідно до ст. 65 КПК України не можуть бути допитані як свідки адвокати про ті відомості, які становлять адвокатську таємницю. Проте суб'єктами адвокатської таємниці також можуть вважатися помічник адвоката, його стажист, особа, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням. Тому, на мою думку, задля уникнення можливості допиту як свідків осіб, названих вище, а також для підвищення захищеності адвокатської таємниці, норму ч. 2 ст. 65 КПК України слід доповнити та викласти в наступній редакції: «Не можуть бути допитані як свідки адвокати, помічники адвокатів, стажисти адвокатів, особи, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, особи, стосовно яких припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю – про відомості, які становлять адвокатську таємницю».

Детальніше реалізацію принципу адвокатської таємниці, зокрема при здійсненні адвокатом консультативної діяльності, окреслено в ст. 10 Правил адвокатської етики [13], затвер-

дженими установчим з'їздом адвокатів України 17.11.2012 року.

Неоднозначність у практиці реалізації принципу адвокатської таємниці зумовлена наявністю певних прогалин регулювання правовідносин у досліджуваній сфері. Ч. 2 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» дозволяє за певних умов (дозвіл суду) обшук, огляд, тимчасовий доступ до речей і документів адвоката. Водночас згідно зі ч. 6 ст. 290 КПК України сторона захисту має право не надавати прокурору доступ до будь-яких матеріалів, які можуть бути використані прокурором на підтвердження винуватості обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення. Майже так само це питання врегульоване і у ст. 161 КПК України: речами і документами, до яких заборонено доступ, вважається листування або інші форми обміну інформацією між захисником та його клієнтом або будь-якою особою, яка представляє його клієнта, у зв'язку з наданням правової допомоги, а також об'єкти, які додані до такого листування або інших форм обміну інформацією.

З іншого боку, відповідно до переліку, наведеному у ст.162 КПК України, вищезгадана інформація та речі, що зберігаються у адвоката, не віднесені до переліку таємниці, що охороняється законом. На думку С. Логінової [9, с.17], це також є прогалиною законодавства. Відтак ч.1 ст. 162 КПК України слід доповнити п.10 «адвокатська таємниця».

Також однією з важливих гарантій адвокатської діяльності можна вважати те, що, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», проведення стосовно адвоката оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, що можуть проводитися винятково з дозволу суду, здійснюються на підставі судового рішення, ухваленого за клопотанням Генерального прокурора України, його заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. У контексті зазначеного питання, цілком обґрунтовано видається позиція Т. Варфоломеевої, яка зазначає, що закріплення цього положення в п. 3 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» сприятиме припиненню «...порочної практики проведення обшуків в адвокатських приміщеннях та помешканнях адвокатів...» [1, с. 5].

За розголошення відомостей, що становлять адвокатську таємницю, адвокат несе

дисциплінарну відповідальність. У Присязі адвокат бере на себе обов'язок «суворо зберігати адвокатську таємницю». Тому порушивши в цій частині Присягу адвоката України, він має нести дисциплінарну відповідальність. Поряд з цим ст. 7 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачає, що адвокат не несе дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності за подання центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, інформації про фінансову операцію, навіть якщо такими діями завдано шкоди юридичним або фізичним особам, та за інші дії, якщо він діяв у межах виконання Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» уповноважує адвокатів, адвокатські бюро та об'єднання, не повідомляти спеціально уповноваженому органу про свої підозри у разі, коли відповідна інформація стала їм відома за обставин, що є предметом їх професійної таємниці, або має привілей на збереження службової таємниці, а також у випадках, коли вони виконують свої обов'язки щодо захисту клієнта, представництва

його інтересів у судових органах та у справах судового врегулювання спорів [6].

Ці норми законодавства підтверджують неоднозначність порядку, за якого адвокату протягом первинної консультації та в подальшій праці з клієнтом стала відома інформація, яка є предметом Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

**Висновок.** Закріплення принципу адвокатської таємниці потребує його належного правового врегулювання. Посилення гарантій адвокатської таємниці можна вважати необхідним кроком розвитку правових відносин в Україні.

Адвокатська таємниця становить невіддільну складову консультативної діяльності адвоката. Адже адвокатська таємниця виникає у момент звернення до адвоката за правовою допомогою, а сам факт звернення, суть проблеми з якою звернулася особа, а також зміст первинної консультації становлять предмет професійної таємниці. Для забезпечення ефективності гарантій адвокатської таємниці чинний КПК України доцільно доповнити положеннями, зокрема, щодо допиту помічників адвоката, його стажистів, осіб, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням. Також потрібно узгодити норми законодавства про адвокатську діяльність, які регулюють питання гарантій адвокатської таємниці, з іншими нормативно-правовими актами, зокрема, законодавством стосовно відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом.

### Перелік літератури та використаних джерел

1. Варфоломеева Т. В. Деякі аспекти впровадження Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» / Т. В. Варфоломеева // Адвокат. – 2012. – № 6. – С. 4-5.
2. Великий таумачний словник сучасної української мови / уклад. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 1426.
3. Волошина Л. Розголошення адвокатської таємниці як підстава юридичної відповідальності адвоката / Волошина Л. // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2. – С. 211-215.
4. Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства від 01.10.1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_343](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_343).
5. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
6. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.
7. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Кримінальний процесуальний кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

9. Логінова С.М. Адвокатська таємниця: теорія і практика: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С.М. Логінова; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – 19 с.
10. Основні принципи, що стосуються ролі юристів, прийняті VIII Міжнародним Конгресом ООН із запобіганням злочинності та поводженню зі злочинцями Міжнародний від 07.09.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_313](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_313).
11. Погорецький М. М. Гарантії адвокатської таємниці при провадженні слідчих (розшукових) дій / М. М. Погорецький // Юрист України. – 2014. – № 4. – С. 122-129.
12. Подольный Н. А. Адвокатская тайна и проблемы обеспечения безопасности общества от терроризма и организованной преступности / Н. А. Подольный // Адвокатская практика. – 2005. – № 1. – С. 8-9.
13. Правила адвокатської етики, затверджені Установчим З'їздом адвокатів України 17.11.12 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://vkdkka.org/pravil-advokatskoji-etiki/>.
14. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. Резолюция 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1988 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_206](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_206).
15. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2. – 1999. – 744 с.

*Матеріал надійшов 23.06.2016 р.*



# Дослідження соціальної політики

УДК 614.2 (477)

## ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНОЇ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ В УКРАИНЕ: ВЫЗОВЫ ПОЛИТИКО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ

HEALTHCARE IN UKRAINE: CHALLENGES OF POLITICAL AND INSTITUTIONAL RESTRUCTURING

**Семигіна Т. В.**

Доктор політ. наук, професор Академії праці, соціальних відносин і туризму

**Семыгина Т. В.**

Доктор полит. наук, профессор Академии труда, социальных отношений и туризма

**Semigina T. V.**

Dr. in Political Sciences, Professor, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

### Анотація

*У статті визначено характеристики процесів децентралізації в охороні здоров'я з огляду на міжнародну політику та практику. На основі аналізу документів та спілкування з експертами окреслено проблеми, що виникають в Україні у сфері різнорівневих політико-інституційних взаємодій у сфері охорони здоров'я і впровадження ідей децентралізації. Обговорено політичні детермінанти зміни масштабів політики охорони здоров'я в Україні.*

**Ключові слова:** політика охорони здоров'я, децентралізація, автономізація медичних закладів, зміна масштабів політики.

### Аннотация

*В статье – с учетом международной политики и практики – определены характеристики процессов децентрализации в здравоохранении. На основе анализа документов и общения с экспертами обозначены проблемы, возникающие в Украине в сфере разноуровневых политики-институциональных взаимодействий в сфере здравоохранения и внедрения идей децентрализации. Обсуждены политические детерминанты изменения масштабов политики здравоохранения в Украине.*

**Ключевые слова:** политика здравоохранения, децентрализация, автономизация медицинских учреждений, изменение масштабов политики.

### Abstract

*The paper reviews the characteristics of decentralization in health care with respect to the international policy and practice. Based on the analysis of documents and communication with experts the problems arising in Ukraine within the multi-level policy-institutional interactions in health and introduction of the ideas of decentralization are outlined. The political determinants of health policy rescaling in Ukraine are argued.*

**Keywords:** health policy, decentralization, autonomization of healthcare settings, policy rescaling.

**Вступ.** Розв'язання проблем охорони здоров'я посідає важливе місце у політичному, суспільному та медійному порядках денних політики. При цьому політика щодо здоров'я має неоднорідну інституційно-правову структуру, в межах якої наднаціональні, національні та субнаціональні актори політики створюють механізм правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я. Додаткову складність вносить той факт, що процеси глобалізації та регіоналізації політики охорони здоров'я діалектично співіснують з іншими процесами – децентралізацією і роздержавленням систем охорони здоров'я, розгортанням ідей самоврядності громад тощо [14]. Така багатосуб'єктність і різнорівневість політики зумовлює особливий інтерес до структурних (інституційних) чинників політики охорони здоров'я, трансформації політико-інституційних взаємодій, децентралізації та приватизації охорони здоров'я, які лежать в основі сучасних моделей охорони здоров'я [21]. Актуальність такого аналізу видається надзвичайно важливою для України, де відбувається пошук ефективної моделі охорони здоров'я, а поточна ситуація з охороною здоров'я викликає негативний публічний дискурс і формує суспільний запит на зміни.

**Аналіз останніх публікацій.** Питання політико-інституційних взаємодій, їх трансформації у сфері охорони здоров'я вивчали численні науковці, які відзначали, що однією з ключових тенденцій національних політик можна вважати децентралізацію, переміщення влади від національних урядів до субнаціональних і місцевих органів влади, а також до місцевих громад [1; 9].

Слід зауважити, що ще у 1990-х роках закордонні вчені почали розробляти концепцію «зміни масштабів політики» (policy rescaling). Ця концепція виходить із того, що держава передає частину своїх повноважень із національного рівня на нижчі рівні урядування (так звана деволюція) [29]. Згідно із дослідженням Д. Ансьєна [18], відбувається переосмислення центральності ролі держави. Проте, як наголошує Д. Пек [28], який вивчав міжрівневі політико-інституційні взаємодії, цей процес не слід однозначно ототожнювати із процесом децентралізації, оскільки національний рівень залишає за собою важливу роль «управління масштабами», адже він є посередником у поширенні визначених на глобальному рівні правил та скеровує їх виконання на нижчий, операційний рівень, крім

того, національний рівень визначає повноваження нижчих рівнів та контролює їхню діяльність. Питання зміни масштабів політики досліджувала й Л. Мілз [26]. Вона звернула увагу на зв'язок між глобальними та локальними (регіональними) рівнями політики. Думку цієї дослідниці слід взяти до уваги, адже саме міжнародні актори формують глобальний дискурс щодо більшого залучення громад до охорони здоров'я, ухвалюють глобальні стандарти щодо охорони здоров'я та рекомендації національним урядам стосовно організації систем надання медичних послуг.

Цей підхід дещо спростовують британські дослідники Т. Форбс, Д. Еванс та Н. Скот [22], котрі доводять, що для розв'язання локальних проблем охорони здоров'я необхідно визнати потребу у пошуку місцевих рішень, а не прагнути знайти у політиці підхід, що його можна застосувати до будь-якої місцевості. Це вимагає гнучкості у розробці політики, залучення місцевих акторів політики до визначення контекстуалізованих (адаптованих до певної місцевості) рішень, навіть у межах загальнонаціональних стратегій здоров'язбереження. Такі підходи тісно пов'язані з процесами децентралізації управління, переглядом рівнів компетенції органів державної та місцевої влади.

Заслужовують на увагу й інші доктринальні підходи у розумінні процесів децентралізації і централізації. Слід відзначити теорії вертикально-горизонтального вимірів політики [6], концепції «ключового агента» (principal agent) та мапи/карти «місця ухвалення рішень» [20], що дають змогу визначати, які саме функції управління сферою охорони здоров'я передаються із центру на периферію, які наслідки має для системи охорони здоров'я передання повноважень на нижчий щабель.

Отже, у закордонній політичній науці сформувався широкий спектр теорій і концепцій, які можна застосувати при вивченні взаємодії між національними та субнаціональними рівнями в політиці охорони здоров'я.

В Україні управління закладами охорони здоров'я, відповідну державну політику вивчали такі вчені, як В. Князевич, В. Лехан, В. Рудий, Г. Слабкий, І. Солоненко та ін. Їх увага зосереджувалась на застосуванні інструментів політики, гармонізації різних аспектів регулювання сфери охорони здоров'я. Так, Т. Камінська [4] у роботі «Децентралізована система охорони здоров'я в Канаді: уроки для України» доводить

свою точку зору, що одночасне впровадження децентралізації та загальнообов'язкового медичного страхування в Україні є взаємозалежними діями і їх виконання підвищить ефективність системи охорони здоров'я загалом. Т. Сіташ [16] також зосереджується на економічних аспектах взаємодії суб'єктів політики різного рівня, пов'язаних із фінансуванням охорони здоров'я. О. Бойко [2] розкриває проблемні моменти у фінансових взаємодіях між центральним та місцевими бюджетами охорони здоров'я.

Таким чином, хоча в Україні й вивчалися процеси політико-інституційної реструктуризації в охороні здоров'я, проте дослідники переважно зосереджувались на фінансово-економічних важелях і не завжди брали до уваги ті сучасні політичні концепції рівнів політики, які можуть стати у нагоді при дослідженні напрямів реорганізації охорони здоров'я і передовсім децентралізації.

**Мета та методологія.** Ця робота має на меті з'ясувати ключові характеристики процесів децентралізації в охороні здоров'я та проаналізувати проблеми, що виникають в Україні у різномірних політико-інституційних взаємодіях у сфері охорони здоров'я. Дослідження ґрунтується на аналізі документів міжнародних та національних суб'єктів політики, а також узагальненні думок експертів, отриманих в процесі дискусій під час Літньої школи «Трансформація системи охорони здоров'я: Східна Європа» (Львів, 18-22 липня 2016 р.).

Це дослідження обмежене тим, що доводилось зважати на проблеми встановлення причинно-наслідкових зв'язків у політиці охорони здоров'я та діяльності системи охорони здоров'я, складність урахування довгострокових впливів політики охорони здоров'я, певні викривлення наявної статистичної інформації з питань охорони здоров'я.

#### **Основні результати.**

*Форми децентралізації в охороні здоров'я.* Різновиди залучення місцевого самоврядування до сфери охорони здоров'я та сталого розвитку визначено міжнародними нормативно-правовими документами.

Ідею децентралізації прямо чи опосередковано розвивають чимало міжнародних організацій (ВООЗ, ПРООН, Світовий банк, ЮСЕЙД, Європейський Союз, Швейцарське бюро співробітництва тощо) [1; 13; 23; 27]. Вони підтримують надання громадам більших по-

вноважень у сфері організації охорони здоров'я і розрізняють три різновиди децентралізації – політичну, фінансову та адміністративну.

У документах міжнародних організацій запропоновано виокремлювати певні форми децентралізації: 1) деконцентрацію (перерозподіл центральним урядом низки своїх функцій, таких як планування і фінансування, серед регіональних підзвітних структур зі збереженням загального контролю за національним рівнем управління); 2) делегування повноважень, 3) передачу повноважень (деволюцію) та 4) приватизацію.

Ідеї міжнародних організацій щодо перегляду інституційних взаємодій на різних рівнях політики охорони здоров'я, зміни шаблів управління дістають втілення у політичній практиці багатьох країн. Децентралізація охорони здоров'я є поширеною тенденцією в європейських країнах, вона супроводжується адміністративними та бюджетними реформами.

Наразі системи охорони здоров'я більшості розвинених країн об'єднує кілька спільних рис: 1) фінансування відбувається за контрактами з медичними закладами, 2) замовник та постачальник послуг розмежовані – суб'єкт, який контрактує заклади (орган влади, орган охорони здоров'я, страховий фонд, агенція з фінансування тощо), не володіє лікарнями, 3) замовник послуг (незалежно від форми), зазвичай, знаходиться на регіональному рівні [21; 27]. В тих країнах, де впроваджено медичне страхування, постачальник медичних послуг виник природним шляхом, а страховий фонд взяв на себе роль замовника (закупівельника) послуг. А в тих країнах, де страхова медицина відсутня (наприклад, Данія, Італія, Великобританія), сформувалась схожа система: на рівні регіонів створено органи, які виступають закупівельниками послуг, і вони мають ті ж функції, що й страхові фонди. Ці місцеві органи отримують кошти з загальних податків і самостійно вирішують, яким саме чином, між якими лікарями і на які саме послуги їх розподіляти, одночасно контролюють їх, вживають заходи задля підвищення якості обслуговування.

*Поточна ситуація в Україні.* Конституція України (стаття 49) проголошує, що «держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування» [7]. Практичним інструментом втілення цієї гарантії вбачається утримання мережі державних та комунальних медичних закладів, які повинні надавати громадянам увесь обсяг медичної допомоги безоплатно.

Національне законодавство щодо охорони здоров'я залишається несистемним, застарілим і неузгодженим із міжнародними нормами та нормативно-правовими актами, зокрема, й ратифікованими Україною [14].

Україна успадкувала від СРСР державно-бюджетну модель охорони здоров'я, принципи функціонування якої можна вважати такими, що не відповідають новим соціально-політичним реаліям. Як і раніше, це модель не бере до уваги сучасних міжнародних рекомендацій щодо багатоканальності фінансування охорони здоров'я та орієнтації на соціальне страхування, не зважає на концепції державно-приватного партнерства та не бере до уваги заходи сприяння здоров'ю тощо.

Нині в Україні співіснує кілька рівнів управління (муніципальний, районний, обласний та центральний рівень), які займаються фінансуванням та наданням послуг, але жоден з них не має влади раціоналізувати систему. На кожному з цих рівнів є в підпорядкуванні свої лікарні, які фінансуються з держбюджету.

Водночас на нинішньому етапі майже 80% фінансування охорони здоров'я здійснюється з місцевих бюджетів. Можливості таких бюджетів обмежені, як і повноваження відповідних органів.

Поширені в Україні неофіційні платежі пацієнтів не орієнтовані на залучення коштів до системи охорони здоров'я, вони не сприяють її розвитку, забезпеченню якості медичної допомоги, економічній ефективності галузі в цілому, а також не дають змоги споживачам послуг планувати свої витрати, захищати свої права у разі отримання неякісної чи невчасної допомоги, і, власне, значною мірою обмежують доступ до медичної допомоги.

Ключові індикатори політики охорони здоров'я України свідчать про її цілковитий провал. Негативні медико-демографічні показники, фінансова неефективність системи охорони здоров'я і неспроможність держави захистити від фінансових ризиків тих, хто потребує медичних послуг, а також невдоволеність населення цією системою [13] змушують шукати альтернативи чинній системі охорони здоров'я.

*Ключові ідеї трансформації системи охорони здоров'я.* Під час дискусій фахівці відзначали, що передавання фінансування з одного рівня на інший в будь-яких комбінаціях (фінансова децентралізація) не здатне призвести до відчутної зміни ефективності або доступності. Необхідне винайдення нового способу, у який держава здійснюва-

тиме власні обов'язки щодо охорони здоров'я своїх громадян: перехід до фінансування результатів, а не ресурсів; розмежування замовника та надавача послуг.

У 2012 році в Україні почався експеримент із впровадження госпітальних округів [11]. На практиці це означало формування нового адміністративно-регіонального рівня, в якому район виступає субрегіональним рівнем управління та на який покладається відповідальність за надання вторинної медичної допомоги. Район – як госпітальний округ – мав відповідати низці критеріїв. По-перше, кількість користувачів медичних послуг мала бути нормалізованою для оптимальної роботи медичного обладнання та медичного персоналу (очікувалось, що мінімальна кількість пацієнтів вторинної медичної допомоги дорівнюватиме 150 тисяч жителів). Передбачалось, що більша частина населення певного госпітального округу має лікуватися в його межах. По-друге, в цих госпітальних округах мали надаватися послуги за всіма нозологіями, які передбачені нормативно-правовими актами Міністерства охорони здоров'я. У цілому декларувалось, що для формування госпітальних округів мала бути створена та налагоджена мережа закладів охорони здоров'я та визначені види медичних закладів; прорахована кількість конкретних відділень, їх навантаження, кількість медичних працівників та наявного обладнання в кожному закладі; можливий напрям спеціалізації конкретного медичного закладу в кожному госпітальному окрузі.

У 2014 році Стратегічною дорадчою групою з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні, до якої входять вітчизняні та міжнародні експерти, була розроблена Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні в період 2015 – 2020 років [10], яка була врахована при написанні державної Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» [17]. У Стратегії зазначено, що необхідно провести кардинальне, системне реформування охорони здоров'я, яке буде спрямоване на пацієнта та створюватиме рівні умови доступу до медичного обслуговування: «Головними напрямками реформ мають стати підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, надання для цього адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення, створення бізнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я» [17].

Згідно з ідеями реформування охорони здоров'я, які обговорюються упродовж 2015-2016 років [8; 10], громади повинні розвивати в собі роль власника медичної інфраструктури, якої в них не було в радянський та пострадянський час. Було задекларовано, що свої повноваження у сфері охорони здоров'я держава передає на субнаціональні рівні паралельно із фінансами на її реалізацію. Це передбачає автономізацію медичних закладів, зміну ліцензування лікарської практики, впровадження принципу «гроші ходять за клієнтом» тощо.

Експерти повідомили, що у Харківській області впроваджуються: а) ініціатива щодо автономізації обласних закладів охорони здоров'я на комунальні некомерційні підприємства; б) нові принципи фінансування первинної допомоги в Чугуївському районі. У фаховому середовищі українських медиків продовжують обговорювати й підтримують ідею створення єдиного медичного простору регіону (області), в якому з'єднаються первинна та вторинна (спеціалізована) ланка медичної допомоги, а також екстрена медична допомога. Однак, частина медиків вважає, що децентралізація зумовить хаос у медичному обслуговуванні населення, посилення смертності у сільській місцевості.

Як засвідчило спілкування з експертами, концепція реформування системи охорони здоров'я [10] та перспективи розгортання децентралізації як основи регіональної політики [12] сприймаються як такі, що суперечать одна одній. І це набуває дедалі більшого суспільного резонансу [3]. Адже політико-управлінські взаємодії в галузі охорони здоров'я тісно пов'язані з (непрозорими) механізмами фінансування галузі та прагненням частини медичної спільноти зберегти будь-що нинішню систему надання послуг, яка здебільшого влаштовує їх надавачів [14].

У квітні 2016 року український парламент розглядав законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я», який передбачає впровадження автономізації закладів охорони здоров'я в тому числі, проте не дійшов згоди щодо формату автономізації закладів.

Політичні дебати свідчать про невідповідності між гарантіями держави щодо медичного обслуговування та можливостями місцевої громади їх реалізувати.

Наразі в Україні (на момент написання цієї статті) точаться суспільні дискусії довкола питань, пов'язаних із тим, що децентралізація можлива у

різних формах і різновидах. Експерти сперечаються довкола цілої низки питань: 1) Що саме ми децентралізуємо? Які саме повноваження держави в охороні здоров'я передаються територіальним громадам?; 2) Як здійснити модернізацію системи фінансування охорони здоров'я та системи надання послуг в умовах проведення децентралізації?; 3) Як забезпечити максимально безболісний перехідний період, під час якого буде змінюватись і адміністративно-територіальний устрій, і принципи фінансування охорони здоров'я? Відповіді на ці питання дадуть змогу синхронізувати регіональну політику та політику охорони здоров'я. При цьому доречно взяти до уваги думку Д. Гелда про те, що розв'язання певних проблем можливе тільки «завдяки спільним діям усіх тих спільнот, чії дії, політика та закони взаємопов'язані та переплетені» [3, с. 1004]. Питання охорони здоров'я можна віднести саме до таких проблем.

Водночас допоки тривають політичні дебати щодо рівнів відповідальності місцевої влади, залишається актуальною потреба в тому, щоб здійснити низку практичних кроків, без яких неможлива політико-інституційна реструктуризація в сфері охорони здоров'я. Під час спілкування експерти наголошували, що необхідно сформувати і затвердити на рівні держави гарантований пакет безкоштовних медичних послуг. А для розрахунку вартості послуг та вирішення питання, які саме послуги мають бути в цьому пакеті, слід мати реалістичну статистику хвороб та послуг, що надаються пацієнтам. Це зумовлює потребу у впровадженні централізованого електронного обліку даних для планування, моніторингу та контролю медичної допомоги задля покращення системи. Нагальним завданням видається й визначення універсальної методики розрахунку вартості медичної послуги.

Представники місцевої влади запропонували змінити методи фінансування системи охорони здоров'я, оскільки незрозуміло, як здійснюватиметься фінансування територіальних одиниць і формуватиметься бюджет при зміні адміністративно-територіального устрою. Вони відзначали, що при розрахунку вартості медичної послуги треба враховувати поширеність певних хвороб у конкретних регіонах.

На часі – за даними дослідження – перехід від фінансування інфраструктури до фінансування медичних послуг, а також виразне розділення понять замовника (закупівельника) та постачальника медичних послуг. При цьому, як вважає частина експертів, необхідно створити закупівель-

ника на регіональному рівні, і саме це має стати основним напрямом покращення ефективності системи охорони здоров'я.

Таким чином, адміністративна децентралізація в охороні здоров'я має супроводжуватись кардинальною зміною фінансових механізмів у галузі, у той час як політична децентралізація може носити тільки частковий характер. З одного боку, держава має специфічні зобов'язання щодо гарантування своїм громадянам права на охорону здоров'я, які не можуть бути цілковито делеговані на субнаціональні рівні. З іншого боку, держава має визначати обсяги медичного обслуговування й правила гри в сфері надання медичних послуг. Відтак політико-інституційна реструктуризація в охороні здоров'я не може передбачати повного переміщення відповідальності з центрального на нижчі рівні.

#### **Обговорення результатів.**

*Політичні детермінанти змін.* Питання охорони здоров'я завжди є «політичними». Політичні чинники (владні відносини, політичні інститути, процеси, інтереси та ідеологічні позиції) впливають на управління системою охорони здоров'я у різних політичних системах. Зміни в охороні здоров'я часто потребують політичної боротьби та політичного усвідомлення, а провали у протидії проблемам пояснюють «браком політичної волі» та відсутністю політичної взаємодії [19; 24].

Інституційна реструктуризація в сфері охорони здоров'я не може бути метою сама по собі, вона спрямована на досягнення певних політичних цілей – забезпечення рівності, соціальної справедливості, економічної ефективності або що [21]. І саме на цих аспектах слід робити наголос під час структурної реорганізації системи охорони здоров'я.

Заходи щодо забезпечення виконання місцевими урядами своїх функцій не можуть полягати у простій передачі центром наявних фінансових ресурсів на ті нижчі рівні, де таких ресурсів не вистачає (у вигляді медичної субвенції чи іншим чином). Для здійснення ефективної децентралізації потрібно істотно збільшити загальний обсяг фінансових і людських ресурсів.

Ситуація зі зміною української системи охорони здоров'я та протистояння прихильників і опонентів децентралізації підтверджує міркування закордонних науковців щодо неоднозначності процесів децентралізації в сфері охорони здоров'я [21; 22; 26]. Навіть більше, як свідчать дискусії із фахівцями, нейтралізації потребують

такі локальні чинники політики як відомчий корпоративізм і фаховий консерватизм, опір тих, хто незацікавлений у посиленні прозорості в охороні здоров'я й переході на сучасну парадигму охорони здоров'я.

Водночас актуальними можна вважати посилення інституційної спроможності місцевих громад в Україні, залучення громадських організацій та волонтерів до програм сприяння здоров'я, формування особистої відповідальності за здоров'я як частини громадянської культури [15].

Важливою умовою для оптимізації політико-інституційних взаємодій видається подолання слабкості мікроінституцій політики охорони здоров'я (структур на рівні громад), зміна політичної практики, за якої місцеві лідери, за поодинокими випадками, не виявляють активності у трансформації локальної системи охорони здоров'я. Адже такі лідери фактично позбавлені легітимного права робити будь-які субстантивні зміни, оскільки сфера охорони здоров'я в Україні надмірно регульована, а держава, попри заявлену політику децентралізації, залишила за собою унормування всіх аспектів діяльності закладів охорони здоров'я, при цьому чинними залишилося чимало норм, що стримують розвиток сучасної охорони громадського здоров'я у нашій країні.

Доцільно також законодавчо закріпити права та повноваження інститутів громадянського суспільства в охороні здоров'я, стимулювати участь населення локальних громад і бізнесових структур в охороні громадського здоров'я.

*Публічна комунікація та адвокація.* У пошуку та впровадженні найкращої моделі децентралізованої моделі охорони здоров'я, узгодження регіональної політики та політики охорони здоров'я важливу роль може відіграти публічна комунікація, спрямована на розвиток почуття солідарності та спільності. Проте співпраця у публічній політиці, як визначив П. Уільямс [30], не виникає автоматично, ґрунтуючись лише на потребі згуртування задля досягнення кращого результату, й може потребувати індивідуального агента змін, певного формального ініціатора співпраці. Слід додати, що подолання відомчих обмежень і суперечностей потребує наявності «ключового агента» взаємодії. Наразі Міністерство охорони здоров'я України не сприймається як впливовий актор політики. З-поміж причин можна відзначити часту зміну керівництва та відомчу зацікавленість у збереженні сфери власного впливу, брак довіри у населення.

**Висновки.** Аналіз нормативних документів міжнародних організацій та практики їх впровадження засвідчує, що наприкінці ХХ ст. у політичному дискурсі набули популярності ідеї децентралізації систем охорони здоров'я, адміністративно-го та фінансового «партнерства» між локальними громадами і системою охорони здоров'я. Практика децентралізації, залучення місцевих громад та громадських організацій до збереження здоров'я, зміна масштабів політики охорони здоров'я підтримується ВООЗ, ПРООН, Європейським Союзом, Світовим банком та іншими наднаціональними структурами.

В Україні система і політика охорони здоров'я відзначаються неефективністю та непослідовністю. Формально вони залишаються досить централізованими, проте фінансування закладів охорони здоров'я відбувається коштом місцевих бюджетів. Хоча децентралізація в охороні здоров'я, за визначеннями міжнародних організацій,

можлива в різних формах, в Україні сама ідея передання повноважень у цій сфері на нижчий рівень політики наштовхнулись на опір фахівців. Проведене дослідження виявило, що в нинішніх умовах політико-інституційна реструктуризація в охороні здоров'я не може передбачати повного переміщення відповідальності з центрального на нижчі рівні, бо значна частина функцій з управління охороною здоров'я залишається на національному рівні, у той час як громади не мають належного рівня інституційних ресурсів. Однак часткова деволюція і зміна інструментів фінансування галузі, які повинна супроводжувати належна політична комунікація, можуть сприяти унормуванню нинішніх надмірно контраверсійних багаторівневих взаємодій в політиці і системі охорони здоров'я.

### Список літератури та джерел інформації

1. Бахшиш Е. Сила децентралізації / Е. Бахшиш, С. Корецька, М. Кузьмин та ін.; ПРООН. – К. : Біліц-Принт, 2003. – 136 с.
2. Бойко С. Г. Особливості державної політики охорони здоров'я в умовах децентралізації / Бойко С. Г. // Держава та регіони. – 2016. – № 1 (53). – С. 57-60.
3. Гелд Д. Демократія і глобальний порядок / Гелд Д. // Демократія : антологія / [упор. О. Проценко]. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 985-1025.
4. Камінська Т. М. Децентралізована система охорони здоров'я в Канаді: уроки для України / Т. М. Камінська // Історичні, економічні, соціально-філософські та освітні аспекти розвитку охорони здоров'я : матеріали II Міжнар. наукової Інтернет-конф., 4-11 листоп. 2014 р. – Харків, 2014. – С. 54-58.
5. Князевич В. М. Системна криза в Україні як контекст реформ охорони здоров'я / Князевич В. М., Жаліло А. І. // Вісник НАДУ. – 2015. – № 3. – С. 99-104.
6. Колбеч Г. К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч ; пер. з англ. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 127 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
8. Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я України (Лютий 2016 р.) [Електронний ресурс] // Веб-сторінка МОЗ України. – Режим доступу: [http://moz.gov.ua/docfiles/pre\\_20160205\\_0\\_dod.pdf](http://moz.gov.ua/docfiles/pre_20160205_0_dod.pdf)
9. Кравченко С. О. Аналіз сучасних тенденцій суспільного розвитку як передумов державно-управлінських реформ [Електронний ресурс] / С. О. Кравченко // Державне управління: теорія і практика. – 2006. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-2/txts/FILOSOFIYA%5C06ksopdr.pdf>.
10. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років [Електронний ресурс] // Веб-сторінка Стратегічної дорадчої групи з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні. – Режим доступу: <http://healthsag.org.ua/strategiya/>
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» № 1113 від 24.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1113-2012-%D0%BF>
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» №333 від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%8>
13. Семигіна Т. В. Децентралізація і політика охорони здоров'я / Семигіна Т. В. // Гілея. – 2014. – Вип. 84. – С. 461-465.
14. Семигіна Т. В. Політичні аспекти охорони здоров'я: на перетині глобального і локального [монографія] / Т. Семигіна. – К.: вид-во «Києво-Могилянська академія», 2013. – 400 с.
15. Семигіна Т. В. Участь громад в охороні здоров'я: порівняння світового та українського досвіду / Семигіна Т. В. // Гілея. – 2014. – Вип. 85. – С. 314-318.

16. Сіташ Т. Д. Фінансування системи охорони здоров'я в Україні: тенденції та реформування // Механізм регулювання економіки. – 2012. – № 1. – С. 167-172.
17. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020"» від 12 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1445164758472042>
18. Ancien D. Local and regional development policy in France: Of changing conditions and forms, and enduring state centrality / D. Ancien // Space and Polity. – 2005. – Vol. 9. – Issue 3. – P. 217-236.
19. Bambra C. Towards a politics of health / Bambra C., Fox D., Scott-Samuel A. // Health promotion international. – 2005. – Vol. 20(2). – P. 187-193.
20. Bossert T. J. Health sector decentralization and local decision-making: Decision space, institutional capacities and accountability in Pakistan / T. J. Bossert, A. D. Mitchell // Social Science Medicine. – 2011. – Vol. 72 (1). – P. 39-48.
21. Decentralization in Health Care: Strategies and outcomes / Ed. by Saltman, R. B., Bankauskaite, V. & Vrangbæk, K. – NY: Open University Press 2007. – 300 p.
22. Forbes T. Implementing health and social care policy – England and Scotland compared / T. Forbes, D. Evans, N. Scott // Policy Studies. – 2010. – Vol. 31. – № 6. – P. 591-611.
23. Health – 2020. A European policy framework supporting action across government and society for health and wellbeing [Electronic resource] // World Health Organization Regional Office for Europe. – 2012. – Mode of access: <http://www.thepep.org/ClearingHouse/docfiles/RC62wd09-Rus.pdf>.
24. Kickbusch I. The political determinants of health – 10 years on / Kickbusch I. // BMJ. – 2015. – Vol. 350. – P. 81-93.
25. Lekhan V. Ukraine: Health system review / Lekhan V., Rudyi V., Shevchenko M. et. al. – Copenhagen: WHO Regional Office in Europe, 2015. – 153 p.
26. Mills L. Maternal Health Policy and the Politics of Scale in Mexico / L. Mills // Social Politics: International Studies in Gender, State & Society. – 2006. – Vol. 13. – Issue 4. – P. 487-52114.
27. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. – New York : UNDP, 2002. – 20 p.
28. Peck J. Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare / J. Peck // Economic Geography. – 2002. – Vol. 78 (3). – P. 331-360.
29. Swyngedouw E. Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling / E. Swyngedouw // Cambridge Review of International Affairs. – 2004. – Vol. 17 (1). – P. 25-48.
30. Williams P. Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners. – Bristol : Policy Press, 2012. – 208 p.

*Матеріал надійшов 16.10.2016 р.*



# Історико-правові розвідки

УДК 342.5.071(477+470+476)

## ФІНАНСИ КИЇВСЬКОЇ РУСИ ПЕРЕД ПРИЙНЯТТЯМ ХРИСТИАНСТВА

### ФИНАНСЫ КИЕВСКОЙ РУСИ ДО ПРИНЯТИЯ ХРИСТИАНСТВА

#### FINANCE OF KIEVAN RUS' BEFORE THE ADOPTION OF CHRISTIANITY

#### **Настюк А. А.**

Канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

#### **Настюк А. А.**

Канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного і господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

#### **Nastyuk A. A.**

PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional, Administrative and Economic Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

#### **Анотація**

*У статті проаналізовано постійні та непостійні джерела накопичення фінансів князівської влади у період дохристиянської Русі. Подано характеристики заходів князівської влади з наповнення скарбниці держави як комплексу дій, спрямованих на нагромадження матеріальних благ для майбутньої їх реалізації у своїх цілях*

*Виділено наступні способи нагромадження прибутків князів: відкуп, трофеї, данина, які ґрунтувались на виразному розподілі ресурсів між сторонами й мали визначену процедуру. Стягнення, збирання трофеїв мало на меті не тільки накопичення княжої казни, а й грошовий розрахунок з військом, яке брало участь у поході. При дослідженні відкupu виокремлено такий аспект, як гарантованість у разі успіху походу, одноразової допомоги сім'ї загиблого воїна. Визначено, що характерною ознакою джерел накопичення казни є те, що всі вони пов'язані з військовою справою.*

**Ключові слова:** Київська Русь, полюддя, Візантійська імперія, данина, великий князь.

#### **Аннотация**

*В статье проанализированы постоянные и непостоянные источники накопления финансов княжеской власти в период дохристианской Руси. Дано определение мер княжеской власти по наполнению казны государства как комплекса действий, направленных на накопление материальных благ для будущего их использования в собственных целях.*

*Выделены следующие способы накопления доходов князей: откуп, трофеи, дань, которые основывались на четком распределении ресурсов между сторонами и имели определенную процедуру. Взъясание, сбор трофеев имели целью не только пополнения княжеской казны, но и денежный расчет с войсками, участвовавшими в походе. При исследовании откупа выделен такой аспект, как гарантиро-*

ванність в случае успеха похода, единовременного пособия семье погибшего воина. Выявлено, что характерным признаком источников накопления казны является то, что все они связаны с военным делом.

**Ключевые слова:** Киевская Русь, полюдь, Византийская империя, дань, великий князь.

### Abstract

The paper overviews the main finance sources of princely power in the times of the pre-Christian Rus'. The measures used by the princely power to fill the treasury aimed at the accumulation of material assets for future use for princes' own purposes are characterized.

We have identified the following methods of princes' income: pay offs, trophies, tributes. Chronicle term «tribute» has a much broader meaning than the systematic payments under agreements. Tributes, pay off, as well as trophies were characterized by a clear distribution of resources between the parties and had a certain procedure. Taking trophies was intended not only to fill the princely treasury, but also to pay the troops who participated in the campaign. During the study of pay offs we learned about the warranty to receive a lump sum to the family of a deceased soldier in the amount of pay off per one soldier after a successful campaign. It was revealed that a characteristic feature of the sources of accumulation of the Treasury is that they are all connected with military affairs.

**Key words:** Kievan Rus, Byzantine Empire, tribute, the Grand Duke.

**Постановка проблеми.** Аналіз процесу накопичення багатств князівської влади дає змогу простежити за еволюцією розвитку інституту глави держави та зрозуміти, яку роль відігравали фінанси у той період. Глибше вивчення джерел наповнення казни у дохристиянській Русі дозволяє знайти відповідь на питання, чи здійснювався цей процес хаотично, або ж мав виразні правила і порядок.

Обмеженням дослідження можна вважати недостатню джерельну базу, адже літописні дані навряд чи можна розглядати як об'єктивні, бо ці документи описують діяльність князів під кутом релігійної пропаганди. З огляду на це, у нашому дослідженні аналізувалися лише літописні факти, а от оцінки літописців до уваги не бралися.

#### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Фінансова діяльність князів була досліджена багатьма вченими, зокрема: Б. А. Рибаківим, П. П. Толочко, І. Я. Фрояновим. Наразі дослідження Б. А. Рибаківича стосовно процесу полюддя можна охарактеризувати як фундаментальне. Водночас залишається чимало питань, пов'язаних із наповненням княжої скарбниці, фінансовими ресурсами князів, які потребують відповідей.

**Метою статті є** характеристика основних джерел накопичення фінансів князівської влади у період Дохристиянської Русі. Це дасть нам змогу з'ясувати, як відбувався процес накопичення княжої казни, які заходи вживалися князями для поповнення скарбниці.

У цій статті під заходами князівської влади для наповнення казни мається на увазі комплекс

дій, спрямований на наповнення князівської казни матеріальними благами для майбутньої їх реалізації у своїх цілях.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з давньоруськими літописами, існувало кілька джерел накопичення казни. Ці джерела можна поділити на непостійні та постійні.

Після прибуття 907 р. Олега до Константинополя для ведення військових дій проти Візантійської імперії остання вирішила відкупитися від руських військ і тому заплатила великий викуп. У літописах міститься згадка, що візантійці заплатили 12 грн. за човен [1, с. 19–20]. Такий спосіб відкупу від русів грішми, сума яких безпосередньо залежала від кількості вояків, використовувалася не вперше. Під час війни Візантії з князем Ігорем, коли останній зібрав велике військо і вирушив у похід, візантійці вирішили відкупитися і дали чималий відкуп, після чого руси відступили, а згодом уклали мир [2, с. 24]. У цих відомостях літописець не зазначив, що візантійці сплатили данину залежно від кількості війська, але у нас є підстави вважати, що візантійці сплачували саме так. Це приклад був не поодиноким.

Під час війни Візантії з князем Святославом вони теж намагалися відкупитися від нього грішми. Під час домовленостей візантійці поцікавились, скільки вояків у Святослава, щоб за їх кількістю видати данину. Для більшої об'єктивності слід наголосити, що візантійці не пішли на договір з Руссю і розпочали військові дії. Взагалі, можна припустити, що метою переговорів була спроба дізнатися, якими військовими силами

володів Святослав. Але він виграв цю військову кампанію і візантійці сплатили данину не тільки за живих вояків, а й за мертвих, оскільки Святослав перед початком бойових дій вказав, що у нього 20 тис. воїнів, то візантійці були змушені зрештою виплатити кошти саме на таку кількість вояків, оскільки вони платили не тільки тим, хто вижив, а й тим, хто загинув у цій кампанії [3, с. 30]. Для нас є актуальним питання, чи призначалися ці гроші військам, чи вони належали князю. На нашу думку, князь видавав ці кошти воїнам. Коли Ігор прийняв данину від візантійців, він наказав роздати її військам, саме так це повідомляється в літописі. Таке свідчення дає змогу припустити, що візантійці давали кошти на кількість війська. За договором Святослава після перемоги його над візантійцями (під час першої кампанії), кошти виплачувались не тільки за живих, а й за мертвих. Для нас цікавим є коментар, який дав літописець стосовно причини, за якою сплачували мертвим. Літописець вказав, що кошти мертвих воїнів підуть їх родам [4, с. 32–33]. Отже, якщо кошти пішли мертвим, то мали б заплатити й живим.

Згідно з цими даними, ми доходимо висновку, що кошти видавалися воїнам. Можна стверджувати, що таким способом князі розраховувалися зі своїм військом. Спочатку кошти йшли в казну до князя, з якої він віддавав їх воїнам як винагороду або плату за несення ними військової функції. На наш погляд, князь, коли збирав військо у похід, був змушений сплачувати їм винагороду за час перебування у війську. Тому візантійці і сплачували залежно від кількості воїнів, намагаючись цим самим покрити витрати руських князів. Розмірковуючи над викладеним, вважаємо, що коли руський князь зібрав військо і вклав у нього гроші, одним з найважливіших аргументів для укладення миру для ворожої держави була пропозиція повного покриття коштів на оплату війська свого ворога. Якщо б візантійці не покрили витрати руських князів, вони б продовжили війну до тих пір, доки вона не окупилася б у них сама. Але це питання потребує більш детального дослідження.

На нашу думку, деяка частина з наданих візантійцями коштів все ж таки залишалася у княжій казні. В арабських джерелах вказуються дані про те, що руси платять кожного року 1/10 здобичі своєму хакану (князю) [5, с. 48]. Отже, кожен воїн, який служить князю, має заплатити йому таку здобич. Під здобиччю ми розуміємо матеріальні блага, які отримали руси під

час військових експедицій. Отже, кошти, які виплатили візантійці руським воякам, можна назвати здобиччю. Тому 1/10 з виплат воїнам осідала у княжій казні. Припускаємо, що князь міг дозволити не брати із своїх дружинників цієї виплати, але це було його право. Ми не можемо точно довести, чи князь одразу забирав ці кошти, чи пізніше і не у таких розмірах. Оскільки арабське джерело зазначає, що 1/10 здобичі забиралася раз на рік, то, можливо, наприкінці року підраховували загальну кількість здобичі і саме з неї князь брав свою долю. Отже, кошти до князівської скарбниці відправляли з виплат військам (відкуп ворогів).

Але крім відкупу на військо був ще й відкуп на самого князя та його оточення. Якщо простий воїн і міг бути задоволений запропонованими візантійцями коштами, то для Великого князя та його оточення (Світлих князів, та «всякого княже» і бояр) цього було замало, адже не міг боярин отримати за похід таку саму суму здобичі, як простий воїн. Тому для них мали б зробити окремі виплати, які б задовольнили їх та замінили ворожість на милість.

У давньоруських літописах згадується, що Олег (на відміну від своїх дружинників) за свій похід на Константинополь заробив не 12 грн. на свій човен, а набагато більше і саме за розміри привезеної контрибуції отримав прізвисько «Віщій».

У літопису зафіксовано, що Олег привіз багату здобич, а саме – багато золота та воволоки, і за це кияни дали йому таке прізвисько. На те, що воно є образливим, вказує і літописець. Люди, які так називали князя, вважалися невігласами [3, с. 13]. Олег отримав своє прізвисько, бо привіз чимало здобичі з Візантії, а це означає, що візантійці щедро з ним розраховувалися.

Ми маємо пояснення, звідки в Олега взялась багата здобич. По-перше, Олег отримав кошти, взявши 1/10 частину від воїнів. По-друге, з ним розраховувалися окремо, і, можливо, саме те, що надали йому візантійці, надихнуло його на проведення переговорів щодо припинення військових дій.

На те, що візантійці персональними дарами задобрювали руських князів, вказують переговори візантійців 971 р. зі Святославом. Візантійці, намагаючись задобрити Святослава, вислали йому «злато та воволоки», але молодий князь роздав це багатство своїм дружинникам. Після цього візантійці вислали йому дорогу зброю, і саме цей подарунок сподобався Святославу, який почав вести переговори про мир [6, с. 21]. Як бачимо, у цій

відомості знову фігурують «злато та поволоки», які Олег привіз до Києва і від яких відмовився Святослав. Але Святослав не відмовився від дорогої зброї і саме після прийняття ним подарунку розпочав переговори. Можливо, і Олег відвів війська від Константинополя та розпочав переговори з візантійцями після отримання від них «подарунку».

Звісно, ці кошти йшли в княжу казну і, можливо, приносили державі велику користь. Це джерело наповнення княжої казни дуже нагадує хабара, але ми будемо називати його княжим відкупом.

На те, що не тільки князю перепадали подарунки від візантійців, вказують переговори візантійців з Ігорем. Літописець повідомляє, що князь, для того, щоб прийняти рішення про продовження війни або укладення миру, звернувся до дружини, і дружина підтримала пропозицію про мир, аргументуючи, що візантійці добре їм заплатили, і що немає гарантії, що вони переможуть у цій кампанії [1, с. 25].

Можна припустити, що під дружиною князь мав своїх наближених соратників, а це означає, що вони отримали чималі подарунки від візантійців. Навіть тоді, коли літописець розумів під дружиною все військо, воеводи без подарунків від візантійців певно б походу не припинили. Щодо того, чому князь виніс рішення про подальшу долю походу на огляд своєї дружини, може бути кілька причин. Одна з них полягає у тому, що князя не задовольнили, або, навпаки, задовольнили подарунки візантійців, але він не мав на той час такого авторитету, щоб самому прийняти таке рішення. Отже, і при цих домовленостях князь отримав відкуп, за рахунок якого зміг поповнити казну. Ще одним аргументом на користь думки, що при домовленості з візантійцями Ігор з відкупом ділився з дружинниками, слугують такі літописні дані. У літописі вказано, що візантійці пропонували Ігорю відкуп у більшому розмірі, ніж він був виплачений свого часу Олегу. А як відомо, у договорі Олега з Візантією фігурує інформація, що відкуп залежав від кількості війська, на яке він виплачувався [2, с. 39]. Ймовірно, що руські князі збільшували кількість своїх військ з метою отримання більшого відкупу на воїна. Доказом цієї думки можуть слугувати відомості про війну Святослава з Візантією. У цьому конфлікті, коли візантійці запропонували Святославу назвати точну кількість його війська, він, замість того, щоб вказати, що у нього 10 тис. вояків, обдурив їх і повідомив, що має 20 тис.

[6, с. 21]. Ми можемо припустити, що князь різницю у коштах присвоював казні, а це, в свою чергу, набагато збільшує суму прибутків, отриманих князями під час відкупу.

Отже, першим видом наповнення князівської казни ми називаємо відкуп. Він, у свою чергу, поділяється на військовий відкуп, який полягає у виплаті ворогом кожному дружиннику «домовлених» коштів, з яких князь отримує 1/10. Інший вид відкупу ми назвали княжим, який полягає у персональній виплаті ворогом коштів князю. Крім того, ми дійшли висновку, що керівному складу війська також платили персонально. Можливо, перераховані вище відкупи здійснювалися комплексно, тобто спочатку сплачувалися князю, потім військовому керівництву і зрештою – простим воякам.

Наступне джерело наповнення князівської казни також пов'язано з веденням військових дій. Якщо при перших видах надходження прибутку до казни князі отримували кошти за рахунок домовленостей з ворогом, то наступний вид використовувався тоді, коли домовленостей не було досягнуто, або сторони не змогли домовитися. За цих обставин військо силою захоплювало ворожі матеріальні блага. На нашу думку, тоді розподіл трофеїв відбувався не за таким принципом, як при відкупі. А це означає, що і до казни кошти йшли за іншим принципом.

Завдяки літописним даним, до нас дійшли описані літописцями події, які стосуються розподілу данини. Після вбивства древлянами руського князя Ігоря між Руссю та древлянами спалахнула війна. Вона закінчилася перемогою Русі та розоренням Древлянської землі. У літописі вказано, що після перемоги руси поділили данину – 2/3 відправилось до Києва, а 1/3 – до Вишгорода. Літописець пояснює відправлення данини до Вишгорода тим, що це місто було княгині Ольги [1, с. 30]. З отриманих даних ми дійшли висновку, що княгиня Ольга, яка очолила військо у боротьбі проти древлян, забирала собі 1/3 данини. Але нам потрібно з'ясувати, що літописець вважав під словом «данина». Під даниною ми розуміємо систематичну (раз на рік) виплату підлеглого племінного союзу визначених коштів на користь племінного союзу, що домінує. Але літописець, на нашу думку, не робив різниці між даниною та відкупом, або, наприклад, трофеями.

Ми можемо це довести, досліджуючи Радзевіловський літопис. Під час походу Олега на Константинополь було підписано договір. Якщо

дослідити його зміст щодо зобов'язань Візантії, то у ньому не було використано слово «дань». На нашу думку, літописець розумів, що наданий візантійцями відкуп не можна назвати даниною. Але у тому ж літописі, коли йде повідомлення про похід Ігоря (наступника Олега), є інформація, що літописець не вказував різниці і відкуп візантійців від Олега вважав даниною [1, с. 25].

У літописі зазначено, що візантійці, дізнавшись про виступ Ігоря з великим військом на Візантію, послали посольство з метою переконати русів у недоцільності цієї війни. Як один з головних аргументів припинення конфлікту, візантійці пропонували (як повідомляє літописець) сплатити данину, притому в більшому розмірі, ніж вони сплатили свого часу Олегові. Літописець доводив, що візантійці сплатили Олегу данину, але в договорі Олега з Візантією немає жодних відомостей щодо того, що візантійці були змушені систематично (наприклад, кожного року) сплачувати русам данину.

Наступне джерело накопичення казни має постійний характер і здійснюється систематично. Аналізуючи військові дії Олега проти древлян, сіверян та інших племінних союзів, ми простежуємо, що всім племенам було встановлено данину. В нас є підстави вважати, що ці стягнення мали систематичний характер. Костянтин Багрянородний стверджував, що руси кожного року робили об'їзд підконтрольних племінних союзів з метою збирання данини. Цей об'їзд він називав процес полюддя [7, с. 71]. Ці свідчення доводять, що данина, яку накладали руські князі на підкорені племінні союзи, функціонувала систематично.

На нашу думку, данина була одним з найважливіших джерел накопичення князівської скарбниці. Руські князі завжди намагалися тримати під контролем племена, які оточували їх, з метою накопичення стратегічного ресурсу. Коли племена переставали платити данину, проти них

застосовувалася сила. Наприклад, князь Ігор застосував силу проти древлян, коли вони не виплатили йому данину після смерті князя Олега [8, с. 81; 9, с. 42].

Данина сплачувалася племенами тими багатствами, які були необхідні русам. Ресурси, які збирали руси, мали для них цінність як товар, який можна продати за кордоном. Сам ресурс навряд чи представляв для них цінність. Так як ці ресурси збиралися у великому розмірі, це означає, що дефіцитом він не був, а тому навряд чи його ціна на місці була високою, але коли цей ресурс відвезти в місце, де цей товар є дефіцитом, то за нього можна отримати великі прибутки.

**Висновки.** Аналіз джерел накопичення княжої казни у дохристиянський час дозволяє виділити наступні способи нагромадження прибутків князів: відкуп, трофеї, данина. З вище викладеного матеріалу ми дійшли думки, що літописець, описуючи дохристиянську Русь, не розмежовував такі категорії як данина, відкуп і трофеї. Літописний термін «данина» має набагато ширше поняття, ніж систематичні виплати матеріальних благ за домовленостями. Стягнення, відкуп, як і збирання трофеїв, проводилися за чітким розподілом ресурсів між сторонами та мали визначену процедуру. Стягнення мало на меті не тільки накопичення княжої казни, а й грошовий розрахунок з військами, які брали участь у поході. Цікаво те, що при дослідженні відкupu, ми дізналися про такий аспект, як гарантованість, у разі успіху походу, одноразової допомоги сім'ї загиблого воїна у сумі відкupu, який припадає на одного вояка. Характерною ознакою джерел накопичення казни є те, що всі вони пов'язані з військовою справою і головну роль у цих процесах відіграє військо. Отже, фінансова діяльність князівської влади тісно пов'язана з військовою функцією, принаймні у дохристиянський період.

## Перелік літератури та джерел інформації

1. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Радзивиловская летопись. – Л.: Наука, 1989. – Т. 38. – 177 с.
2. Татищев В. Н. История Российская / В. Н. Татищев. – М.: Срмек, 2005. – Т.2. – 735 с.
3. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи.– СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1846. – Т.1. – 267 с.
4. Карамзин Н. М. Об истории государства Росийского / Н. М. Карамзин.– М.: Просвещение, 1990. – 384 с.
5. Фроянов И. Я. Сборник документов по истории СССР IX-XIII ст. / И. Я. Фроянов. – М.: Высшая школа, 1970. – 261 с.
6. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Устюжские и вологодские летописи XVI-XVIII вв.– Л.: Наука. 1982. – Т. 38. – 228 с.
7. Рибакoв Б. А. Мир истории / Б. А. Рибакoв. – М.: Молодая гвардия, 1984. – 351 с.

8. Карамзин Н. М. Предания веков. Сказания, легенды, рассказы из «Истории государства Российского» / Н.М. Карамзин. – М.: Правда, 1988.– 766 с.
9. Толочко П. П. Древняя Русь. Очерки социально-политической истории / Толочко П. П. – К.: Наукова думка, 1987. – 250 с.

*Матеріал надійшов 27.09.2016 р.*

# **Круглий стіл «Місцеве самоврядування: міжнародні стандарти та їх відображення в національному законодавстві»**

## **ІНФОРМАЦІЯ ПРО НАУКОВИЙ ЗАХІД**

7 грудня 2016 року в Академії праці, соціальних відносин і туризму відбувся круглий стіл на тему **«Місцеве самоврядування: міжнародні стандарти та їх відображення в національному законодавстві»**, приурочений до Дня місцевого самоврядування.

Учасниками наукового заходу стали провідні вітчизняні науковці у галузі муніципального права, правознавці, представники територіальних громад, представники громадськості та розробники законодавства України про місцеве самоврядування. Під час дискусії обговорювались як теоретико-правові питання щодо співвідношення між міжнародним та місцевим правом місцевого самоврядування, так і практичні аспекти реалізації політики децентралізації в Україні, формування спроможних територіальних громад, взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями.

Редакція «Вісника Академії праці, соціальних відносин і туризму» пропонує ознайомитися з тезами деяких виступів учасників цього круглого столу.

# ТЕЗИ ДОПОВІДЕЙ НА КРУГЛОМУ СТОЛІ

## ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Кравченко В. В.**

Канд. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Проблематика імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) в чинному законодавстві України набула актуальності одразу ж після її ратифікації Верховною Радою України в 1997 році, що обумовило появу низки наукових та науково-методичних публікацій [1]. Її актуалізація на сучасному етапі зумовлена, по-перше, реформою місцевого самоврядування та необхідністю формування нормативно-правової основи такого реформування з урахуванням сучасних міжнародних стандартів, по-друге, потребами розбудови організаційно-правових механізмів реалізації положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [2]. Значна увага науковців, державних, муніципальних та громадських діячів до зазначених питань пов'язана, на нашу думку, з трьома аспектами: 1) недостатньо повним відтворенням принципів Хартії в Конституції України [3] та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]; 2) з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою [5]<sup>1</sup>, наслідком чого є неоднозначне тлумаченням окремих її положень в процесі законопроектувальної діяльності та в наукових джерелах, що спричиняє відмінності у концептуальному розумінні й організації муніципальної влади [6; 7]; 3) наявністю суттєвих перешкод на шляху реалізації цих принципів в практиці державного будівництва України.

В умовах реформування системи територіальної організації влади в Україні набуває особливого ваги питання про те, яка саме модель вла-

<sup>1</sup> В свою чергу, це є результатом термінологічної неоднозначності англійської та французької версій тексту Хартії.

ди отримає закріплення на конституційному та законодавчому рівнях – «європейська (демократична)», що передбачає широку децентралізацію управління на засадах субсидіарності, чи стара «пострадянська (бюрократична)» зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів в руках виконавчої влади і надмірною адміністративною опікою за органами місцевого самоврядування з боку держави. А з огляду на те, що при ратифікації Хартії Україною не було зроблено жодних декларацій або застережень, то при визначенні нової моделі влади неодмінно постане питання, якою мірою будуть виконані міжнародні зобов'язання держави.

Якщо в цілому характеризувати зміст Хартії, то в ній можна виділити такі найважливіші принципи, що мають основоположне значення для формування сучасної європейської моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях:

1. Визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві і, по можливості, в конституції (ст. 2).

2. Реальності місцевого самоврядування, що обумовлює його зміст як право і спроможність місцевих властей здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ (ст. 3).

3. Підзаконності місцевого самоврядування як влади, що діє в межах закону (ст. 3).

4. Визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, яка з одного боку діє в інтересах місцевого населення (територіальної спільноти) (ст. 3), з другого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування



визначаються конституцією або законом (ст. 4, частина 1).

5. Віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права (ст. 3).

6. Автономності місцевого самоврядування як влади, що має право вільно вирішувати будь-яке питання, віднесене до її компетенції (ст. 4, частина 2).

7. Субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території [7, 721]), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності і економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ст. 4, частина 3).

8. Повноважності місцевого самоврядування, невідчуженості та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом (ст. 4, частина 4).

9. Адаптації здійснення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів [7,722]) (ст. 4, частина 5).

10. Учасності місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що хоча і не віднесені до його компетенції але зачіпають його права та інтереси (ст.4, частина 6).

11. Цілісності та непорушності території суб'єктів права на місцеве самоврядування – зміна територіальних кордонів місцевих властей потребує узгодження з відповідними територіальними спільнотами (громадами) (ст. 5).

12. Самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ст. 6, частина 1).

13. Створення належних умов служби та посадової кар'єри муніципальних службовців, що мають дозволити залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу(ст. 6, частина 2).

14. Вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (вільного здійснення ними своїх функцій) (ст. 7, частина 1).

15. Фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування (ст. 7, частина 2).

16. Визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, виключно законом або на підставі основоположних правових принципів (с. 7, частина 3).

17. Обмеженості адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням такими обставинами:

по-перше, формою та підставами – він може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами;

по-друге, призначенням – він має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів;

по-третє, адекватністю заходів контролюючих органів тим інтересам, які вони мають захистити в процесі здійснення адміністративного нагляду (ст. 8).

18. Гарантованості права місцевих властей на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

по-перше, відповідності обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;

по-друге, формування принаймні їх частини за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

по-третє, диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність до реального зростання вартості виконання його завдань;

по-четверте, фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного

розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;

по-п'яте, інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

по-шосте, непов'язаність політики місцевих властей дотаціями, що їм надаються;

по-сьоме, доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу (ст. 9).

19. Гарантованості права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав (ст. 10).

20. Правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування (ст. 11).

21. Застосування принципів Хартії, до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території держави (ст. 13).

22. Забезпечення кожному право участі у справах органів місцевого самоврядування (ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади).

Навіть поверхневий аналіз зазначених принципів Хартії дозволяє зробити висновок щодо їх неповного відтворення в чинній редакції Конституції України та законах України.

Щодо першого та третього принципів – законодавчого визнання місцевого самоврядування та його підзаконності – можна стверджувати про їх максимально повну реалізацію як на конституційному рівні, так і на рівні чинного законодавства. Щодо практично всіх інших принципів Хартії – необхідно констатувати як недостатню повноту імплементації, так незадовільний стан реалізації в практиці державного будівництва.

Однак другий принцип Хартії – реальність місцевого самоврядування – повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації в силу наявної в Україні «біцентристської» системи територіальної організації влади, яка не дозволяє виразно визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.

Відповідно ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки

муніципальна свобода (право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто обмежується відсутністю належного розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів.

Спостерігається порушення принципу невідчуженості та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці наявна тенденція до обмеження деяких повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема і самоврядних, закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Хоча останній носить характер органічного закону, оскільки в його статті 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити його положенням.

Не можна вести мову й про реалізацію принципу адаптації (пристосування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов. Заважає цьому як жорсткий контроль за їх виконанням відповідно до «букви закону», так і обов'язковий характер делегування.

Занепокоєння викликає небажання багатьох місцевих органів виконавчої влади узгоджувати з органами місцевого самоврядування вирішення питань, що безпосередньо зачіпають права та інтереси територіальних громад. Негативним прикладом такого стану є практика надання державними органами земельних ділянок за межами населених пунктів у постійне користування фізичним та юридичним особам без погодження цього питання з сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами.

Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканості території суб'єктів місцевого самоврядування. В юридичній літературі [7] неодноразово звертали увагу на те, що в Конституції та законах України не визначена належним чином територіальна основа місцевого самоврядування. Це спричинило до вживання в нормативних актах низки понять та термінів, що не отримали законодавчого визначення, наприклад, «територія юрисдикції сільської, селищної, міської ради», «територія села, селища, міста» тощо. Відсутнє нормативне визначення і терміну, що вживається

в офіційному перекладі українською мовою Європейської хартії місцевого самоврядування [5] – «територіальні кордони органу місцевого самоврядування». Зрозуміло, що за таких обставин взагалі видається абсурдною сама постановка питання про імплементацію цього принципу Хартії в Україні.

Запровадження на місцевих виборах пропорційної виборчої системи поставило під загрозу реалізацію в Україні принципу вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність в раді сьогодні обумовлюється не стільки інтересами виборців, скільки партійно-корпоративними інтересами.

Ще не створені в Україні правові гарантії реалізації права місцевої влади на власні фінансові ресурси, які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, не деталізована процедура судового та позасудового захисту його прав та законних інтересів.

Зазначені обставини свідчать про досить низький рівень імплементації принципів Хартії в Україні і, як наслідок, на декларативний характер

місцевого самоврядування. На порядку денному стоїть проблема розбудови системи законодавства про місцеве самоврядування, яка б логічно випливала з Хартії та базувалася на її принципах. На нашу думку, ця система могла б містити такі рівні:

Декларація Верховної Ради України «Про основи державної політики України в сфері розвитку місцевого самоврядування».

Положення Конституції України щодо принципів організації та функціонування системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні.

Закон України «Про загальні засади місцевого самоврядування в Україні».

Закони України – про організацію місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних територіальних рівнях управління (громада, район, область), про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, про статус депутатів місцевих рад та про сільських, селищних, міських голів, про форми прямої демократії на місцевому рівні та про статус окремих елементів системи місцевого самоврядування (наприклад, про органи самоорганізації населення) тощо.

### Перелік літератури та джерел інформації

1. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо, Б. Фонтер, В. Черніков та ін. – К., 2000 – 136 с.
2. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_946).
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради, 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
6. Дмитриев Ю. Европейская хартия местного самоуправления и российское законодательство / Дмитриев Ю., Тарасов О. // Право и жизнь. – 1997. – №12. – С. 162-172.
7. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія. / За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.

## СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У ГАЛУЗІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

**Батанов О. В.**

Докт. юрид. наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та, переважною мірою, захищається на локальному рівні, переконливо підтверджуючи правильність одного з гасел Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Втім, незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціоналізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації, розробка цієї проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, триумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади. Такий гомеостазис, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

Субсидіарність організації влади тим самим протиставляється тенденціям авторитарної централізації держави та розглядається передумовою устрою, що базується на свободі. Держа-

ва, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошено однією з цінностей європейського конституціоналізму. З одного боку, визнання та гарантування широкого переліку прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвинуте місцеве самоврядування бачиться як «пусковий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280 (2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р. зазначено, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, зокрема на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають з міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дозволить цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-

п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів в галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до сприяння дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У цих Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і ухвалення відповідних стандартів.

Зокрема, рекомендоване заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав-членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

Наприклад, доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальноєвропейського у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті (ГА ООН, 9 червня 2001 р.), вважаючи за необхідне забезпечити, щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою відданість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначено у Декларації.

Для перспективного розвитку місцевого самоврядування вагомим значенням набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у

місцевому самоврядуванні (Зімбabwe, 1998 р.). Так, у частині 10 цього документу закріплено, що система місцевого управління посідає унікальне місце з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може серйозно вплинути на становище жінок, а також на ситуацію гендерної рівності в усьому світі. У частині 12 документу зазначено: «З метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус у процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Важливою є роль місцевого самоврядування у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами. Так, одними з мотивів прийняття Конвенції про права осіб з інвалідністю (ГА ООН, 13 грудня 2006 р.), стало розуміння того, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує. У Преамбулі цього документу міститься теза про те, що інвалідність слід розглядати як наслідок взаємодії між людьми, які мають порушення здоров'я, та бар'єрами, які виникають у відносинах та середовищі, і які заважають їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими. Конвенція ґрунтується на визнанні цінності нинішнього та потенційного внеску осіб з інвалідністю у загальний добробут. Документ наголошує на багатоманітності їхніх місцевих товариств і тій обставині, що сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини та основоположних свобод дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному та економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності.

Відповідно до ст. 19 цього документу, яка має назву «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти», держави-учасниці цієї Конвенції визнають рівне право всіх осіб з інвалідністю жити у звичайних місцях проживання, коли варіанти вибору є рівними з іншими людьми. Держави-учасниці мають вживати ефективних і належних заходів для того, щоб сприяти повній реалізації особами з інвалідністю цього права та повному залученню їх до місцевої спільноти, зокрема забезпечуючи, щоб: 1) особи з інвалідністю мали можливість вибирати нарівні з іншими людьми своє місце проживання й те, де й з ким проживати, і не були зобов'язані про-

живати в якихось визначених житлових умовах; 2) особи з інвалідністю мали доступ до різного роду послуг, що надаються вдома, за місцем проживання, та інших допоміжних послуг на базі місцевої спільноти, зокрема персональної допомоги, необхідної для підтримки життя в місцевій спільноті й уключення до неї, та з метою недопущення ізоляції або сегрегації від місцевої спільноти; 3) послуги та об'єкти колективного користування, призначені для населення в цілому, були рівною мірою доступні для осіб з інвалідністю і відповідали їхнім потребам.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав людини є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще 5 лютого 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно із ч. 1 ст. 6 цього документу передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які висуюються до громадян і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам.

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи з громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування доволі виразно ілюструє стан реалізації прав сексуальних меншин. Ця проблема є однією з найбільш складних, суперечливих та таких, яку вкрай неоднозначно сприймають та вирішують у сучасному світі. Попри те, що майже усе ХХ ст.

пройшло під прапором боротьби сексуальних меншин за свої права, й сьогодні залишається чимало проблем у цій царині. Зважаючи на те, що права людини за ознаками сексуальної ідентичності переважною мірою порушуються саме на локальному рівні (адже життєвим простором існування цієї групи людей є, насамперед, територіальна громада), питання прав сексуальних меншин об'єктивно може розглядатися і в аспекті формування та реалізації муніципальних прав людини. Свідченням тому є, зокрема, позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин. На думку Конгресу, гомофобні інциденти у низці держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТ<sup>1</sup>, а й демонструють, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість та сприяють неправомірному обмеженню прав. Досвід організації та проведення Маршів рівності у Києві та Одесі у 2016 році може слугувати тому підтвердженням.

На запобігання та протидію дискримінації у державах-членах Ради Європи Конгресом було прийнято Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерних осіб». Оскільки свобода вираження думки і свобода зборів є ядром демократичного суспільства, а влади у захисті цих прав має відігравати фундаментальну роль, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні держав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Як зазначено у Рекомендаціях, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною частиною толерантності – принципу захисту різноманітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи, природно, несуть з собою певні обов'язки і відповідальність і, тому, як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом. Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, Конгрес місцевих і регіональних влад здійснив

1 Аббревіатура від «лесбійки, геї, бісексуали, трансгендери».

огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам-членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; в разі потреби здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з названих заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації. Конгрес звернув увагу на те, щоб місцеві влади були в курсі нових законодавчих норм і прецедент-

ного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене в рівній мірі щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути жодних законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Наведені приклади свідчать проте, яке місце відведено місцевому самоврядуванню у процесах глобалізації, міжнародної міждержавної інтеграції та формування сучасного конституційного гуманітарного права. Муніципальні права людини та дієздатне місцеве самоврядування вважають одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру публічної влади та верховенства права.

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

**Пухтинський М. О.**

Канд.юрид.наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

До міжнародних стандартів належать міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних, міждержавних органів та організацій [1, с. 29]. Ці організації та органи діють на загальносвітовому рівні (Всесвітній Союз органів місцевого самоврядування), в рамках інституцій Європейського Союзу (зокрема, Комітет регіонів), Ради Європи (Парламентська Асамблея, Комітет Міністрів, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська

комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародних об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування. Вони розробляють та приймають різноманітні документи: хартії, декларації, конвенції, резолюції, рекомендації, які стосуються різних сфер локальної демократії, муніципальної діяльності: транскордонного співробітництва, застосування принципу субсидіарності, участі уповноважених з прав людини (омбудсманів) на місцевому і регіональному рівнях у захисті прав громадян, фінансових ресурсів органів місцевої

влади, участі громадян у місцевому політичному житті, комунальної власності у світлі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, неурядових організацій в системі місцевої і регіональної демократії, участі громадськості у справах місцевого значення і виборах тощо [2].

Основоположними для подальшого розвитку конституційного процесу щодо демократизації врядування в Україні є: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування (25.09.1985 р.) та Європейська Хартія місцевого самоврядування (15.10.1985 р.). У цих документах окреслено принципи, які стверджують автономію місцевого самоврядування. В Європейській Хартії це статті 2, 3, 4, 11 – правова, 9 – фінансова, 6, 7, 8, 10 – організаційна самостійність місцевого самоврядування. Ці принципи доцільно адаптувати до Конституції (Основного Закону) відповідно до програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу[3]. І хоча загальнодержавна програма окремо не виділяє сферу конституційного законодавства, так чи інакше в Конституції та конституційних актах знаходять відображення загальновизнані світові, європейські цінності верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина, децентралізації при здійсненні державної влади і зрештою визнання та гарантування місцевого самоврядування. Тому подальше оновлення конституційного регулювання вимагає пристосування відповідних норм і приписів Основного Закону до міжнародно-правових, європейських стандартів. Це стосується не лише Європейської Хартії місцевого самоврядування, а й інших фундаментальних документів, принципів і норм, вироблених інституціями Європейського Союзу та Ради Європи щодо муніципальної влади, місцевого врядування, а також політико-правової термінології, використовуваної у Євросоюзі і вже запозиченої вітчизняною науковою думкою, але ще не впровадженої в державно-правову практику. Йдеться про такі визнані політико-правові терміни, як: публічна влада, публічна адміністрація, муніципальна влада, місцеве належне врядування та інші.

На подальший розвиток та трансформацію системи місцевого самоврядування впливають також спеціальні документи Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо моніторингу впровадження в Україні принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Серед них: Рекомендація № 48 (1998 р.) щодо місцевої та

регіональної демократії в Україні, Рекомендація 102 (2001 р.) щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, Рекомендація 348 (2013 р.) щодо розвитку місцевої і регіональної демократії (самоврядування) в Україні.

До європейських інструментів (механізмів) місцевого і регіонального розвитку можна, зокрема, віднести наступні: інституційні, фінансові, організаційні. Інституційні інструменти пов'язані з діяльністю згаданих офіційних структур Європейського Союзу, Ради Європи, а також міжнародних організацій та фондів, які переймаються проблематикою місцевого і регіонального розвитку. Фінансові – з наданням фінансової, грантової допомоги, спрямованої на здійснення структурних реформ у сфері місцевої демократії, зміцнення місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Організаційні – із залученням української муніципальної громадськості до реалізації проектів та програм Ради Європи і Європейського Союзу, проведенням міжнародних комунікативних заходів: конференцій, семінарів, слухань, європейського тижня місцевої демократії тощо. Тут можна послатися на Програму Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні», а також на проекти, які мають здійснюватися у межах політики «Східного партнерства», європейської політики «сусідства» [1, с. 16] тощо. Для розвитку конституційного процесу, його результатів важливою буде думка експертів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та Венеціанської комісії «За демократію через право».

Протягом останніх років у європейському міжнародно-правовому просторі з'явилося чимало інновацій. Вони є наслідком розширення соціальної бази місцевої демократії, зміцнення місця і ролі інституцій громадянського суспільства в демократичному процесі, активним залученням громадян, жителів територіальних громад до розробки і прийняття рішень органів місцевої влади, партисипативної демократії в європейських країнах. Цим питанням присвячена низка новітніх джерел [4-11].

Серед інновацій розглянемо: Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади та Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, які впливають на вдосконалення муніципальної влади в Україні.



Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування підготовлений Європейським Комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи і був відкритий для підписання державами-членами Ради Європи 15 листопада 2009 року. Додатковий протокол складається із преамбули і семи статей: 1 – Право участі у справах місцевого органу влади; 2 – Заходи зі здійснення права участі; 3 – Органи влади, до яких застосовується цей Протокол; 4 – Територіальне застосування; 5 – Підписання та набрання чинності; 6 – Денонсація; 7 – Повідомлення.

Для застосування у законодавчій практиці України мають значення, насамперед, положення перших трьох статей Протоколу. Так, у статті 3 йдеться про те, що він застосовується до всіх категорій місцевих органів влади, які є в межах території Сторони, тобто, і до органів місцевого самоврядування, і до місцевих органів виконавчої влади. Проте далі зазначено, що кожна Сторона, яка передає на зберігання свою ратифікаційну грамоту або свій документ про прийняття чи затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних органів влади, якими вона має намір обмежити сферу застосування Протоколу або які вона має намір вилучити зі сфери його застосування. У статті 1 визначено право участі у справах місцевого органу влади щодо: забезпечення цього права кожному громадянину; вживання рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень місцевого органу влади; законодавче забезпечення цього права, зокрема, стосовно обмежень його здійснення. У статті 3 міститься механізм реалізації права участі через забезпечення впровадження та використання: процедур застосування консультативних процесів, місцевих референдумів, доступу до офіційних документів, задоволення потреб осіб з обмеженими можливостями участі, розгляду скарг та пропозицій стосовно функціонування місцевої влади, використання інформаційних та комунікативних технологій для підтримки і реалізації права участі у справах місцевої влади.

У 2008 році Комітетом міністрів Ради Європи була затверджена Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, була розроблена Центром експертизи реформування місцевого самоврядування Ради Європи і знайшла підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне врядування (2007 р., 15-16 жовтня,

м. Валенсія). Мета стратегії полягає в активізації діяльності центральних та місцевих органів публічної влади, асоціації органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів врядування для зміцнення і розвитку місцевої демократії, підвищення ефективності управління, покращення якості послуг, що надаються громадянам. В основу Стратегії покладені такі принципи функціонування місцевої влади: 1) чесне проведення виборів; 2) своєчасне реагування на законні очікування та потреби громадян; 3) ефективність і результативність щодо досягнення цілей та раціонального використання ресурсів; 4) відкритість та прозорість стосовно доступу до інформації та ведення суспільних справ; 5) верховенство права; 6) етична поведінка муніципальних службовців; 7) компетентність посадовців; 8) інноваційність та відкритість рішень; 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати; 10) ефективний фінансовий менеджмент; 11) забезпечення прав людини, культурного розмаїття та соціального згуртування; 12) підзвітність та відповідальність посадових осіб місцевої влади. Реалізація стратегії передбачає формування антропоцентричної моделі муніципальної влади, в центрі якої перебуває людина, громадянин; постійне удосконалення, підвищення ефективності управління, якості надання послуг населенню; забезпечення з боку центральної влади створення інституційних передумов для демократичних перетворень, становлення належного, дієвого врядування. В Україні заходи з реалізації Стратегії почали впроваджувати у 2009 році, зокрема, в рамках Мінрегіонбуду було утворено робочу групу, ухвалено план впровадження Стратегії, а також утворено коаліцію громадських організацій «За сприяння реформі децентралізації та впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні», визначені пілотні територіальні громади щодо можливості реалізації Стратегії [11, с. 52-54].

До інноваційних документів можна також віднести Європейську хартію міст II, Маніфест нової урбаністики, яка була прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад 29 травня 2008 року [13].

У європейському просторі велике значення мала і має дотепер Біла Книга європейського врядування, підготовлена Комісією ЄС в липні 2001 року. В ній зосереджені рекомендації стосовно подальшого розвитку демократії в Євросоюзі на засадах широкого залучення до розробки і здійс-

нення європейської політики на наднаціональному, національному, регіональному, місцевому рівнях інститутів громадянського суспільства, місцевих і регіональних органів влади, бізнес-громад; вдосконалення регуляторної політики, зміцнення впливу ЄС на світове врядування. У Білій Книзі виділено п'ять головних принципів ефективного врядування, покладені в основу його визначення: «Врядування» означає правила, процеси та поведінку, що впливає на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості». Очевидно, що концепція належного врядування врахувала ці принципи. Документ акцентує на тому, що кожен принцип важливий для демократичнішого врядування, підтримки демократії, верховенства права в державах-членах ЄС та може бути застосований на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, наднаціональному, регіональному і місцевому. В Білій Книзі сформульовані «пропозиції до змін» щодо: кращого залучення громадськості, громадянського суспільства; кращого ведення політики; внеску ЄС у світове врядування, а також проаналізовані різні рівні врядування: багаторівневий, європейський, світовий.

На сучасному етапі, як зазначено у довідці Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні», «допомога Ради Європи Україні здійснюється в рамках Планів дій Ради Європи для України, які ухвалюються Комітетом міністрів РЄ після консультацій та на запит уряду України. Чинним є План дій РЄ для України на 2015-2017 роки, який прийшов на зміну плану на 2013-2015 роки. Документ містить пріоритети стосовно підтримки децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні. Загальна мета: сприяння у підвищенні якості демократії шляхом посилення місцевого самоврядування. З цієї метою у 2011-2015 роках в Україні діяла Програма РЄ «Посилені інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»; у 2015-2017 роках діє Програма РЄ «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Програма розрахована на термін 2015-2017 роки та є продовженням попередніх програм. Основний бенефіціари Програми – Мінрегіон України. Програма також тісно співпрацює Верховною Радою України, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями. Координація програми здійснюється Генеральним директором з

питань демократії – II Генерального секретаріату РЄ та Центром експертизи реформ місцевого самоврядування, який діє у директораті. Стратегічна мета Програми полягає у створенні сильної та ефективної системи місцевого самоврядування, вдосконалення законодавчої бази місцевої демократії в Україні, зміцнення правових та фінансових засад розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Завдання Програми: надання рекомендацій, правової допомоги та експертизи Уряду та центральним органам виконавчої влади, насамперед Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Верховній Раді України, асоціаціям місцевих влад, розбудова спроможностей органів місцевого самоврядування через запровадження інноваційних європейських моделей врядування задля становлення інститутів місцевої та регіональної демократії, розвитку місцевого самоврядування та покращення якості публічних послуг.

Програма, серед іншого, використовує у своїй діяльності напрацьовані у країнах-членах РЄ методології визначення кращих практик місцевого самоврядування (Конкурс «Кращі практики місцевого самоврядування» реалізується в Україні з 2012 року та з 2014 року є Конкурсом Мінрегіону України), академії лідерства (Тренінги академії лідерства впроваджується в Україні з 2011 року, їх інструментарій використовує Національна академія державного управління та ін.), національних опитувань громадської думки щодо децентралізації цих реформи (останнє опитування, проведене спільно з Мінрегіоном у вересні-жовтні 2015 року<sup>1</sup>, засвідчило, що 59% населення підтримують реформу місцевого самоврядування). На національному рівні також підтримуються номінація «Міське самоврядування – це ми!» Дитячого міжнародного телевізійного фестивалю дитячко та Всеукраїнський конкурс журналістських робіт «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», який здійснюється спільно з Мінрегіоном України. Програма на запит української влади також почала реалізовувати низку заходів на допомогу Донецькій та Луганській областям.

На запит Мінрегіону Програма на постійній основі надає експертні підтримку Мінрегіону України у реалізації завдань, передбачених поста-

<sup>1</sup> Польовий етап дослідження тривав з 23 вересня по 6 жовтня 2015 року. Загалом у межах дослідження проведено 2039 інтерв'ю з респондентами, які проживають у 110 населених пунктах України.

новою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад». Експертна підтримка також надається Мінсоцполітики з метою реалізації завдань реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

З метою узгодження процесу реформування місцевого самоврядування в Україні з європейськими стандартами та кращими практиками країн-членів РЄ Програма залучає та використовує можливості Європейського комітету з питань демократії та врядування (складається з високопосадовців міністерств, відповідальних за місцевий і регіональний розвиток, 47 країн-членів Ради Європи) та Центру експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи (акумулює досвід та залучає провідних експертів країн-членів). Про-

водяться фахові дослідження та заходи за участю керівників профільних міністерств країн членів Ради Європи, зокрема з питань впровадження реформи, процесів співробітництва та об'єднання територіальних громад, секторальної децентралізації, а також навчально-ознайомчі та ознайомчі візити на заходи Ради Європи та до її країн-членів. На запит уряду України в 2016 році Рада Європи призначила в Україну для роботи на постійній основі Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації Данієля Попеску. В рамках постійної експертної підтримки України у сфері розвитку місцевого самоврядування за участі Генерального директорату з питань демократії – II Генерального секретаріату РЄ та Центру експертизи реформ місцевого самоврядування та їх програм з 2010 року підготовлено близько 50 експертиз.

### Перелік літератури та джерел інформації

1. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти / [Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Преса України, 2010. – 631 с.
2. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів: збірник науково-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів та методичних матеріалів/ Під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2009. – 242 с.
3. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18. 03. 2004 р. № 1629 – ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – С. 367.
4. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
5. Рада та громада (або як залучити громадян до місцевого самоврядування). Посібник для працівників органів місцевого самоврядування. – К.: Академпрес, 2003. – 132 с.
6. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування / За ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2004. – 264 с.
7. Місцеве самоврядування у громаді: практич. посіб. для депутатів місцевих Рад та активістів громад / За ред. А. Ткачука. – К.: ІКЦ ЛЕСТА, 2004. – 304 с.
8. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад. – К.: ІКЦ ЛЕСТА, 2005. – 228 с.
9. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К.: Крамар, 2010. – 258 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Під ред. В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011, 261 с.
11. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під ред. Толкованова В. В. – К.: Крамар, 2011. – 199 с.
12. Європейська правова база місцевого і регіонального розвитку: бюлетень / Делегація України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи [ та ін. ]. – К.: Паливода А.В., 2010. – С. 61-68.
13. Європейська хартія міст II Маніфест нової урбаністики. 15-та Пленарна сесія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Резолюція 269 ( 2008 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true>.
14. Європейське врядування. Біла Книга [Електронний ресурс] / Комісія Європейських співтовариств. – Брюссель, 2001. – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf).

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ, КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

**Майданик О. О.**

Докт. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

В умовах здійснення Конституційної реформи в Україні особливо гостро відчувається потреба у розробці належного наукового підґрунтя для успішного її проведення. З огляду на зазначене особливо актуальним є визначення напрямів розвитку українського законодавства щодо місцевого самоврядування, що неможливе без проведення аналізу концептуальних питань місцевого самоврядування, його сутності та гарантій.

Насамперед слід відзначити, що сучасна концепція місцевого самоврядування розроблена міжнародними інституціями на основі вивчення і узагальнення багаторічної практики правового регулювання і функціонування місцевого самоврядування у багатьох країнах світу. Концептуальні основи місцевого самоврядування визначені і викладені у таких міжнародних актах, як: «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» (далі – Всесвітня декларація)[1] та «Європейська хартія про місцеве самоврядування» (далі – Європейська хартія)[2], яка ратифікована Україною. У цих документах наголошено, що місцеве самоврядування має бути передовсім визнане як принцип у конституції країни або в основному законі про урядові структури держави (Всесвітня декларація ст. 1; Європейська Хартія ст. 2).

Всесвітня декларація проголошує, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 2) [1]. За Європейською хартією, місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3) [2].

Таким чином, виходячи із змісту міжнародно-правових документів, можна визначити місцеве самоврядування як право, обов'язок та реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і

управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Порівняльний аналіз міжнародно-правових документів з питань місцевого самоврядування та положень вітчизняного конституційного законодавства свідчить, що норми Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не сповна відповідають положенням ратифікованої Україною Європейської Хартії [3; 4]. Насамперед, в законодавстві України не визначено, в чій саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, угруповань чи конкретних осіб [3, ст. 140; 4, ст. 2]. В Європейській хартії, ст. 3 ж це питання отримало однозначне формулювання: «органи місцевого самоврядування... діють в інтересах місцевого населення» [2]. За п. 2 ст. 3 Європейської Хартії, ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування...», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Однак, у ст. 5 Закону, де встановлена система місцевого самоврядування, форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не передбачаються як елемент цієї системи. Отже, простежується невідповідність ст. 5 Закону положенням міжнародних документів, Конституції України та ст. 2 самого Закону. Існують проблеми у конституційно-правовому регулюванні статусу і повноважень місцевих рад, їх взаємодії із сільськими, селищними та міськими головами, у забезпеченні організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні, що також не відповідає міжнародним стандартам у цій сфері.

З огляду на вимоги ч. 1 ст. 9 Конституції України, ст. 18 Закону України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р. [3; 5], ратифікація Україною Європейської Хартії зобов'язує нашу державу ретельніше підійти до імплементації концептуальних положень цього

документу у національне законодавство з питань місцевого самоврядування [6; 7].

За час, що минув з моменту ухвалення чинної Конституції України, відбулося чимало подій, які суттєво вплинули на становище місцевого самоврядування. Це свідчить про існування нагальної

потреби вдосконалення законодавства України з місцевого самоврядування і на основі цього – реформування системи місцевого самоврядування, що об'єктивно впливає на ефективність здійснення конституційної реформи в Україні.

### Перелік літератури та джерел інформації

1. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23-26 вересня 1985 р.) // Місцеве і регіональне самоврядування в Україні. – 2004. – Вип. 1-2. – С. 65-69.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\_036.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.
5. Закон України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3767-12.
6. Майданник О. В. Конституційний статус місцевих рад і його подальший розвиток в законодавстві України / Майданник О. В., Майданник О. О. // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. Зб. наук. праць. – 1997. – Вип. 2. – С. 94-104.
7. Майданник О. О. Місцеве самоврядування: поняття, характерні риси, загально-правові основи / Майданник О. О. // Правничий вісник Університету «КРОК». – 2010 / – Вип. 6. – Т.1. – С. 4- 10.

## РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ТА ПРИНЦИПІВ

### Калиновський Б. В.

Канд. юрид. наук, завідувач кафедри конституційного та міжнародного права  
Національної академії внутрішніх справ

Модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру місцеві державні адміністрації й обрані населенням органи та посадові особи місцевого самоврядування. Фактично штучно створено соціально непросту ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові та інші матеріальні ресурси, а також за контроль над власністю. Незважаючи на те, що така ситуація є одним із чинників, які призвели до загострення в Україні політичної, соціальної та економічної кризи, законодавець не поспішає поставити крапку у проведенні децентралізації.

Чинна в Україні модель місцевого самоврядування унеможлиблює реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, вироблених практикою західноєвропейських держав (зокрема таких, як субсидіарність; самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; свобода ініціативи в межах закону). Це підтверджує тезу про те, що зміні підлягає недосконала система організації влади. Першочерговим завданням є здійснення адміністративно-територіальної реформи для забезпечення адекватної територіальної основи організації та функціонування місцевої публічної влади.

Конституція України містить розділ 9, присвячений питанням територіального устрою України. Так, ст.ст. 132, 133 містять норми прямої дії щодо основних засад формування внутрішньої територіальної організації держави. Саме відповідно до територіального устрою держави і відбувається формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже і реалізується місцева публічна влада.

Основними засадами територіального устрою України є наступні: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Єдність і цілісність державної території передбачає, що всі складові частини території держави (адміністративно-територіальні одиниці) перебувають у нерозривному взаємозв'язку, є елементами однієї системи, що характеризуються внутрішньою єдністю.

Поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади означає, що центральні органи державної влади забезпечують інтереси загальнодержавного значення, розробляють загальнодержавні програми, визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, в свою чергу місцеві органи державної влади мають достатньо широке коло повноважень по вирішенню питань регіонального і місцевого значення. Крім того, територіальні громади наділені правом місцевого самоврядування, тобто правом особисто або шляхом формування органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в порядку визначеному Конституцією та законами України.

Збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій полягає в тому, що адміністративно-територіальний поділ здійснено з урахуванням комплексу чинників, зокрема наявність ресурсів, виробничий потенціал, густота населення та ін., з метою створення найсприятливіших умов для подальшого розвитку кожного регіону, як наслідок і держави в цілому.

Соціально-економічна географія пропонує для характеристики просторової організації

поняття територіальна суспільна система. Ця система складається з компонентів, які в сукупності становлять систему життєзабезпечення із природно-ресурсним потенціалом включно. Інакше кажучи, це усталена на кожному історичному етапі форма регіоналізації суспільства і водночас система територіальної локалізації управлінських функцій держави, закріплених у відповідних законодавчих актах з виразним розподілом управлінських і самоуправлінських функцій та повноважень. Головним системоутворюючими чинниками територіальних суспільних систем виступають усталена поселенська структура, спільність виробничих і комунікаційних зв'язків, єдині принципи природокористування і охорони довкілля, єдині правила цивілізаційного співжиття. У наш час особливого значення набувають оновлення соціальної інфраструктури та проблеми ресурсозбереження, а також далеко не в останню чергу – оптимізація проблем здійснення органами влади й місцевого самоврядування свої політичних і адміністративних повноважень [1; с. 100].

В загальних рисах можна розглядати адміністративно-територіальний устрій, як систему внутрішньої територіальної будови держави, відповідно до якої будується система місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізується місцева публічна влада та забезпечується розвиток регіонів, що сприяє збалансованому розвитку держави.

Збалансовано побудований адміністративно-територіальний устрій безумовно сприяє формуванню оптимальної та дієвої системи місцевих органів публічної влади, але територіальна основа організації та функціонування місцевої публічної влади є окремим поняттям, що потребує з'ясування.

У наукових джерелах зустрічається визначення поняття територіальної основи місцевого самоврядування, під якою розуміють сукупність елементів системи адміністративно-територіального устрою держави, в межах яких функціонує місцеве самоврядування. Вона також включає сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування, а саме формування та склад території, на рівні яких здійснюється самоврядування, межі і статус цих територій, порядок їх встановлення та зміни [2; с. 147]. Отже, елементи системи адміністративно-територіального устрою держави є складовою

територіальної основи місцевого самоврядування, але саме поняття територіальної основи є ширшим – включає правовий статус територій, їх склад, порядок їх встановлення – як основи місцевого самоврядування, визначення меж та порядок зміни територій.

При розгляді територіальної основи місцевого самоврядування європейських держав авторський колектив Центру політико-правових реформ [3; с. 52] дійшов висновків, що в основі побудови систем місцевого самоврядування сучасних держав лежить їх адміністративно-територіальний устрій, що виступає однією з найважливіших складових організації держави. Метою поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці науковці визначають створення умов для формування найефективнішої системи територіальної організації місцевої публічної влади, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема. Адміністративно-територіальний устрій значної частини провідних країн світу є досить консервативним. У таких державах, як США, ФРН, Іспанія, Італія, Швейцарія та ін., основи сучасної системи адміністративно-територіального устрою сформувалися ще у XIX ст., у Франції – у XVIII ст., а у Великій Британії вони були закладені ще в епоху раннього феодалізму. Тому в системі адміністративно-територіального устрою деяких держав донині збереглися досить застарілі територіальні одиниці з невеликою територією та кількістю населення. Водночас низка країн для побудови дієвої системи територіальної організації влади здійснили реформування територіального устрою. Так, комунально-територіальна реформа відбулася у 70-х роках XX ст. у Німеччині. У 1980–90-х рр. схожі реформи, спрямовані на оптимізацію адміністративно-територіального устрою, проводились в Італії, Бельгії, Данії, Швеції [4].

З огляду на принцип субсидіарності та взяття Україною курсу на децентралізацію для забезпечення права територіальних громад на місцеве самоврядування, територіальною основою здійснення місцевої публічної влади органами

місцевого самоврядування має бути визначено місто, район у місті (з населенням більше 250 тис. осіб), селище, село.

Для того, щоб територіальна основа організації місцевої публічної влади забезпечувала потреби системи місцевих органів публічної влади, необхідне проведення адміністративно-територіальної реформи. Основною проблемою визначення поняття, принципів та системи адміністративно-територіального устрою залишається брак належного законодавчого врегулювання.

До порядку денного сесії Верховної Ради України в 2014 році було включено розгляд Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», реєстраційний № 319. Законопроект спрямований на усунення недоліку в регулюванні питань адміністративно-територіального устрою. Його розробники вважають, що він може виконати наступні завдання: упорядкувати і організувати адміністративно-територіальні одиниці; створити Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць; забезпечити рівні умови розвитку адміністративно-територіальних одиниць; забезпечити цілісність інтересів районних територіальних громад при проведенні виборчого процесу [5].

1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У документі передбачено, що Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь). Територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною, у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання

швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин) [6].

Один із варіантів погляду на систему адміністративно-територіального устрою України міститься у вже згаданому законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року № 2217а (далі Проект). Проектом передбачено три рівні адміністративно-територіального устрою, той же спеціальний статус міст Києва та Севастополя, області та міста зі спеціальним статусом тепер називаються регіони. Первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України є громада, а порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом [7].

На наш погляд, передумовою впровадження в життя задекларованих ідей щодо місцевого самоврядування має стати перебудова системи організації влади і управління на справді демократичних засадах, що призведе до зміни чинної моделі місцевого самоврядування. Найважливішим завданням є проведення реальної адміністративно-територіальної реформи з одночасною децентралізацією влади, яку до сьогодні практично не вдалося здійснити.

Слід погодитись, що одними із стримувальних чинників реформування і територіального устрою, і місцевого самоврядування є політичні, правові, психологічні

стереотипи командно-адміністративного владарювання, які підтримуються завдяки тому, що досьгодні політична лінія характеризувалася намаганням усе вирішити і розподілити на державному рівні.

При здійсненні конституційної реформи системи місцевого самоврядування та, фактично, встановленні адміністративно-територіального устрою необхідно детально визначити наступне:

- рівень децентралізації владних повноважень, схему розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади на територіальному рівні;
- раціональніші механізми перерозподілу фінансів, удосконалення бюджетних відносин;
- механізми формування достатньої матеріально-фінансової і бюджетної бази для всіх територіальних громад, а в разі неможливості – створення можливості дотацій місцевих бюджетів;
- ключові поняття та засади адміністративно-територіального устрою України;
- конституційно-правовий статус і рівні адміністративно-територіального устрою;
- порядок встановлення меж, сучасні критерії утворення і зміни адміністративно-територіальних одиниць;
- утворення об'єднаних територіальних громад, коли об'єднується громади різних районів та областей;
- спрощення системи та оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць.

### Перелік літератури та джерел інформації

1. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні, як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Верменич Я. В. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2008. – 160 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 398 с.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К.: Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
4. Devolution process in the European Union and the candidate countries / European Union, Committee of the Regions. – Brussels, 2003.
5. Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій / Верховна Рада України офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48586](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586).
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітн. 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник. – 2014. – № 30. – С.18.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).



# ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД ЗА ВІДПОВІДНІСТЮ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА ЗАКОНАМ УКРАЇНИ

**Смельяненко К. О.**

керівник Київської обласної дирекції Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів та природокористування України

Аналіз урядових ініціатив щодо здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України засвідчує як позитив, так і недопрацювання в практичному застосуванні нового законодавства в сучасних умовах. Урядові ініціативи зосереджені на виконанні розділу «Створення умов для формування спроможних територіальних громад» Плану пріоритетних дій на 2016 рік[1], а також заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[2]. Триває підготовка Мінрегіонбудом проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України)». Згаданий законопроект має на меті також внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[3], Закону України «Про місцеві державні адміністрації»[4], Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [5], Закону України «Про судовий збір» [6] та до Кодексу адміністративного судочинства України [7].

Хочеться звернути увагу на те, що ст. 144 Конституції України встановлено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України зупиняються у встановленому законом порядку. І такі повноваження згідно із Законом України «Про прокуратуру» [8] здійснювала саме прокуратура. На даний час прокуратура – відповідно до Конституції України – не є державним органом, який забезпечує додержання законності, а є органом держави, який віднесено до правосуддя. Прокуратура виконує функції щодо підтримання публічного обвинувачення, організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, представництва держави в

суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом. З наявністю такої прогалини в законодавстві відкривається безконтрольність з боку держави щодо законності рішень органів місцевого самоврядування. Тому питання контролю за законністю та відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України було доручено терміново розробити Мінрегіонбуду (з подальшим терміновим направленням законопроекту Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України).

Новим п. 13 статті 59 пропонованої редакції змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошується, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України зупиняються у встановленому означеним Законом порядку з одночасним зверненням до суду. І наступний п. 14 тієї ж статті 59 встановлює суб'єктний склад органів державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування: 1) щодо рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (міста районного значення) ради та їх виконавчих органів – відповідна районна державна адміністрація; 2) щодо рішень міської, районної у місті (міста обласного значення) ради та їх виконавчих органів – відповідна обласна державна адміністрація; 3) щодо рішень Севастопольської міської, районної у місті ради та її виконавчих органів – Севастопольська міська державна адміністрація; 4) щодо рішень міської (міста республіканського значення) ради та її виконавчих органів – Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; 5) щодо рішень Київської міської ради та її виконавчого органу, обласної ради – центральний орган виконавчої влади визначений Кабінетом Міністрів України. Передбачено, що акт органу державного нагляду про зупинення дії рішення органу місцевого самоврядування набирає

чинності з моменту звернення його (органу державного нагляду) до адміністративного суду. Наступними пунктами пропонується надати органам державного нагляду право запитувати в органів місцевого самоврядування документи та інформацію, що стали підставою для прийняття рішення про невідповідність Конституції та законам України.

На нашу думку, законопроект потребує доопрацювання, оскільки він не відповідає принципам та інтересам місцевого самоврядування, децентралізаційним процесам, які сьогодні змінюють відносини державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. Цілком доречно, на нашу думку, звернутись до запропонованих змін до Конституції України законопроекту №2217а [9], внесеним Президентом України, де передбачено вилучення місцевих державних адміністрацій з конституційного регулювання, а основні повноваження зосередити на базовому рівні – у громаді. За таких умов держава зміцнить свою інституційну спроможність в питаннях оборони, зовнішньої політики, національної безпеки, верховенства права, дотримання прав і свобод людини. А для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування законодавцем пропонується запровадити інститут місцевих префектур на чолі з префектом, якого призначатиме та звільнятиме з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

Тому лише частково погоджуємось з урядовою ініціативою і пропонуємо врахувати ініціативи законопроекту 2217а. Більше того, на наше переконання, право місцевих державних адміністрацій (державних представництв, префектур) зупиняти рішення органів місцевого самоврядування має бути врівноважено правом органів місцевого самоврядування долати «вето» кваліфікованою більшістю голосів депутатів місцевих рад для підтвердження свого рішення;

внесення об'єктивного уточнення щодо строків відповіді на запитування документів та інформації органом державного нагляду в органів місцевого самоврядування.

Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад Міністерству регіонального розвитку, будівництва та архітектури було, зокрема, запропоновано викласти:

- пп.17, п.14, ст.59 в такій редакції: «Орган державного нагляду може запитувати в органу місцевого самоврядування документи та інформацію, які були підставою для прийняття відповідного рішення. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний надати такі документи та інформацію у строк до 10 робочих днів. В цьому випадку витік часу, визначений частиною шістнадцятою цієї статті, зупиняється до отримання необхідних документів та інформації»;
- пп.1, п.20, ст.59 – вилучити;
- пп.3, п.20, ст.59 – вилучити;
- пп.2, п.20, ст.59 в такій редакції: «... до набрання законної сили ухвали адміністративного суду про: повернення позовної заяви органу державного нагляду; відмови у відкритті провадження по справі»;
- п.13.1, ст.59 в такій редакції: «Дія рішення органу місцевого самоврядування, яке було зупинено органом державного нагляду, може бути продовжена в разі повторного його ухвалення на черговій та/або позачерговій сесії місцевої ради більшістю голосів депутатів відповідної місцевої ради»;
- п.13.2 в такій редакції: «п.13.1 не може бути застосовано щодо прийняття рішень органом місцевого самоврядування, які порушують питання територіальної цілісності України, національної безпеки України, конституційного ладу України».

### Перелік літератури та джерел інформації

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік» від 17.05.2016 №418-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-p>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 18.06.2014 №591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: від 21.05.1997 №280-97 ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 №586-XIV[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
5. Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 02.03.2000 № 5463-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1524-14>.
6. Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011 №3674-VI[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
7. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 №2747-IV[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
9. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України(щодо децентралізації влади)» від 15.07.2015(доопрацьований) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

*Матеріал надійшов 9.12.2016 р.*

## **ЗАПРОШУЄМО ДО ПУБЛІКАЦІЇ**

Редакція наукового видання «Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму» запрошує до співпраці вчених, викладачів, аспірантів, спеціалістів у галузі економіки, права, соціальних наук.

Ми приймаємо до розгляду оригінальні і цінні з наукової точки зору матеріали, що відповідають концепції журналу і тематичній спрямованості.

У 2017 році планується видання чотирьох тематичних випусків:

«Економічний та соціальний розвиток» (терміни подання статей – 1 лютого та 1 липня);

«Право, політика, управління» (терміни подання статей – 1 березня та 1 серпня).

Публікація статей здійснюється на платній основі після її рецензування редакцією й рекомендації до друку.

Для викладачів, аспірантів та студентів АПСВТ – пільгові умови оплати.

Стаття може бути подана українською, російською або англійською мовою. Статті, подані якісною англійською мовою, за рішенням редакції можуть бути надруковані безоплатно.

Детальна інформація щодо вимог відносно структури, обсягів та оформлення рукописів, а також умов публікації розміщена на сайті АПСВТ (<http://www.socosvita.kiev.ua/publishing/bulletin>) та може бути надіслана на запит ([edit@socosvita.kiev.ua](mailto:edit@socosvita.kiev.ua)).

Довідки за телефоном: +38 050-444-90-86 (Тетяна Архипенко).

*Редакційна колегія*

## **ПРИГЛАШАЕМ К ПУБЛИКАЦИИ**

Редакция научного издания «Вестник Академии труда, социальных отношений и туризма» приглашает к сотрудничеству ученых, преподавателей, аспирантов, специалистов в области экономики, права, социальных наук.

Мы принимаем к рассмотрению оригинальные и ценные с научной точки зрения материалы, отвечающие концепции журнала и тематической направленности.

В 2017 году планируется издание четырех тематических выпусков:

«Экономическое и социальное развитие» (сроки подачи статей – 1 февраля и 1 июля);

«Право, политика, управление» (сроки подачи статей – 1 марта и 1 августа).

Публикация статей осуществляется на платной основе после ее рецензирования редакцией и рекомендации к печати.

Для преподавателей, аспирантов и студентов АПСВТ – льготные условия оплаты.

Статья может быть подана на украинском, русском или английском языке. Статьи, представленные на качественном английском языке, по решению редакции могут быть напечатаны бесплатно.

Подробная информация о требованиях относительно структуры, объемов и оформления рукописей, а также условий публикации размещена на сайте АПСВТ (<http://www.socosvita.kiev.ua/publishing/bulletin>) и может быть направлена на запрос ([edit@socosvita.kiev.ua](mailto:edit@socosvita.kiev.ua)).

Справки по телефону: +38 050-444-90-86 (Татьяна Архипенко).

*Редакционная коллегия*

## **CALL FOR PAPERS**

The academic journal «Bulletin of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism» invites researchers, academics, experts in economics, law and social sciences to submit their contributions that fit the journal scope and thematic coverage.

In 2017, four issues of the journal will be published:

«Economic and social development» (dead-line for submissions: 1 February and 1 July);

«Law, politics, governance» (dead-line for submissions: 1 March and 1 August).

All submitted manuscripts have undergone rigorous peer review.

A manuscript can be submitted in Ukrainian, Russian or English. A submitted manuscript in good English language can be published free of charge. Other manuscripts are published on the fee-based conditions.

Any further information regarding journal scope and requirements to manuscripts is available on the journal web-page - <http://www.socosvita.kiev.ua/publishing/bulletin> (currently in Ukrainian) and can be sent on request ([edit@socosvita.kiev.ua](mailto:edit@socosvita.kiev.ua)).

*Editorial Board*

# **Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму**

Головний редактор – Т.В. Семигіна  
Комп'ютерна верстка – ФОП Самсон О.М.

Підписано до друку 29 грудня 2016 р.

Формат видання – А4. Друк цифровий.  
9,7 ум. друк. арк.  
Наклад - 100 прим.  
Ціна договірна.

Видавництво «Академія праці, соціальних відносин і туризму»  
Свідоцтво КВ № 21787-11687ПР від 21.12.2015 р.  
м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187,  
МСП, 03187, Україна, тел./факс (044) 526-15-45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

Надруковано: ФОП Самсон О.М.  
Свідоцтво В01 №566073 від 04.11.2002 р. тел. 050-355-21-20