

STUDIA SIECI UNIWERSYTETÓW POGRANICZA



STUDIA  
SIECI UNIWERSYTETÓW POGRANICZA



ISSN 2544-5790

Tom 5 | 2021

Tom 5  
2021

**STUDIA**

**SIECI UNIWERSYTETÓW POGRANICZA**



**STUDIA**  
**SIECI UNIWERSYTETÓW POGRANICZA**

pod redakcją

Jarosława Matwiejuka

Tom 5



Białystok 2021



*Rada Naukowa „Studiów Sieci Uniwersytetów Pogranicza”*

Prof. dr hab. Robert W. Ciborowski (Uniwersytet w Białymstoku, Polska)  
Prof. dr nauk Dmitrij A. Endovickij (Państwowy Uniwersytet Woroneski, Federacja Rosyjska)  
Prof. dr hab. Leonard Etel (Uniwersytet w Białymstoku, Polska)  
Doc. dr Alexander N. Unsovich (Państwowy Uniwersytet Baranowicki, Białoruś)  
Prof. dr nauk Andrij I. Krysovatyj (Tarnopolski Narodowy Uniwersytet Ekonomiczny, Ukraina)  
Prof. dr nauk Anna N. Sender (Państwowy Uniwersytet Brzeski im. A.S. Puszkina, Białoruś)  
Prof. dr nauk Ilya N. Tarasov (Bałtycki Uniwersytet Federalny im. I. Kanta, Kaliningrad,  
Federacja Rosyjska)  
Prof. dr nauk Inna J. Timofeeva (Rosyjska Akademia Gospodarki Narodowej i Służby Cywilnej,  
Filia w Smoleńsku, Federacja Rosyjska)  
Doc. dr Iryna F. Kiturka (Państwowy Uniwersytet Grodzieński im. J. Kupały, Białoruś)

*Recenzenci*

Prof. dr nauk Marina V. Sencova (Karaseva), Prof. dr nauk Vadim Voynikov  
Prof. dr nauk Inna J. Timofeeva, Prof. dr nauk Mykoła Mykolaichuk  
Prof. dr Ielizaveta Lvova, Doc. dr Maryna V. Andriyashka  
Doc. dr Svetlana Cheburanova

*Redakcja i korekta tekstów w języku angielskim:* Marcin Pędich  
*Redakcja i korekta tekstów w języku rosyjskim:* Krzysztof Rutkowski  
*Projekt graficzny, redakcja techniczna i skład:* Krzysztof Rutkowski

© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku  
Białystok 2021

ISSN 2544-5790

*Redakcja*

Redaktor naczelny: dr hab. Jarosław Matwiejuk, prof. UwB  
Sekretarz redakcji: mgr Piotr Białas  
ul. Świerkowa 20B, 15-328 Białystok  
tel. (85) 745 70 19, e-mail: sup@uwb.edu.pl  
www.sup.uwb.edu.pl

*Wydawca*

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku  
ul. Świerkowa 20B, 15-328 Białystok  
tel. (85) 745 71 20, (85) 745 71 02, (85) 745 70 59  
e-mail: wydawnictwo@uwb.edu.pl  
http://wydawnictwo.uwb.edu.pl

*Druk i oprawa*

Hot Art Przemysław Zaczek

## SPIS TREŚCI

▶ JULITA AUGUSTYŃCZYK	
Юридические основания трудоустройства иностранцев в Польше: исторический очерк, современность и пандемия COVID-19.....	9
▶ AKSANA CHMYNA	
Legal Restrictions of the Members of Parliaments of Belarus and Poland.....	23
▶ MONIKA FIEDORCZUK	
Особенности организационной структуры в интеграционных группах на постсоветском пространстве.....	31
▶ ЕЛЕНА ГЛАДУНОВА	
Государственная служба в судебных органах Европы и Украины: сравнительный анализ.....	45
▶ GRAŻYNA KOBUS   MARTA MAKSIMCZUK	
Модели и правовое регулирование здравоохранения в Польше и Италии.....	63
▶ SYLWIA LESZCZUK	
The End of the Classical Paradigms of Law.....	79
▶ IRYNA LUKIANOVA	
Norway’s Development Assistance Policy: Legal Framework, Conceptual Ground and Current Trends.....	93
▶ ANDRII MAIEV	
Cooperation of Territorial Communities: International Experience and New Possibilities for Ukraine.....	111
▶ СВЕТЛАНА ОСАДЧУК	
Реформа децентрализации в Украине: институционально-правовой аспект.....	129

---

▶ MAGDALENA OWCZARCZUK   ANNA WIERZBICKA	
Institutional Coherence and the Evolution of Corporate Governance in Poland .....	143
▶ OLHA PSAROVA	
Administrative and Legal Mechanism of Medical Tourism Management in Ukraine .....	159
▶ ВАЛЕНТИНА РУЗАНОВА	
Природа нормативного массива в сфере информационных технологий и его место в системах российского права и законодательства (в аспекте процесса «цифровизации» права) .....	177

## TABLE OF CONTENTS

▶ JULITA AUGUSTYŃCZYK The Legal Basis of the Employment of Foreigners in Poland: Historical Background, Present Situation and the Covid-19 Pandemic .....	9
▶ AKSANA CHMYHA Legal Restrictions of the Members of Parliaments of Belarus and Poland .....	23
▶ MONIKA FIEDORCZUK The Specificity of Organizational Structure in the Integration Groups in the Former USSR Area .....	31
▶ ELENA GLADUNOVA Public Service in the Judicial Bodies of Europe and Ukraine: Comparative Analysis .....	45
▶ GRAŻYNA KOBUS   MARTA MAKSIMCZUK Health Care Models and Legal Regulation in Poland and Italy .....	63
▶ SYLWIA LESZCZUK The End of the Classical Paradigms of Law .....	79
▶ IRYNA LUKIANOVA Norway's Development Assistance Policy: Legal Framework, Conceptual Ground and Current Trends .....	93
▶ ANDRII MAIEV Cooperation of Territorial Communities: International Experience and New Possibilities for Ukraine .....	111
▶ SVETLANA OSADCHUK The Reform of Decentralization in Ukraine: Institutional and Legal Aspects .....	129



TABLE OF CONTENTS

---

▶ MAGDALENA OWCZARCZUK   ANNA WIERZBICKA Institutional Coherence and the Evolution of Corporate Governance in Poland.....	143
▶ OLHA PSAROVA Administrative and Legal Mechanism of Medical Tourism Management in Ukraine.....	159
▶ VALENTINA RUZANOVA The Nature of the Normative Array in the Field of Information Technologies and its Place in the Systems of Russian Law and Legislation (in the Aspect of the Process of “Digitalization” of Law).....	177

## Julita Augustyńczyk

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
- ▶ e-mail: julita.augustynczyk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-7788-4375

### ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ТРУДОУСТРОЙСТВА ИНОСТРАНЦЕВ В ПОЛЬШЕ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОЧЕРК, СОВРЕМЕННОСТЬ И ПАНДЕМИЯ COVID-19

### THE LEGAL BASIS OF THE EMPLOYMENT OF FOREIGNERS IN POLAND: HISTORICAL BACKGROUND, PRESENT SITUATION AND THE COVID-19 PANDEMIC

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the article analyses the most important legal acts regulating the employment of foreigners in Poland. The article aims to evaluate the adequacy of the introduced legal changes to the needs of the Polish labour market. The assumed hypothesis was that the legal regulations on the employment of foreigners in Poland are adjusted to the changes in the economic reality.
- ▶ *Research methodology* – the article includes an analysis of the available literature and the current legal acts that regulate the studied problem. Moreover, observations concerning the adaptation of Polish legal regulations to the constantly growing interest of foreigners in the Polish labour market were made in the article.
- ▶ *Score/results* – the conducted analysis allowed us to verify the research hypothesis positively. It has been acknowledged that the provisions of Polish law in the field of employment of foreigners have been adapted to the changing economic conditions, although the procedure for obtaining work permits for foreigners remains complicated.
- ▶ *Originality/value* – the article shows a cross-section of changes that have taken place in Polish labour law in the field of employment of foreigners in recent years. Changes in the Polish labour law have been presented chronologically, which helps to organize the knowledge on the topic. Moreover, it also considers the current problem of the COVID-19 pandemic and its impact on legal aspects of employment of foreigners in Poland.

| **Keywords:** labour market, employment, foreigners, COVID-19, employment of foreigners, labour law.

## 1. Введение

Миграция населения – это обычное явление в современном мире. Люди перемещаются по разным причинам: экономическим, социальным или из-за вооруженных конфликтов. Причины миграции, а также их последствия очень сложны. Последствия миграции испытывают страна-отправитель, принимающая страна, а также сам мигрант. Последствия миграции относятся ко многим аспектам социальной, экономической, а также политической жизни. В результате многие мигранты находят работу на рынке труда принимающей страны. Одним из последствий миграции становится необходимость введения в национальные правовые системы ограничений касательно проживания и работы мигрантов. В связи с тем, что Польша становится все более привлекательным направлением трудовой миграции, статья посвящена правовым решениям, касающимся трудоустройства иностранцев на польском рынке труда. Проблема найма иностранцев в польском государстве является очень важной, потому что иностранцы, в настоящее время проживающие в Польше, в основном это трудовые иммигранты и их количество из года в год неуклонно увеличивается. Следовательно, существенным является синтетическое обсуждение юридических условий, разрешающих иностранцам работать на польской территории, поскольку правовые условия являются фундаментальным фактором, определяющим масштабы притока иностранцев на польский рынок труда. Целью анализа, проведенного в статье, стала оценка адекватности внесенных правовых изменений для удовлетворения потребностей польского рынка труда. Кроме того, в статье была принята гипотеза, что правовые нормы в области трудоустройства иностранцев в Польше адаптируются к изменениям, происходящим в экономическом пространстве.

Настоящая статья состоит из 5 разделов, посвященных проблематике правовых аспектов трудоустройства иностранцев в Польше: предисловия, трех основных частей и заключения.

Второй пункт статьи посвящен правовым аспектам найма иностранцев в Польше после 1990 года, до вступления Польши в Европейский Союз (Евросоюз), и процедуре получения разрешения на работу.

В третьем пункте статьи указаны наиболее важные законодательные акты, регулирующие наем иностранцев на польском рынке труда после вступления в Евросоюз, и описаны группы иностранцев, которые в результате либерализации польского законодательства были освобождены от обязанности иметь разрешение на работу.

В четвертом пункте статьи представлена текущая проблема пандемии COVID-19, которая вынудила введение особых правовых норм в сфере законности трудоустройства иностранцев.

Статья заканчивается резюме, содержащим синтетические выводы из проведенного анализа.

## 2. Трудоустройство иностранцев в Польше до вступления в Евросоюз

Рассматривая вопросы, затронутые в этой статье, стоит начать с определения понятия иностранца. Согласно статье 3, пункт 2, Закона «Об иностранцах» [Ustawa..., 2013] иностранцем является любое лицо, не имеющее польского гражданства. По данным Управления по делам иностранцев на 1 января 2021 года, в Польше проживало почти 460 тыс. иностранцев, имеющих действительный вид на жительство, из которых более 56% составляли граждане Украины, почти 7% граждане Республики Беларусь и 5% граждане Германии. Другие многочисленные группы иностранцев, проживающих в Польше, это в основном граждане: России, Вьетнама, Индии, Италии, Грузии Китая и Великобритании [Urząd do Spraw Cudzoziemców (1)]. Большинство выданных выше упомянутых видов на жительство были связаны с профессиональной деятельностью иностранцев в Польше. Как сообщает Управление по делам иностранцев, для 76% иностранцев наличие вида на жительство связано с трудоустройством на территории Польши.

Анализируя правовые ограничения доступа иностранцев к польскому рынку труда, следует выделить два периода. Первый – это годы 1990–2006, когда можно было говорить об ограничительной политике трудоустройства иностранцев в Республике Польша, второй – это период после вступления Польши в Европейский Союз. Неблагоприятная ситуация на польском рынке труда после 1990 года привела к необходимости ввести ограничения доступа к рынку труда для иностранцев. В тогашнее время «Закон о трудоустройстве» 1989 года был основным законодательным актом, регулирующим условия трудоустройства иностранцев в Польше [Transformacja nieoczywista..., 2010: 89]. В соответствии со статьей 33, пункт 1, данного Закона работодателя, желающие трудоустроить иностранца, обязаны были получить для него разрешение на работу от органа занятости воеводской степени [Ustawa..., 1989]. Процедура получения такого разрешения на работу была трудоемкой и сложной. Работодатель, опираясь на вышеупомя-

нутые правовые нормы, мог получить разрешение на работу иностранца в определенном предприятии, на определенном месте, должности и – на конкретный срок. Решение о выдаче разрешения на работу имело дискреционный характер, так как орган, выдающий разрешение на работу, обязан был учитывать ситуацию и потребность в работе на местном рынке труда. Работодатель, желающий трудоустроить иностранца, подавал в уездное староство заявку с соответствующим запросом и приложениями: копией свидетельства о записи в реестр предпринимательской деятельности, копией РЕГОН<sup>1</sup> компании, документами, касающимися иностранца (в том числе фотокопиями: паспорта, документа, подтверждающего квалификации иностранца, подтверждение оплаты на счет Фонда труда, заявление районного управления труда об отсутствии кандидатов среди польских граждан на данную должность, документ подтверждающий регистрацию жителя по месту постоянного проживания), и прилагал другие документы, которые могли, по мнению работодателя, положительно повлиять на рассмотрение заявки. Тогда, на основании поданных документов, рассматривалось решение о выдаче разрешения на работу. Работодатель после получения разрешения на работу для иностранца мог на его основании подать заявление в страну иностранца на получение визы для проживания с правом на работу. Только после получения визы на проживание с правом на работу иностранец мог легально приехать на территорию Республики Польша и обратиться к работодателю для осуществления оставшихся формальностей. Работодатель к ранее поданному заявлению о разрешении на работу обязан был приложить ксерокопию визы на проживание с правом на работу, полученной иностранцем, и документ подтверждающий временную регистрацию жителя по месту проживания в Польше. На основании этих документов староста уезда выдавал работодателю именное согласие для иностранца на выполнение работы в Польше, в результате чего работодатель смог заключить с иностранцем трудовой договор [Marek, 2001: 28–29].

В рассматриваемый выше период без разрешения на работу в Польше могли работать иностранцы, занимающие должности преподавателей в польских высших учебных заведениях, и иностранцы, работающие в учреждениях и организационных подразделениях Польской Академии Наук на должностях: профессора, доцента или ассистента.

---

<sup>1</sup> РЕГОН является национальным официальным реестром субъектов народного хозяйства. Беларуский аналог РЕГОН это ОГП РБ.

Следующим законом, регулирующим правила трудоустройства иностранцев на польском рынке труда до вступления в Евросоюз, был Закон «О занятости и борьбе с безработицей» от 14 декабря 1994 года. В соответствии со статьей 50, пункт 14, указанного Закона 9 сентября 1997 года было издано Распоряжение Министра труда и социальной политики о занятости или поручении другой оплачиваемой работы иностранцу без необходимости получения разрешения и согласия старосты [Marek, 2001: 31]. Настоящее положение указывает, что занятость иностранца на польском рынке труда без необходимости получения разрешения и согласия старосты была возможной, если потребность в его трудоустройстве вытекала из договоров и международных соглашений и касалась: школьников и студентов, занятых или выполняющих другую оплачиваемую работу – на срок до 3 месяцев в календарном году; учителей иностранных языков и преподавателей, ведущих занятия на иностранном языке; членов семей дипломатов, сотрудников консульских учреждений и международных организаций.

Кроме того, это также касалось иностранцев, таких как: студентов, обучающихся в Польше на дневном отделении (в период до 3 месяцев во время каникул), врачей и стоматологов, выпускников польских медицинских вузов и имеющих профессиональные стажировки более 12 месяцев в государственных учреждениях здравоохранения, а также лиц или групп, выполняющих художественные услуги не более 30 дней в календарном году [Rozporządzenie..., 1997].

Лишь небольшая группа иностранцев в рассматриваемый период могла устроиться на работу в Польше без разрешения на работу и разрешения старосты. Одним из последствий сложной процедуры получения разрешения на работу можно считать небольшой масштаб трудоустройства иностранцев до вступления Польши в Европейский Союз. По данным областных ведомств труда, в период с 1990 по 1995 в год выдавалось 10–15 тыс. разрешений на трудоустройство иностранцев на польском рынке труда [Głabiscka и др., 1997: 9]. С начала 90-х годов количество занятых иностранцев на польском рынке труда постепенно увеличилось. Устранение ограничений передвижения людей на рубеже 80-х и 90-х годов XX века привело к тому, что в польском государстве начало появляться все большее число иностранцев. Открытие границ имело следствием то, что в Польшу стало приезжать все больше иностранцев из-за восточной границы, трудящихся (часто нелегально) мелкой торговлей и услугами. Польша еще в 90-е годы XX века по сравнению с другими государствами Центральной и Восточной Европы

отличалась относительно благоприятной экономической и политической ситуацией о поэтому стала привлекательным направлением трудовой миграции [*Cudzoziemcy w Polsce...*, 2016: 14].

### 3. Трудоустройство иностранцев в Польше после вступления в Европейский Союз

Вступление Польши в Европейский Союз и хорошая экономическая ситуация в стране во многом способствовали большим изменениям в миграционных процессах. Одним из основных принципов Европейского Союза был принцип свободного потока рабочих и работы, который в переходный период акцессии Польши в Европейский Союз имел в своей основе взаимность. В результате, уже с момента вступления Польши в ЕС, рынок труда Швеции и Великобритании был открыт без ограничений для поляков, и, одновременно, шведские и британские граждане имели сразу свободный доступ к польскому рынку труда – желая устроиться на работу, не должны были проходить процедуру получения разрешения на работу. Более легкий доступ поляков к рынкам труда стран-членов ЕС вызвал отток польских рабочих в другие страны, что привело к появлению разрыва в занятости на рынках труда в Польше, особенно в профессиях физического характера. В результате необходимой оказалась либерализация действующего законодательства о найме иностранцев, которые должны были заполнить пробел, возникший на польском рынке труда [Wafflard, 2013: 25–26].

Польское законодательство довольно точно регулирует вопрос трудоустройства иностранцев на территории страны. Правовые положения в этой области включаются в правовые акты различного значения, то есть в уставах, распоряжения министра или ведомственные соглашения. Согласно польскому законодательству, иностранец, желающий легально работать в Польше, должен получить разрешение на работу. Польское законодательство регулирует также случаи, в которых иностранец может устроиться на работу в Польше без необходимости получения разрешения.

В настоящее время самыми важными правовыми актами, регулирующими правила трудоустройства иностранцев в Польше, являются:

- Закон от 20 апреля 2004 года «О развитии занятости в учреждениях рынка труда» [*Ustawa...*, 2004];

- Закон от 12 декабря 2013 года «Об иностранцах» [Ustawa..., 2013];
- Распоряжение Министра труда и общественной политики от 29 января 2009 года «Об определении случаев, когда разрешение на работу иностранца выдается независимо от конкретных условий выдачи разрешений на работу иностранцев» [Rozporządzenie..., 2009];
- Распоряжение Министра труда и общественной политики от 29 апреля 2015 года «О случаях, когда поручение выполнять работу иностранцу на территории Республики Польша допустимо без получения разрешения на работу» [Rozporządzenie..., 2015; Augustyńczyk, 2019: 6];
- Распоряжение Министра труда и общественной политики от 7 декабря 2017 года «О выдаче разрешения на работу иностранца и записи заявления о поручении выполнения работы иностранцу в учет заявлений» [Rozporządzenie..., 2017].

Указанные законодательные акты в совокупности выражают отношение к легальному, а также незаконному найму иностранцев на польском рынке труда. Кроме того, в них четко прописаны случаи, когда не требуется получение разрешения на работу в Польше, чтобы принять законную работу в стране, а также указаны группы лиц, которые по-прежнему находятся под административным контролем, обязанные получить разрешение на работу на территории Польши. В дополнение к этому указанные законодательные акты уточняют правила и процедуры механизма выдачи индивидуальных разрешений на работу [*Porut na pracę...*, 2004: 133]. Процедура получения разрешения на работу существенно не изменилась, что было описано в 2-м пункте данной статьи. Работодатель, желающий нанять иностранца, по-прежнему обязан заполнить и подать в соответствующее воеводское управление заявку на получение разрешения на работу вместе с необходимыми приложениями. Эта процедура довольно сложна и требует подачи многих документов [Ciara, 2013: 41–47].

До вступления Польши в Европейский Союз обязательство получить разрешение на работу касалось большинства иностранцев (за некоторыми исключениями, указанными во второй части данной статьи). В связи с либерализацией польского законодательства все больше групп иностранцев получало право работать в Польше без разрешения на работу. В соответствии с Законом от 20 апреля 2004 года «О поощрении занятости и институтах рынка труда» в статье 87, пункт 1, указаны группы иностранцев со свободным доступом к польскому рынку труда, имеющие разрешение на



работу в Польше. К ним относятся, между прочим: граждане Европейского Союза и Европейской экономической зоны; иностранцы, имеющие вид на постоянное жительство в Республике Польша; иностранцы, имеющие статус беженца. Разрешение на пребывание допускается также или по гуманитарным причинам, или иностранцам, имеющим Карту Поляка<sup>2</sup>. Это регулируется также Постановлением Министерства труда и социальной политики от 21 апреля 2015 года «О случаях, когда поручение выполнять работу иностранцу на территории Республики Польша допускается без необходимости получения разрешения на работу» [Rozporządzenie..., 2015], которое расширяет доступ к польскому рынку труда для очередных групп иностранцев, освобожденных от обязанности получения разрешения на работу. Кроме иностранцев, указанных в 1-й части статьи, на польском рынке труда с 1 мая 2015 года без разрешения на работу могут работать также:

- иностранцы, ведущие обучение, принимающие участие в профессиональных стажировках, выполняющие консультативную, надзорную или требующую определенных квалификации и навыков функцию, в программах, указанных в данном распоряжении;
- иностранцы, являющиеся членами вооруженных сил или гражданского персонала;
- иностранцы, выполняющие функции иностранных корреспондентов средств массовой информации, имеющие действительную аккредитацию, выданную Министром иностранных дел;
- иностранцы, выступающие с лекциями, докладами или презентациями особой научной или художественной ценности – максимально до 30 дней в календарном году;
- иностранцы, являющиеся спортсменами, выполняющими работу в пользу субъекта, имеющего местонахождение на территории Республики Польша, в связи со спортивными соревнованиями – максимально до 30 дней в календарном году;
- иностранцы, выполняющие работу, связанную со спортивными мероприятиями международного ранга по заказу соответствующей международной спортивной организации;

---

<sup>2</sup> Список иностранцев, имеющих свободный доступ в Польше к рынку труда, намного длиннее и выходит за рамки настоящего исследования. Больше об этом см.: Ustawa..., 2004, статья 87.

- священнослужители, монахи и другие иностранцы, выполняющие работу в связи с выполняемой религиозной функцией;
- иностранцы, участвующие в программах, предусмотренных настоящим Положением, между прочим программам культурного обмена;
- иностранные выпускники польских средних школ, выпускники стационарных высших учебных заведений или стационарных докторантур, выпускники обучения в научных институтах Польской Академии Наук или других научно-исследовательских институтах, научные сотрудники;
- иностранцы, высланные иностранным работодателем на территорию Республики Польша, на срок до 3 месяцев в календарном году для выполнения указанных в распоряжении работ;
- иностранцы, работающие для депутатов Европарламента в связи с выполняемой функцией;
- иностранцы, имеющие право на работу на принципах, изложенных в правовых актах, выданных органами, созданными в соответствии с Соглашением о создании ассоциации между Европейским экономическим союзом и Турцией;
- граждане Беларуси, Грузии, Молдовы, России и Украины, выполняющие работу в Польше, на срок не более 6 месяцев в течение следующих 12 месяцев, на основании заявления о намерении поручить выполнение работы, зарегистрированного в районном управлении труда.

Кроме того, данное распоряжение распространяется также на группу студентов и преподавателей иностранных языков, которые могут принять законную работу на территории Польши без разрешения на работу<sup>3</sup>. С точки зрения польского законодательства любой иностранец, который в соответствии с вышеуказанными законами не освобождается от обязанности иметь разрешение на работу в Польше, желая принять законную работу, обязан получить соответствующее разрешение на работу [Matkowska, 2012: 79].

<sup>3</sup> Больше об этом см.: Rozporządzenie..., 2015.

#### 4. Особые правовые нормы в области законности трудоустройства иностранцев в связи с пандемией COVID-19

4 марта 2020 года в Польше был диагностирован первый случай заражения вирусом SARS CoV-2 и уже через неделю, 11 марта, Всемирная Организация Здравоохранения объявила о глобальной пандемии COVID-19 – коронавируса, вызывающего тяжелую и острую дыхательную недостаточность [*Pandemia koronawirusa...*]. Пандемия, вызванная коронавирусом, повлияла на экономическую, политическую и правовую ситуацию во многих государствах мира. В целях борьбы с пандемией многие государства приняли ряд законодательных решений, направленных на ограничение ее последствий. В Польше необходимым стала, помимо прочего, корректировка правового регулирования в области найма на работу иностранцев.

Основным актом, содержащим особые правовые нормы в области законности трудоустройства иностранцев в связи с пандемией COVID-19, является Закон от 2 марта 2020 года «О конкретных решениях, связанных с профилактикой, противодействием и борьбой с COVID-19, других инфекционных заболеваний и вызванных ими чрезвычайных ситуаций», именуемый в дальнейшем «специальным законом» для противодействия COVID-19 [*Ustawa...*, 2020; *Wykonywanie pracy...*].

В результате пандемии COVID-19 иностранцы, работающие в Польше, были охвачены многочисленными привилегиями.

В соответствии со «специальным законом» прежде всего были внесены изменения в законность пребывания иностранцев на территории Республики Польша. Введенные законы позволяют иностранцам, имеющим существующую цель пребывания, или тем, кто не может покинуть территорию Польши из-за пандемии, законно в ней пребывать. В связи с тем, для иностранцев, находящихся на законных основаниях в польском государстве до 14 марта 2020 года, было продлено: их законное пребывание, которое закончится во время эпидемической угрозы или во время эпидемии; срок годности карты пребывания и других документов пребывания, указанных в «специальном законе»; сроки подачи заявок на легализацию пребывания на территории Республики Польша; срок действия уже имеющихся разрешений на работу и разрешений на сезонный труд [*Urząd do Spraw Cudzoziemców (2)*].

Кроме того, были также введены меры по продлению законного пребывания для иностранцев из третьих стран, прибывших в Польшу после 14 марта 2020 года и проживающих в здесь на основании разрешения на

временное проживание, национальной визы, Шенгенской визы, безвизового режима или других краткосрочных типов пребывания<sup>4</sup>.

Вышеупомянутый «специальный закон» предусматривает также ряд привилегий для иностранцев в области доступа к рынку труда в Польше. В период пандемии прежде всего были изменены правила действия разрешений на работу и заявлений о поручении выполнять работу иностранцам – срок действия разрешения на работу был продлен на основании законодательства до истечения 30 дня следующего за днем отмены эпидемиологической опасности или эпидемии (в зависимости от того, какое из этих состояний было последним). Это правило применяется в случаях, когда разрешение на работу иностранца теряет силу в период эпидемиологической опасности или эпидемии.

Аналогично, для продления срока действия разрешений на работу, увеличен был также период, в течение которого допустимо подать заявку на получение разрешения на работу. Это заявление должно быть подано не раньше чем в течение 90 дней до истечения срока действия разрешения на работу (этот срок всегда указан в настоящем разрешении). Кроме того, настоящее заявление должно быть подано не позднее последнего дня действия продления разрешения на работу на основании положений «специального закона» [Kacprzyk, Dudczak, Pietruczuk]. Вышеуказанное положение применяется к разрешениям на работу всех типов, включая разрешение на сезонный труд и решение о продлении разрешения на работу. В результате введенных изменений, в связи с затянувшейся эпидемиологической ситуацией в Польше, возможна работа иностранцев в Республике Польша на основании разрешений на работу, срок действия которых истек уже более года назад [Zatrudnianie cudzoziemców..., 2021: 28].

Эпидемиологическая ситуация, а также связанные с ней ограничения передвижения и пересечения границ, заставили иностранцев воспользоваться вышеупомянутыми удобствами и продлить свое пребывание в Польше. По состоянию на 28 января 2021 года действительные виды на жительство в Польше имело свыше 457 тыс. иностранцев, что составляет 8% больше, чем в предыдущем году [Urząd do Spraw Cudzoziemców (1)]. Как сообщает Управление по делам иностранцев, из-за эпидемиологической ситуации продлить пребывание в Республике Польша решали в основном граждане Украины и Республики Беларусь.

<sup>4</sup> Больше об этом см.: Ustawa..., 2020, статьи: 15z, 15z<sup>1</sup>, 15z<sup>2</sup>, 15z<sup>3</sup>, 15z<sup>6</sup>.

## 5. Выводы

Важность проблематики правовых аспектов трудоустройства иностранцев в Польше кажется ключевым в контексте большого роста числа пребывающих в нее трудовых иммигрантов.

В Польше соответствующие правовые нормы, касающиеся трудоустройства иностранцев, содержатся в основном в Законе «О иностранцах», в Законе «О поощрении занятости и учреждениях рынка труда», а также в распоряжениях Министра труда и социальной политики.

Процедуры получения разрешения на работу сложны и требуют много времени, однако польское законодательство вводит ряд упрощений для иностранцев, в связи с растущим интересом к польскому рынку труда.

В 90-е годы XX века в результате притока иностранных рабочих в Польшу были введены правовые нормы, определяющие статус иностранца в Польше и процедуры приема на работу. Благодаря внесенным изменениям иностранцы могли легально принимать и выполнять работу в Польше на основании разрешения и согласия соответствующего государственного органа.

Следующим важным периодом, который вынудил ряд изменений в польском законодательстве в области трудоустройства иностранцев, было время после вступления Польши в Европейский Союз.

Повышение интереса к польскому рынку труда привело к расширению сферы либерализации трудового законодательства в отношении иностранцам. Тогда были приняты два важных закона: Закон от 20 апреля 2004 года «О поощрении занятости и институтах рынка труда» и Закон от 12 декабря 2013 года «Об иностранцах», а также ряд распоряжений, регулирующих правила доступа иностранцев в Польшу к рынку труда и расширяющих группы иностранцев, имеющих свободный доступ к рынку труда в этой стране без необходимости наличия разрешения на работу.

Кроме того, польское законодательство ввело упрощения процедур для иностранцев в связи с продолжающейся пандемией COVID-19. В связи со сложной эпидемиологической ситуацией был принят «специальный закон», согласно которому иностранцы получили ряд возможностей в доступности к польскому рынку труда.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что введенные законы по трудоустройству иностранцев являются адекватными к потребностям рынка труда в Польше, потому что были адаптированы к изменениям, происходящим в экономической действительности.

## | Literatura

- Augustyńczyk J., 2019, *Prawne uwarunkowania zatrudniania obcokrajowców w Polsce*, „Equilibrium. Zeszyty naukowe WSE”, nr 1 (4), s. 16–24.
- Ciara M., 2013, *Uzyskiwanie zezwolenia na pracę*, [w:] *Praktyka zatrudniania cudzoziemców w Polsce*, A. Kopyś (red.), Warszawa.
- Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, 2016, E. Ostaszewska-Żuk (red.), Warszawa.
- Głąbicka K., Kępińska E., Koryś P., Sakson B., 1997, *Imigracja do Polski w świetle urzędowych statystyk*, „Prace Migracyjne”, nr 5.
- Kacprzyk M., Dudczak M., Pietruczuk J., *Jak legalnie zatrudnić obcokrajowca w czasie epidemii*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16.04.2021.
- Marek E., 2001, *Zatrudnienie Polaków za granicą, praca cudzoziemców w Polsce*, Warszawa.
- Matkowska M., 2012, *Imigranci na polskim rynku pracy* „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 25, s. 77–90.
- Pandemia koronawirusa na świecie i w Polsce – kalendarium*, [on-line] <https://www.medicover.pl/o-zdrowiu/pandemia-koronawirusa-na-swiecie-i-w-polsce-kalendarium,7252,n,192> [dostęp: 10.09.2021].
- Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, 2004, S. Golinowska (red.), Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 9 września 1997 r. w sprawie zatrudnienia lub powierzenia innej pracy zarobkowej cudzoziemcowi bez konieczności uzyskania zezwolenia i zgody starosty, Dz.U. 1997 Nr 109 poz. 710 (akt utracił moc).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, Dz.U. 2009 Nr 16 poz. 85.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. 2015 poz. 588.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, Dz.U. 2017 poz. 2345.
- Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, 2010, A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), Warszawa.
- Urząd do Spraw Cudzoziemców (1), [on-line] <https://udsc.gov.pl/cudzoziemcy-w-polsce-po-2020-r> [dostęp: 10.09.2021].
- Urząd do Spraw Cudzoziemców (2), [on-line] <https://udsc.gov.pl/epidemia-koronawirusa-specjalne-rozwiazania-dla-cudzoziemcow> [dostęp: 11.09.2021].

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, Dz.U. 1989 Nr 75 poz. 446 (uchylony).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2016 poz. 1990, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U 2020 poz. 1842 (t.j.).
- Wafflard Z., 2013, *Zatrudnienie cudzoziemców niebędących obywatelami UE*, [w:] *Praktyka zatrudniania cudzoziemców w Polsce*, A. Kopyść (red.), Warszawa.
- Wykonywanie pracy przez cudzoziemców w okresie pandemii COVID-19*, Państwowa Inspekcja Pracy, 29.01.2021, [on-line] <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/wyjasnienia-i-wsparcie-pip/najczestsze-pytania-odpowiedzi/wykonywanie-pracy-przez-cudzoziemcow-w-okresie-epidemii-covid-19-/121459,wykonywanie-pracy-przez-cudzoziemcow-w-okresie-pandemii-covid-19.html> [dostęp: 11.09.2021].
- Zatrudnianie cudzoziemców – wybrane zagadnienia*, 2021, H. Zakrzewska-Krzyś (red.), GrantThornton.pl, [on-line] [https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2021/07/GrantThornton\\_Zatrudnienie\\_cz2.pdf](https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2021/07/GrantThornton_Zatrudnienie_cz2.pdf) [dostęp: 11.09.2021].

## Aksana Chmyha

- ▶ Belarusian State University
- ▶ e-mail: ch.ok.vas@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0002-5793-3798

### LEGAL RESTRICTIONS OF THE MEMBERS OF PARLIAMENTS OF BELARUS AND POLAND

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – to analyse the key concepts of legal restrictions on the members of the Parliaments of Belarus and Poland in a comparative feature.
- ▶ *Research methodology* – the basis of the work is the comparative-legal method of research, as well as other methods of scientific inquiry.
- ▶ *Score/results* – there are significant obligations on Polish and Belarusian parliamentarians following from the requirements of legislative acts on the observance of a number of legal restrictions in the implementation of their mandates. In the article a number of progressive characteristics of legal restrictions on the members of the Parliaments of Belarus and Poland are stated.
- ▶ *Originality/value* – a new conclusion has been reached that it is preferable to further improve the regulatory framework that promotes the establishment of the legal restrictions of the members of Parliaments, which should be based both in Poland and in Belarus on the study and mutual implementation of the accumulated positive legislative experience of these states in this area.

| **Keywords:** legal restrictions, members of Parliaments, Parliament, Belarus, Poland, EU, comparative feature.

#### 1. Introduction

The obligations of Polish and Belarusian parliamentarians to comply with a number of legal restrictions in the implementation of their mandates are significant.



It is a general rule that legal norms in any developed state enshrine the following forms of limiting the rights and freedoms of a person and a citizen:

- 1) a ban on certain aspects of rights and freedom, that is, the establishment of boundaries of behaviour (relative ban);
- 2) a ban on the exercise of a right (freedom) in general (an absolute ban);
- 3) interference (intrusion) in a right (freedom) by authorized state bodies (characterized by active actions of state bodies and passive personal behaviour);
- 4) obligation;
- 5) responsibility [Podmarev, 2001: 39].

Meanwhile, in the catalogue of the above general legal restrictions, it is permissible to single out special “restrictions due to the peculiarities of the constitutional and legal status of certain categories of persons, the so-called professional restrictions... This means that the general restrictions on a citizen contained in constitutional legislation may be less than that on a person who holds an office” [Karasev, 2009: 135].

## 2. The legal restrictions on the members of the Parliaments of Belarus and Poland

Based on the foregoing and due to the fact that “the boundaries of the legally possible activity of people are established by the law which always limits human independence, replacing it with legally enshrined freedom” [Ageev, 2000: 52] the following professional legal restrictions for elected politicians – deputies of the House of Representatives, members of the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus – are enshrined in Belarusian legislation [*On the status of a deputy...*].

In particular, in Belarus one person cannot simultaneously be a member of two chambers of the Parliament of Belarus; a deputy of the House of Representatives cannot be a deputy of a local representative body – the local Council of Deputies; a member of the Council of the Republic cannot be simultaneously a member of the Government; it is also not allowed to combine the duties of a parliamentarian with the office of the President of the Republic of Belarus or a judge.

In addition, Belarusian parliamentarians are not entitled to:

- 1) engage in entrepreneurial activity personally or through proxies, assist close relatives in the implementation of entrepreneurial activity by using their official position;
- 2) participate personally or through proxies in the management of a commercial organization (with some exceptions);
  - a) have accounts in foreign banks, with the exception of officials performing state functions in foreign states and other cases established by legislative acts;
- 3) engage in other paid work during working hours, except for teaching, scientific, cultural, creative activities, medical practice, carried out in agreement with the Chairman of the relevant chamber;
- 4) hold other public positions, except for the cases provided for by the Constitution of the Republic of Belarus and other legislative acts;
- 5) accept property (gifts) or receive other benefit in the form of a service in connection with the performance of official duties, with the exception of souvenirs awarded during protocol and other official events. Souvenirs received during protocol and other official events, the cost of which exceeds five basic units, become property of the state by decision of a commission created by the Chairman of the relevant chamber;
- 6) use for off-duty purposes the means of material, technical, financial and information support, other property of the relevant state body, and official secrets;
- 7) accept state awards of foreign states without the consent of the President of the Republic of Belarus.

In addition to the above, in accordance with the current Belarusian legislation [*On the status of a deputy...*], the exercise of the powers of a deputy of the House of Representatives, a member of the Council of the Republic on a professional basis is not allowed in the event of their close relationship (parents, spouses, children, siblings, as well as parents, children, siblings and sisters of spouses) with another civil servant, if their official activity is related to the direct subordination or control of one of them to the other.

One more significant legal restriction: a deputy of the House of Representatives, a member of the Council of the Republic is not allowed to receive from foreign states documents granting the rights to benefits and advantages in connection with their political views, religion, or nationality, as well as to use such benefits and advantages, unless it follows otherwise from international treaties of the Republic of Belarus.

Moreover, a deputy of the House of Representatives, a member of the Council of the Republic, exercising their powers on a professional basis, are required to make a written commitment to comply with these restrictions.

Finally, as part of the obligation to comply with a number of restrictions in the implementation of mandates, Belarusian parliamentarians exercising their powers on a professional basis are also obliged to submit a declaration of income and property to the relevant chamber. This obligation is imposed on the spouse and adult close relatives (parents, children, adoptive parents, adopted children, siblings, grandfather, grandmother, grandchildren) living together and running a common household with the elected official. It should be emphasized that this duty of the Belarusian people's representatives is based on traditional European parliamentary procedures.

It is important to note that a deputy of the House of Representatives, a member of the Council of the Republic, exercising their powers on a professional basis, are subject to the provisions of the Law of the Republic of Belarus on Civil Service in the Republic of Belarus, and, therefore, legal restrictions arising from it.

Despite the fact that the aforementioned restrictions on the activities of members of the Parliament of Belarus are quite significant, we believe that in general they are quite justified, since "society needs tools to correctly restrict rights and freedoms. Restrictions on personal freedom are reasonable when they correspond to the level of political, legal and moral consciousness of people. A measure of legal restrictions can be found in public relations themselves. It is established objectively, although not without the influence of subjective factors" [Condorcet, 1936: 51].

Like the Belarusian one, the Polish legislator also provided for a fairly significant number of legal restrictions on the activities of members of Parliament in a number of normative legal acts. Thus, Article 102 of the Constitution of Poland contains a ban on simultaneous holding of the mandates of a deputy of the *Sejm* and a member of the Senate. In addition, in accordance with the current Polish national legislation, in particular, Article 103 of the Polish Constitution, a parliamentarian has no right to combine his mandate with the performance of the duties of:

- the Chairman of the National Bank of Poland and their deputies,
- the Chairman of the Supreme Chamber of Control and their deputies,
- the Commissioner for Human Rights and their deputies,
- the Commissioner for Children's Rights and their deputies,

- a member of the Monetary Policy Council,
- a member of the National Broadcasting Council,
- an ambassador.

It is also prohibited to combine the mandate of a member of Parliament with functions in the Chanceries of the *Sejm*, the Senate, the President of the Republic or with work in government administration. This prohibition does not apply to members of the Council of Ministers and secretaries of state in the government administration.

Certain groups are not entitled to exercise a parliamentary mandate in Poland:

- judges,
- prosecutors,
- civil service employees,
- military personnel who remain in active military service,
- police officers,
- employees of the state security services (Article 103 of the Constitution of Poland).

In addition to the above, the members of the National Assembly of Poland are obliged to comply with other legal restrictions related to the implementation by these elected politicians of their parliamentary mandate. In particular, according to Article 30 of the law “On the Exercise of the Mandate of a Deputy and a Senator”, Polish parliamentarians cannot be hired under the terms of an employment contract in a number of central state institutions (for example, in the offices of the National Broadcasting Council, the Constitutional Court of Poland, the Children’s Rights Commissioner, and a number of other institutions), as well as local government offices. In addition, the mandate may be terminated if a parliamentarian occupies the position in the council of a borough (city), county and regional assemblies, as a voivode, mayor or president of a city, or as a member of the county or regional council. In addition, it is impossible to combine the posts of a deputy or a senator with the post of a Member of the European Parliament.

Article 107 of the Polish Constitution also prohibits members of Parliament from conducting economic activities benefiting from the property of the Treasury of the Polish state or local government as well as acquiring this property within the limits determined by law.

Other legal restrictions related to the exercise of economic activity by holders of the mandate of a deputy of the *Sejm* or a member of the Senate of the National Assembly of Poland are enshrined in parts 2, 4 of Article 34 of the Polish act “On the Exercise of the Mandate of a Deputy and a Senator”. Moreover, deputies of the *Sejm* and members of the Senate of the Polish state do not have the right to be the rightholders of a package of more than 10% of shares in commercial law companies with state or municipal participation. On the basis of this legal prohibition, Polish parliamentarians are obliged to alienate stocks or shares exceeding this limit before the first parliamentary session. In case of failure to comply with this requirement of the Polish legislator, during the period of the mandate and for two years after its termination, the elected persons in question do not have the right to participate in the exercise of their rights related to economic activities: the right to vote, the right to dividends, the right to division of property, the right to purchase shares (part 4 of Article 34 of the aforementioned act).

Polish law “On the Exercise of the Mandate of a Deputy and a Senator” also prohibits parliamentarians from engaging in any activity or receiving gifts that could undermine the confidence of voters in the implementation of the mandate (parts 1, 2 of Article 33). In order to ensure the proper fulfilment of this requirement of the legislator, the *Sejm* deputies and members of the Senate are obliged to notify the heads of the respective chambers of the Polish Parliament of their intention to engage in any activity, except for creative activity (related to the exercise of copyright) (part 1 of Article 33). We believe that this norm fulfils a significant anti-corruption role.

In addition to the above, the aforementioned Law within the framework of Article 35 imposes on the members of the Polish Parliament the obligation to submit a statement of their property status. Such a statement must contain information about:

- 1) monetary savings, real estate, shares and stocks in trading companies, the acquisition from the state treasury, another state legal entity or from territorial self-government units of property that were subject to alienation by auction, as well as data on economic activity and positions held in trading companies;
- 2) income received by virtue of the positions held, indicating the specific amount received for each position;
- 3) movable property worth over PLN 10,000;
- 4) monetary obligations in the amount exceeding PLN 10,000, including loans and loans received as well as the conditions under which they were received (part 1 of Article 35).

This statement must also contain information regarding property jointly owned with spouses. It is noteworthy that giving false information in the application entails criminal liability on the basis of paragraph 1 of Article 233 of the Criminal Code of Poland.

In connection with the above, it should also be noted that the so-called Register of Material Benefits has been operating in the parliamentary system of Poland since 1997, within the framework of which members of the Houses of Parliament enter information on material benefits that they and their spouses received during the year. This is public information and is submitted for official publication once a year.

### 3. Conclusions

The author of this work believes that the specified anti-corruption experience of the Polish representative system can be used in the Belarusian state as well. In addition, in order to combat corruption and to avoid negative lobbying of laws, it is advisable to publish information about close relatives of parliamentarians, if they are engaged in entrepreneurial activities. It would be useful to establish normatively the norm according to which Belarusian parliamentarians would be obliged to provide annually information on their valuable movable and immovable property, bank deposits and securities. It seems necessary to supplement the normative list of restrictions on the activities of Belarusian parliamentarians by imposing on them the obligation to comply with the ban on receiving royalties for speeches and publications, the conduct and preparation of which are related to the implementation of their mandate.

### | References

- Ageev A.V., *Ogranichenie prav i svobod grazhdan po Konstitucii Rossijskoj Federacii*, dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.02, Moskva 2000 || Ageev A.B., *Ogranichenie prav i svobod grazhdan po Konstitucii Rossijskoj Federacii*, дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, Москва 2000.
- Kondorse Zh.A., *Eskiz istoricheskoy kartiny progressa chelovecheskogo razuma*, Moskva 1936 || Кондорсэ Ж.А., *Эскиз исторической картины прогресса человеческого разума*, Москва 1936.

- Karasev A.T., *Deputat v sisteme predstavitelnoj vlasti (konstitucionno-pravovoe issledovanie)*, dis. ... d-ra jurid. nauk: 12.00.02, Ekaterinburg 2009 || Карасев А.Т., *Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование)*, дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02, Екатеринбург 2009.
- O statuse deputata Palaty predstavitelej, chlena Soveta Respubliki Nacionalnogo Sobraniya Respubliki Belarus: Zakon Respubliki Belarus ot 4.01.1998 g. No. 196-Z: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 17.07.2018 g, Konsultant Plyus: Belarus. Tekhnologiya 3000, [on-line], Nacionalnyj centr pravovoj informacii Respubliki Belarus, Minsk 2020 || О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З: в ред. Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 г., Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, [Электронный ресурс], Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, Минск 2020.
- Podmarev A.A., *Konstitucionnye osnovy ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federacii*, dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.02, Saratov 2001 || Подмарев А.А., *Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации*, дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, Саратов 2001.

## Monika Fiedorczuk

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
- ▶ e-mail: monika.fiedorczuk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-8895-0793

### ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ В ИНТЕГРАЦИОННЫХ ГРУППАХ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

### THE SPECIFICITY OF ORGANIZATIONAL STRUCTURE IN THE INTEGRATION GROUPS IN THE FORMER USSR AREA

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the main goal of the paper is to compare the institutional structure of the Commonwealth of Independent States, Eurasian Economic Union and the Union State of Belarus and Russia.
- ▶ *Research methodology* – general scientific dialectical methods of cognition have been used in the article: analysis, synthesis, and deduction. The paper uses the analysis of legal acts of selected integration groups.
- ▶ *Score/results* – the author concluded that analysed groups have very different organizational structures. The Eurasian Economic Union has the simplest and most effective structure, which is helpful in achieving further steps in economic integration.
- ▶ *Originality/value* – the article is a comparative study of organizational structures in integration groups in the former USSR and contains author's generalizations and conclusions. The paper is original, not previously published.

| **Keywords:** economic integration, institutions, CIS, EEU, Union State.

#### 1. Введение

Распад СССР привел к появлению 15 государств, которые стали самостоятельно решать о направлениях внутренней и внешней политики. Страны



стали частью международного торгового обмена, международного движения капитала, рабочей силы и технологии.

Принятые экономические реформы принудили переопределение экономических отношений к другим странам – бывшим советским республикам. Эти отношения уже в первые годы трансформации были сформированы начавшимся процессом экономической интеграции. Главных инициатор этого процесса – Российская Федерация, которая предприняла много инициатив, направленных на объединение бывших советских республик.

Интеграционные группы на постсоветском пространстве существенно разнообразные по количеству стран, продвижению интеграционного процесса, эффективности интеграции, которая зависит от многих факторов, включая внутреннюю организационную структуру и эффективное функционирование сверхнациональных органов. Следовательно, научная проблема статьи – разнообразная организационная структура интеграционных образований, действующих на территории бывшего СССР, и в результате разная их эффективность. Главной целью статьи является сравнительный анализ организационной структуры в избранных интеграционных группах на постсоветском пространстве. Предметом анализа будут особенности и различия организационной структуры Содружества Независимых Государств (СНГ), Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Союзного государства Беларуси и России (СГБиР). В работе выдвинут тезис, показывающий максимальную эффективность организационной структуры Евразийского экономического союза. Для достижения поставленной цели был проведен анализ основных правовых актов вышеуказанных структур, которые определяют компетенции и задачи наднациональных органов.

## 2. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве

Постсоветское пространство уникально из-за географического местоположения и экономического потенциала. Это значение постепенно возрастает в условиях глобализации и глобальных проблем, международной безопасности и изменения в расстановке сил в мировой экономике [Domańska, 2013: 27]. Интеграционный процесс в анализируемом регионе начался сразу после официального решения о распаде СССР. Это означало возможность сохранения сферы влияния прежде всего для России – как с политической, так и с экономической точки зрения. С другой стороны, он

был призван способствовать дальнейшему экономическому сотрудничеству между странами.

На территории бывшего СССР можно наблюдать функционирование множества организации и интеграционных групп, объединяющих страны, сотрудничающие как на экономическом, так и на политическом (военном) уровнях. Содружество Независимых Государств является первым и самым большим из них. Рядом с СНГ работают меньшие группы, в которых различная интенсивность и эффективность сотрудничества.

Содружество Независимых Государств было установлено 8 декабря 1991 года и является центром международных отношений, в котором сосредоточено большинство республик бывшего СССР<sup>1</sup>. Молодые государства столкнулись с проблемой создания рыночных механизмов, поддержания контактов и взаимоотношений между собой и с другими странами на основе новых правил [Moraczewska, 2011: 26]. Интеграция внутри СНГ была начата подписанием трех документов: Беловежского договора, Алмаатской декларации (в декабре 1991 года) и Устава Содружества Независимых Государств (в 1993 году) [Dies, 2015: 187–188]. Сегодня в состав СНГ входит 11 государств: Республика Армения, Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Украина<sup>2</sup>, Республика Узбекистан. Сотрудничество стран происходит между прочим в областях:

- экономической – в рамках договора о зоне свободной торговли,
- военной – в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

СНГ представляет собой серьезный экономический, политический и социальный потенциал, который основан на нескольких факторах [Nashiralijev, 2009: 5]: огромной территории, больших запасах природных ресурсов и значительном проценте населения мира.

Примером интеграции в небольшой группе стран является работающий с 2014 года Евразийский экономический союз. ЕАЭС был построен на

---

<sup>1</sup> Три прибалтийские республики – Литва, Латвия и Эстония – вышли из СССР еще до этой даты. В 1990 году они возобновили деятельность Балтийского совета и начали сотрудничество с Европейским Экономическим Союзом, впоследствии Евросоюзом.

<sup>2</sup> Как государство-учредитель и государство-участник, но не как государство-член.

основе предыдущих достижений, в том числе: Евразийского экономического сообщества, Единого экономического пространства и Договора об едином таможенном пространстве. Обоснования интеграции внутри ЕАЭС были следующими [Czerewacz-Filipowicz, Konopelko, 2017: 36–38]:

- ограниченные преимущества интеграции внутри СНГ,
- необходимость укрепления экономик государств-членов,
- развитые экономические и инфраструктурные связи,
- готовность ограничить экономическое и политическое влияние в регионе третьих стран: Китая, Ирана, США и Евросоюза,
- стратегические экономические отношения между Россией и Казахстаном,
- необходимость решения проблем в сфере миграции.

Как предполагалось, ЕАЭС в конечном итоге имел достичь высшей степени интеграции, т. е. стать экономическим союзом. Пять государств: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика и Российская Федерация создали группу, целью которой является всесторонняя модернизация, сотрудничество, повышение международной конкурентоспособности и создание условий для стабильного развития. В рамках ЕАЭС происходит свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы, скоординированные или совпадающие области экономической политики.

На постсоветском пространстве, в дополнение к организациям, объединяющим как минимум несколько стран, возникла и группировка, которую составляют только два государства – это Союзное государство Беларуси и России. Тесное сотрудничество Республики Беларусь и Российской Федерации это результат общего прошлого и функционирования в рамках СССР, общих традиций, культурного сходства и географической близости. Формализация сотрудничества длилась несколько лет и закончилась в декабре 1999 года, когда в Москве было подписано Соглашение о создании Союзного государства Беларуси и России. Страны заявляли, что создадут единое экономическое и таможенное пространство, соединят транспортную и энергетическую системы, телекоммуникационную инфраструктуру и активизируют сотрудничество в экономической сфере [*Istoriya stanovleniya...*].

Ключевое направление экономического сотрудничества между странами это, с одной стороны, соглашение о таможенном союзе от 1995 года, а с другой – поставки природного газа и нефти из России в Беларусь по

льготным ценам. Важная сфера белорусско-российского экономического сотрудничества это транзит российских энергоресурсов и сотрудничество в области безопасности (военная сфера).

### 3. Организационная структура интеграционных групп

В описанных интеграционных группах существует разная организационная структура. В следующей части исследования будет проведен анализ основных задач и полномочий различных органов СНГ, ЕАЭС и СГБиР.

#### 3.1. Органы Содружества Независимых Государств

Правовая основа для функционирования органов СНГ и его организационная структура записаны в Уставе Содружества Независимых Государств (далее – Устав). Содружество «служит дальнейшему развитию и укреплению отношений дружбы, добрососедства, межнационального согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами-членами» (статья 1 Устава). Целями СНГ являются (статья 2 Устава):

- сотрудничество в следующих областях: политической, экономической, гуманитарной, культурной, правовой;
- всестороннее – как экономическое, так и социальное – развитие всех государств-членов благодаря функционированию в общем экономическом пространстве, кооперации и интеграции;
- сотрудничество между странами-членами в областях: обеспечение прав человека, международного мира и безопасности в соответствии с принципами и нормами международного права;
- свободное общение, контакты и передвижение всех граждан стран-членов СНГ;
- сотрудничество между странами для мирного разрешения споров и конфликтов.

Вышеупомянутые цели заключаются в обеспечении того, чтобы государства-члены достигли максимально возможных выгод от сотрудничества. Постановка и реализация целей и задач в различных сферах сотрудничества возможна благодаря функционированию основных

органов СНГ. Организационная структура определена Уставом. Совет глав государств (СГГ СНГ) это высший орган (статья 21), который является вышестоящий над Советом глав правительств (СГП), Советом министров иностранных дел (СМИД) и Межпарламентской Ассамблеей (МПА) СНГ. Совет обсуждает и решает принципиальные вопросы, в том числе связанные прежде всего с: поправками в Уставе СНГ, новыми органами и совершенствованием деятельности существующих органов Содружества, отчетами о деятельности органов, назначением их руководителей [*Organy SNG...*].

Второй орган это Совет глав правительств, который наблюдает за сотрудничеством исполнительных органов государств-членов, работающих в областях экономической, социальной и других (статья 22). Совет выполняет следующие функции: задачи по заказу Совета глав государств, координацию функционирования зоны свободной торговли и программ развития промышленности, сельского хозяйства и других отраслей, систем транспорта и связи; координацию тарифной, кредитно-финансовой, налоговой и социальной политик; сотрудничество в сфере научно-технологической.

Таким образом, описанные органы были установлены, чтобы выполнить самые главные с точки зрения функционирования сообщества задачи. Они также имеют право назначать различные рабочие органы, работающие в постоянном или временном режиме, для выполнения конкретных задач, изложенных в Уставе.

Важной сферой сотрудничества между странами СНГ является внешняя политика, координированная Советом министров иностранных дел СНГ. Его задача – улучшить функционирование государств-членов на форуме международных организаций и выработать общие позиции и решения в области внешней политики. Задачами Совета особенно являются: поддержка сотрудничества государств-членов в области внешней политики, в том числе в сфере гуманитарной и правовой, разработка способов разрешения споров и конфликтов, действующих на территориях стран-членов, и противодействия потенциальным угрозам [*Organy SNG...*].

В экономической сфере основным исполнительным органом СНГ является Экономический совет. Он работает над практической реализацией положений договора о зоне свободной торговли. Кроме того, Экономический совет координирует выполнение ключевых задач для СНГ в сфере социально-экономической [*Organy SNG...*]. Экономический совет зани-

мается: координацией работой системы взаимных расчетов и платежей, разработкой проекта для выхода на более высокий уровень интеграции, т. е. внедрением единого рынка со свободой передвижения товаров, услуг, рабочей силы и капиталов, оптимизацией процесса повышения вовлеченности государств-членов в систему международного разделения труда. Однако следует подчеркнуть, что особенности Экономического совета СНГ другие, чем представленной в следующем разделе Евразийской экономической комиссии, которая предпринимает более практические шаги в конкретных сферах экономики.

Дополнением работы Экономического совета является деятельность Исполнительного комитета СНГ, обеспечивающая организацию работы главных органов Содружества [*Ob ispolnitelnom...*]. Комитет в своей деятельности использует документы СНГ, договоры между государствами-членами и решения главных органов Содружества.

Поддержкой для Экономического совета является Экономический суд, который заботится об обеспечении выполнения экономических обязательств органов (статья 32 Устава). Он выполняет функции своего рода арбитра, занимаясь разрешением споров, возникающих при исполнении экономических обязательств и споров, согласенных государствами-членами [*Kompetenciya Ekonomicheskogo...*].

Органом, задачи которого связаны с перспективами развития и приоритетов СНГ, является Совет постоянных полномочных представителей. Он работает при уставных и других органах СНГ и контролирует правильное выполнение постановлений высших органов [*Organy SNG...*].

Межпарламентская Ассамблея является межгосударственным органом СНГ [*Mezhparlamentskaya Assambleya...*], задачами которой являются:

- сближение законодательства государств Содружества,
- разработка правовых основ общего экономического пространства,
- защита основных прав и свобод человека,
- борьба с новыми вызовами и угрозами безопасности,
- мониторинг развития демократии и соблюдения избирательных прав.

Дополнительно следует обратить внимание на более специализированные органы Содружества. В области оборонной политики, военного сотрудничества и военного строительства работает Совет министров обороны, который тесно сотрудничает с Главным командованием Объединенных Вооруженных Сил. Его задача – сотрудничать в области военной

политики и военного строительства государств-членов (статья 30 Устава). В СНГ действует также Комиссия по правам человека – консультативный орган, наблюдающий за выполнением обязательств в этой области (статья 33 Устава).

### 3.2. Органы Евразийского экономического союза

Правовая основа работы органов Евразийского экономического союза содержится в Договоре о Евразийском экономическом союзе, подписанном в мае 2014 года в Астане [*Dogovor ob Evrazijskom...*]. В нем были записаны основные цели группировки (статья 4):

- стабильное развитие экономик Республики Армении, Республики Беларуси, Республики Казахстана, Киргизской Республики и Российской Федерации в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- создание единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности экономик стран-членов.

В составе созданного союза четыре органа, которые предназначены для выполнения положений Договора и контроля выполнения государствами-членами его отдельных положений. Органами ЕАЭС являются: Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, а также Суд Евразийского экономического союза.

Главным органом ЕАЭС является Высший Евразийский экономический совет, состоящий из глав государств-членов либо глав правительств государств-членов. Он играет более важную роль по сравнению с другими органами и поэтому выполняет комплексные задачи для функционирования союза, в том числе определение стратегии, направлений и перспектив интеграции, принятие решений для достижения основных целей ЕАЭС (статьи 10–12). Совет утверждает состав других органов союза (Комиссии и Суда), утверждает Регламент работы Евразийской экономической комиссии, бюджет союза, определяет размеры долевых взносов государств-членов в бюджет союза, принимает решения о принятии в союз новых членов.

Дополнением Высшего совета является Евразийский межправительственный совет, который состоит из глав правительств государств-членов

и осуществляет контроль над исполнением положений Договора, международных договоров в рамках ЕАЭС и решений Высшего совета. Кроме того, Евразийский межправительственный совет дает поручения экономической Комиссии и утверждает проекты бюджета ЕАЭС.

Евразийская экономическая комиссия является регулирующим органом. Она отвечает за эффективность функционирования и развития ЕАЭС, включая эффективную реализацию предполагаемых элементов единого рынка, обеспечивающую свободу передвижения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов [*Prilozhenie No. 1...*]. Комиссия работает в следующих областях: экономика и финансовая политика, промышленность и агропромышленный комплекс, торговля, техническое регулирование, таможенное сотрудничество, энергетика и инфраструктура, конкуренция и антимонопольное регулирование, внутренние рынки, информатизация, информационно-коммуникационные технологии [*Evrazijskaya ekonomicheskaya...*].

Евразийская экономическая комиссия решает вопросы, носящие нормативно-правовой характер, принимает обязательные для государств-членов правила и рекомендации. В состав Комиссии входит Совет (регулирует реализацию интеграционных процессов) и Коллегия – (исполнительный орган). Комиссия является постоянным, сверхнациональным органом, регулирующим функционирование таможенного союза и единого экономического пространства. Она уполномочена представлять государства-члены в переговорах с внешними организациями [*Czerewacz-Filipowicz, Koporelko, 2017: 89*].

Как и в случае с Европейским союзом, в ЕАЭС действует судебный орган – Суд Евразийского экономического союза [*Prilozhenie No. 2...*]. Его самые важные задачи связаны с обеспечением и надзором за правильным и единообразным применением правовых актов, важных с точки зрения функционирования союза, международных договоров, включая третьи страны и стороны, и решений органов союза.

В связи с вышеизложенным, следует подчеркнуть существенное сходство организационной структуры Евразийского экономического союза с организационной структурой Евросоюза. Моделирование на интеграционной группе, значительно более продвинутой в процессе интеграции и работающей несколько десятков лет, может означать, что государства-члены ЕАЭС придают первостепенное значение обеспечению всех необходимых условий для эффективного функционирования союза.



### 3.3. Органы Союзного государства

Правовая основа работы органов Союзного государства Беларуси и России и ее организационная структура были заключены в Договоре о создании Союзного государства (далее – Договор), согласно которым было подтверждено соответствие целей Союзного государства с целями и принципами Организации Объединенных Наций и международных законов [*Dogovor o sozdanii...*]. В Договоре указывается, что «Союзное государство знаменует собой новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство» (статья 1). Его целями являются (статья 2):

- обеспечение всестороннего развития Беларуси и России, укрепление дружбы между странами, повышение уровня жизни их граждан;
- создание и развитие единого экономического пространства;
- обеспечение соблюдения прав и свобод человека в соответствии нормами международного права;
- гармонизация принципов и целей внешней политики, политики в области обороны, правовых систем, социальной политики;
- обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью.

Иначе по сравнению с интеграционными группами, рассмотренными в предыдущих пунктах, в Союзном государстве были созданы органы, которые по сути являются дубликатами основных государственных органов государств-членов, созданными для эффективной реализации вышеперечисленных целей, то есть: Высший Государственный Совет, Парламент, Совет Министров, Постоянный Комитет, Суд, Счетная палата (статья 4).

Главным органом Союзного государства является Высший Государственный Совет (статья 34), в состав которого входят высшие государственные чиновники: главы государств, правительств, руководители палат парламентов [*Vysshij Gosudarstvennyj...*]. Задачи Совета следующие:

- определение важнейших вопросов развития Союзного государства;
- назначение и контроль за органами управления отраслевого и функционального характера;
- одобрение бюджета Союзного государства и годовых отчетов о его исполнении, международных договоров, заключенных с третьими странами.

Задачи, вытекающие из законодательной власти, реализуются Парламентом Союзного государства (статьи 38–40 Договора), состоящим из двух палат: Палаты Союза и Палаты Представителей. Парламент Союзного государства принимает законы для эффективного функционирования Союзного государства, работает в сфере унификации законодательства Беларуси и России, заслушивает ежегодные послания Высшего Государственного Совета, отчеты об исполнении бюджета и принимает бюджет, ратифицирует международные договоры.

Совет Министров – исполнительный орган Союзного государства, состоит из: председателя, глав правительств Беларуси и России, министров иностранных дел, экономики и финансов государств-участников, руководителей основных отраслевых и функциональных органов управления Беларуси и России и Государственного секретаря [*Sovet Ministrov...*]. Совет Министров разрабатывает основные направления развития сотрудничества в рамках Союзного государства, строит проекты союзных законов, осуществляет контроль за выполнением положений Договора, разрабатывает проект бюджета, следит за правильным выполнением элементов и развитием единого экономического пространства, координирует проведение общих политик в сфере обороны, безопасности, обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью.

Поддержкой основных органов Союзного государства является Постоянный Комитет. Он контролирует правильное выполнение записей Договора, реализацию стратегии развития Союзного государства, координирует работу отраслевых и функциональных органов, осуществляет предварительное рассмотрение программ, проектов и мероприятий Союзного государства [*Postoyannyj Komitet...*].

Дополнительные органы это: Суд Союзного государства, который осуществляет контроль единообразным толкованием и применением Договора и правовых актов (статья 50), а также Счетная палата, которая осуществляет контроль за исполнением доходных и расходных статей бюджета Союзного государства по объемам, структуре и целевому назначению (статьи 55–56).

#### 4. Выводы

Исследованные интеграционные группы, то есть: Содружество Независимых Государств, Евразийский экономический союз и Союзное государство

Беларуси и России, представляют собой существенно отличающуюся организационную структуру. Необходимо отметить следующие выводы:

- 1) Различия связаны с периодом их работы. Организационная структура СНГ является устаревшей, несовместимой с современными вызовами мировой экономики.
- 2) В рамках СНГ нужно отметить множество органов (всего было создано 84 органа, в том 66 органов, координирующих отраслевое сотрудничество), что, с одной стороны, может быть проявлением широкого спектра направлений сотрудничества между странами (экономическое, политическое, военное, социальное, правовое), с другой стороны, это может вызвать значительные трудности в безупречном функционировании, предоставлении информации, выполнению правовых норм.
- 3) В СНГ наблюдается дублирование компетенций и взаимозависимость отдельных органов друг от друга, что влияет также на снижение операционной эффективности. Сильная роль Совета глав государств и Совета глав правительств по сравнению с другими органами.
- 4) Также в случае Союзного государства заметно большое количество органов, что потенциально затрудняет сотрудничество союза, состоящего из двух стран.
- 5) В Евразийском экономическом союзе, кроме Высшего совета, наблюдается относительное равенство отдельных органов.
- 6) В Союзном государстве и Евразийском экономическом союзе нет органа для координации внешней политики, что может быть связано с тем, что страны хотят вести внешнюю политику самостоятельно.
- 7) Институциональная структура Евразийского экономического союза самая простая, наиболее подходящая для практической деятельности и интеграционных потребностей (она была смоделирована по институциональной структуре Евросоюза).

Можно считать, что поскольку Евразийский экономический союз в настоящее время является самой продвинутой в интеграции организацией, то его организационная структура будет способствовать достижению следующих этапов экономической интеграции.

## | Литература

- Czerewacz-Filipowicz K., Konopelko A., 2017, *Regional Integration Processes in the Commonwealth of Independent States. Economic and Political Factors*, Cham.
- Diec J., 2015, *Geostrategiczny wybór Rosji. U zarania trzeciego tysiąclecia. Tom 1. Doktryna rosyjskiej polityki zagranicznej. Partnerzy najbliżsi i najdalsi*, Kraków.
- Dogovor o Evrazijskom ekonomicheskom soyuze (s izmeneniyami na 1 oktyabrya 2019 goda)*, redakciya, dejstvuyushchaya s 1 avgusta 2021 goda || *Договор о Евразийском экономическом союзе (с изменениями на 1 октября 2019 года)*, (редакция, действующая с 1 августа 2021 года), [электронный ресурс] <https://docs.cntd.ru/document/420205962> [дата доступа: 9.09.2021].
- Dogovor o sozdanii Soyuznogo gosudarstva* || *Договор о создании Союзного государства*, [электронный ресурс] <https://soyuz.by/dogovor-o-sozdanii-soyuznogo-gosudarstva> [дата доступа: 6.12.2020].
- Domańska M., 2013, *Uwarunkowania procesów integracyjnych i dezintegracyjnych na obszarze poradzieckim*, Warszawa.
- Evrazijskaya ekonomicheskaya komissiya* || *Евразийская экономическая комиссия*, [электронный ресурс] <http://www.eurasiancommission.org/RU/Pages/structure.aspx> [дата доступа: 3.07.2021].
- Istoriya stanovleniya i razvitiya Soyuznogo gosudarstva* || *История становления и развития Союзного государства*, [электронный ресурс] <https://soyuz.by/dokumenty-soyuznogo-gosudarstva> [дата доступа: 9.10.2020].
- Kompetenciya Ekonomicheskogo Suda SNG* || *Компетенция Экономического Суда СНГ*, [электронный ресурс] <http://sudsng.org/competence/sng> [дата доступа: 10.04.2020].
- Mezhparlamentskaya Assambleya gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv* || *Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств*, [электронный ресурс] <https://iacis.ru/about/index.php> [дата доступа: 10.04.2020].
- Moraczewska A., 2011, *Etiologia nieskutecznej integracji gospodarczej na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Wspólnota Niepodległych Państw: frągmegracja – bezpieczeñstwo – konflikty etniczne. Tom 1*, Т. Капуśniак (red.), Lublin.
- Nashiralijev Y., 2009, *Economic integration in the Commonwealth of Independent States. Perspectives, Problems, Solutions*, Massey University, Albany.
- Ob Ispolnitelnom komitee SNG* || *Об Исполнительном комитете СНГ*, [электронный ресурс] <http://www.cis.minsk.by/page/28> [дата доступа: 9.04.2020].
- Organy SNG. Ekonomicheskij sovet* || *Органы СНГ. Экономический совет*, [электронный ресурс] <http://cis.minsk.by/category/body?id=4> [дата доступа: 9.04.2020].
- Organy SNG. Sovet glav gosudarstv* || *Органы СНГ. Совет глав государств*, [электронный ресурс] <http://cis.minsk.by/page/19301> [дата доступа: 9.04.2020].

- Organy SNG. Sovet glav pravitelstv* || *Органы СНГ. Совет глав правительств*, [электронный ресурс] <http://cis.minsk.by/category/body?id=3> [дата доступа: 9.04.2020].
- Organy SNG. Sovet ministrov inostrannykh del* || *Органы СНГ. Совет министров иностранных дел*, [электронный ресурс] <http://cis.minsk.by/category/body?id=5> [дата доступа: 9.04.2020].
- Organy SNG. Sovet postoyannykh polnomochnykh predstavitelej* || *Органы СНГ. Совет постоянных полномочных представителей*, [электронный ресурс] <http://cis.minsk.by/category/body?id=6> [дата доступа: 10.04.2020].
- Postoyannyy Komitet Soyuznogo gosudarstva* || *Постоянный Комитет Союзного государства*, [электронный ресурс] <https://soyuz.by/postoyannyy-komitet-soyuznogo-gosudarstva>, <https://soyuz.by/funkcii> [дата доступа: 15.10.2020].
- Prilozhenie No. 1 k Dogovoru o Evrazijskom ekonomicheskom soyuze. Polozhenie o Evrazijskoj ekonomicheskoy komissii* || *Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе. Положение о Евразийской экономической комиссии*, [электронный ресурс] <https://docs.cntd.ru/document/420205962> [дата доступа: 9.09.2021].
- Prilozhenie No. 2 k Dogovoru o Evrazijskom ekonomicheskom soyuze. Statut Suda Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza* || *Приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе. Статут Суда Евразийского экономического союза*, [электронный ресурс] <https://docs.cntd.ru/document/420205962> [дата доступа: 9.09.2021].
- Sovet Ministrov Soyuznogo gosudarstva* || *Совет Министров Союзного государства*, [электронный ресурс] <https://soyuz.by/soviet-ministrov-soyuznogo-gosudarstva> [дата доступа: 15.10.2020].
- Ustav Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv, Edinyj reestr pravovykh aktov i drugikh dokumentov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv* || *Устав Содружества Независимых Государств, Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств*, [электронный ресурс] <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1> [дата доступа: 22.12.2019].
- Vysshij Gosudarstvennyj Sovet Soyuznogo gosudarstva* || *Высший Государственный Совет Союзного государства*, [электронный ресурс] <https://soyuz.by/vysshiy-gosudarstvennyy-sovet-soyuznogo-gosudarstva> [дата доступа: 15.10.2020].

## Елена Гладунова

- ▶ Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
- ▶ e-mail: 7itar@i.ua
- ▶ ORCID: 0000-0003-3489-4746

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СУДЕБНЫХ ОРГАНАХ ЕВРОПЫ И УКРАИНЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

#### PUBLIC SERVICE IN THE JUDICIAL BODIES OF EUROPE AND UKRAINE: COMPARATIVE ANALYSIS

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – to carry out a comparative analysis of civil service in the judiciary of Europe and Ukraine and highlight the positive foreign experience for the possibility of borrowing it in the Ukrainian state.
- ▶ *Research methodology* – the article uses the method of system analysis, an integrated approach, a comparative method, as well as analysis and generalization of practical activities.
- ▶ *Score/results* – the article analyses the organization and functioning of the civil service on the example of some foreign countries. The main similarities and differences in the relationship between the institution of public service and the judicial authorities of Ukraine are highlighted. Ways of functional optimization and problem solution based on borrowing foreign experience are proposed.
- ▶ *Originality/value* – the work was performed by the author independently, without outside help. The article contains links to quotes, as well as links to legislation. In essence, the article is an overview report.

| **Keywords:** civil service, court, employee, France, Ukraine, prestige, professionalism, reputation.

## 1. Вступление

Государственный аппарат как предмет исследования и реформирования всегда занимал центральное место в государственно-правовых работах в связи с его функциональным назначением. По мнению Н.М. Гринивецкой, «государственная служба обеспечивает прогрессивное участие наиболее способных управленцев, лучших граждан общества в решении тех задач, которые стоят перед общественным развитием и выражаются в функциях государства» [Grinivetskaia, 1999: 27]. В координационном аспекте, «государственная служба – совокупность организационной (системы государственных органов, на которые Конституцией и законами Украины возложены полномочия относительно исполнения заданий и функций государства), процессуальной (правил и процедур, установленных законом для принятия на службу, ее прохождение, прекращение) и человеческой (корпуса лиц, которым присваиваются ранги государственных служащих) составляющих» [Gosudarstvennoe upravlenie..., 2003: 281].

На наш взгляд, огромное влияние на формирование и становление института государственной службы, в том числе, в системе органов судебной власти, произвела история, правовые традиции и особенности государственного управления. Хотелось бы выделить схожую с нашей позицию М. Апон, которая считает, что особенности становления и функционирования государственной службы в разных странах во многом определяются самой спецификой их развития. Исследовательница описала ряд факторов, повлиявших на выбор модели государственной службы, таких как:

- 1) «Специфика исторического развития этих стран (появление и нормативно-правовое регулирование института профессиональной государственной службы).
- 2) Специфика правовой системы (англосаксонская или романо-германская правовые системы).
- 3) Специфика государственного устройства (государство федеративное или унитарное, тоталитарного или демократического типа)» [Апон, 2016: 6–7].

По мнению А. Огречук, «прогрессивный опыт стран ЕС свидетельствует о том, что эффективная организация государственной службы является залогом успешной реализации государственной политики, так как государственная служба – это способ реализации функций социального государства путем совмещения личных, групповых и государственных интересов. Сове-

менные государства, достигшие высокого уровня экономического развития и социального обеспечения и в то же время соблюдающие демократические стандарты, гарантии и права человека, не могли бы обеспечить достижение этих целей без последовательного и эффективного развития профессиональной государственной службы» [Ogrenchuk, 2011].

Надлежащее совершение правосудия в Украине невозможно без организации его деятельности настоящими профессионалами, полностью удовлетворенными своей работой. Преимущественная часть работников аппаратов, секретариатов судебных органов, которые призваны обеспечивать бесперебойную работу суда и способствовать судьям в осуществлении их главной функции, то есть совершении правосудия – государственные служащие. Их профессионализм направлен на стабильность службы, обеспечение качественного выполнения должностных обязанностей, реализацию заданий судебного органа по оказанию услуг. Таким образом, проведение работы по повышению и поддержанию профессионализма государственных служащих органов судебной власти должно быть одним из приоритетных заданий государственной политики. Добиться этого, по нашему мнению, возможно путем привлечения и использования положительного зарубежного опыта в сфере государственной службы, подтвержденного практикой и временем. Так, с точки зрения И. Назарова, повышение и поддержание высокого уровня профессионализма и профессиональной дисциплины, соблюдение традиций в сфере профессиональной культуры вспомогательного персонала судебных органов и других государственных служащих аппарата суда признаются одним из основных направлений постоянного совершенствования судебной системы и за рубежом, например, в Германии [Nazarov, 2011: 246].

Исходя из вышеизложенного, мы убеждены, что для достижения таких результатов, в частности, в сфере государственной службы судебных органов Украины, необходимо детальное изучение опыта государств, которые своим примером демонстрируют высокий уровень функционирования данного института.

Среди научных исследователей, которые изучали вопрос организации работы государственных служащих судов зарубежных стран, можно назвать: М.Е. Апон, С.Д. Дубенко, В.В. Молдован, И.В. Назарова, Д.Х. Саликова, Е.С. Черноног и др. исследователей.

Однако, большей частью, эти научные работы направлены на функционирование судебной системы других стран в целом и государственной службы в общем контексте, а вопрос организации работы государственных



служащих в системе органов судебной власти в странах Европы, который может быть полезен и применим в Украине, остается недостаточно исследованным. Таким образом, детальный анализ правового статуса, отбора, карьерной классификации, системы оплаты труда, мотивации работников судебных учреждений зарубежных государств станет залогом дальнейшего заимствования опыта в данном направлении и будет способствовать повышению и поддержанию высокого уровня профессионализма и профессиональной дисциплины института государственной службы судебных органов Украины, как стойкой тенденции его развития.

## 2. Государственная служба работников судебных органов Франции

Фокус нашего сравнительного исследования будет направлен на анализ стран со схожими факторами формирования института государственной службы. Украина, как и Франция, является унитарной демократической республикой. Кроме того, эти страны Европы имеют схожую систему общих судов: суды первой, апелляционной и кассационной инстанций. Работники аппаратов, секретариатов судов в Украине в большей мере наделены статусом государственных служащих.

Как определено научным исследователем С.Д. Дубенко, «во Франции к государственным служащим относятся все служащие государства – ее законодательных, исполнительных, судебных органов. Кроме государственной службы, законом 1984 введено также публичную службу местных общин» [Dubenko, 1999: 14]. Схожесть госслужбы Украины и Франции определена иерархией должностей чиновников и наличием категорий, которые включают несколько рангов. Ранги выступают основным звеном карьерной классификации во Франции, они предоставляют право на занятие ряда соответствующих должностей и являются важной гарантией стабильности чиновника. Также ранги могут называться классами. Но при этом, в отличие от Украины, каждый ранг чиновника, в свою очередь, делится на степени.

Исследователи подчеркивают, что «правила поступления на государственную службу определяются Общим кодексом государственных служащих. Чтобы стать государственным служащим и работать в органах власти, необходимо пройти конкурсный (внешний, внутренний) или профессиональный отбор, что, в общем, объединяет с нормативным регулированием отбора госслужащих в Украине.

Французский государственный служащий должен соблюдать семь основных принципов: полное обязательство по отношению к профессиональной деятельности, нравственные принципы, сдержанность, иерархическая покорность, профессиональная осмотрительность, честность, нейтралитет. Отказ выполнять эти обязательства может привести к дисциплинарным санкциям, вплоть до увольнения (5773 санкций в 2004 году).

Все государственные служащие Франции разделены на три корпуса: государственный, территориальный и госпитальный. Отдельные уставы предусмотрены для парламентариев, магистратов судебной системы и военных. Корпуса состоят из трех категорий: от А до С, в порядке убывания уровня ранга (50% категория С). Во Франции ранг отделен от должности, то есть государственный служащий связан со своим рангом, а не с должностью» [*Mirovye modeli...*, 2012: 371].

Как отмечает исследователь Д.Х. Саликов, анализируя классификацию категорий и рангов во французском государстве, «класс А – разрабатывает решения, исходя из политических установок правительства. Класс В исполняет данные решения. Класс С – специалисты, а класс D – вспомогательный персонал, который в 1990 г. фактически объединили с классом С. Классы могут делиться на подклассы. При этом существует деление чиновников на многочисленные корпуса, число которых иногда достигало 1500, что затрудняло создать стройную систему государственной службы. Во Франции публичные служащие делятся на две категории: первая – это гражданские служащие и примыкающие к ним служащие местных учреждений; вторая – полицейские, служащие парламента и других публичных органов, связисты, работники судов и т. п. Вторая категория не регулируется Общим уставом государственных служащих. Их деятельность регламентируется особыми документами, в которых, например, есть ограничения в правах этих служащих (например, запрет на забастовки), но это компенсируется государством материальными факторами для этой категории работников» [Salikov, 2018: 97–98].

Таким образом, в подтверждение ранее обозначенным доводам научных исследователей соглашаемся, что неоспоримым является тот факт, что работники судебных органов Франции, как и преимущественно служащие аппаратов и секретариатов судов в Украине, имеют статус государственных служащих.

По мнению Е.А. Литвинцевой, «суть французской госслужбы заключается в том, что это закрытая и подробно регламентированная система

администрирования, главными принципами которой являются иерархичность и верноподданность государству. Система госслужбы Франции основывается на принципе специфичности деятельности государственной администрации, что требует наличия профессионального персонала. Служащие, получившие специальную подготовку, продвигаются по служебной лестнице в соответствии с определенными механизмами карьерного продвижения. Такая система организации службы получила название системы карьеры или системы закрытой госслужбы. Карьера характеризуется гарантией занятости для служащих, а также профессиональной мобильностью на все время прохождения службы. Отличительной чертой госслужбы является ее корпоративность, особенно высших чиновников, которая сохраняется и в случае перехода на работу в частный сектор» [Litvinceva, 2003: 56].

Закрытая государственная служба несет под собой стойкую идеологическую основу, которая выражается в восприятии чиновниками госслужбы как особой профессии, построенной на изыскании неординарных человеческих качеств и требующей полной отдачи служению Франции. Государственный служащий убежден, что добросовестное выполнение должностных обязанностей станет залогом его стабильного и постепенно повышающегося материального обеспечения. При этом привлечение и удержание на государственной службе наиболее ценного персонала подразумевает наличие высокого общественного престижа, некоей степени элитарности данного института, а также наделение чиновников рядом привилегий (льгот), что обеспечивается государством.

Кроме того, для более детального исследования особенностей института государственной службы Франции считаем необходимым также внести дополнения относительно реализации одной из 5 моделей реформирования государственной службы данного государства. Существуют традиционная, рыночная, участвующая, гибкая и дерегулированная модели, на описании которых в своих трудах останавливаются такие научные исследователи, как Е.П. Лапа [Lapa, 2011: 244] и Ж.В. Грекова [Grekova, 2001: 46]. Речь идет об «участвующей» («континентальной», «закрытой») модели, функционирующей во Франции, согласно которой неформальные механизмы управления государственной службы занимают основную позицию. Одним из видов таких механизмов является репутационный контроль, что значимо в концепции развития человеческого актива. Такой контроль, как элемент социального интеллекта чиновника, позволяет продолжить ему карьеру не только на должности государственного служащего, но и в других сферах.

Е.П. Лапа выделяет, кроме контроля за репутацией также второй вектор «неформального» регулирования госслужбы, такой как общественный контроль, т. е. одобрение (порицание) деятельности чиновника, как выражение приемлемости (неприемлемости) для массового сознания общественности характерных им конкретных поведенческих форм.

Следует подчеркнуть, что французской судебной системе характерна многогранность судебных органов в зависимости от специализации и юрисдикции, надлежащее функционирование которых обеспечивает институт государственной службы.

Так, В. Молдован, описывая трехуровневую общую судебную систему Франции, отмечает, что «среди судов первой инстанции выделяют трибуналы малой инстанции и суды большой инстанции. На них возлагается рассмотрение и решение основной массы дел, в основном гражданских и уголовных. К трибуналам малой инстанции относятся: полицейские трибуналы, суды упрощенного гражданского процесса, суд по делам опеки». [Moldovan, 2012: 318]. Кроме того, в данной стране существуют исправительные суды, суд по делам несовершеннолетних, суд по патентным делам, суд по делам исполнения решений, дисциплинарная палата, палата по гражданским делам; на уровне судов первой инстанции действуют специализированные суды, такие как: коммерческие трибуналы, торговые трибуналы, суды по делам морской торговли, суды по вопросам социального обеспечения, суды по вопросам земельной аренды. Вторая инстанция судебной системы Франции представлена апелляционными судами, третья – Кассационным судом. Кроме перечисленных судов, в судебной системе Франции действуют Высокая палата правосудия, Палата правосудия Республики и Суд по конфликтам. Также функционирует система административной юстиции, которая включает сорок два административных суда первой инстанции, восемь апелляционных административных судов и Государственный совет (кассационная инстанция), возглавляющий систему административной юстиции, в его ведомстве находится около 2,5 тыс. судей и государственных служащих. «В своей деятельности члены Госсовета опираются на 350 человек обслуживающего персонала, занимающегося приемом и информированием посетителей, общими административными вопросами, профессиональной переподготовкой кадров, социальными вопросами, уходом за фондом недвижимости, техническим обслуживанием системы связи и коммуникаций, документацией, бюджетными и финансовыми вопросами и их контролированием» [Государственный совет...].

Также во Франции, «для первоначального состава органов, созданных декретом от 27 января 1970 года, агенты, имеющие статус государственных служащих судов и трибуналов и промышленных трибуналов на дату вступления в силу этого декрета, за исключением главных клерков и секретарей этих юрисдикций, интегрированы в органы, созданные выше, на уровне и ступени, соответствующих выполняемой ими функции и индексу, которым они пользуются, по приказу Хранителя печатей, министра юстиции и министра, ответственного за государственную службу. Услуги, фактически оказываемые государственным служащим судов и трибуналов, а также отраслевых трибуналов, приравниваются к услугам, выполняемым интеграционными органами, для классификации заинтересованных сторон.

Для применения статьи 16 Кодекса о гражданском и военном пенсионном обеспечении должностные лица судов и трибуналов или промышленных трибуналов, кроме главных секретарей и секретарей, приравниваются к должностным лицам органов судебной службы категорий С и D на тех же условиях, как указано в статье 7 для действующих должностных лиц. Совместные административные комитеты должностных лиц судов и трибуналов и промышленных трибуналов, за исключением главных секретарей и секретарей, создаются представителями этих должностных лиц и представителями администрации, действующей 15 марта 1992 года» [Указ № 92-415...].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что должностные лица судов, кроме судей, представлены, как государственные служащие, занимающие более высокие позиции чиновников и публичные служащие – специалисты, выполняющие вспомогательные функции.

Проводя параллель с институтом государственной службы Украины, в том числе в системе судебных органов, следует выделить понятие *Agents non titulaires d'Etat*, что означает внештатный государственный служащий. Согласно Кодексу административного правосудия Франции «внештатные государственные служащие, не являющиеся должностными лицами, являются публичными служащими, работающими на государственные структуры на основании договора и не обладающими преимуществами, которые дает статус государственной службы» [*Francuzskij Kodeks...*, 2019]. Важно сделать акцент на том, что дефиницию «внештатный государственный служащий» во Франции нельзя отождествить с понятием внештатного сотрудника, поскольку такой служащий нанимается на работу не для выполнения конкретной, короткой во времени задачи. Характер услуг французского

внештатного государственного служащего имеет достаточно длительный характер на платной основе для выполнения, например, определенного акта. Применение такого опыта для украинских судов могло бы решить ряд проблемных вопросов с ведением таких участков работы, как тендерная процедура в сфере публичных закупок для организации судебной деятельности, обеспечение охраны труда, сопровождение комплексной системы защиты информации и др., что, в свою очередь, в некоторой мере сняло бы часть нагрузки с руководителей аппаратов судов.

На наш взгляд, следует детально остановиться на рассмотрении должностей работников судебных учреждений Франции.

«Наличие компетентного персонала с определенными ролями и признанным статусом наряду с судьями является важной предпосылкой для эффективного функционирования судебной системы, а именно:

- 1) функция *Rechtspfleger*, вдохновленная австрийской и немецкой системами; согласно Европейскому Союзу *Rechtspfleger* (EUR) – независимый судебный орган, основанный на Конституции и выполнении задач, возложенных на нее законом; *Rechtspfleger* не помогает судить, но работает вместе с последними и может выполнять различные юридические задачи, например, в сферах семейного или наследственного права; он/она также имеет право принимать судебные решения независимо от предоставления гражданства, платежных поручений, исполнения судебных решений, аукционов недвижимого имущества, уголовных дел и исполнения приговоров по уголовным делам; он/она наконец, компетентен выполнять административные судебные задачи. *Rechtspfleger* в определенной степени находится между судьями и персоналом, не являющимся судьей, например, регистраторами;
- 2) сотрудники, не являющиеся судьями, задача которых заключается в непосредственной помощи судьям. И судебные советники, и регистраторы помогают судье в их судебной деятельности (в частности, на слушаниях) и, возможно, должны будут подтверждать подлинность актов;
- 3) сотрудники, ответственные за различные административные вопросы и за управление судами;
- 4) технический персонал, отвечающий за ИТ-оборудование, безопасность и уборку;
- 5) другие сотрудники, не являющиеся судьями» [*European Judicial...*, 2012: 146].

Таким образом, анализ государственной службы судебных органов Франции предоставляет возможность выделить такие ее особенности:

- ранги, как основное звено карьерной классификации;
- система закрытой государственной службы для профессионального персонала;
- многогранность должностей государственной службы и судебных органов в зависимости от специализации, юрисдикции, инстанционности;
- использование услуг внештатных государственных служащих;
- контроль за репутацией государственных служащих, как эффективный механизм регулирования их деятельности путем сопоставления действий чиновника с ожидаемой оценкой общественности.

### 3. Анализ государственной службы судебных органов Украины: параллели и противоположности

В отличие от французского государства, в Украине существуют три категории государственной службы: «А», «Б», «В» и девять рангов. К представителям категории «А» в судах относятся: руководители аппаратов (Секретариатов) Конституционного Суда Украины, Верховного Суда, высших специализированных судов, их заместители. Судебные администраторы (руководители аппаратов) и начальники структурных подразделений местных и апелляционных судов, их заместители представляют категорию «Б». Работники аппаратов вышеуказанных судебных органов от секретаря суда до главного специалиста относятся к категории «В».

Ранг в Украине, на наш взгляд, нельзя назвать связующим звеном карьеры государственного служащего. От ранга, как вида специального звания, зависит, в частности, оплата труда. Очередной ранг госслужащий в Украине получает через каждые три года в рамках соответствующей категории, за исключением некоторых нюансов. Категория «А» предполагает присвоение от 1 до 3 ранга, категория «Б» – 3–6 ранги, категория «В» – 6–9 ранги. Законодательство Украины также не предусматривает деление рангов на степени.

Следует сделать акцент на том, что надбавка за ранг является стабильной выплатой, гарантированной государством украинскому служащему. Однако, на сегодняшний день, эти выплаты достаточно скромные. К примеру, надбавка за ранг секретаря суда категории «В» 9 ранга составляет менее 5% от должностного оклада.

Анализируя опыт Франции, можно отметить сходство относительно проведения конкурсного отбора на занятие должности государственного служащего.

Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что государственная служба Украины строится на ряде очень важных, законодательно определенных принципов. Кроме того, включает значительный перечень обязательств служащего, который во многом соотносится с французским, однако, таких обязательств, как иерархическая покорность, профессиональная осмотрительность, не содержит. Более того, увольнение с должности государственной службы, в отличие от Франции, рассматривается, как исключительный вид дисциплинарного взыскания и применяется лишь в таких случаях, как нарушение Присяги, неуважение к государству, государственным символам Украины, Украинского народу и т.п. Заимствование такого опыта госслужбы Франции, как внедрение более жестких дисциплинарных взысканий, по нашему мнению, применимое в большей мере к чиновникам категории «А», могло бы поспособствовать повышению осознанности государственных служащих высших рангов.

Правовое регулирование государственной службы в Украине обеспечивается Законом «О государственной службе» и другими подзаконными актами. В отличие от Франции отдельных ограничений в правах для определенных категорий госслужащих, как и, в свою очередь, материальной компенсации за соблюдение запретов, нет. Нормативно-правовым актом определены ограничения, равные для всех государственных служащих, относительно участия в забастовках и агитации.

В украинских судах на должность государственной службы секретаря судебного заседания, секретаря суда, судебного распорядителя, главного и ведущего специалистов структурных подразделений, консультанта, руководителя аппарата и т. д. могут претендовать соискатели в области юриспруденции, делопроизводства, статистики, информационных технологий, государственного управления.

#### 4. Кадровый потенциал, методы мотивации и оплата труда на примере стран Европы

«Развитие профессионального и творческого потенциала государственных служащих является одним из приоритетов государственной кадровой



политики стран ЕС. От кадрового потенциала структур государственной службы напрямую зависит успешное проведение экономических и социальных реформ в государстве.

Процедура найма сотрудников, предусмотренная в системах государственной службы стран-членов ЕС, сочетает в себе два принципа:

- 1) право равного доступа любого квалифицированного гражданина к государственной (гражданской) службе. Каждый гражданин имеет право занять публичную должность, при условии, что он/она соответствует требованиям, предусмотренным законом, регламентирующим государственную службу, а также требованиям к соискателям на данную вакансию;
- 2) принцип лучших кандидатов, определяющий заинтересованность структур государственного управления в найме лучших кандидатов на государственную службу.

Принцип равного доступа является определяющим для стран, государственное управление которых сформировалось под влиянием французской концепции (к ним относят Испанию, Италию, Францию). При этом такие страны, как Голландия и Скандинавские страны, отдают предпочтение принципу лучших кандидатов.

В той или иной мере признаки обеих систем наблюдаются в организации государственной службы ряда стран. Так, странами – членами ЕС была разработана система подбора и найма персонала для государственного управления, которая учитывает оба принципа. Хотелось бы отметить, что, например, для Германии характерна специализация государственного служащего, во Франции и Великобритании большее внимание уделяется умению государственного служащего выполнять как административные, так и технические специальные функции. Для ЕС характерен подбор персонала путем проведения тестов, экзаменов, собеседований, а также при помощи посреднических организаций – агентств, за плату осуществляющих подбор необходимых специалистов. Государственный служащий Великобритании должен обладать следующими качествами: высоким интеллектом, умением достигать результата и умением общаться с людьми. Что касается системы оплаты труда государственных служащих, то она направлена на совмещение поддержки общего бюджетного равновесия и обеспечения мотивации служащих. Для стран Европы характерна значительная дифференциация оплаты труда в соответствии с должностью и государственным органом.

В Германии материальное благосостояние служащих состоит из оклада, территориальной надбавки, надбавок на детей, за выслугу лет и за звание. Размеры, динамика и структура выплат определяются специальным законом. Во Франции определение сетки индексации заработной платы не менялось с 1948 года и связано с понятием валовый индекс (IB – *indice brut*). Валовый индекс позволяет сопоставлять структуры прохождения службы согласно контингентам государственных служащих Франции» [Ogrenchuk, 2011]. Заслуживает внимания опыт госслужбы Венгрии, который отличен от украинского, в частности. Поскольку, в Венгрии существует пять категорий государственных служащих (агентов): среди которых специалисты юстиции (судьи, сотрудники судов, прокуратур и др.) [Czeronog, 2008: 307]. В Украине, между тем, судьи и прокуроры имеют отдельный статус, не связанный с государственной службой.

Важно отметить, что вознаграждение государственных служащих во Франции включает, кроме платы (оклада) еще и семейную доплату, помощь на жилье и другие выплаты. Кроме того, на служащих распространяется специальные системы пенсионного и социального обеспечения.

Интересным является также международный опыт использования в оплате труда так называемых грейдов, которые выступают в качестве современной технологии мотивации кадров. Среди особенностей их применения выделяют количественный фактор, может быть от 7 до 18 и более грейдов. Кроме того, используются показатели оценки поста работника. Грейдинг на госслужбе разрабатывается на основе классификации должностей, в его контексте оплата труда может зависеть от географического расположения. Также неотъемлемой частью грейдинга является сопоставление уровня оплаты труда на государственной службе с рыночным уровнем. В странах ЕС, где используется такой вид мотивации персонала, практикуется повышение оплаты труда кадров в пределах грейда без изменения должности на основе стажа работы, прохождения профессионального обучения или получения определенного уровня квалификации, а также периодичной (1 раз в год) оценки результатов деятельности.

Финансирование государственной службы украинского государства гарантировано законом. Фонд оплаты труда формируется из государственного бюджета. Кроме должностного оклада, госслужащим начисляются надбавки за выслугу лет и за ранг. Что касается стимулирующих выплат, то премии могут выплачиваться по результатам работы лишь в случае установления и на основании ежегодного оценивания служебной дея-

тельности за получение только отличной оценки. Выплаты совершаются в рамках бюджетных ассигнований (общий размер премий по результатам работы (месячных, квартальных) за год не может превышать 30% фонда оклада госслужащего за год), т. е. зависят от решения законодательного органа.

На наш взгляд, на основании сравнительного анализа следует отметить, что государственная служба в Украине, в частности в судебных органах, в условиях активного реформирования занимает достойное место в области государственного управления. Прослеживается достаточно детальное нормативное регулирование, однако, на сегодняшний день все же присутствуют стороны, которые отличают ее от государственной службы стран Европы, управление которых направлено на строгий отбор высококвалифицированных кадров, их удержание путем четко сформированной процедуры стимулирования и мотивации, использование иерархических принципов. Такой опыт иностранных государств свидетельствует о ценности государственной службы, ее престиже, требовании качественного выполнения должностных обязанностей и удовлетворенности госслужащих своей работой и благосостоянием.

## 5. Вывод

Вышеизложенное исследование государственных служащих, работающих в судах зарубежных стран, дает основание сделать вывод о следующем:

- 1) госслужащие демонстрируют высокий уровень морально-этических норм и нравственных ценностей, высокую ответственность за выполнение служебных обязанностей. Работники судов ценят службу, которая открывает для них перспективу профессионального совершенствования и социального благоустройства;
- 2) государственная служба за рубежом имеет глубокие исторические корни, представляет для людей, претендующих занять соответствующую должность, престижность, элитарность;
- 3) высокая продуктивность труда;
- 4) полное обязательство по отношению к профессиональной деятельности;
- 5) иерархичность;
- 6) разнообразие должностей в судебных органах многогранной судебной системы;

- 7) репутационный контроль;
- 8) системы карьеры или закрытой государственной службы. Результатом карьеры является высокий профессионализм человека, полная отдача служению государству, достижение признанного профессионального статуса, получение ряда привилегий (льгот).

Совершенствование системы оплаты труда, порядок организации стимулирования работы государственных служащих для ее высококачественной продуктивности в сфере предоставления ряда судебных услуг, введение новых должностных единиц в штатное расписание аппаратов судов, внедрение общественного и репутационного контроля путем установления оценки деятельности государственных служащих общественностью, поиск других инновационных решений, которые можно почерпнуть из детального изучения зарубежного опыта, может стать ступенью для выведения государственной службы Украины на новый уровень в условиях ее активного реформирования. Таким образом, составление перечня изменений для внесения в действующее законодательство о государственной службе, в частности, касательно служащих аппаратов судов, построенное на основе теоретико-методологического исследования соответствующего опыта стран Европы, станет решением вышеупомянутой проблематики и будет способствовать снятию социальной напряженности – как со стороны общественности, не доверяющей судебной власти в целом, так и со стороны многочисленной когорты работников аппаратов судов, имеющих статус государственных служащих. Совершение таких шагов путем укрепления институции и внедрение надлежащего управления улучшит качество государственного управления.

## | Литература

- Апон М.Е., 2016, *Gosudarstvennaya sluzhba v zarubezhnykh stranakh: uchebnoe posobie*, Sankt-Peterburg || Апон М.Е., 2016, *Государственная служба в зарубежных странах: учебное пособие*, Санкт-Петербург.
- Chernonog E.S., 2008, *Gosudarstvennaya sluzhba: istoriya, teoriya i praktika: uchebnoe posobie*, Kiev || Черноног Е.С., 2008, *Государственная служба: история, теория и практика: учебное пособие*, Киев.

- Dubenko S.D., 1999, *Gosudarstvennaya sluzhba i gosudarstvennye sluzhashchie v Ukrainе: uchebno-metodicheskoe posobie*, Kiev || Дубенко С.Д., 1999, *Государственная служба и государственные служащие в Украине: учебно-методическое пособие*, Киев.
- European Judicial Systems*, Edition 2012 (2010 Data): *Efficiency and Quality of Justice*, Council of Europe Publishing.
- Francuzskij Kodeks administrativnogo pravosudiya*, 2019, Beshe-K. Golovko, E.V. Talapina (eds.), Moskva 2019 || *Французский Кодекс административного правосудия*, 2019, Беше-К. Головки, Э.В. Талапина (ред.), Москва 2019.
- Gosudarstvennoe upravlenie: problemy administrativno-pravovoj teorii i praktiki: nauchnoe posobie*, 2003, V.B. Averyanova (ed.), Kiev || *Государственное управление: проблемы административно-правовой теории и практики: научное пособие*, 2003, В.Б. Аверьянов (ред.), Киев.
- Gosudarstvennyj sovet (Conseil d'État) || Государственный совет (Conseil d'État), [электронный ресурс] <https://www.conseil-etat.fr/ru> [дата доступа: 15.05.2021].
- Grekova Zh.V., 2001, *Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby kak politiko-administrativnyj process: Opyt Velikobritanii i SSHA v kontekste rossijskikh realij*, dis... kand. polit. nauk: 23.00.02, Moskva || Грекова Ж.В., 2001, *Реформирование государственной службы как политико-административный процесс: Опыт Великобритании и США в контексте российских реалий*, дис... канд. полит. наук: 23.00.02, Москва.
- Griniveckaya N.M., 1999, *Gosudarstvennaya sluzhba kak socialnyj institut: problemy konceptualnogo analiza*, Moskva–Kiev || Гринивецкая Н.М., 1999, *Государственная служба как социальный институт: проблемы концептуального анализа*, Москва–Киев.
- Lapa E.P., 2011, *Zaimstvovanie zarubezhnogo opyta v reformirovanii gosudarstvennoj sluzhby Rossii*, “Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta”, Vol. 2: *Ekonomika i pravo*, p. 12–17 || Лапа Е.П., 2011, *Заимствование зарубежного опыта в реформировании государственной службы России*, «Вестник Бурятского государственного университета», вып. 2: *Экономика и право*, с. 12–17.
- Litvinceva E.A., 2003, *Gosudarstvennaya sluzhba v zarubezhnykh stranakh*, Moskva || Литвинцева Е.А., 2003, *Государственная служба в зарубежных странах*, Москва.
- Mirovye modeli gosudarstvennogo upravleniya: opyt dlya Ukrainy*, 2012, Yu.V. Kovbasyuk et al. (eds.), Kiev || *Мировые модели государственного управления: опыт для Украины*, 2012, Ю.В. Ковбасюк и др. (ред.), Киев.
- Moldovan V.V., 2012, *Sudoustrojstvo. Ukraina, Velikaya Britaniya, Rossijskaya Federaciya, SSHA, FRG, Franciya. Sudebnye organy OON. Nauchnoe posobie*, Kiev || Молдован В.В., 2012, *Судоустройство. Украина, Великая Британия, Российская Федерация, США, ФРГ, Франция. Судебные органы ООН. Научное пособие*, Киев.
- Nazarov I.V., 2011, *Sudebnye sistemy stran Evropejskogo Soyuza i Ukrainy: genezis i sravnenie*, Kharkov || Назаров И.В., 2011, *Судебные системы стран Европейского Союза и Украины: генезис и сравнение*, Харьков.

- Ogrenchuk A., 2011, *Evropejskie standarty gossluzhby. Pravovoj analiz i osobennosti prokhozheniya gosudarstvennoj sluzhby v stranakh-chlenakh ES*, «Pravo», Vol. 25(704) || Огречук А., 2011, *Европейские стандарты госслужбы. Правовой анализ и особенности прохождения государственной службы в странах-членах ЕС*, «Pravo», вып. 25 (704), [электронный ресурс] <https://pravo.ua/articles/evropejskie-standarty-gossluzhby> [дата доступа: 10.05.2021].
- Salikov D.Kh., 2018, *Gosudarstvennaya sluzhba v V respublike*, “Obshchestvo, ekonomika, upravlenie”, Vol. 3, No. 2, p. 95–101 || Саликов Д.Х., 2018, *Государственная служба в V республике*, «Общество, экономика, управление», т. 3, № 2, с. 95–101.
- Ukaz № 92–415 от 30 aprelya 1992 g. o sozdanii korpusa gosudarstvennykh sluzhashchikh sudebnykh sluzhb kategorij C i D || Указ № 92–415 от 30 апреля 1992 г. о создании корпуса государственных служащих судебных служб категорий С и D, [электронный ресурс] <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000175617> [дата доступа: 10.05.2021].



### Grażyna Kobus

- ▶ Uniwersytet Medyczny w Białymstoku
- ▶ e-mail: grazyna.kobus@umb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-1959-7081

### Marta Maksimczuk

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
- ▶ e-mail: m.maksimczuk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-7855-5469

## МОДЕЛИ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В ПОЛЬШЕ И ИТАЛИИ

### HEALTH CARE MODELS AND LEGAL REGULATION IN POLAND AND ITALY

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the paper assessed (main objective) the assumptions of the selected models and legislation regulating health care in the studied countries and examined their impact on the implementation of the constitutional guarantee of access to health services (specific objective).
- ▶ *Research methodology* – the descriptive method was mainly used, with elements of system-legal and formal-legal analysis, as well as cause-and-effect analysis.
- ▶ *Score/results* – main hypothesis was negatively verified (the assumptions of adopted models of health care in Poland and Italy lead to the improvement of constitutional guarantee of access to health services), while the specific one was positively verified (adopted conditions have a significant impact on the functioning of health care in Italy and Poland, in particular during the COVID-19 pandemic).
- ▶ *Originality/value* – organise and systematise the healthcare reality described.

| **Keywords:** healthcare models, constitutional guarantee of access to health services, Poland, Italy.



## 1. Введение

В статье поднимаются отдельные вопросы здравоохранения в Польше и в Италии. Бесспорно, независимо от временного и пространственного расположения, они имели важное теоретическое и практическое значение. Следует также отметить, что с развитием обществ они стали приобретать все большее значение. В наше время, в связи с глобальными масштабами эпидемии COVID-19, получили особую значимость и важность.

Субъектом всех систем здравоохранения и одновременно конституционных гарантий здравоохранения является пациент, независимо от существующей в той или другой стране модели. Анализируя литературу, можно выделить по крайней мере два подхода к модельным решениям в сфере здравоохранения. Первый – нормативный подход, в котором основой является здоровье как высшая ценность для человека, а также объект правовой защиты. Второй подход, прагматический – характеризуется тем, что главным пунктом ориентира считается способ финансирования здравоохранения граждан [Bromber, 2015: 50]. Пандемия COVID-19 также доминировала в системе здравоохранения – как с прагматической, так и с нормативной точек зрения. Продолжающийся «локдаун» несомненно окажет негативное влияние на здравоохранение, заставив внести изменения в реализацию государственных услуг, в том числе и в сфере здравоохранения. Законодательство Европейского Союза в своих нормативных актах не налагает единообразных обязательств на государства-члены по организации и финансированию системы здравоохранения [Lenio, 2018: 64].

Основная цель публикации – это презентация основ избранных моделей и норм, регулирующих здравоохранение в Польше и Италии.

Применялся преимущественно описательный метод, дополненный элементами причинно-следственного анализа появившихся зависимостей. Анализируя польскую и зарубежную литературу, авторы использовали преимущественно описательный метод, а при оценке влияния действующего польского и итальянского законодательства на реализацию конституционной гарантии доступа к услугам здравоохранения применяли также элементы системно-правового метода и формально-правового анализа.

Основная гипотеза публикации заключается в том, что предположения принятых моделей здравоохранения в Польше и Италии ведут к улучшению конституционной гарантии доступа к услугам здравоохранения. Подробная гипотеза заключается в том, что предполагаемые условия модели

оказывают значительное влияние на функционирование здравоохранения в анализируемых странах, в частности, во время пандемии, до настоящего времени.

Основная часть статьи была подчинена реализации так поставленных исследовательских целей в соответствии с выбранной методологией и сформулированными гипотезами. Настоящая работа состоит из трех частей, расположенных в логической последовательности. В первой представлены предположения выбранных моделей здравоохранения с точки зрения нормативного и прагматического подходов. Во второй части представлены законодательные решения, касающиеся здравоохранения в Польше и в Италии. В части третьей была сделана попытка проверить поставленные исследовательские гипотезы. Результаты анализа позволили проверить эти гипотезы, а также сделать некоторые обобщения для сформулирования нескольких предложений, содержащихся в заключении (резюме) настоящего исследования.

## 2. Модели здравоохранения – основные замечания

Важным элементом функционирования экономики любой страны является система охраны здоровья, часто называемая системой здравоохранения. Термин «система» в самом общем смысле – это совокупность действий с определенными отношениями между ними, направленными на достижение общей цели. Таким образом, под системой здравоохранения можно понимать «обособленное целое, состоящее из множества различных элементов, которые взаимосвязаны различными отношениями для достижения целей, связанных со здоровьем» [Włodarczyk, Paździoch, 2001: 6]. Согласно определению Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ), система состоит из организаций, институций и понесенных затрат, которые ведут к улучшению здоровья людей. Она включает в себя четыре сектора: государственный, юридический, традиционный и неформальный. Его нормальное функционирование зависит от многих факторов, а одним из них является способ финансирования, обусловленный тем, что каждая страна выбирает наиболее подходящую модель системы здравоохранения [Wielicka, 2014: 493].

Литература предмета указывает на четыре нормативные модели здравоохранения:

- 1) модель моральная – главной целью которой является святость жизни и здоровья независимо от экономических условий в пользу идеализации прав пациентов, рассматривающая медицинскую профессию как миссионерскую, основанная на предположении, что медицинские работники, т.е. врачи и медицинский персонал с этической и деонтологической точек зрения обязаны заботиться о благе пациента;
- 2) модель свободного рынка – при которой ответственность за здоровье лежит на пациенте, а объем медицинских услуг зависит от их спроса и предложения;
- 3) бюрократическая модель – характеризующаяся принципиальным характером, централизованным управлением и контролем в соответствии с обязывающими правовыми нормами; служба здравоохранения содержится за счет бюджетных средств. Сущность системы расположена в учреждениях, которые распоряжаются бюджетными средствами, контролируют и оценивают их расходование;
- 4) страховая модель – при которой объем медицинских услуг зависит от отношений между пациентом, врачом и страховщиком [Musielak, 2012: 315].

Однако бюрократическая модель не является гарантом равного доступа к медицинским услугам, несмотря на конституционно защищенное право (например, статья 68 Конституции Республики Польша), которое обеспечивает гарантию и равенство в доступе к медицинскому обслуживанию для граждан – независимо от их материального положения органы государственной власти обязаны обеспечить равный доступ к медицинским услугам, финансируемым из государственных средств. Рассмотренная модель направлена на рационализацию деятельности пациентов и экономное управление государственными средствами в соответствии с принципом их целевого и рационального расходования [Musielak, 2012: 315–316]. Модифицированный вариант системы страхования, соединяющий экономическую рациональность (парадигма рационального управления средствами застрахованных, мотивированная этическими предпосылками ответственности за эти средства) с этическим поведением (ответственность за благополучие пациента), является оптимальным решением.

Прагматические модельные решения в области охраны здоровья включают системы, которые на самом деле работали или все еще работают в связи с конкретными решениями законодательства (конституционны-

ми рамками), приоритетом упорядочения которых является эффективное управление государственными средствами, относящимися к системе здравоохранения. В настоящее время в системе здравоохранения используются четыре модельных решения:

- модель Бисмарка (немецкая система),
- модель Бевериджа (британская, социальная система),
- остаточная модель (американская рыночная система, основой которой является добровольное медицинское страхование),
- модель Семашки (русская) [Paszowska, 2006].

Основное предположение модели Бисмарка – защитить профессионально активное общество от потери здоровья, что могло бы привести к нарушению общей стабильности [Kautsch, 2001: 31]. Характерной чертой этой системы является способ финансирования сектора здравоохранения. В модели Бисмарка работодатель и работник обязаны платить обязательные взносы на здравоохранение. Модель также предполагает функционирование фондов здравоохранения, которые действуют как страховой фонд [Wielicka, 2014: 493]. Во всех странах, где была принята модель Бисмарка, включая Польшу, медицинская страховка обязательна, распространяется на всех граждан и носит всеобщий характер. За счет общественных средств государство обязано обеспечить бесплатное медицинское обслуживание на минимальном уровне, который определяется корзиной гарантированных медицинских услуг. Граждане могут также пользоваться платной медицинской помощью, предоставляемой негосударственными медицинскими учреждениями, и вступать в медицинские фонды или коммерческие страховые программы, если уровень минимального медицинского обслуживания, предоставляемого государством, недостаточен. Элементы системы Бисмарка, с многочисленными модификациями, можно обнаружить в польской системе здравоохранения, а в Германии обсуждаемая модель существует в своем классическом варианте [Bromber, 2015: 51].

Характерной чертой модели Бевериджа является обязательство государства обеспечить доступ к здравоохранению своим гражданам. В данной модели решения, связанные с финансированием услуг здравоохранения, принимаются государственными учреждениями. Для сектора здравоохранения был создан фонд, финансируемый из государственного бюджета, в основном за счет общих налогов. Все граждане, независимо от их социального статуса, имеют бесплатный доступ к широкому спектру медицинских услуг.

Модель Бевериджа характеризуется также относительно низкими расходами на здравоохранение, что обусловлено централизованным планированием финансовых ресурсов и контролем расходов на здравоохранение. Систему в ее классическом варианте можно найти в Великобритании. Кроме того, эта система была введена, в частности, в Дании, Финляндии, Греции, Испании, Ирландии, Португалии, Швеции и Италии [Wasiak, Szelağ, 2015: 70].

### 3. Правовые основы функционирования здравоохранения в Италии

Современное итальянское здравоохранение, как и вся социально-экономическая система страны, было сформировано правовыми, организационными и политическими решениями с принятием Конституции 1948 года. В разные периоды послевоенных лет она претерпевала свою специфическую эволюцию. Систематическое, начиная с 1960-х годов, увеличение государственных расходов, связанных с финансированием здравоохранения, инициировало также поиск эффективного способа их оптимизации. Особенно быстро, как и в большинстве развитых стран, расходы на функционирование итальянской службы здравоохранения росли в последующие годы XXI века – в том числе благодаря развитию медицинских технологий, а также в связи со старением населения. Эти процессы вызвали действия, направленные на реформирование системы здравоохранения, таким образом, чтобы она была дешевле, но не за счет качества или доступности услуг [Urbaniak, 2014; Wielicka, 2014]. Не следует забывать, что функционирование (и, в частности, финансирование) системы здравоохранения в современной высокоразвитой экономике сильно связано с моделью государственной сферы данной страны и ее национальной экономики в целом. В 1970-х годах, в результате подъема либеральных концепций, все чаще критиковали государство за чрезмерное участие в различных видах деятельности. В результате возникла концепция так называемого нового государственного менеджмента, целью которого было оптимизировать функционирование государственной сферы, используя некоторые решения из частного сектора. В результате система здравоохранения начала также процесс дальнейшей приватизации поставщиков медицинских услуг и коммерциализации некоторых вторичных медицинских услуг [Publiczna..., 2010: 17–25]. В последнее десятилетие прошлого века в Италии, как и в боль-

шинстве развитых европейских стран, в основном социал-демократические принципы уже систематически внедрялись в экономику и в проводимые реформы системы здравоохранения. Это стало результатом политических изменений того периода и меньшей эффективности неолиберализма как политической теории. Однако во многих случаях изменения, внесенные неолиберализмом в создание сложных и далеко идущих программ, особенно в политике здравоохранения, не были оставлены. Проводимые реформы были все больше направлены на то, чтобы переложить ответственность за финансирование системы здравоохранения с государственных на частные структуры. Введено было частное медицинское страхование и совместное финансирование услуг непосредственно пациентами [Suchecka, 2010: 56–57]. В разное время на рубеже XX и XXI веков в мире продолжались дебаты не только о пропорциях между государственными и частными медицинскими услугами. В большинстве стран Европейского Союза, включая Италию, часто появлялись (в соответствии со взглядами, которых придерживаются в США) соображения о возможности введения в недалеком будущем полностью частного медицинского обслуживания. В мировой дискуссии и в научных публикациях по этому вопросу появились довольно крайние точки зрения – с преобладанием мнения, что это по-прежнему невозможно или нежелательно по экономическим, политическим и моральным причинам. Это произошло [Wójtowicz, Rozynek, 2020], в частности, в результате внимательного анализа следующих ключевых факторов:

- 1) способа финансирования медицинских услуг;
- 2) функционирования системы частного медицинского страхования;
- 3) вопроса: «Смогут ли люди позволить себе пользоваться только частными медицинскими услугами?»;
- 4) уровня цен на услуги;
- 5) способа учета интересов людей без финансовых средств;
- 6) проблем регулирования качества медицинских услуг и продуктов.

В Италии в этом отношении распространено было мнение [Wójtowicz, Rozynek, 2020], высказанное многими мировыми учеными, что полностью индивидуальная медицинская служба, возможно, будет в состоянии предложить по крайней мере такой же уровень медицинской помощи, как государственная или в настоящее время действующая государственно – индивидуальная, однако ее внедрение – дело будущего. С 1 января 1948 года вступила в силу итальянская Конституция (принятая 27 декабря 1947 года),

вводя принципы социальной защиты, в которые входит право на здравоохранение. Осуществление рассматриваемого законодательного акта создаст ответственность за здоровье граждан на стороне государства, то есть привело к созданию соответствующих правовых норм для его обеспечения. Следует указать, что право на получение пособий в основном обусловлено размером финансовых средств, выделяемых государством на осуществление конституционных законов [Luciani, 2003: 63]. Анализируя указанные выше положения Конституции Итальянской Республики, можно сделать вывод, что государство не гарантирует индивидуальный доступ к любым медицинским услугам, однако государственный аппарат обязан гарантировать их минимальный уровень, независимо от финансовых ресурсов, которыми обладает. Нарушение или попрание указанных норм приведет к нарушению субъектной сферы, гарантированной Конституцией по отношению к высшему благу, которым является здоровье.

Следует отметить, что основной закон Европейского Союза не налагает на государства-члены обязательства по единообразной организации и финансированию системы здравоохранения [Трактат о Функционировании Европейского Союза, статья 168(1)]<sup>1</sup>, дополняя только национальную политику. В Италии важнейшими законодательными актами, формирующими модель здравоохранения, являются:

- 1) Законодательный декрет от 1992 года, изменяющий правила сбора и распределения ресурсов для решения задач общественного здравоохранения;
- 2) Закон № 662 от 1996 года и Законодательный декрет № 446 от 1997 года перечисляют обязательные взносы, предназначенные для финансирования здравоохранения;
- 3) Законодательный декрет № 56 от 2000 года, частично передающий обязанность по финансированию системы здравоохранения регионам Италии [Lenio, 2018: 66].

В настоящее время система организации, управления и финансирования здравоохранения в Италии построена по образцу Национальной службы здравоохранения Великобритании. Организационная структура итальянской системы здравоохранения основана на государственном и региональном уровнях. Однако есть и различия, а именно: итальянская

---

<sup>1</sup> См. Официальный журнал Европейского союза С 326/49, 26.10.2012.

система здравоохранения характеризуется глубокой централизацией и делегированием компетенций в области здравоохранения. Таким образом, можно наблюдать ограниченное вмешательство государства в деятельность подразделений, ответственных за функционирование системы. Итальянская система здравоохранения ориентирована на три уровня: государственный, региональный и местный [Luciani, 2003]. Каждому из этих уровней поставлены свои задачи. Государство, выполняя свои задачи в основном через министра здравоохранения, контролирует вышеупомянутые уровни, обеспечивает координацию деятельности с целью гарантировать единообразие услуг и распределяет средства, накопленные в Национальном фонде здравоохранения. В компетенцию министра здравоохранения входит определение целей итальянского здравоохранения в Национальном плане здравоохранения, определение рамочного законодательства, гарантирование ресурсов для финансирования здравоохранения на уровне регионов, координация соответствующей системы. Исключительна компетенция по определению объема и уровня льгот в рамках государственной системы здравоохранения. С территориальной точки зрения в Республике Италия мы можем выделить 19 регионов и 2 автономные провинции (Тренто, Больцано), которые совместно несут ответственность с органами государственного управления за организацию и финансирование Национальной службы здравоохранения. Отдельные регионы несут ответственность перед центральным правительством за реализацию и исполнение центральных и региональных целей здравоохранения. Своими действиями отдельные регионы обязаны также указывать потребность в конкретных видах медицинских услуг. Они осуществляют контроль над деятельностью местных подразделений путем определения их организационных структур и надзора за их деятельностью [Urbaniak, 2014: 14; Lenio, 2018: 67].

#### 4. Избранные аспекты функционирования службы здравоохранения в Польше. Реформирование системы здравоохранения

Вместе с системной трансформацией в Польше началось также основательное и политически обусловленное реформирование здравоохранения. В прежней системе (централизованно планируемой) она опиралась на государственное управление и финансировалась из центрального бюджета со стремлением «обеспечения всеобщего доступа к медицинским услугам



для всех граждан» [Buliński, 2009: 11–17]. По мнению многих исследователей, претензионное отношение общества, сильно привыкшего к модели социального обеспечения государства, вызвало немало осложнений, в том числе и при реформировании медицинской помощи [Watson, 2010: 110; Nojszewska, 2011: 183]. Таким образом, в связи с все еще актуальной дилеммой: полностью публичная или частная? [Wójtowicz, 2020: 155–195], на протяжении всего реформирования (также после 2000 года) сказывались изменения в последующих законах [Dz.U. 2004 Nr 210 poz. 2135; Dz.U. 2017 poz. 1938; Dz.U. 2018 poz. 160], направленных на выбор правильных пропорций между ними. Трудной задачей был также отбор и внедрение новых организационных форм лечебных учреждений – особенно превращение в капитальные общества [Rabiej, 2013: 119], а также изменение в реформах 2011 и 2017 годов нормативных правовых актов финансирования автономных государственных учреждений здравоохранения (поль. SPZOZ) [Chowaniec, 2019: 11–22].

Высшим правовым актом, являющимся основной и неопровержимой базой для внесения любых изменений в систему здравоохранения в Польше, является Конституция Республики Польша. В соответствии со статьей 68 пункт 1 Конституции Республики Польша каждый гражданин имеет право на защиту здоровья [Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483]. Кроме того, в соответствии со статьей 68, среди конституционных обязанностей государственных органов в сфере охраны здоровья следует выделить:

- 1) обеспечение органами государственной власти равного доступа к услугам здравоохранения, финансируемым из государственных средств, для всех граждан, независимо от их материального положения;
- 2) предоставление государственными органами специальной медицинской помощи детям, беременным женщинам, пожилым людям и инвалидам;
- 3) контроль эпидемических заболеваний со стороны государственных органов и предотвращение негативных последствий для здоровья от ухудшения состояния окружающей среды;
- 4) содействие со стороны органов государственной власти развитию физической культуры, особенно в детских и молодежных кружках [Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483].

Таким образом, государственные органы обязаны гарантировать гражданам правильно и эффективно функционирующую систему здравоохра-

ния, что означает, что они должны создать соответствующие условия для реализации права граждан на охрану здоровья. Польская система обязана гарантировать реализацию права граждан на индивидуальную охрану здоровья и доступность финансируемых государством услуг для всех граждан без исключения на основе равенства [Mulawa, 2014: 43].

Задачи в области здравоохранения в рамках выполнения конституционного обязательства по обеспечению доступности здравоохранения для польских граждан законодатель возложил на: органы государственного управления, органы местного самоуправления и Национальный фонд здравоохранения (НФЗ, поль. NFZ). «Закон о медицинских услугах, финансируемых из государственных средств», среди задач, которые должны выполнять государственные органы в рамках обеспечения равного доступа граждан к медицинским услугам, указывает:

- создание условий, способствующих функционированию системы здравоохранения;
- анализ и оценку потребностей общества в здоровье, а также факторов, вызывающих изменения в здоровье граждан;
- продвижение здорового образа жизни и профилактика здоровья;
- финансирование здравоохранения в порядке и в соответствии с правилами, определенными настоящим Законом [Mulawa, 2014: 45–46].

В соответствии со статьей 162 раздел 2 и статьей 163 раздел 1 «Закона о медицинских услугах, финансируемых из государственных средств», выполнение этих задач основывалось на принципах: целенаправленности, экономии, законности и надежности. В соответствии со статьей 163 «Закона об услугах здравоохранения, финансируемых из общественных фондов», министр, уполномоченный по вопросам здравоохранения, осуществляет надзор за деятельностью: Национального фонда здравоохранения, бенефициаров, выполняющих контракты с этим Фондом, организаций, которым этим фондом поручено выполнение определенных мероприятий, и аптек в области возмещения стоимости лекарств. Министр осуществляет надзор, руководствуясь критериями целенаправленности, экономичности, законности и надежности. При анализе и оценке выполнения задач в сфере здравоохранения используются критерии административного контроля. В ситуации, когда оценивается выполнение задач в области здравоохранения подразделениями, относящимися к сектору государственных финансов, следует принимать во внимание принципы финансового управления,

которые определены положениями «Закона о государственных финансах» [Mula, 2014: 45–46].

Время ожидания медицинской помощи является основным показателем ее качества. Однако, как и другие факторы, используемые для измерения доступа к медицинским услугам, оно имеет множество ограничений. Это затрудняет получение достоверных выводов о фактическом состоянии доступности таких услуг [Nyczaj, Wasilewski, Dzięgielewski, 2017: 43–51]. Поэтому для ее измерения практика использует не один, а одновременно несколько индикаторов:

- 1) время ожидания;
- 2) количество специализированных клиник с контрактом НФЗ и без него;
- 3) доля госпитализаций, финансируемых НФЗ, в общем количестве госпитализаций пациентов, проживающих в округе;
- 4) доля посещений амбулаторных специализированных клиник, финансируемых НФЗ, в общем количестве посещений амбулаторных специализированных клиник в округе;
- 5) количество медицинских услуг, оказанных в отделениях скорой помощи и отделениях неотложной помощи больниц.

Время ожидания медицинских услуг важно при рассмотрении всех аспектов состояния здравоохранения в контексте оценки реализации политики здравоохранения. Правовая основа его использования вытекает из Закона от 27 августа 2004 года «О медицинских услугах, финансируемых из государственных средств» (Dz.U. 2008 Nr 164 poz. 1027, z późn. zm.). Актом о применении упомянутого закона является Постановление Министра здравоохранения от 26 сентября 2005 года «О медицинских критериях, которым должны следовать поставщики медицинских услуг при внесении бенефициаров в списки ожидания на оказание медицинских услуг» (Dz.U. Nr 200 poz. 1661), здесь и далее упоминаются как списки ожидающих.

Однако результаты эмпирических исследований и данные Центрального статистического управления за 2013–2014 годы ясно показывают, что реформы здравоохранения, проведенные до 2017 года, не привели к явному улучшению уровня всех вышеупомянутых индикаторов доступа к государственным больничным услугам и амбулаторной специализированной помощи в Польше [Nyczaj, Wasilewski, Dzięgielewski, 2017: 43–51]. Поэтому улучшения конституционной доступности услуг здравоохранения в Польше

можно ожидать только от практической проверки предположений другой реформы функционирования и финансирования больничного лечения, введенной в 2017 году [Jarosz-Zukowska, 2020: 159–174].

## 5. Заключение

В заключение следует отметить, что поставленные цели исследования были достигнуты. Первая, главная, была направлена на «представление предпосылок выбранных моделей и положений, регулирующих здравоохранение в Польше и Италии». Вторая, подробная, заключалась в «исследовании и оценке модельных решений и их влияния на реализацию конституционной гарантии доступа к медицинским услугам в анализируемых странах». Были также проверены выдвинутые гипотезы исследования. Главная, предполагающая, «что принятые модели здравоохранения в Польше и Италии ведут к улучшению конституционной гарантии доступа к медицинским услугам», проверена негативно. Подробная гипотеза, согласно которой «условия принятой модели оказывают существенное влияние на функционирование здравоохранения в анализируемых странах, в частности в период пандемии COVID-19 до настоящего времени», проверена положительно.

Проведенный анализ позволил ввести некоторые обобщения, относящиеся к ситуации служб здравоохранения исследуемых стран. Они позволили сформулировать следующие выводы:

- 1) Несмотря на существование множества моделей здравоохранения и возможность анализа мировой практики применения заложенных в них решений, в области выбора направлений реформирования служб здравоохранения отдельных стран остается много сложных дилемм, что наблюдается также в Польше.
- 2) Анализируя модельные решения здравоохранения, можно заметить, что наибольший объем доступа содержит модель Бисмарка, хотя в принципе модель Семашко, в которой наблюдается значительное вмешательство государства в здравоохранение, тоже отвечает большинству этих требований.
- 3) Конституционное право на медицинское обслуживание, а также законодательные нормы в большинстве стран (включая рассмотренные здесь: Польшу и Италию) не являются полностью удовлетворительными и равными для полного доступа к медицинским услугам и процедурам.

Однако, в принципе они обеспечивают гражданам достаточную гарантию чувства безопасности здоровья.

- 4) Типовые решения в области здравоохранения, принятые в той или иной стране, определяют объем и степень доступа граждан к медицинским услугам. Рассмотрение реализации реформ здравоохранения, исходя из предыдущего опыта и последующих попыток модификации, показывают, что ни одно государство не может гарантировать своим гражданам полный доступ к медицинскому обслуживанию. Они вынуждены нести связанные с этим дополнительные расходы.
- 5) В целом, социально-экономическая практика (конечно, в настоящее время и в отношении здравоохранения) всегда была, хотя и не обязательно быстро, конечным верификатором проверки фактической полезности принятых модельных решений. Здесь также имеет значение фактор времени (длинный или короткий временной горизонт). Изначально даже хорошо работающие на практике модельные решения могут оказаться не вполне или вообще неэффективными в новых, динамически изменяющихся условиях их функционирования (например, особенно в периоды глубоких экономических спадов, с которыми в прошлом часто приходилось сталкиваться).
- 6) Нельзя также не учитывать в представленных здесь рассуждениях условия конкретного кризиса (так называемого коронакризиса), вызванного эпидемией COVID-19. Конечно, еще слишком рано для полной и тщательной оценки того, как службы здравоохранения отдельных стран (в том числе рассмотренных здесь: польской и итальянской) преодолевают эти современные, гораздо более сложные проблемы. В настоящее время можно дать лишь предварительную оценку эффективности их работы по преодолению отдельных волн (фаз) эпидемии COVID-19.
- 7) Слишком далеко идущие обобщения и выводы все еще были бы неоправданными – тем более, что наблюдения и анализы на сегодняшний день уже показали гораздо большую полезность польской модели здравоохранения по сравнению с итальянской в условиях «коронакризиса» (определенные и в целом неоспоримые признаки этого можно увидеть, в частности, на ранних этапах этой эпидемии).
- 8) Необходимо проводить дальнейшие, гораздо более углубленные междисциплинарные исследования этого специфического кризиса и возникшей ситуации в сфере здравоохранения во всем мире и в изучаемых здесь странах.

- 9) Эпидемия COVID-19 и последовавший за ней глобальный экономический кризис, несомненно, оказали огромное влияние на функционирование служб здравоохранения большинства стран (в том числе и Польше) – особенно повлияли на направления дальнейшей реформы финансирования здравоохранения. Возврата к системе общественного здравоохранения скорее не стоит ожидать, но полностью частное медицинское обслуживание это тоже мало вероятный сценарий. Таким образом, медицинская служба останется государственно-частной.

## | Литература

- Bromber P., 2014, *Rola i funkcjonowanie NFZ w systemie ochrony zdrowia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 802, s. 1–17.
- Buliński L., 2009, *Polityczne uwarunkowania zmian w ochronie zdrowia. Sektor niepubliczny*, Warszawa.
- Chowaniec M., Krawczyk N., 2019, *Specyfika zarządzania finansami w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie”, z. 15, s. 11–22.
- Dziubińska M. i in., 2014, *Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2014.
- Jarosz-Żukowska S., 2020, *Konstytucyjne prawo dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych po wprowadzeniu „sieci” szpitali. Uwagi o racjonalności ustawodawcy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3978, Przegląd Prawa i Administracji, cz. 1–2, s. 159–174.
- Kautsch M., Whitfield M., Klich J. (red.), 2001, *Zarządzanie w opiece zdrowotnej*, Kraków.
- Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 22 grudnia 1947, *Gazetta Ufficiale de 27 dicembre 1947*, n. 298.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., *Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483*.
- Lenio P., 2018, *Prawne aspekty finansowania systemu ochrony zdrowia we Włoszech*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy”, nr 1, s. 63–82.
- Luciani M., 2003, *Brevi note sul diritto alla salute nella più recente giurisprudenza costituzionale*, [w:] *Il diritto della salute alle soglie del terzo millennio. Profili di iridine etico, giuridicoed economic*, ed. L. Chieffi, Torino.
- Mulawa M., *Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej w kontekście perspektywy wprowadzenia dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych*, [w:] *Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej*, red. M. Dziubińska et al., Warszawa 2014.
- Musielak M., 2012, *Etyczne aspekty zarządzania służbą zdrowia w Polsce*, „Nowiny Lekarskie”, nr 4.

- Nojszewska E., 2011, *System ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa.
- Nyczaj K., Wasilewski D., Dziegielewski M., 2017, *Problematyka pomiaru dostępu do publicznych świadczeń szpitalnych i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (AOS)*, „Management Sciences. Nauki o Zarządzaniu”, nr 3 (32), s. 43–51.
- Paszowska M., 2006, *Zarys finansowania systemu zdrowotnego w Polsce*, „e-Finanse. Finansowy Kwartalnik Internetowy”, nr 3, [on-line] <https://finquarterly.com/archives/?number=6&id=271> [dostęp: 23.07.2020].
- Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowia. Koncepcje, regulacje zarządzanie*, 2010, red. K. Ryć, A. Sobczak, Warszawa.
- Rabiej E., 2013, *Formy organizacyjne podmiotów leczniczych – uwarunkowania prawne i ekonomiczne*, „Przedsiębiorstwo i Region”, nr 5, s. 100–108.
- Suchecka J., 2010, *Ekonomika zdrowia i opieki zdrowotnej*, Warszawa.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
- Urbaniak M., 2014, *Aspekty publicznoprawne organizacji i finansowania ochrony zdrowia w Republice Włoskiej*, Toruń.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2018 poz. 160).
- Ustawa z dnia 27 marca 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2004 Nr 210 poz. 2135, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2017 poz. 1938, z późn. zm.).
- Wasiak A., Szelaąg P., 2015, *Wydatki na ochronę zdrowia w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w latach 2007–2011*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal and Financial Law. Kwartalnik”, t. 2, nr 2, s. 67–85.
- Watson P., 2010, *Obywatelstwo dla wszystkich? Polityka reform systemu opieki zdrowotnej w Polsce*, „Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji”, nr 15.
- Wielicka K., 2014, *Zarys funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, z. 70, nr 1909, seria: Organizacja i Zarządzanie, s. 491–504.
- Włodarczyk C., Paździuch S., 2001, *Systemy zdrowotne*, Kraków.
- Wójtowicz S., Rozynek K., 2020, *Całkowicie prywatna opieka medyczna – próba zarysu*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review”, nr 26/1, s. 155–195.

## Sylwia Leszczuk

- ▶ University of Białystok
- ▶ e-mail: s.leszczuk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-0897-3136

### THE END OF THE CLASSICAL PARADIGMS OF LAW

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the aim of this text is to show the functioning, transformation, convergence and ultimately decline of classical paradigms operating in the legal sphere. Particular attention is focused on the contemporary state of affairs, referring to today's trends in thought, philosophy and the contemporary way of explaining reality by societies that are carriers of the law. The purpose is to showcase that the today's changing world is faced with many problems that are completely new to humanity as a whole, and that those problems have the power to affect the legal sphere as well. It proves that despite the belief in the stabilizing function of the law, it itself begins to be questioned, and its iron foundations begin to waver in principle, resulting in spectacular changes in the way we view such non-negotiable issues as justice, power, order, and the meaning of being.
- ▶ *Research methodology* – through an analysis of the literature on the subject and by compiling the most important paradigmatic frameworks, a cross-section of attitudes relevant to understanding the presented issue is made.
- ▶ *Score/result* – as a result, an observation is made regarding the current state of paradigms operating in the legal sphere. In line with the conclusion, it is stated that in the present world paradigms have mostly lost or are losing their power. They will lose it completely or undergo a transformation. There is also an exhaustion of the power of all grand narratives that must necessarily be taken into account when making any considerations about the embeddedness of law and its validity.
- ▶ *Originality/value* – the content of the text refers to well-known paradigms of law that seem to be unshakable elements of Western legal culture. Nevertheless, the analysis of the problems presented in the text shows that the unshakable foundations



of law are beginning to degrade, or at least to change, in collision with, above all, contemporary socio-cultural transformations.

| **Keywords:** paradigm, legal science paradigms, legal science, philosophy of law, grand narratives, disenchantment of the world.

## 1. Introduction

The times we live in are often referred to as the “end of history”, whether in the way Francis Fukuyama, a proponent of the idea of the triumph of liberal democracy and free market over any other system, understands it or leaning towards a slightly more negative thought – the claim that man has exhausted the ability to harmonize and rationalize reality and the only thing that can still await humanity is the chaos of information and stimuli overload or the deconstruction of all the achievements of social development, comparable to the Big Collapse theory, except that in relation to the decomposition of Western civilization.

Whichever assumption one makes, however, one has to agree with the statement that today’s world is in the throes of many transformations. In view of this, it should also be assumed that this state of affairs applies to all spheres of human activity and life, as well as to social structures. And this in turn leads to a simple statement that transformations are also taking place in law, which after all derives its existence from the existence of society.

This text aims to analyse the statement that currently we are dealing with a situation where the classical paradigms of law have faced their own end, losing the power of their own legitimacy and *raison d’être*. This view is particularly raised by thinkers of the postmodern era. For a better understanding of further considerations, it is necessary to look at the background of the meaning of this text. For this purpose, it is worth considering what postmodernism, as understood by the subject of this work, actually is.

Magdalena Cuprjak correctly points out that postmodern reality is a situation of permanent change [Cuprjak, 2016: 252]. Postmodernism is also characterized by a sceptical attitude to the assumption that science is capable of formulating universal truths [Skuczyński, 2014: 143]. On the other hand, the main target of attacks on the part of postmodernists is the Enlightenment myth; postmodernists want to provide an alternative to the Enlightenment knowledge, at the same time proclaiming a warning against totalitarianisms, which

appeared after all as a result of striving to base all duty on reason, necessity, utilitarianism, science and technology.

Marek Zirk-Sadowski, on the other hand, points out that “according to postmodernists, in the history of mankind no definitive philosophical answers have been obtained in any field, and only the pursuit of philosophical searches can be considered truly significant” [Zirk-Sadowski, 2000: 132].

With the attitude of postmodernists thus depicted, the topic of this paper takes on a fuller meaning. In order to explore it more fully, however, further considerations will be necessary, the ultimate goal of which will be to determine what the title “end of classical paradigms of law” really means.

## 2. What is a paradigm?

In order to understand the considerations I have made, it will be necessary to specify what the paradigm contained in the title actually is and how it relates to law.

The word “paradigm” comes from Greek and means, among others: example, pattern, model, scheme [Walczak, 2015, 72]. Originally, the phrase referred to a Platonic idea, defining the prototype of changeable things, a certain idea or form. In modern times, for example in the field of rhetoric, it has taken on the meaning of “an exceptionally clear and typical example illustrating the discussed issue” [Kępa, 2015: 361].

The concept of paradigm in the sense more akin to the present discussion was first used in the eighteenth century by Georg Christoph Lichtenberg, who defined it as “certain fundamental patterns of explanation [...] on which networks of explanation are structured” [Walczak, 2015: 72].

A specific paradigm theory, however, was formulated and described in 1963 in *The Structure of Scientific Revolutions* by Thomas Kuhn, an American philosopher of science [Walczak, 2015: 68]. The thesis contained in the work states that science takes place, follows and is based on a certain pattern, considered correct or leading at a given time. The definition of paradigm proposed by the scientist was as follows: “universally recognized scientific achievements that at a certain time provide the community of scholars with model problems and solutions” [Kuhn, 2001: 20].

Thus, it can be assumed that a paradigm is a theory or a set of scientific theories, which, defined and approved by scholars, operate in a given place and

time, among others, indicating the problems, and thus setting research objectives, driving the research process [Kępa, 2015: 362].

A paradigm is therefore a certain set of beliefs, a certain perspective, certain rules of conduct, a certain framework, a certain set of epistemological assumptions taken for granted by researchers in order to reject the need to build each time anew the field within which they conduct research, allowing the justification of the derived concepts [Cuprjak, 2016: 252–254].

According to Thomas Kuhn paradigms may undergo transformations or become completely outdated, which is the natural course of development of knowledge and science. Kuhn indicates that at some point, as a result of research and the resulting evolution of a given field, there comes a moment of crisis or revolution, “when normal science, i.e. the science practiced within the currently valid paradigm, is not able to answer the existing problems and doubts” [Walczak, 2015: 72]. Most often the state of crisis is resolved by the development of a new paradigm, which manages to fill the gaps left by the predecessor. Then again comes the moment of doubt in the new paradigm, as a result of which the process of searching for a new framework of translation begins again.

According to Karl Popper, in the social sciences, unlike in the natural sciences, there is no paradigm that has become completely obsolete; the social sciences are characterized by the coexistence of several paradigms at the same time and the incidental complementarity of some of them, and it is possible to point to the so-called residuality, i.e., the incorporation of certain elements of a given paradigm into the next one as part of the changes caused by their evolution. Mateusz Kępa, echoing the assumptions made by Kuhn, points out that “for a paradigm to emerge, a complication or crisis must occur” [Kępa, 2015: 363]. As one can see, this is practically a direct reference to the thesis of the American philosopher, who describes a crisis as a necessary condition for the emergence of a new paradigm [Kuhn, 2001: 12]. The relevance of the crisis derives from the fact that it shows the deficiencies and lack of translation of previous views in relation to the changing reality and the currently existing situation. Consequently, the paradigm shift brought about by the crisis requires a transformation of the meanings and practices that have so far been established by the paradigm currently being overthrown. A necessary condition that must be fulfilled by the emerging paradigm is to take into account the new phenomena and discoveries that led to the undermining of its predecessor. Kępa aptly points out that “a paradigm has always been associated with a specific method of explaining and organizing the perception of reality” [Kępa, 2015: 369]. According

to Magdalena Cuprjak, a revolution that aims to transform a hitherto existing paradigm or to emerge a new one “consists in breaking a specific paradigmatic structure and formulating a new set of principles” [Cuprjak, 2016: 253].

Having presented the definition of a paradigm, one may proceed to point out the relevance of its existence for law. In view of the law, a paradigm is precisely a set of certain theses, assumptions, beliefs, patterns, techniques and ideas that formulate concrete legal theories and attitudes, helping to order the assumptions of the law, depending on a given paradigm. Also in accordance with the above-mentioned statements, it should be agreed that paradigms relating to law have also been subject to evolution, crises and convergences, which can be illustrated by looking at their concrete examples.

### 3. Classic paradigms of law

One of the first paradigms relating to law to be discussed is the theological paradigm, which assumes that law derives from an omnipotent, transcendent being, and that legal and religious norms are in fact identical, or at least closely related. Law is thus, in the terms of this paradigm, inextricably intertwined with religious rules and is in fact the will of God. This view, dominant until the late Renaissance, derives from the teachings of St. Augustine and St. Thomas Aquinas. The theological paradigm was gradually transformed and eventually gave way to, among other things, a legal-natural paradigm [Walczak, 2015: 74].

The legal-natural paradigm was formed in the 16th century. It draws attention to man’s natural rights, belonging to him by virtue of the very fact of his being a human being, characterized by their unquestionability, immutability, and universality.

In the era when this paradigm prevailed, it was believed that there were identical laws that applied throughout the world, regardless of the state, and that these laws were superior to any law, and the source of their legitimacy is to be found in the nature of man himself, in human reason, in society, and in the nature of all things. According to Grotius, the law based on the legal-natural paradigm had four basic principles: the duty to honor one’s contracts, the duty to make amends, the duty to punish criminals, and the duty not to violate the property of another, which was successively enriched by the claims of Hobbes and Rousseau, who combined the law of nature with the idea of the social contract as the basis of all rights [Walczak, 2015: 74–75].

The law-of-nature paradigm lost its dominant character in the early nineteenth century, coming under the criticism of the developing legal positivism. The concept of law of nature will, however, be revisited by such thinkers as John Rawls and Gustav Radbruch, and will also appear in the provisions of the 1948 UN Universal Declaration of Human Rights and the 1950 European Convention on Human Rights.

As mentioned above, the positivist paradigm triumphed in the 19<sup>th</sup> century, where only objective, precise, measured, and quantifiable facts were considered scientific at the time, which is attributed to the natural sciences rather than the humanities. Central to the tenets of positivism was the treatment of man not in terms of an individual, independent entity, but “a certain abstraction in the real and actual social world” [Cuprjak, 2016: 257–258]. The most important theses of positivism relating to law include the assumptions that:

- law is a set of general norms secured by a form of coercion,
- the law is created by unilateral and authoritative decisions,
- legal texts are the source of law,
- law is a system independent of morality and other normative systems,
- the law must be obeyed, even if it is wrong,
- the lawyer’s task is the exegesis of legal texts [Morawski, 1999: 15–16].

John Austin’s legal positivism further assumed that law was a command from the sovereign and as such should be obeyed without question. This in turn resulted in the exclusion of any morality from positivist state law [Zirk-Sadowski, 2000: 138].

At this point, having marked the basic frames of the positivistic paradigm, one should quote the words of Lech Morawski, who indicates, that the crisis of the positivistic concept of law, despite its continuous popularity, has been discussed for years. There are resounding statements about the fact that “the conception of law defended by positivism is less and less adequate to the needs of contemporary societies” [Morawski, 1999: 16]. First of all, statements are raised that the conception of law championed by positivism has proved to be completely ineffective when confronted with contemporary needs and is unable to cope with current problems. It has also been noted that positivism pays little attention to the role of law as a tool that shapes social structures. Morawski explicitly states that “the rationalization of contemporary law can or, correspondingly, cannot be done within the positivist paradigm” [Morawski, 1999: 18].

As it seems, a natural consequence of the popularity of positivism was the emergence of movements that were both related and critical, but also reformist. Modernism should be counted among the latter.

Modernism, the dominant worldview of industrial societies, is in short all trends and currents of thought derived from the tradition of the Enlightenment, in fact reproducing the Enlightenment systems of values. Characteristic of modernism were the convictions that science and technology are the basis for the rationalization of social relations (the so-called scientism), as well as the rules accepted in natural and empirical sciences, which were given a universal character; no less important were also such features as secularization of thinking, individualism, the belief in the rationalizing power of reason, and reliance on scientific and technological development [Morawski, 1999: 20]. In relation to law, modernism assumes that based on the Weberian model of bureaucratic organization, it is an effective instrument for controlling social processes.

The 1960s bring a crisis of modernist thought, with scholars turning away from the ideas of scientism and methodological naturalism, no longer seeing reason and developments in technology as reliable instruments and bases for rationalization, thus creating postmodernism.

Postmodernism is characterized by a multitude of internal currents of thought, for which, as Lech Morawski mentions, it is ultimately difficult to find a common denominator, apart from a common rejection of the assumptions of positivism and its modernist reform. The framework of postmodernism includes, among others:

- Critical Legal Studies,
- the literary school of law (Law and Literature),
- feminist law school,
- ethnic theory of law,
- economic school of law (Law and Economics) [Morawski, 1999: 22].

Lech Morawiecki points out that “in the conviction of postmodernists, the concept of law based on the positivist paradigm has become an anachronism and is not able to face the problems of societies at the end of the 20<sup>th</sup> century. In fact, today it serves as an instrument for preserving the social, economic and political *status quo*” [Morawski, 1999: 23].

Modernists and postmodernists agree that since the second half of the twentieth century positivist ideas about law have become anachronistic and are unable to defend themselves in the face of the social changes of the modern

world. However, modernists believe that there is a chance to reform and adapt the positivist paradigm so that it is applicable to today's realities, while post-modernists firmly reject positivist assumptions and do not believe in the effectiveness of modernist reforms.

It will not be wrong to say at this point that the decline of the positivist conception of law was caused by social changes, and these should include above all:

- 1) the transformation of ethnically, culturally, religiously, and nationally homogeneous societies into multicultural societies that are highly diverse in these categories;
- 2) diversity of beliefs, value systems, and cultural backgrounds within societies, which has resulted in the destruction of a unified way of interpreting reality and has nullified the possibility of translating a single morality, goals, and aspirations into an entire society;
- 3) the unpredictability of the consequences of decisions and the impossibility of assessing risks on an individual and global scale;
- 4) the transition from an industrial society to a post-industrial society, which involves, among other things, greater mobility of individuals in social structures, and exacerbates globalization processes;
- 5) development of the information society, with easy access to information;
- 6) the development of attitudes that deny authority and the loss of faith in the power of law and justice;
- 7) the increasing complexity of societies and the processes within societies;
- 8) a loss of faith in the ideas and slogans that not long ago were held; a collapse of faith in the vision of achieving wealth, peace, stability, social position, progress [Sulikowski, 2015: 95–96].

Taking all the elements mentioned above into account, it would be worthwhile to refer to the statements of Grażyna Skąpska, who effectively describes postmodern society, whose features were practically indicated above, as changes that led to the overthrow of the positivist paradigm: “postmodern society is a globalizing polycentric society, without hierarchy, in which the traditional sovereignty of the state is being questioned and the boundaries between states are becoming increasingly fluid. It is a postcolonial and post-hegemonic society [...], a society in which large multinational corporations and civil society organizations are gaining importance [...], a society that is characterized by growing uncertainty and risk, and an expanding area of indeterminacy [...],

a society that – due to the multiplicity, fluidity, fragmentation and alienation of law – must cope on its own” [Skąpska, 2008: 55–56].

Morawski also mentions, that “the crisis of the positivistic model of law was finally contributed to by the crisis of great ideologies, which tried to realize their ideals and programs by drawing on the positivistic concept of law [...]. The defeat of communism, the inefficiency of the *welfare state* programs and the extremely liberal model of economy, are also in a specific relation with the crisis of the positivistic ideology and the search for a new vision of law” [Morawski, 1999: 34].

Thus, it can be assumed that the end of the classical paradigms of law is *de facto* a refinement and completion of Max Weber’s thesis on the “disenchantment of the world”.

According to Jean-François Lyotard, the gap left by Weber’s “disenchantment of the world”, as well as the one that appeared as a result of the collapse of the great and traditional paradigms, was filled by the assumptions of Wittgenstein and Austin, thus restoring the power of metanarrative, based on the construction of the performative function of cultural and philosophical texts. Moreover, Luhman’s theory of social systems proved helpful, where the scholar explicitly states that it is performativity that sustains the existence of the social system after the era of “disenchantment of the world”, which disenchantment was caused by science and technology. According to Zirk-Sadowski, modernity’s doing without the myth of the beginning as the ultimate justification of social systems and the discovery of performativity led Luhman to formulate the well-known thesis of the so-called autopoietic character of social systems. Autopoieticity, that is the self-reproduction and self-control of social systems, and within them legal systems as sets of meanings and symbols that form social relations, is made possible by the performative function of speech, which replaces in them the reality of physical systems” [Zirk-Sadowski, 2000: 141]. Systems theory assumes that it is possible to represent the social world and all knowledge in the form of meaning, symbolicity. Thus, the concept of performativity was considered in the autopoietic theory of law as another meta-narrative.

As Grażyna Skąpska notes: “Niklas Luhman’s theory of social systems allows for the adoption of new optics in the analysis of society and the relation between society and law [...]. The conception of a social system and all the partial systems that make up society as communicative systems, self-creating and reproducing from their own elements, determined the formation of a new paradigm in social sciences, first of all in the sociology of law” [Skąpska, 2008: 55–72]. It is worth



adding here that it is emphasized that the idea of fragmentation, multiplicity and mutually exclusive narratives is characteristic and crucial for postmodernism.

Michał Walczak, in an attempt to describe the current situation in relation to the dominance of the law paradigm, states that “it cannot be said at present that there is one dominant paradigm in legal science. Rather, we are dealing with many views, currents and theories that compete or complement each other in order to explain the complex nature of law” [Walczak, 2015: 79]. On the other hand, Skąpska makes the following analysis of the state of law in the contemporary world, citing that “the theory of law in postmodern society can be described as poststructuralist. It is based on the observation that the problem of law in the modern world is the modern world itself, i.e. the processes of the disappearance of social hierarchies, fragmentation and the growth of pluralism, the growing areas of ambiguity and risk, as well as globalization combined with quite radical changes in the internal sovereignty of the state” [Skąpska, 2008: 65–66].

#### 4. The end of grand narratives

In science, we encounter the main narrative threads that are characteristic of a particular field. Narrative influences affecting science “from the outside”, on the other hand, take the form of metanarratives, whose task is to “provide science or society as a whole with a credible goal of action” [Zirk-Sadowski, 2000: 140]. However, after Max Weber’s formulation of the idea of “disenchantment of the world”, i.e. the abandonment of social myths and traditions in order to explain reality with the help of Enlightenment technical reason, the question arises about the justification and maintenance of the credibility of metanarratives.

Paweł Skuczyński points to the theory of metanarration, “according to which modernity is characterized by the existence of theories that not only claim universal truthfulness, but also claim to explain the whole of reality and the rules that govern it, including providing criteria that determine the truthfulness of other theories” [Skuczyński, 2014: 143]. Postmodern societies, however, are strongly distrustful of any grand narratives that they believe have lost their credibility. How can a single narrative claim to be an all-theory of everything, able to contain such a changeable and violent world, in which, as Friedrich Nietzsche used to say – “*Gott ist tot*” – the whole basis of making sense of anything has collapsed, due to the unreliability of all previous matrices of understanding and explaining of all meaning.

Based on the observation of the lack of faith in any attempts to explain and organise reality, Jean-François Lyotard developed a thesis according to which we are dealing nowadays with the collapse of metanarratives, which have gradually lost their legitimacy. In *The Postmodern Condition* the thinker writes as follows: “in contemporary society and in contemporary culture, in post-industrial society, in post-modern culture, the question of legitimacy takes on a different form. The great story, regardless of the way it unifies knowledge, that is, whether it is a speculative story or an emancipatory story, has lost its credibility” [Lyotard, 1997: 25–35].

Lyotard finds the cause of the decline of the story in the development of techniques and technologies, the renewal of liberal, developed capitalism, which at the same time contributed to the flowering of knowledge. According to him, “the crisis of scientific knowledge, signs of which have multiplied since the end of the nineteenth century, is not due to the accidental proliferation of science within the framework of technical progress and the expansion of capitalism. It results from an internal erosion of the principle of legitimacy of science” [Lyotard, 1997: 25–35].

As Wojciech Klimczyk notes: “the problem of metanarration is a problem of legitimation [...]. Metanarrations legitimize a number of more specific narratives, such as national histories, situating them within a discursive universe based on such pillars as freedom, the subject, humanity, human rights, or development” [Klimczyk, 2013: 54]. How, then, can they fulfil their function in societies where these very foundations are failing – in multicultural societies, where doubt is cast on the causal power of further human progress, where the idea of freedom is being redefined.

Michał Wróblewski, on the other hand, notes that Lyotard, in *The Postmodern Condition*, while considering the process of the delegitimization of knowledge and the fall of great metanarratives, “sees its source in the very logic of modernity, and thus admits that the final point, called *postmodernism*, was reached during the long journey that started in modernity” [Wróblewski, 2010: 134]. Klimczyk points out at this point that “myth is not subject to the rules of observation and proof, so it must be uprooted. Modernity thus disqualifies narrative as a form of knowledge. But only seemingly. The Enlightenment, having dealt with the divine guarantor of truth, tries to replace it with reason [...]. By removing myth, the Enlightenment removes the guarantee of unity” [Klimczyk, 2013: 53].

Thus, one can repeat after Klimczyk that “the basic tissue has dissolved” [Klimczyk, 2013: 65]. The order is no longer legitimized by the common belief in

“the sanctity of the traditions that have always been in force and the legitimacy of the people who have been endowed with authority by those traditions” [Weber, 2002: 160]. As a result, “there are no longer fearsome gods, nor a universal, absolute God to whom one can appeal. The mystery of being thus loses its representation. Man thrown into the post-metaphysical world has to be content with floating on the surface of things. There is only the surface [...]” [Klimczyk, 2013: 65].

At this point we should quote Marek Zirk-Sadowski, according to whom post-modernism “allows for the cooperation of mystical and rational cognition, it does not reject the usefulness of common experience and common sense in ordinary life. It is about finally transcending the myth of objectivity, separating the subject and the object of cognition, and replacing it with a multitude of stories, which is done by the mind in the field of art, science, philosophy, and everyday life [...]. Postmodernism does not mean rejecting the need for reflection, philosophy and thinking. It is merely skeptical, it rejects the domination of a single type of thinking, of mindfulness, of reflection, in which one presupposes something and then throughout the whole course of thinking and reflection implicitly defends it [...] [Postmodernism] is mainly a critical warning against dogma”. What is more, Lyotard, unlike Max Weber, does not attribute a negative meaning to irrational factors. According to Skąpska, the scholar “emphasizes the positive effect of irrationality for questioning the aforementioned grand narratives justifying unity, coherence, systemicity” [Skąpska, 2008: 65].

In sum, the demise is a foregone conclusion for traditional paradigms and narratives relating to law. Social structures and the modern world have evolved to such an extent that the foundations on which the old schemes were based must necessarily fall into disuse. Nevertheless, bearing in mind the previous considerations about the transformation of old beliefs into new ideas, it is possible, and even certain, that we will encounter echoes of old traditions in new ways of explaining the validity of law. Today’s world of declining old narratives will eventually be reshuffled, resulting in new structures that provide a new basis for legitimacy. New narratives will take the place of old ones; for the absence of “new myths” will lead to a chaos of cognition.

## 5. Conclusions

Today’s changing world is faced with many problems that are completely new to humanity as a whole. For the first time in history we are faced with such dynamic

changes that require us to redefine all cognition. We are scrupulously rejecting everything “old” and traditional, above all because of features that are completely unsuited to today’s realities. This process leaves many societies with a sense of emptiness, marasmus, and even nihilism. The rejection of the old foundations, and the lack of yet created substitutes, about which it is doubtful that they will appear at all (or whether they will appear in a form that can answer the questions posed by the “post-world”), causes all the foundations of meaning to collapse. Repeating Lyotard, one can quote his statement that “most people have already lost even the longing for a lost story” [Lyotard, 1997: 25–35].

And yet, in his work Wojciech Klimczyk also quotes Lyotard, who wonders whether narration is perhaps a universal human need [Klimczyk, 2013: 52]. This would be evidenced by the discourses that are still being conducted by scholars, aimed at identifying new structures for the “new myths” that meet these needs. Michał Wróblewski rightly observes that “we cannot fully disregard the metaphysical heritage, but, aware of its contingency and fluidity, we must learn to live with it. For one cannot conduct philosophical reflection without metaphysics” [Wróblewski, 2012: 131]. Even because of this, it should be said that we are not completely breaking with the narrative character of knowledge, but we are transforming the character of narration” [Klimczyk, 2013: 52].

I have previously compared the collapse of old paradigms of law and narrative to the concept of the Big Collapse. But perhaps there is a pulsation of sorts, and after the collapse, there will be a new Big Bang that will allow us to create a framework that fits into and keeps up with today’s dynamic world.

## | References

- Cuprjak M., 2016, *Paradygmaty w perspektywie zmian społecznych. Zarys problemu*, “Rocznik Andragogiczny”, No. 23, pp. 251–265.
- Kępa M., 2015, *Metodologiczne ujęcie paradygmatu jako metody badawczej na przykładzie koncepcji Thomasa Kuhna*, [in:] P. Fiktus, H. Malewski, M. Marszał (eds.), *Rodzina Europa. Europejska myśl politycznoprawna u progu XXI wieku*, Wrocław, pp. 361–370.
- Khun T., 2001, *Struktura rewolucji naukowych*, Warszawa.
- Klimczyk W., 2013, *Metanarracja mobilizacji. Ponowoczesność jako bezruch?*, “Diamentros”, No. 37, pp. 51–68.
- Lyotard J.-S., 1997, *Kondycja ponowoczesna* (fragmenty), “Sztuka i Filozofia”, No. 13, pp. 25–35.

- Morawski L., 1999, *Główne problem współczesnej filozofii prawa*, Warszawa 1999, pp. 15–35.
- Skąpska G., 2008, *Prawo w ponowoczesnym społeczeństwie*, “Zarządzanie Publiczne”, No. 4 (6), pp. 55–72.
- Skuczyński P., 2014, *Typy myśli krytycznej w prawoznawstwie. Od krytyki poznania do walki o uznanie*, [in:] M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht (eds.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, Vol. 1, Łódź, pp. 133–148.
- Sulikowski A., 2015, *Prawo po śmierci Boga. Prawoznawstwo a niektóre konstatacje współczesnej filozofii*, “Principia”, No. 61–62, pp. 89–106.
- Walczak M., 2015, *Teoria paradygmatu i jej zastosowanie w naukach prawnych*, “Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”, No. 10, pp. 67–80.
- Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa [selected fragments].
- Wróblewski M., 2010, *Zatarg Jeana-François Lyotarda, czyli o postmodernizmie raz jeszcze*, “Diametros”, No. 24, pp. 125–142.
- Zirk-Sadowski M., 2000, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków, pp. 132–141.

## Iryna Lukianova

- ▶ Taras Shevchenko National University of Kyiv
- ▶ e-mail: irina\_lukianova16@ukr.net
- ▶ ORCID: 0000-0003-1369-4796

### NORWAY'S DEVELOPMENT ASSISTANCE POLICY: LEGAL FRAMEWORK, CONCEPTUAL GROUND AND CURRENT TRENDS

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the goal of the present article is to put into perspective the conceptual framework of Norway's development assistance policy. It argues that the Norwegian approach to development assistance stems from the welfare-state ideology, the position of moralism and the humane internationalism formed due to Norway's identity as a small state. In this vein, Norway regards development assistance as a crucial way to promote its socio-political values and maintain international stability. Being one of the most generous donors of ODA in proportion to the size of its economy, Norway demonstrates its readiness to have a moral responsibility for the global common good.
- ▶ *Research methodology* – the methods used in the article are external research of official documents and reports of Norwegian governmental agencies and international organizations, as well as historical analysis of key pillars and trends of Norwegian development assistance.
- ▶ *Score/result* – the article is distinguished by a high scientific level.
- ▶ *Originality/value* – the article represents the original complex approach to the problem of Norwegian development assistance providing substantial analysis of its legal framework and conceptual ground.

| **Keywords:** development assistance, legal framework, socio-political values, foreign aid patterns, the COVID-19 global challenge

## 1. Introduction

Donors of international assistance can be motivated by different objectives. While many countries that provide foreign aid appear to be at least partly motivated by self-interest considerations, Norway, as well as other Nordic donors, tends to be considered as exception. Apropos its motivation, the Norwegian government states: “Our development policy is designed to promote economic development, democratization, implementation of human rights, good governance and measures that can lift people out of poverty for good” [MFA, 2020: 1–3]. Thus, Norway demonstrates its commitment to promote development and alleviate poverty on the global scale.

This paper analyses the legal framework of Norway’s development assistance policy, its conceptual ground and the trends and patterns of current aid allocations. With recourse to the available data on aid disbursements during the period 2010 to 2019, the paper examines the trends of Norwegian ODA and Norway’s policy response to the COVID-19 challenge. The essential question addressed in the paper is why Norway chose to become actively and deeply engaged in development assistance policy efforts when it had other options. This paper assumes that the answer to this question is Norway’s domestic identity and a structural context wherein its foreign policy was formed.

This paper is organized as follows: Section 2 analyses legal framework of Norwegian ODA. Section 3 focuses on the determining factors of the Norwegian approach to development assistance through a multifaceted explanation for its existence. Section 4 provides insight into the trends and key patterns of current Norwegian ODA, including those concerning the COVID-19-related efforts. Section 5 concludes.

## 2. Legal framework of Norwegian development assistance

Norwegian development assistance is subject to regulation by the annual budget and letters emanating from government to the agencies concerned with the activities in the relevant spheres. Norway’s ODA is also regulated by the country’s commitments under United Nations and OECD. As Norway considers the UN millennium goals as a reference point for its foreign, it tends to focus its aid on the relevant spheres such as climate change, poverty, conflict mediation, health and education. The main oversight organ which “objectively and neutrally” con-

trols the appropriation of assistance funds is the Office of the Auditor General of Norway. Two principal agencies responsible for the implementation of ODA policy in Norway are Norad and Norfund.

### 2.1. Norad

The Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad) established in 1968 is the main implementing agency for development cooperation in Norway [Selbervik, Nygaard, 2006: 8]. The delivery of Norway's development cooperation is shared between the Ministry of Foreign Affairs and NORAD with a latter being a directorate under the Ministry [OECD, 2020: 1]. The Norad budget and short-term mandate are determined by references and annual letters of allocation issued by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Climate and Environment [Norad, 2021: 2]. Norad has five main responsibilities: to provide expert advice about development and aid to foreign services, to ensure quality assurance and monitoring, to manage support schemes to organisations in poor countries, to communicate with the Norwegian public, and to conduct independent evaluation of activities funded over the Norwegian development budget [Norad, 2021: 1]. Since 2016–2017, NORAD gained more responsibility in managing Norway's support to health, education, climate and renewable energy programmes, private sector development, and support for civil society organisations [OECD, 2019: 12]. The evaluation department of Norad issues evaluation reports on an annual basis which are important instruments for facilitating foreign aid.

### 2.2. Norfund

The Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund) established in 1997 is the state-owned investment fund for commercial activity in developing countries [Norfund, 2015: 2]. The agency receives most of its funding from the Ministry of Foreign Affairs and regulates projects on the attraction of private investments in developing countries and alleviation of poverty therein. The mission of Norfund is “to create jobs and to improve lives by investing in businesses that drive sustainable development” [Norfund, 2021: 1]. In order to achieve this, in its current strategy Norfund focuses on investments in spheres relevant to the UN's Sustainable Development Goals: clean energy, financial institutions, green infrastructure and scalable enterprises [Norad, 2019: 5].



One of the most distinctive features of Norfund is its nature of an investor which is ready to accept high risks and invest in areas where the effects on development would be greatest. To this end, Norfund provides guarantees and loans to enterprises and companies in recipient countries. Similarly to other government agencies, Norfund is subject to monitoring by the Office of the Auditor General of Norway.

### 3. The conceptual ground of Norwegian development assistance policy

#### 3.1. The welfare state ideology

The sociopolitical values related to the welfare state lie at the bottom of Norway's development assistance policy. Norway's welfare state model is derived from the ideology of egalitarianism that called for actions directed at achieving equality and social justice through public regulation and redistribution policy. Norway's first welfare programs date back to the beginning of the 20<sup>th</sup> century when Norway became the first country to introduce the first sickness insurance law and in the mid-20<sup>th</sup> century it was among the first countries that adopted the principle of universal social programs [Kunhle, Hort, 2004: 45]. Based on the solidarity standards, Norway's model of the welfare state reflected the Social Democratic ideology. Little wonder the main driver of Norway's aid policy was the Labour party that had a history of participation in trade union internationals and philanthropic efforts. Welfare principles institutionalized at the national level became the underlying rationale for Norway's active participation in the development assistance regime reflecting its perception of international aid as a response to disparities between rich and poor. The fact that currently Norway is one of the most generous donors of development assistance, can serve as a bright example to prove the thesis that a state with a welfare state ideology is highly likely to provide a substantial amount of assistance to developing countries in need. Thus, development assistance becomes an extension of Norway's welfare state responsibilities on the global stage.

#### 3.2. Moralism and humanitarian internationalism

Norway's development assistance policy is strongly influenced by the moralist and humane internationalist ideas that became a projection to the international

stage of its domestic welfare state values. The ethical imperatives and morality to help derived from the Christian tradition became the prerequisite of Norway's foreign policy position of moralism – a marker of its particular approach to developing relations with the South. The Norwegian Christian tradition dates back to the activities of the Norwegian Missionary Society engaged in evangelization efforts in South Africa, Madagascar, Cameroon, Tanzania, Mali and Ethiopia within the conceptual framework of “christianizing” and “civilizing” African countries [Simensen, 2005: 47]. The Norwegian Christian missions guided by moral and Lutheran church values became an instrument of contact with other cultures due to their active role in a range of development-oriented activities, such as building, trade, agriculture and education. Norway's current development assistance discourse seems to preserve the spirit of the above-mentioned activities of the first Norwegian Christian missions reflected in the use of the following terms: technical assistance, poverty orientation, and promotion of human rights.

Since the middle of the 20<sup>th</sup> century, the main driver of the humane internationalism in Norway has been the Norwegian NGOs that, focusing on the need for Christian solidarity with the poor, gave a political force to the idea of ethical responsiveness to the needs of underdeveloped countries. Considering the international distribution of income and resources as indefensible and embracing a concern with the development needs, Norway has sought to reduce the gap between rich and poor countries and actively promoted the idea of creating an economic system that would have been more responsive to the challenge of global poverty.

The altruistically motivated development assistance policy of Norway that embraced a concern with the development needs, reflected the state's adherence to cosmopolitan values attuned to the ideas of the humane internationalism – a concept premised on the perception of the principle of the moral obligation of developed countries towards people who suffer and live in extreme poverty [Thérien, 2002: 461]. Being both morally compelling and in the long-term interest of Norway, humane internationalism became a determining factor of the Norwegian development assistance policy due to the combination of the state's altruistic motives with the foreign policy interests-related motives [Stokke, 1989: 13]. The demonstration of a commitment to promote the domestic socio-political values in the international scene became a way for Norway to gain a reputation of a state that embraces a concern with the development needs.

### 3.3. The foreign policy interests

Since 1905, when Norway became an independent state, its foreign policy has been dominated by the positions of moralism, neutralism and realism [Riste, 2005: 14]. Although being a reflection of ad hoc stances of the Norwegian standing in the international environment, these positions could coexist and thus accommodate different political interests within the country. While in the interwar period Norway's foreign policy was dominated by neutralism, after World War II, Norway's foreign policy gained a marked international orientation reflected in its endeavors towards making a distinctive contribution to the international scene via the activities for attainment of the common good congruent with its political culture and policy values. As a small country with an open economy, Norway was concerned with the establishment of an international regime under which international peace and economic stability could be maintained most effectively [Stokke, 1989: 45–47]. Acknowledging the United Nations as the most influential actor in this regard, Norway considered cooperation with the UN system as one of the pillars of its foreign policy.

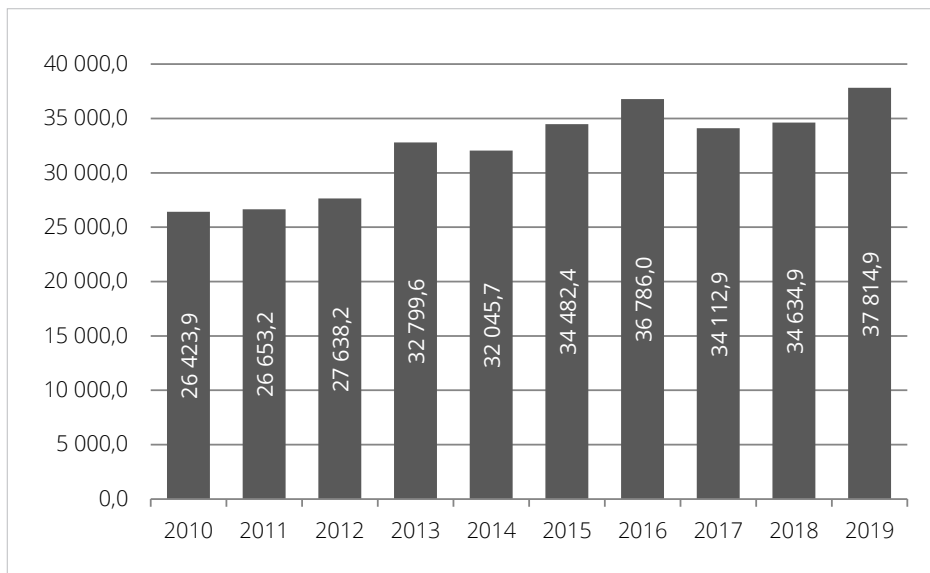
Following the establishment of the first UN development decade, Norway, despite being a not very rich country, realized its aid policy in concordance with the UN standards of development strategy and the development philosophy of the Bretton Woods Institutions, therefore seeking to demonstrate its commitment to the global aim of intensifying economic growth and social advancement in the developing countries. The overarching interest stemming from the Norwegian domestic environment related to the promotion of foreign policy values within the framework of moralism wherein development assistance could play a crucial role. The incomes from the North Sea oilfields that made Norway a rich state contributed to strengthening its position as an actor that could step up to the plate affording much more spending on the development needs. It's important to stress that whereas development assistance could play an important role in promotion of Norwegian exports and investments in developing countries, in the case of Norway, the economic and private sector interests cannot be considered as a decisive factor in shaping foreign aid policy since they had a relatively marginal impact on its assistance performance. The altruistically motivated Norwegian development assistance policy has been instrumental for promotion of the domestic socio-political and humane values that contributed to Norway's gaining the status of an active actor that has a perception of moral responsibility towards the least developed countries.

## 4. Current trends of Norway's ODA

### 4.1. Norway's ODA in 21th century

In the first decade of the 21<sup>st</sup> century Norway demonstrates its commitment to the Sustainable Millennium Development Goals (SDGs) with a focus on the relevant areas of development. Norway stresses the importance of increasing aid effectiveness through the so-called “positive conditionality” measures that provided for targeting aid to institutions, groups or activities considered likely to achieve the objectives defined in Norwegian development assistance programs [Stokke, 2019: 63]. In 2013, for the first time, Norway’s aid budget exceeded NOK 30 billion. Since then, Norway has consistently increased the volumes of ODA with a slight decrease in 2014 and 2017-2018; its latest aid budget became record high (see Figure 1).

Figure 1. Norway's ODA volumes in NOK millions (2010–2019)



Source: Norad database [date of access: 6.03.2021].

Following the declaration of Sustainable Development Goals (SDGs) that are the basis of Norwegian development assistance policy, Norway has reiterated the intention to increase aid effectiveness and contribute to global development with a particular emphasis on the following cross-cutting issues:

human rights, women's rights and gender equality, climate change and environment, and the fight against corruption [Norad, 2019: 23]. This intention is reflected in the country's present development policy assistance agenda that focuses on the set of priorities that includes climate change, education, health, private sector development and humanitarian assistance. Norway has reformed its development assistance policy in several ways to make it more adequate to achieve the SDGs and Rio + 20 decisions and address the global challenges.

The first pattern has been Norway's concentration on fewer countries with a greater focus on results and division of partner countries into categories. This reform became a result of the evaluation of the previous aid scheme as insufficiently effective that was in part due to the excessive number and disbursement of recipient countries. While in 2013 Norway provided aid to 116 countries, in 2014, it significantly reduced their number, allocating development assistance only to 84 countries [OECD, 2019: 12]. At the same time, Norway's share of bilateral country programmable ODA decreased. Norway sought to support changes that would help recipient countries to take responsibility for their populations, claiming that their authorities should not consider aid as compensation for poor governance. Such a perception concerning developing countries' responsibility, together with the efficient trade policies and creation of favorable conditions for investment and job creation, became the critical elements of the Norwegian new model of development assistance. Besides, Norway defined 12 focused countries and divided them into two categories – fragile countries and countries undergoing a process of development. Since then, Norway has put a particular emphasis on assisting fragile countries because of the high costs of not getting involved therein. As Norway sought to strengthen fragile countries' ability to safeguard their own security, it mainly allocated aid to support the security and justice sector – an area that was paid insufficient attention by OECD. Since 2017, Norway has concentrated on such categories of partnerships as long-term development cooperation and cooperation for stabilization and conflict prevention [MFA, 2017: 9]. Furthermore, Norway has pursued an idea of international legitimacy of donor participation in the development of recipient countries that reflected its steadfast advocacy in support of human rights.

Second, there has been a relevantly stronger emphasis on multilateral development policy. Until 2017, the proportion of Norwegian multilateral funding was lower in comparison with the share of bilateral assistance. In 2017, for the

first time, Norway provided more than half of its foreign aid through multi-lateral organizations [Donor Tracker, 2021: 5]. The country also increased the proportion of bilateral funding channeled through the multilateral system and began to provide more bilateral ODA through intermediary funds. In recent years, Norway has focused on the provision of foreign aid through multilateral channels because such aid is catalytic as multilateral organizations have a better ability to mobilize efforts and resources for development assistance in developing countries and to influence their use by authorities of such countries. Among multilateral organizations, Norway relies in particular on the UN system that is the country's traditionally important arena for international policy work and a key channel for development assistance. In 2019, the largest recipients of Norway's core funding were UNICEF, UNDP, UNFPA, UNHCR, WFP and UN Women [*Permanent Mission...*, 2019: 6]. Norway is deeply committed to multi-lateral funding for three strategic sectors – climate, education and health. This commitment is translated into its strong support for UNDP, UNICEF and GAVI, which are the largest recipients of Norwegian aid. Norway's position as a significant and principled supporter of the UN is demonstrated by the fact that its aid channeled to and through multilateral institutions is mostly provided as core and earmarked funding.

The third pattern has been greater involvement of new participants of ODA policy – civil society and NGOs, and private business. The Norwegian government has traditionally had strong linkages with NGOs; such close cooperation has been characterized as “the Norwegian model” [Forster, Stokke, 2005: 53]. Nowadays, Norway's social accent in development policy is becoming even stronger than in the previous decades. In 2019, 26.6% of all Norwegian aid has been channeled through the civil society organizations – the Norwegian Refugee Council, Norwegian Red Cross, Norwegian Church Aid, Norwegian People's aid and Save the Children Norway [Donor Tracker, 2020: 3]. The Norwegian civil society support is broadly relevant to the needs, priorities and possibilities in developing countries as they can be engaged in the activities that governments are not always able to carry out. Another important partner in the realization of Norway's development policy is a private business that is particularly active in the development of sectors of renewable energy, agriculture, and marine resources in developing countries. To stimulate private business activities, the current government proposed a new Norfund grant facility scheme that allows Norwegian private business to co-finance improvement initiatives that support development in developing countries.

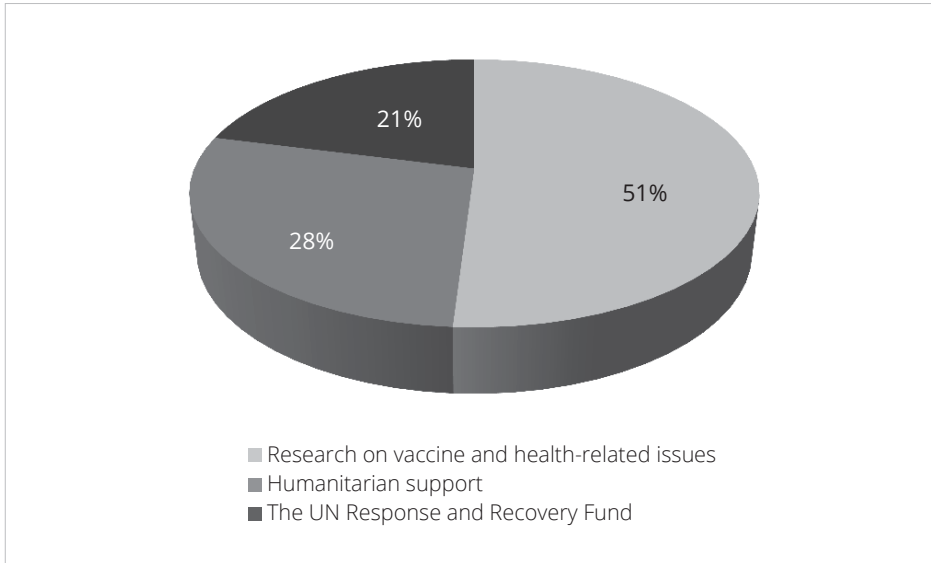
Fourth, Norway has increased focus on the special programs – Oil for Development and Tax for Development. Initiated in 2005, the Oil for Development (OfD) Programme is directed at improving petroleum sector management in partner countries. Currently, the programme cooperates with 15 countries in Africa, Asia, the Middle East and Latin America using the peer-to-peer approach that provides for long-term institutional cooperation and support for civil society organisations in their efforts to hold the local authorities to account [Norad, 2020: 7]. Almost half of the total program total disbursements from 2006 to 2019 were allocated to African countries. The second Norwegian initiative called the Tax for Development program was launched in 2011 with an aim of “improving financing for national development priorities and the SDGs through increased tax revenue and a strengthened social contract” in developing countries [Norad, 2020: 12].

Recognizing the importance of increasing domestic resource mobilization to realize the SDGs, Norway took a portfolio approach to its performance that covers grant agreements with a different thematic and geographic focus. Nowadays, the programme includes cooperation with Tanzania, Rwanda and Nepal (the previous partner countries were Mozambique and Zambia). The emphasis on special programmes becomes a sort of Norwegian ‘niche’ in ODA through which Norway demonstrates its particular commitment to sustainable development in developing countries.

#### 4.2. Norwegian response to the COVID-19 pandemic

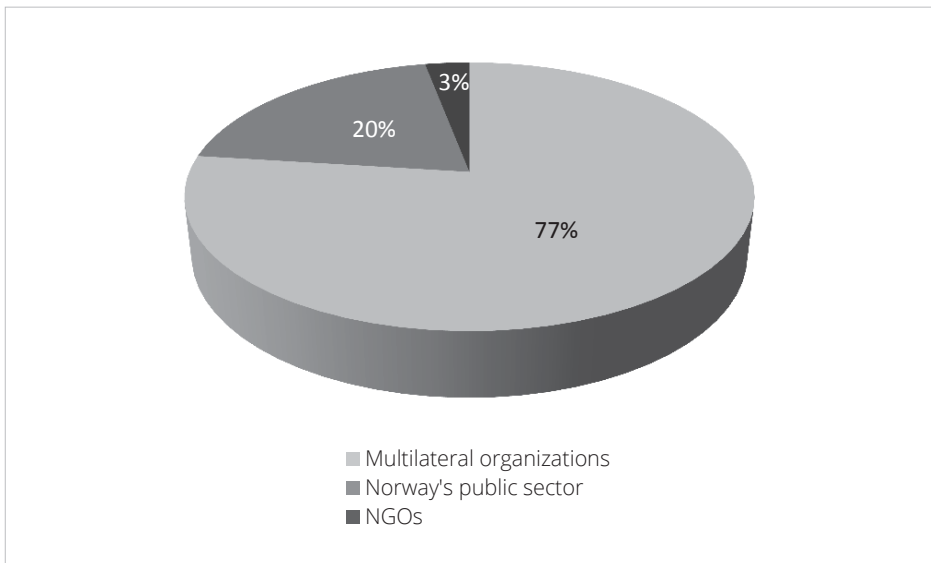
Since the onset of the coronavirus outbreak, Norway took on a leading role in international activities to fight the pandemic. The prioritized region of the Norwegian response to the COVID-19 challenge became Sub-Saharan Africa. The Norwegian policy response to the pandemic has been dominated by the three pillars: prioritizing multilateral funding, increasing earmarked funding for health and vaccine projects, and facilitating greater flexibility and rapid disbursements of funds in current health-related projects and programs [Norad, 2020: 14]. There are several patterns of the Norwegian approach to projects and allocation of funds to developing countries in the context of the COVID-19 challenge. A first feature is an increasing focus on global health, especially pertinent to vaccine research and health-related issues, humanitarian support and funding to the UN Response and Recovery Fund (see Figure 2).

Figure 2. Main issues of Norwegian COVID-19 – related support



Source: authors' calculations using data available at Norad database [date of access: 6.03.2021].

Figure 3. Disbursement channels of Norway's COVID-19 projects



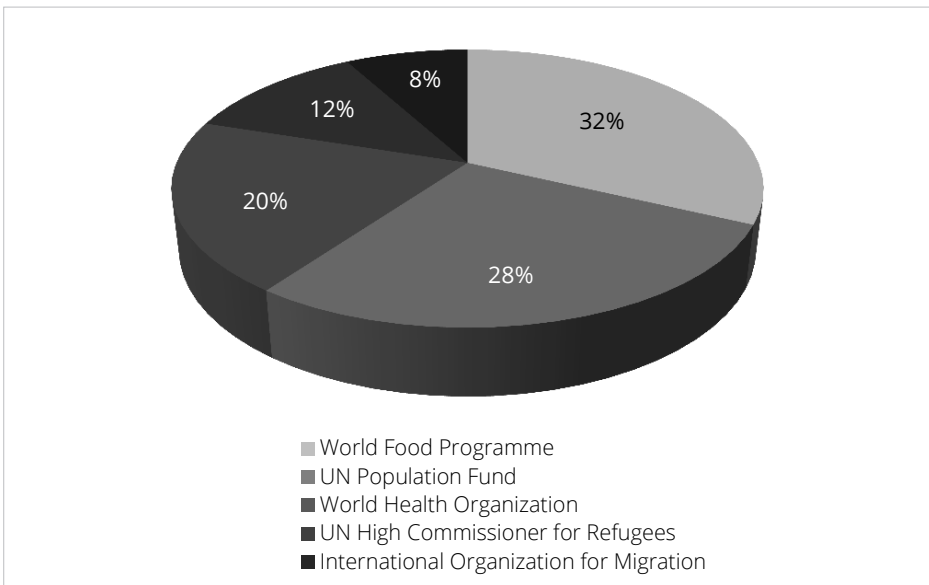
Source: authors' calculations using data available at Norad database [date of access: 6.03.2021].



Norwegian COVID-19-related aid is primarily channelled through multilateral organizations and global funds. The assistance allocated through the Norwegian public sector constitutes the fifth part of the total COVID – 19-related aid and is mainly channelled through the Research Council. It is important to note that there has been little or no additional funding through Norwegian NGOs or any significant new bilateral initiatives in Norway’s focus countries (see Figure 3).

Second, there is a special emphasis on multilateral organizations as regards social and economic issues and the far-reaching consequences of the pandemic which translated into additional funding to the World Bank and the IMF. Moreover, Norway played a key role in initiating and funding the UN COVID-19 Response and Recovery Multi-Partner Trust Fund established to address the COVID-19 challenge [Kanter, 2020: 1]. Third, the Norwegian humanitarian allocations responded to the global appeals from the UN and the International Red Cross with most funding being channelled to the UN agencies considered most likely to address the COVID-19 challenge [MPTF, 2021: 1] (see Figure 4).

Figure 4. Norway's funding to the UN agencies

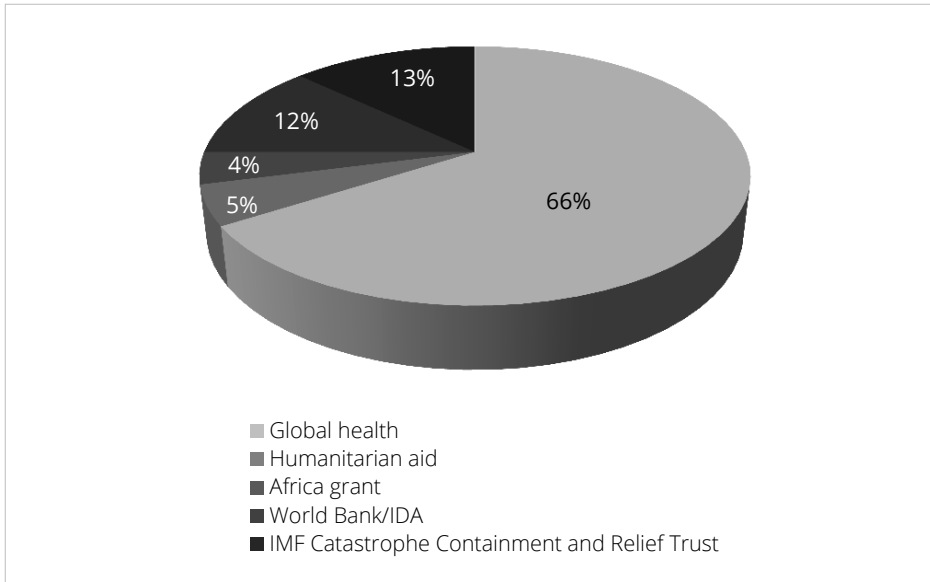


Source: authors' calculations using data available at Norad database [date of access: 6.03.2021].

Consistently highlighting the importance of investing in the health sector, after the beginning of the pandemic, Norway significantly increased funding for

international health efforts in the budget for 2021. In May 2020, the Revised National Budget of Norway provided COVID-19 related increases in aid allocations with a predominant focus on global health (see Figure 5).

Figure 5. Increases in Norway's Aid Budget Related to COVID-19



Source: authors' calculations using data available at Norad database [date of access: 6.03.2021].

Norway brings into focus the fact that the pandemic, being particularly dangerous to humanity per se, can lead to even more severe challenges for the poorest countries, such as human rights violations, increased inequality, food shortages, and lack of attention to other communicable and non-communicable diseases (measles, malaria, tuberculosis and maternal and child mortality).

To address this challenge, Norway invokes the UN Building Back Better (BBB) strategy by directing its efforts across different sectors to reduce threats to public health through the activities in the areas of climate change, education and smart food production [MFA, 2020: 17]. Furthermore, in its efforts to fight the COVID-19, Norway focuses on combatting corruption and illicit financial flows, improving the social safety net for the most vulnerable groups and supporting women's rights and gender equality. Thus, Norway demonstrates the holistic approach to the global health challenge caused by COVID-19.

## 5. Conclusions

The paper has examined legal framework, conceptual ground and current trends of Norwegian development assistance policy. To analyze the prerequisites and peculiar features of Norway's sustained and active involvement in development assistance endeavors Norway's strategic documents, the studies of Norwegian authors and OECD, Norad and Donor Tracker statistics were used.

This paper defines the following factors as the determinants of the Norwegian approach to development cooperation: the welfare state ideology, moralism and humane internationalism and foreign policy interests related to the maintenance of international peace and economic stability and promotion of Norway's foreign policy values.

The paper reveals that Norway's development assistance policy in recent years has been dominated by the holistic stance to development challenges with a focus on climate change, education, health, private sector development and humanitarian assistance. It finds strong evidence that Norway predominantly provides foreign aid to the poorest countries and democracies with open trade policies and high aid effectiveness. Current patterns of Norwegian foreign aid policy include concentration on fewer countries and division of partner countries into categories, increasing focus on multilateral development policy, greater involvement of NGOs and private business in the realization of projects in developing countries, and an emphasis on Norad special programs. In light of the COVID-19 pandemic, Norway proved itself as a state that has moral responsibility the most vulnerable countries and groups of people. As the initiator of the UN Response and Recovery Fund and one of the most generous donors of additional global health-related assistance, Norway makes a remarkable impact on contemporary world politics in terms of its contribution to fighting pandemic and its possible consequences in the poorest countries. Stressing the point that not only the pandemic but developing countries' measures to fight it can lead to even more severe challenges to their further development, Norway highlights the importance of the protection of human rights, increasing gender equality, smart food production, and combatting other communicable and non-communicable diseases.

Addressing the question of why Norway highlights the development assistance policy efforts as a key priority of its foreign policy, this paper proposes to explain the case of Norwegian aid from a perspective of Norway's domestic identity as a welfare state the political and economic context. Through the pro-

vision of its development assistance as untied aid and in form of grants, Norway gains a reputation of an altruistically motivated state that is strongly committed to the attainment of the common good on the global level.

Starting from this research, future studies might be conducted in order to analyze the motivation of key donors of development assistance and current trends of their ODA policy, in particular, in response to current global challenges.

## | References

- Forster J., Stokke O.S., 2005, *Policy coherence in development cooperation*, London.
- Donor Tracker, 2020, Norway – Global Health R&D, [on-line] <https://donortracker.org/norway/globalhealthrd> [date of access: 7.03.2021].
- Donor Tracker, 2021, Norway, [on-line] <https://donortracker.org/country/norway> [date of access: 7.03.2021].
- Gavi, The Vaccine Alliance, 2019, Norway, [on-line] <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding/donor-profiles/norway> [date of access: 7.03.2021].
- Kanter J., 2020, “*It’s no time for complacency*”: *Norway on fighting polio and global hunger amid COVID-19*, [on-line] <https://www.globalcitizen.org/en/content/Norway-polio-and-covid-eradication-efforts> [date of access: 7.03.2021].
- MFA, 2017, *Partner Countries in Norway’s Development Policy*, [on-line] [https://www.regjeringen.no/contentassets/aa31d1e5d6e94d0eaa8b1eeb047f4576/partnerland\\_summary](https://www.regjeringen.no/contentassets/aa31d1e5d6e94d0eaa8b1eeb047f4576/partnerland_summary) [date of access: 7.03.2021].
- MFA, 2020, *Development cooperation*, [on-line] <https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/development-cooperation/id1159> [date of access: 7.03.2021].
- MFA, 2020, *Norway to provide NOK 390 million to support crisis-affected people in the Sahel*, [on-line] [https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/support\\_sahel/id2773023](https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/support_sahel/id2773023) [date of access: 7.03.2021].
- MFA, 2020, *Norway to Take on Leading Role in Effort to Beat the Pandemic*, [on-line] <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norge-tar-lederrolle-i-arbeidet-med-a-stanse-pandemien/id2740322> [date of access: 7.03.2021].
- MFA, 2020, *The Norwegian Development Program to Combat Marine Litter and Microplastics*, [on-line] [https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/marine\\_litter/id2642037](https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/marine_litter/id2642037) [date of access: 7.03.2021].
- MPTF, 2021, *Trust fund factsheet – UN covid-19 response & recover*, [on-line] <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/COV00> [date of access: 7.03.2021].
- Norad, 2019, *This is how Norwegian development aid funds are spent*, [on-line] <https://www.norad.no/en/front/about-norad/news/2020/this-is-how-norwegian-development-aid-funds-are-spent-2019> [date of access: 7.03.2021].

- Norad, 2020, *Development aid in the time of the coronavirus pandemic. Discussion paper*, [on-line] <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2020/norads-rapportserie/development-aid-corona.pdf> [date of access: 7.03.2021].
- Norad, 2020, *Responding to the COVID-19 Pandemic – Early Norwegian Development Aid Support*, [on-line] <https://norad.no/en/toolspublications/publications/2020/responding-to-the-covid-19-pandemic---early-norwegian-development-aid-support> [date of access: 7.03.2021].
- Norad, 2020, *Tax for Development. Portfolio Strategy 2020–2025*, [on-line] [https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2020/tax-for-development\\_strategy.pdf](https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2020/tax-for-development_strategy.pdf) [date of access: 7.03.2021].
- Norad, 2021, *About NORAD*, [on-line] <https://www.norad.no/en/front/about-norad> [date of access: 7.03.2021].
- Norad, 2021, *Norad's main tasks*, [on-line] <https://www.norad.no/en/front/about-norad/main-tasks> [date of access: 7.03.2021].
- Norfund, 2015, *Norfund Report on Operations 2015*, [on-line] [https://www.nsd.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AE\\_2015\\_4606.pdf](https://www.nsd.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AE_2015_4606.pdf) [date of access: 7.03.2021].
- Norfund, 2019, *Strategy 2019–2022*, [on-line] <https://www.norfund.no/about-norfund/strategy> [date of access: 7.03.2021].
- Norfund, 2021, *About Norfund*, [on-line] <https://www.norfund.no/about-norfund> [date of access: 7.03.2021].
- OECD, 2019, *OECD Development Co-Operation Peer Reviews: Norway 2019. Chapter 3. Norway's Financing for Development*, [on-line] <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f40429ea-en/index.html?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2Ff40429ea-en> [date of access: 7.03.2021].
- OECD, 2020, *Norway: Development Co-operation Profiles*, [on-line] <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/aaf0304f-en/index.html?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2Faaf0304f-en> [date of access: 7.03.2021].
- Riste O., 2005, *Norway's foreign relations: A history*, Oslo.
- Permanent Mission of Norway to the United Nations*, 2019, Record-high Norwegian core funding to UN organisations in 2019, [on-line] <https://www.norway.no/en/uganda/norway-uganda/news-events/news2/record-high-norwegian-core-funding-to-un-organisations-in-2019> [date of access: 7.03.2021].
- Selbervik H., Nygaard K., 2006, *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*, [on-line] <https://www.cmi.no/publications/file/2371-nordic-exceptionalism-in-development-assistance.pdf> [date of access: 7.03.2021].
- Simensen J., 2005, *Religious NGOs and the Politics of International Aid*, [on-line] [https://www.researchgate.net/publication/233288517\\_Religious\\_NGOs\\_and\\_the\\_Politics\\_of\\_International\\_Aid\\_The\\_Norwegian\\_Experience](https://www.researchgate.net/publication/233288517_Religious_NGOs_and_the_Politics_of_International_Aid_The_Norwegian_Experience) [date of access: 7.03.2021].
- Stokke O., 1989, *Western middle powers and global poverty: The determinants of the aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Uppsala: The

Scandinavian Institute of African Studies in cooperation with the Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.

Stokke O., 2019, *International Development Assistance: Policy Drivers and Performance*, Cham.

Thérien J., 2002, *Debating foreign aid: right versus left*, "Third World Quarterly", No. 23 (3), pp. 449–466, doi:10.1080/01436590220138385.

The Office of the Prime Minister, 2019, *Norway Doubles Support to the Green Climate Fund*, [on-line] <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-doubles-support-to-the-green-climate-fund/id2669659> [date of access: 7.03.2021].



## Andrii Maiev

- ▶ Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
- ▶ e-mail: ua197307@ukr.net
- ▶ ORCID: 0000-0001-9333-2933

### COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND NEW POSSIBILITIES FOR UKRAINE

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the research is focused on two main goals: 1) study of international experience of inter-municipal cooperation which is considered together with the widespread trends for consolidation of communities; 2) definition of the ways for inter-municipal cooperation development in Ukraine on the basis of the best European practices and taking into account the implementation of the territorial organization reform at the present stage.
- ▶ *Research methodology* – for the realization of the research the methods of synthesis, generalization, comparison, observation as well as other general scientific methods were used.
- ▶ *Score/results* – various types of inter-municipal entities created in different countries, their legislative basis, responsibility area, financial resources and other aspects were examined in the context of further implementation of the best foreign models in Ukraine.
- ▶ *Originality/value* – as a result of the conducted analysis recommendations were elaborated for the more successful development of inter-municipal cooperation in Ukraine as an efficient way for the solution of local economic problems and sustainable development of communities.

| **Keywords:** inter-municipal cooperation, municipalities, communities, communes.



## 1. Introduction

Local self-government strengthening, decentralization and further democratization of society are the priorities for modern Ukraine. Thus the sustainable development of communities is one of the main objectives for the reform of the whole system of territorial organization.

Traditional approaches to local self-government activities do not correspond to new realities. One separate community is no longer a place for the whole life of a family. The office where a person is employed may be situated in one town, but his home, favorite place of culture and recreation, school where his children study – in another one. Mutual dependence between different areas and between population from different administrative units becomes more and more apparent [Demchyshen, Tolkovanov, 2010].

In European countries, the principle of subsidiarity is realized through the delegation of a significant part of the authority from the central executive bodies to the local ones. This guarantees more efficient solution of existing problems at the local level and improves the quality of services provided to the population. In addition, there is a noticeable trend towards consolidation of administrative-territorial units with the aim of optimizing administration. At the same time, the territorial communities' capacity is provided not only by their consolidation, but also through inter-municipal cooperation (hereinafter IMC).

IMC is a relatively new form of local and regional development policy. Its essence lies in the fact that local authorities join their resources and efforts on contractual basis to address common development challenges. The ultimate goal for such cooperation consists in improving the quality of life in the communities [Tolkovanov, Zhuravel, 2016: 5].

The Ukrainian administrative science has recently started paying attention to inter-municipal cooperation, including the international IMC experience. These issues were considered by M. Baimuratov, O. Bobrovska, R. Hertsog, L. Olenkovska, M. Pittsyk, Y. Sharov, V. Tolvovanov, V. Vakulenko, and others. With the support of some international projects working in Ukraine, several round table discussions, conferences and seminars have been held on this topic. At the same time, on our opinion, the problem of establishing horizontal cooperation between local self-government bodies in Ukraine for economic development and attracting investment in the regions is not sufficiently studied. There are no deep comprehensive investigations analyzing IMC as an efficient mechanism for

sustainable economic development of the communities in the context of present day large scale administrative and territorial reform.

In particular, the European experience of inter-municipal cooperation needs further consideration. It could become the necessary practical ground for Ukraine allowing to increase the IMC efficiency all around the country taking into account the reform of administrative territorial system, which in turn will give the possibility to solve a considerable number of local development issues.

## 2. Communities' consolidation and inter-municipal cooperation: European trends

It is striking, indeed, that a lot of the European Union countries have reached in a few decades to dramatically reduce their number of communities... except France. In Germany or in Belgium, in Great Britain or in Denmark, the reduction varies between 40% and 80%, and this list is not exhaustive. Such reduction has been, in France, of 3% only.

This process analyzed by P. Mauroy [2000] is presented in Table 1.

*Table 1.* Reduction of basic territorial units' number in some European countries

Country	Year	Communities number before the reform	Communities number after the reform	Reduction (in %)
Germany	1968–1970	14 338	8 414	-41
Belgium	1975	2 359	596	-75
Denmark	1967	1 387	277	-80
Netherlands	1951	1 010	775	-23
United Kingdom	1974–1975	1 549 districts	522	-66
France	1971	37 708	36 394	-3

Source: compiled by the author.

At the same time, European experience shows that such reforms were not carried out voluntarily. A. Tkachuk noted, that communities are united only if they understand: the state will make them united anyway, but doing it voluntarily means an opportunity to obtain additional resources [Tkachuk, 2015: 2].

In Sweden, a voluntary association had been taking place from 1960 to 1974, until a policy decision was taken. In Latvia, the state had been allocating money for a voluntary communities' consolidation from 1998 to 2008, but during this period only about 20 joint municipalities were formed [Tkachuk, 2015: 1]. After this, the ministry developed a map, according to which there are now 9 cities of republican significance in Latvia and 110 territories having the status of administrative-territorial units. The validity of this division was confirmed by the appropriate research. It was discovered that: only in territories with more than 5000 people, more than 90% of their tasks can be performed by local authorities; in settlements with a population of 1000–5000 people – about 75%; and in settlements with a population of up to 1000 people – no more than half [Reforma dlya lyudyny..., 2005: 17].

The significant reduction of municipalities was realized within the framework of the reform in Finland. Between 2006 and 2013, their number decreased from 431 to 320, and in addition, inter-municipal cooperation was intensified [*Decentralization at a crossroads...*, 2013]. A. Matvienko notes that the Finnish approach to the consolidation of territorial communities solely on a voluntary basis, fully complies with the principles of democracy and local self-government, but requires significant financial costs to stimulate this process [Matvienko, 2007].

The consolidation of the lower-level territorial units is a common feature of the reforms that have taken place in European countries in the recent decades. At the same time, only Finnish experience proves the theoretical possibility of purely voluntary communities' consolidation, while in other European countries the state set a certain framework for this process.

On the other hand, the preservation of small municipalities made it possible to achieve the purpose of ensuring the interrelationship between population and authorities, while operational objectives of local importance were solved by the formation of intermediate structures of inter-municipal cooperation [Danylyshyn, 2012].

France is a leader in Europe as to the local communities' number. There are more than 36 thousand of them in the country. Communes of less than 20,000 inhabitants account for more than 60% of the French population, those with less than 10,000 inhabitants – for more than 50%. More than one-third of the population lives in communes of less than 3500 inhabitants [Boyer, 2012].

At the same time more than 2500 IMC institutes were created in France. Their establishment and operation is voluntary and is obtained at the initiative

of the communities, whose functions they have to perform. This approach differs significantly from a centrally-planned consolidation of communities and provides individual solutions for various territorial problems [Danylyshyn, 2012].

Inter-municipal cooperation is realized in the form of syndicates (associative form of inter-municipal cooperation), which allow the municipalities – members of the association to co-manage municipal budgets and services as well as to carry out various actions. The communes can freely decide whether to unite their efforts in one or several fields or to solve the tasks independently.

Along with the syndicates there is such form of IMC as district, which first appeared in 1959 and since then has undergone some changes. Originally the district was created as a form of large urban communes' consolidation. Subsequently, this form of association was extended to medium size towns and then – to rural areas. In fact, the district combines in most cases a small city with the surrounding suburban and rural municipalities.

Districts and syndicates as forms of communities' associations are largely similar to each other. Such common features can be mentioned:

- they both include municipalities only on voluntary basis;
- the decision adopted by a qualified majority of votes is required for their creation.

Rural communities and urban communities are relatively new forms of institutional inter-municipal cooperation in France. These associations have the same powers that are delegated by communes: land improvement and economic development. The difference consists in the size and type of the communes within them. The urban community is provided for combining urban agglomerations with population over than 20,000 people, and the rural community – for rural and small and medium-sized municipalities [Cykalov, Kuzmenkov, 2016].

In Spain there are also associations such as syndicates of communes (mancomunidades). It is a voluntary association created for the joint implementation of certain works which fall within the competence of municipalities interested in the implementation of such cooperation. These inter-municipal associations have a legal entity status. They have their own budgets (mandatory contributions from municipalities-members, grants from the state budget, loans, and partially payments for the use of facilities). At the same time, they are not allowed to establish their own taxes. The syndicates of communes include half of communes' total number. The favourable investment regime is guaranteed by the state to these syndicates [Tolkovanov et al., 2011: 14].

The syndicate is directed by the Committee, which consists of communities' representatives with the Chairman at the head. The mixed syndicates can include not only municipalities, but also the departments (territorial units related to the public administration field) and NGO. Thereby, this form of cooperation belongs more to cross-sectoral collaboration [Olenkovska, 2013].

It should be noted that along with horizontal IMC, vertical cooperation is spread in Spain too. It can be carried out between communities of different levels and between communities and government [Coussy, 2010].

Long-term experience of cooperation between municipalities has been gained in Germany. There are two directions of such cooperation:

- combining different types of municipalities in the union (association) for the upholding of joint interests of municipalities and dialogue with the senior levels of local self-government (*landkreis*) or public authorities (federal lands and the state);
- cooperation for joint solution of local significance issues in the field of administration and economics.

In Germany public and special purpose agreements are concluded. The main area of their application concerns public facilities operation such as cultural, sports and other community's facilities. Inter-municipal cooperation can have a purely contractual nature, without creating new legal entities (administrative contracts). That is the basis for the creation of private legal persons such as business entities for providing services to the population.

In Denmark a number of smaller municipalities enter into a payment agreement with a larger one in order to buy its services in the most advantageous way. The interested municipalities discuss the services cost which must be approved by the local councils of all municipalities. The examples of such IMC can be: inter-municipal rescue teams and fire brigades, local power plants, municipal treatment facilities, waste dumps, municipal airport, companies for natural gas supply and central heating installation. Inter-municipal cooperation in the form of companies usually requires the approval of the supervisory board.

Inter-municipal cooperation is gradually spreading in the countries of Central and Eastern Europe. For example, in Poland it is carried out in the form of "Special Purpose Associations of *Gminas*" (SPAGs). Since the implementation of some tasks is not feasible for one *gmina* (municipality), the creation of SPAGs in Poland has become widespread. Besides this it provides access to EU funding. So, 40 *gminas* located to the North of Krakow in the Malopolska Voivodship joined

the SPAG association with the aim of developing tourism in a region marked by a large number of tourist sites. Association members designate tourist routes, provide training for local residents to support the development of the tourism industry, promote the region during national and international tourist fairs. The association has released a high-quality advertising film dedicated to the outstanding places and infrastructure of the region [Tolkovanov, Zhuravel, 2016: 26].

In addition, Polish legislation provides for the possibility of forming county (*powiat*) unions in order to jointly fulfil public tasks. Decisions on the unit formation, entry into it, or withdrawal from the union are taken by the councils of interested counties. The decision-making and monitoring body is a union meeting, consisting of two representatives from the participating counties. The union executive body is a board elected among the assembly members [Pro Povitove Samovryaduvannya..., 1998].

Joint interest is the main motive for creation of municipalities' associations while the voluntariness is a dominant principle for their interaction. However, consolidation of communities via IMC is also reached under compulsion. Mandatory inter-municipal cooperation takes place in Finland, Hungary, and the United Kingdom. In Hungary, the law stimulates the creation of common municipal offices, each of them covering at least seven communities. In the Netherlands, inter-municipal cooperation precedes the consolidation of communities. If the consolidation process comes to a standstill, the regional authority can initiate its formalization [Popova, 2016].

The mandatory inter-municipal cooperation usually concerns transport, energy and water supply, waste disposal, work of the police, fire services, health care and education institutions.

So, IMC development varies considerably subject to a country. Some of these differences derive from culture, traditions and patterns of development.

- 1) In some countries, municipal autonomy is recent and IMC has developed through the initiatives of individual Mayors rather than as a result of Government policy (e.g. Hungary and Bulgaria).
- 2) In some countries, municipal autonomy is strong from both historical and political perspectives, and IMC has been seen as the only way for small municipalities to deliver many services effectively (e.g. France).
- 3) In some countries, municipalities are large and IMC plays only a limited role (e.g. UK).
- 4) In countries coming out of a period of conflict, IMC may be particularly difficult and needs to start with initiatives that build confidence [*Toolkit...*, 2010].

IMC is developing not only in Europe. In Canada, the municipalities actively cooperate when the local problems cannot be solved on their own, or because of their unwillingness to be attached to more affluent communities.

According to Canadian legislation the provincial governments have the right to consolidate municipalities and they actively use this possibility. The policy of consolidation led to the formation of territorial units, which included socially and economically diverse communities. In large consolidated communities, residents have lost the opportunity to influence the decisions of the municipality. Sometimes after consolidation the budget expenses increased, instead of being reduced.

Therefore, consolidation of communities in Canada did not become a universal solution for regional development problems. Examples of communities' separation after decades of coexistence within one consolidated territorial-administrative unit are clear confirmation of this [Kalashnikova, 2017].

The imperfection of the communities' consolidation stimulated the municipalities of Canada to consider cooperation as an alternative way. Thus, the system of regional administration in the province of British Columbia is built on IMC principles. Realizing the controversial nature of the communities' consolidation mechanism, the government of British Columbia has chosen the way of cooperation, creating one of the most effective local self-government systems in Canada.

British Columbia has two-level local self-government system where municipality is the first level and regional district – the second one. The municipality is the basic local self-government unit. There are 157 municipalities in the province. Regardless of the municipality size, it is responsible for policing, water supply and sanitation, solid waste disposal, provision of other municipal services.

Regional district is a federation of municipalities at the district level, which comprises several adjacent communities. The province has 27 regional districts. Regional district is administered by Board of Directors, whose members are partially appointed by the municipalities-members, and partly elected on the territories unincorporated to the municipalities.

Regional districts undertake the powers that are impossible or difficult to implement at the municipal level. In fact, the district actually “borrows” the powers of municipalities to provide quality services in all areas. Regional district is not a hierarchical structure of regional administration but horizontal cooperation of local self-government bodies [Kalashnikova, 2017].

The legislation of foreign countries determines the nature of the relationship between the state and unions of municipalities. In particular, public authorities are given fixed powers on the implementation of supervisory activities in relation to inter-municipal associations.

In addition, there is widespread practice of legal guarantees of state support to municipalities associations. For instance, in France, in order to facilitate the IMC implementation, the law has prescribed the establishment in each department of a departmental commission of the inter-municipal cooperation. Its composition is as follows:

- 40% representatives of the communes of the department,
- 40% representatives of IMC association,
- 5% representatives of mixed syndicate and unions of municipalities,
- 10% representatives of department (general) council,
- 5% representatives of regional council elected in the department.

The departmental commission has the task of establishing and keeping up to date inter-municipal cooperation in the department, as well as formulating proposals for its strengthening [*Quelles formes prennent...*, 2016].

It should be acknowledged that IMC is relatively weak in some countries due to the large size of municipalities (eg. Scandinavia and Great Britain). In the states where the democratic system of local self-government is young enough (Serbia and some other countries of the former socialist camp), the culture of partnership between local authorities is not well developed, and the implementation of IMC initiatives and projects is complicated by many factors [Tolkovanov, Zhuravel, 2016: 87].

At the same time, the experience of most countries proves that baseline territorial communities are never completely self-sufficient regardless of their size and population. In this regard, IMC is topical and innovative form of activity for many municipalities. It suggests logical solution for neutralizing the consequences of inappropriate distribution of functions and resources between local authorities, as well as imperfect organization of territorial administration.

### 3. Inter-municipal cooperation development in Ukraine

Creation of self-sufficient territorial communities is an important component of local self-government and territorial organization of power reform, which has



been implemented in Ukraine since 2014. In particular, the territorial communities' consolidation was launched within the framework of special legislation adopted by Ukrainian parliament. Financial advantage is an important factor stimulating the process. According to Article 64 of the Budget Code of Ukraine, consolidated communities, in addition to the general income base, receive significant additional resources in the form of 60% of personal income tax, which will allow an average 2.5 times increase of their revenue share. So, the people have seen the results of budget decentralization which contributes to further communities' consolidation [Holynska, 2015: 102].

At the same time the process is not easy. The heads of communities who are afraid of being unemployed are resisting to consolidation. Beside this, according to national traditions the community played an important role for Ukrainian society at all times. That is why the information component of the reform becomes of paramount importance. The state should explain to people that conservation of municipality that does not have enough resources and development prospects is senseless.

The financial calculations proved that the statements of some village councils about their financial capacity and self-sufficiency are confirmed only by the fact that the local authority is able to finance its local self-government body only. In particular, in 2015, among 439 village and settlement councils of the Odesa oblast, from 50 to 100% of budget funds were spent for the maintenance of local councils. Only 6% of local councils spent some part of local budgets on the development of their territories [Molodozhon, 2015: 166–167].

However, it should be noted that even consolidated territorial communities will not become fully self-sufficient and able to bear 100% of their responsibilities. In such circumstances, inter-municipal cooperation is an important and effective tool for a decentralized administrative system.

In Ukraine, taking into account its European integration aspirations, there are all grounds for the development of IMC on the basis of the best European practices. The issue of inter-municipal cooperation becomes of particular importance in the context of the implementation of a large-scale local self-government reform which, in particular, provides for optimization of administrative-territorial organization system and improvement of communal services.

A holistic solution of local development problems often requires joint efforts by several neighbouring communities (eg, construction and maintenance of solid waste landfills, river and forestry clearing, forest protection, natural resources development, joint internal infrastructure development, tourism development, etc.).

The need for inter-municipal cooperation is regularly proclaimed by representatives of Ukrainian communities through their networks – the Association of Ukrainian Cities, the Congress of Local and Regional Authorities, etc.

It is obvious that uneven economic development of territories and population density is functionally related to the uneven development of territorial communities. Small administrative-territorial units and their territorial communities located far away from large cities tend to have a significantly lower tax capacity index, less development resources to provide quality services to their residents, than settlements situated within the economic scope of the agglomerations. On the other hand, a lot of economically powerful urban communities have problems related to the limited territory as they have no possibilities to interact with the entities which are situated beyond their administrative boundaries. The disadvantages of infrastructure in turn negatively affect investment attractiveness.

In the independent Ukraine a general decrease of the population was accompanied by a tendency to increase the number of administrative and territorial units. The average population of the village council in Ukraine has decreased from 1,800 in 1991 to 1,450 in 2007. At the same time the number of village councils has increased from 9211 (28 804 settlements) to 10 279 (28 540 settlements) [Parasiuk, 2010].

About 50% of the territorial communities in Ukraine have less than 1000 inhabitants. Almost all of these communities are subsidized by the state. That is why IMC becomes an effective tool for improving the quality of communal services and municipal administration, as well as a flexible form of preparation for a comprehensive administrative and territorial reform [Tolkovanov, Zhuravel, 2016: 5].

By legal nature, IMC is one way of implementing local self-government. According to its legal content, IMC is a municipal-legal relationship between local self-government bodies that arise in connection with the need for cooperation on a contractual basis with a view to resolving issues of local importance [Prykhodko, 2011].

The legal basis for IMC development was laid down with the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996. Article 142 determines that territorial communities of villages, settlements and cities may unite on a contractual basis communal property objects, as well as budget funds for joint projects or for co-financing (maintenance) of communal enterprises, organizations and institutions. They are allowed to create appropriate bodies and services for this purpose [Konstytuciya Ukrainy, 1996].

The implementation of inter-municipal cooperation is guaranteed in the European Charter “On Local Self-Government”, adopted in 1985 and ratified in Ukraine. Article 10 of the Charter specifies that “Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest” [Charter, 1985].

In 2014 the Law of Ukraine “On Inter-Municipal Cooperation” was voted by the Parliament. According to it “cooperation of territorial communities is a relationship between two or more territorial communities, which are carried out on a contractual basis in the form prescribed by law” [Pro Spivrobitnitstvo Terytorialnykh Hromad..., 2014]. The law defines five forms for such cooperation. They are:

- 1) Delegation to one of the parties of the right to perform one or more tasks together with the transfer of appropriate resources;
- 2) Realization of joint projects involving coordinating activities of the parties and accumulating for a certain period of resources in order to jointly implement appropriate measures;
- 3) Joint financing (maintenance) by parties of enterprises, institutions and organizations of communal ownership – infrastructure objects;
- 4) Formation of joint communal enterprises, institutions and organizations;
- 5) Formation by the parties of joint administrative body for the joint fulfilment of the powers determined by the law [Pro Spivrobitnyctvo Terytorialnykh Hromad..., 2014].

So, the necessary legislative base for IMC implementation has been created in the independent Ukraine. According to the Register of Agreements on Cooperation of Territorial Communities, conducted by the Ministry of Regional Development, Construction, Housing and Communal Services of Ukraine (Minregion), there are 672 such agreements registered throughout the state [Rejestr dogovoriv..., 2021]. At the same time, cooperation of territorial communities has not become yet widespread in all regions of the country.

The Poltava oblast was chosen to be a pilot region for working out a methodology for implementing joint projects of several territorial communities aimed at solving their urgent problems. Due to the joint initiative of the Minregion, Oblast State Administration and Oblast Council 5 projects were selected on a contest base. In 2015 these projects-winners received grant co-financing from German

Society for International Cooperation (GIZ) Project “Administration Reform in the East of Ukraine” for a total amount of 100 000 Euros.

Poltava Oblast State Administration fully supported the development of inter-municipal cooperation, including clarifications, and advisory assistance to the communities of the region for the conclusion of aforementioned agreements [Dosvid Poltavshchyny..., 2017]. This pilot region demonstrated a successful combination of active regional authorities’ efforts for IMC development with the use of international support instruments.

In addition to the afore-mentioned project “Administration Reform in the East of Ukraine”, the other one, namely “Support for Decentralization in Ukraine” (DESPRO) should be mentioned. This project, funded by the Swiss Confederation through the Swiss Cooperation Office, has also made an important contribution to IMC development in Ukraine. DESPRO provides technical assistance and improves the quality of municipal services in villages of Vinnytsia, Dnipro, Ivano-Frankivsk, Poltava and Sumy regions, in particular via IMC. It should be noted that other international, financial and donor organizations working in Ukraine in the field of local self-government and/or housing and communal services reform are also taking care of IMC development. Among them there are: ONU, USAID, CIDA and others. So, cooperation with international financial and donor organizations working in Ukraine can become one of the important mechanisms of resort support for increasing the IMC efficiency.

#### 4. Conclusions

The most institutionalized form of IMC in European countries provides some kind of joint administration, which does not replace existing legal entities, but creates a more or less institutionalized connection between them.

Inter-municipal cooperation could be one of the possible ways to help Ukrainian municipalities to solve their development problems by joining forces and resources. In accordance with the norms of the Constitution of Ukraine and the existing legislative base it is possible to encourage formation on a contractual basis of voluntary associations between territorial units for effective solving of their common problems and better public services delivery.

The implementation of IMC in Ukraine could first of all contribute to the solution of such urgent problems:

- reduction of expenses for administrative tasks and services,
- achievement of the minimum economically reasonable size for the services provision,
- achievement of the same quality of the services delivered in all municipalities,
- solving problem situations when citizens reside and pay taxes in one municipality, but use services provided by another one etc.

At the same time, in order to achieve more significant results in further development of IMC, it is appropriate to create and implement a new strategy and institutional framework for interaction and coordination between public authorities, local self-government bodies and international organizations.

Therefore, basing on the experience of the countries with successful IMC system, Ukraine should develop a clear national policy to stimulate this form of cooperation. The state policy can be realized in particular via appropriate legal conditions and financial support. On the other hand, the common interests and pragmatism of economic development should be higher than political contradictions and personal ambitions of local leaders. That will eventually become a powerful impetus for the development of inter-municipal cooperation within the entire state.

## | References

- Boyer A., 2012, *La coopération intercommunale en France*, [on-line] [http://www.region.e-milia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_3\\_2012/Boyer.pdf](http://www.region.e-milia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Boyer.pdf) [date of access: 1.03.2020].
- Coussy F., 2010, *L'intercommunalité en France et en Europe: quelles répercussions sur le développement local des territoires*, [on-line] [https://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2010/memoire\\_COUSSY-FLAVIA.pdf](https://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2010/memoire_COUSSY-FLAVIA.pdf) [date of access: 22.01.2015].
- Cykalov V., Kuzmenkov R., 2016, *Osobennosti mezhmunicipalnogo sotrudnichestva vo Francii*, "Mir Novoy Ekonomiki", No. 3 || Цикалов В., Кузьменков Р., *Особенности межмуниципального сотрудничества во Франции*, «Мир новой экономики», № 3, [on-line] <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-mezhmunitsipalnogo-sotrudnichestva-vo-frantsii> [date of access: 2.04.2021].
- Danylyshyn B., 2012, *Kto zaselyt Ukrainu* || Данилишин Б., 2012, *Кто заселит Украину*, [on-line] <http://www.epravda.com.ua/rus/columns/2012/12/10/350068> [date of access: 10.08.2018].

- Decentralization at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, 2013, Council of European Municipalities and Regions, [on-line] [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE\\_broch\\_EN\\_complete\\_low.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf) [date of access: 12.03.2019].
- Demchyshev V., Tolkovanov V., 2010, *Pro deyakі aspekty rozvytku mizhmunicipalnoho spivrobitnytstva yak innovacijnoho instrumentu v realizacii derzhavnoj rehionalnoj polityky v Ukraini* || Демчишев В., Толкованов В., 2010, *Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні*, [on-line] <http://veche.kiev.ua/journal/2326> [date of access: 12.03.2019].
- Dosvid Poltavshchyny iz zaprovadzhennya Zakonu Ukrainy "Pro Spivrobitnistvo Terytorialnykh Hromad" abo mehanizm mizhmunicipalnoj spivpraci yak rushijna syla reformy decentralizacii*, 2017 || *Досвід Полтавщини із впровадження Закону України «Про співробітництво територіальних громад» або механізм міжмуніципальної співпраці як рушійна сила реформи децентралізації*, 2017, [on-line] <http://np.pl.ua/2017/04/dosvid-poltavschyny-iz-vprovadzhennya-zakonu-ukrajiny-pro-spivrobitnytstvo-terytorialnykh-hromad-abo-mehanizm-mizhmunitsypalnoji-spivpratsi-yak-rushijna-syla-reformy-detsentralizatsiji> [date of access: 15.08.2018].
- European Charter of Local Self-Government*, 1985, [on-line] <https://rm.coe.int/168007a088> [date of access: 15.08.2018].
- Holynska O., 2015, *Dobrovilne objednannya terytorialnykh gromad: chynnyky sprotyvu, obyektivni pozicii ta perevahy*, "Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya", No. 3 (63), pp. 98–104 || Голинська О., 2015, *Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги*, «Актуальні проблеми державного управління», № 3 (63), с. 98–104.
- Kalashnikova O., 2017, *Objednannya hromad chy mizhmunicipalna spivprasya? Dosvid Kanady dlya Ukrainy*, "Ukrainska Pravda", 5.07.2017 || Калашнікова О., 2017, *Об'єднання громад чи міжмуніципальна співпраця? Досвід Канади для України*. «Українська правда», 5.07.2017, [on-line] <http://www.pravda.com.ua/columns/2017/07/5/7148494> [date of access: 2.02.2019].
- Konstytuciya Ukrainy*, 1996 || *Конституція України*, 1996, [on-line] <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [date of access: 15.08.2018].
- Matvienko A., 2007, *Objednannya terytorialnykh hromad: dosvid Finlyandii ta Latvii* || Матвієнко А., 2007, *Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії*, [on-line] <http://pravoznavec.com.ua/period/article/17789/%C0> [date of access: 2.02.2019].
- Mauroy P., 2000, *La coopération intercommunale. Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 95, [on-line] <http://www.revue-pouvoirs.fr/La-cooperation-intercommunale.html> [date of access: 2.02.2019].

- Molodozhon Y., 2015, *Prospective plan for the formation of communities in Odessa oblast: analysis of elaboration process problems*, "Actual Problems of Public Administration", No. 3 (63), pp. 163–168.
- Olenkovska L., 2013, *Zarubizhnyj dosvid organizacii ta efektyvnoho funkcionuvannya mizhmunicipalnoho spivrobitnytstva* || Оленковська Л., 2013, *Зарубіжний досвід організації та ефективного функціонування міжмуниципального співробітництва*, [on-line] <http://pravoznavec.com.ua/period/article/12377/%CB> [date of access: 2.02.2019].
- Parasiuk I., 2010, *Aspects of territorial communities and local executive agencies interaction in an agglomeration for common economic development*, "Effective Economics", No. 10, [on-line] <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=358> [date of access: 2.02.2019].
- Popova O., 2016, *Reformirovanie hromad: "dobrovolnost" bez alternatyvy*, "Zerkalo nedeli", 9.07.2016 || Попова О., 2016, *Реформирование громад: «добровольность» без альтернативы*, «Зеркало недели», 9.07.2016, [on-line] <https://zn.ua/macrolevel/reformirovanie-gromad-dobrovolnost-bez-alternativy-.html> [date of access: 2.04.2021].
- Pro Povitove Samovryaduvannya, Zakon Respubliky Polsha, 1998 || Про повітове самоврядування. Закон Республіки Польща, 1998, [on-line] <http://www.csi.org.ua/?p=868> [date of access: 2.04.2021].
- Pro Spivrobitnytstvo Terytorialnykh Hromad. Zakon Ukrainy № 1508-VII, 2014 || Про співробітництво територіальних громад. Закон України № 1508-VII, 2014, [on-line] <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [date of access: 2.04.2021].
- Prykhodko K., 2011, *Mizhmunicipalne spivrobitnytstvo: procesualno-pravovuj aspekt* || Приходько Х., 2011, *Міжмуниципальне співробітництво: процесуально-правовий аспект*, [on-line] <http://processus-constitutionnel.blogspot.com/2011/06/blog-post.html> [date of access: 19.08.2019].
- Quelles formes prennent la coopération locale et l'intercommunalité?*, 2016, [on-line] <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-etablissements-publics-cooperation-intercommunale-epci.html> [date of access: 2.04.2021].
- Reforma dlya lyudy. Zbirnik materialiv pro shlyakhy realizacii administrativno-terytorialnoj reformy v Ukraini*, 2005, Kyiv || *Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні*, 2005, Київ.
- Rejestr dogovoriv po spivrobitnytstvu terytorialnykh hromad, 2021, Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorij Ukrainy || Реєстр договорів по співробітництву територіальних громад, 2021, Міністерство розвитку громад та територій України, [on-line] <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr> [date of access: 2.04.2021].



- Tkachuk A., 2015, *Vsi pogodylysia z tym, shcho termin rajon bude zmineno na "povit"*, "Jevropejska Pravda", 28.05.2015 || Ткачук А., 2015, *Всі погодилися з тим, що термін район буде змінено на «повіт»*, «Європейська правда», 28.05.2015, [on-line], <http://www.eurointegration.com.ua/interview/2015/05/29/7034268> [date of access: 2.02.2019].
- Tkachuk A., 2015, *Yak provely reformu administratyvno-terytorialnoho ustroju ta miscevoho samovryaduvannya u Latvii* || Ткачук А., 2015, *Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії*, [on-line] [http://www.csi.org.ua/yak-provely-reformuadministratyvno-t/#\\_ftn1](http://www.csi.org.ua/yak-provely-reformuadministratyvno-t/#_ftn1) [date of access: 2.02.2019].
- Tolkovanov V., Hercog R., Huk A., 2011, *Rozvytok mizhmunicipalnoho spivrobitnytstva: vitchuznyanuj ta zarubizhnyj dosvid*, Київ || Толкованов В., Герцог Р., Гук А., 2011, *Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід*, Київ.
- Tolkovanov V., Zhuravel T., 2016, *Spivrobitnictvo terytorialnykh hromad (mizhmunicipalne spivrobitnytstvo)*, Київ || Толкованов В., Журавель Т., 2016, *Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво)*, Київ.
- Toolkit-Ukrainian Manual Inter-Municipal Cooperation*, 2010, [on-line] [http://ims-ukraine.org/sites/default/files/Toolkit%20-%20Ukrainian%20Manual%20on%20Inter-Municipal%20Cooperation%20\(2010\).pdf](http://ims-ukraine.org/sites/default/files/Toolkit%20-%20Ukrainian%20Manual%20on%20Inter-Municipal%20Cooperation%20(2010).pdf) [date of access: 2.04.2021].





### Светлана Осадчук

- ▶ Одесский региональный институт государственного управления Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины
- ▶ e-mail: Osadchuk1@ukr.net
- ▶ ORCID: 0000-0002-9591-1585

## РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

### THE REFORM OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE: INSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the goal of the paper is to put into perspective the institutional and legal framework of the decentralization reform in Ukraine, as well as to identify problems, explore trends, and provide proposals in reference to the relevant foreign experience in the field. It argues that the decentralization reform in Ukraine has positive results and is an important step towards increasing the autonomy of local authorities. It concludes with arguing that Ukraine should apply the relevant experience of foreign countries while conducting its decentralization reform.
- ▶ *Research methodology* – the methods used in the article are analysis of official documents coming from the Ministry of finance, the Ministry of Economics and the Tax Service of Ukraine, as well as analysis of the factors that promote the autonomy of local government in Ukraine.
- ▶ *Score/results* – the article is distinguished by a sufficient level of scientific analysis and has provisions, suggestions and practical recommendations that can be used for further research on decentralization issues.
- ▶ *Originality/value* – the article presents the original complex approach to the problem of decentralization reform in Ukraine and provides substantial analysis of its legal and institutional framework.

| **Keywords:** decentralization, regulatory acts, local self-government, budget, territorial community.

## 1. Введение

Реформа местного самоуправления и территориальной организации власти на основе децентрализации является одной из самых результативных реформ в Украине. За годы независимости в Украине были заложены конституционные основы местного самоуправления, ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, принят ряд базовых нормативно-правовых актов, создающих правовые и финансовые основы его деятельности.

Существующая в Украине система организации власти на местном уровне не отвечала общепринятому европейскому уровню, заложенному в Европейской хартии местного самоуправления, которая является неотъемлемой частью законодательства Украины. В частности, действующая система не отвечала принципу субсидиарности, который предполагает наделение ближайших к гражданину уровней власти максимальными при данных условиях полномочиями. Поэтому существовала насущная потребность в подготовке и принятии законов о разграничении полномочий между местными государственными администрациями и органами местного самоуправления, формирования финансовой базы местного самоуправления. В этом контексте исследования проблемных вопросов процесса децентрализации является актуальным.

## 2. Особенности реформы децентрализации в Украине

Реформы, включающие территориальную реорганизацию, стали практически всеобщими за последние десятилетия в Европе. В свою очередь, реформы, проводимые в Украине, отвечают современным европейским тенденциям. Согласно общему определению, «процесс децентрализации – это реструктуризация или реорганизация власти, в результате которой возникает система совместной ответственности учреждений на всех уровнях управления (центральном, региональном, местном) в соответствии с принципом субсидиарности, что повышает качество и эффективность системы управления и возможность участия населения в принятии экономических, социальных, политических решений. Децентрализация обеспечивает, таким образом, прозрачность и оперативность осуществления этих решений» [Nechiporenko, 2016: 123].

Выделяют два основных подхода к дефиниции понятия «децентрализация»: системный и функциональный. Согласно системному подходу, «децентрализация – управленческая политическая система, которая призвана осуществлять властно значимые практические решения, географически или организационно находятся вне непосредственного влияния центральной власти» [*Politologicheskij...*, 2004: 152]. Второй, функциональный подход, предлагает рассматривать децентрализацию как «процесс расширения и укрепления прав и полномочий административно-территориальных единиц или нижестоящих органов и организаций при одновременном сужении прав и полномочий соответствующего центра с целью оптимизации и повышения управления общественно важными делами, наиболее полной реализации региональных и местных интересов» [*Politologiya...*, 2014: 162].

Децентрализация власти является специфическим методом управления, важным для развития местной демократии. Это способ передачи прав на принятие решений по определенным вопросам определенным структурам местного и регионального уровня, не входящих в систему исполнительной власти и является относительно независимыми от нее. Закрепление полномочий за органами местного самоуправления осуществляется по принципу: задачи, которые можно успешно выполнять на высшем уровне управления, должны осуществляться именно там, тогда как задачи высшего уровня, которые находятся за пределами местной компетенции, должны выполнять региональные органы управления. При таких обстоятельствах органы местного самоуправления все дела местного характера решают под собственную ответственность. Децентрализация является характерным явлением для сферы демократического государственного управления, что обусловлено объективными и субъективными факторами, прежде всего через распределение функций между центральными органами управления и местным самоуправлением. Характерной особенностью децентрализации является предоставление полномочий на принятие важных решений органам местного самоуправления.

Польский исследователь Павел Антковяк отмечает, что «важнейшими особенностями самоуправления являются:

- 1) правовые положения, которые должны защищать право местного населения (территориальной общины или органа местного самоуправления) управлять „собственными“ делами;
- 2) местная территориальная община принимает участие в обязательном осуществлении самоуправления на основании закона (членом органа

местного самоуправления можно стать в соответствии с требованиями закона, а не только по своей воле) – территориальная община и органы местного самоуправления выполняют публичные задачи, относящимся к их компетенции;

- 3) это управление происходит по принципам независимости (децентрализации) органов власти;
- 4) введение формы надзора в деятельность органов самоуправления возможно только и исключительно в формах, предусмотренных законом, таким образом, не нарушает независимости в принятии решений органами местного самоуправления» [Antkowiak, 2011: 161].

Среди стран Европы выделяют две обобщенные схемы объединения территориальных общин: североευропейская, в рамках которой происходило формирование крупных муниципалитетов (Швеция, Англия) и южноевропейская – с объединением общин в небольшие муниципалитеты (Франция, Италия). Соответственно сформировались и разные по размеру и полномочиям муниципалитеты. «В Швеции средний размер территориальной общины составил 34 тыс. жителей, в Дании – 55 тыс., в Англии – 120 тыс. В некоторых землях Германии реформы привели к увеличению среднего размера муниципалитета до 45 тыс. жителей» [Tkachuk, 2012: 125].

Другая модель формирования действенного местного самоуправления – в Испании, Швейцарии, Италии и Франции, в этих странах количество муниципалитетов практически не изменилась. «Франция, в свою очередь, является лидером среди европейских стран по количеству органов местного самоуправления – более 36 тыс.; при этом количество населения в большинстве из них не превышает 2 тыс. человек. В то же время, большинство функций реализуется через институты межмуниципального сотрудничества, которых во Франции насчитывается более 2,5 тыс. Такие институты могут иметь разную организационную форму и исполнять разные функции. Их образование и функционирование является добровольным и происходит по инициативе общин, задачи которых они призваны исполнять. Такой подход существенно отличается от централизованно спланированного объединения общин и обеспечивает индивидуальные решения различных территориальных проблем» [Babinov, 2011: 158].

Следует также констатировать значительное влияние различных категорий децентрализации на смысловое использование указанного срока в национальных правовых системах, что вполне объективно, поскольку

документы международного уровня также используют термин «децентрализация», причем также в самых значениях. Например:

- 1) децентрализация власти зафиксирована в Варшавской декларации (итоговой декларации саммита), принятой в Варшаве 16–17 мая 2005 года;
- 2) децентрализованная форма организации органов государственной власти определена в Рекомендации NR (2005) 3 Комитета министров Совета Европы «О преподавании языков сопредельных государств в приграничных регионах», принятой 2 февраля 2005 года;
- 3) отраслевая (видовая) децентрализация при реализации функций отражена, например, в Рекомендации NR (2005) 1 Комитета министров Совета Европы «О финансовых средств местных и региональных властей», принятой 19 января 2005 года;
- 4) в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, подписанном в Копенгагене 29 июня 1990 года, децентрализация признается как одна из составляющих жизнеспособной демократии.

В современный период процессы децентрализации, которые начали реализовываться в нашей стране, начиная с 2014 года, выходят на заключительный этап. За период с 2014 по 2020 годы в целом была создана законодательная основа для изменения системы власти и территориального устройства на всех уровнях. В 2014 году был принят основополагающий документ – Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти и утвержден План мероприятий по ее реализации [Об одобрении...]. В Концепции были определены критические проблемы системы местного самоуправления и меры по их решению. Главным аргументом этого документа было то, что сельские общины слишком малы, чтобы быть в состоянии оказывать базовые публичные услуги. Поэтому предполагалось объединение этих общин в большие административно-территориальные единицы (объединенные территориальные общины). Кроме этого в Концепции также отмечалось, что разделение полномочий между исполнительными органами, которые назначаются государством, и советами областей и районов являются противоречивым и не позволяют надлежаще осуществлять соответствующие функции и задачи.

Основная идея Концепции – децентрализация власти и существенное расширение полномочий территориальных общин на принципах субсидиарности. Это означает, что на местный уровень передается столько

полномочий, сколько местный совет способен эффективно осуществлять. Концепция предусматривает, что на областном и районном уровнях система управления должна претерпеть существенные изменения. Предполагалось, что районные и областные советы получают право формировать собственные исполнительные органы, которые заменят государственные администрации соответствующего уровня.

Таким образом, Концепцией было предусмотрено внесение изменений в Конституцию Украины, которые бы позволили иметь собственные исполнительные органы на уровне областей и районов. Также предлагалось уменьшить роль этих уровней управления, передав ответственность за непосредственное предоставление публичных услуг городам областного значения и вновь объединенным территориальным общинам. В Концепции были обозначены реформы, которые необходимо провести в сфере налогообложения.

Основные изменения предусматривали:

- 1) введение трехуровневой системы административно-территориального устройства Украины – область, район, территориальная община с повсеместным местным самоуправлением;
- 2) передачу функций исполнительной власти от местных администраций исполнительным органам советов соответствующего уровня;
- 3) распределение полномочий между органами местного самоуправления по принципу subsidiarity и наделения территориальных общин максимально широким кругом полномочий;
- 4) обеспечение полномочий органов местного самоуправления необходимыми финансовыми ресурсами, в том числе путем передачи общегосударственных налогов.

Предложения по изменениям в Основной закон были подготовлены с учетом положений Европейской Хартии местного самоуправления; предложений экспертов в области конституционного права и местного самоуправления; с учетом позиции польских экспертов, которые имеют успешный опыт внедрения реформы местного самоуправления. Принятие соответствующих изменений в Конституцию должно обеспечить правовую основу для принятия ряда законодательных актов, необходимых для реализации реформы местного самоуправления.

Также за период 2014–2020 были приняты следующие нормативные документы. Принятый в 2015 году Закон Украины «О добровольном объе-

динении территориальных общин» [О dobrovolnom...] определил: основные условия, порядок добровольного объединения территориальных общин, порядок и формы предоставления государственной поддержки территориальным общинам. Закон также ввел институт старост в объединенных территориальных громадах, которые представляют интересы жителей в местном совете. Данный Закон позволил начать формировать более сильный финансовый уровень местного самоуправления.

Закон «О сотрудничестве территориальных общин» [О sotrudnichestve...] создал механизм решения общих проблем общин в реализации совместных проектов. Данный Закон предусматривает координацию деятельности субъектов сотрудничества и аккумуляирования ними на определенный период ресурсов с целью совместного осуществления соответствующих мероприятий; совместное финансирование субъектами сотрудничества предприятий, учреждений и организаций коммунальной формы собственности – инфраструктурных объектов. Законом был создан механизм объединения финансовых и материальных ресурсов территориальных общин для решения общих социально-экономических проблем, реализации инвестиционных проектов.

Основным залогом успешной реализации реформы децентрализации является бюджетная децентрализация. «Бюджетная децентрализация – это процесс передачи полномочий (функций, компетенций и ответственности) от центрального правительства до местных правительств (органов местного самоуправления)» [Voznyak, 2016: 57]. Причем, такая передача полномочий должна сопровождаться передачей соответствующих финансовых ресурсов на выполнение этих полномочий путем введения местных налогов или трансформацию или закрепления части общегосударственных налогов за местными бюджетами, получивших новые полномочия.

Бюджетной децентрализацией также передача полномочий от вышестоящих органов управления к низшим, например, от региональных до местных.

В европейской практике содержание бюджетной децентрализации зависит от трех ключевых составляющих:

- 1) децентрализация доходов – закрепление за местным самоуправлением перечня собственных доходов и право самостоятельно устанавливать и регулировать их размеры;
- 2) децентрализация расходов – закрепление за местным самоуправлением выполнения установленных для соответствующего их уровня задач и функций;



- 3) процессуальная и организационная самостоятельность – право самостоятельно, под ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления формировать, утверждать, выполнять финансовые планы, сметы, бюджеты, обеспечивать отчетность.

Исследователи вопросам децентрализации бюджетных систем в основном сходятся во мнении, что это явление является безусловно положительным. Так, позиция ученого И.М. Бескид сводится к тому, что «децентрализованная бюджетная система, в которой решения принимаются на разных уровнях, является более эффективной. В такой системе соотношение между уровнем налогообложения, а также между качеством и количеством предоставляемых бюджетных услуг «подстраивается» под интересы и предпочтения населения разных административно-территориальных единиц, в результате чего каждая гривна, которая поступает в виде налогов, начинает приносить обществу и гражданам большую пользу. Органы местного самоуправления владеют точной информацией о локальных преимуществах и потребностях и таким образом способны производить и перераспределять общественные блага с большей экономической эффективностью, что в конечном итоге приведет к повышению эффективности государственного сектора, сокращению бюджетного дефицита и к экономическому росту» [Beskid, 2007: 120].

Традиционно бюджетная децентрализация обусловлена стремлением центрального правительства улучшить систему управления государством через реализацию стратегических и операционных целей, конечной целью которых является создание безопасной среды для жизни человека.

Необходимость принятия изменений в Бюджетный кодекс обусловлена прежде всего необходимостью совершенствования бюджетного законодательства в рамках проведения реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. В ее основе – децентрализация власти и существенное расширение полномочий территориальных общин, что предусматривает перераспределение задач, полномочий и ресурсов на национальном, региональном и местном уровнях, повышение финансовой самостоятельности местных бюджетов, укрепления материальной и финансовой базы местного самоуправления.

Важные шаги предприняты в направлении законодательного обеспечения бюджетной децентрализации, целью которой является построение бюджетной системы Украины, которая обеспечивает создание надлежащих

финансовых условий для обеспечения выполнения местными органами власти и органами местного самоуправления своих полномочий. Были внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс Украины относительно реформы межбюджетных отношений. Также внесены изменения в Налоговый кодекс Украины и некоторые законодательные акты Украины относительно налоговой реформы.

Указанными законодательными актами было положено реальный старт финансовой децентрализации.

Законом Украины «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно особенностей формирования и исполнения бюджетов объединенных территориальных общин» [О vnesenii..., 2015] нормирован вопрос формирования и исполнения бюджетов объединенных территориальных общин, определены механизмы контроля за соблюдением бюджетного законодательства в части межбюджетных отношений в органах местного самоуправления новообразованных общин.

Внесены были изменения в Налоговый кодекс Украины [О vnesenii..., 2014] и некоторые другие законодательные акты Украины относительно налоговой реформы. Для местных бюджетов введен акцизный налог с реализации через розничную торговую сеть подакцизных товаров; дано право местным органам управления устанавливать ставки налогов на недвижимое имущество.

Следовательно, повышение бюджетной самостоятельности местных бюджетов предусматривает: самостоятельное утверждение местных бюджетов независимо от сроков принятия Государственного бюджета; самостоятельное составление и выполнение местных бюджетов путем отмены индикативного планирования, которое осуществлялось Министерством финансов. Расширено финансовые права относительно распоряжения собственными средствами (предоставлено право самостоятельного выбора учреждения по обслуживанию средств бюджета развития местных бюджетов и собственных поступлений бюджетных учреждений).

Указанные нормативные документы в основном создали правовые условия и механизмы для формирования территориальных общин в новых условиях. В ходе децентрализации было образовано новое звено местных бюджетов, а именно – бюджеты объединённых территориальных общин. Бюджет объединённой территориальной общины имеет большие возможности, поскольку эти общины приобретают больше функций, полномочий и финансовых ресурсов на уровне городов областного значения.

Одним из основных преимуществ считается получение территориальными общинами 60% налога на доходы физических лиц, который является основным источником наполнения бюджетов. Были также расширены источники формирования доходов местных бюджетов за счет: изменения нормативов зачисления налога на доходы физических лиц; зачисления платы за предоставление административных услуг местного значения в местные бюджеты; увеличение норматива зачисления экологического налога; зачисления единого налога в общий фонд местных бюджетов; расширение базы налогообложения имущественных налогов. Бюджеты территориальных общин перешли на прямые межбюджетные отношения с государственным бюджетом и начали получать дотации и субвенции. Для территориальных общин также предусмотрена передача земель из государственной собственности в коммунальную собственность.

Как свидетельствуют статистические данные, введенные в 2015 году первые шаги финансовой децентрализации обеспечили существенный рост местных бюджетов. Так, если до реформы, в 2014 году, собственные доходы общего фонда местных бюджетов составляли 68,6 млрд. грн, то уже в 2015 году – 98,2 млрд. грн, в 2016 году – 146,6 млрд. грн, в 2017 году – 192,7 млрд. грн, в 2018 году – 234,1 млрд. грн, а в 2019 – 275 млрд. грн. То есть, рост собственных доходов общего фонда местных бюджетов за период 2014–2019 годов составил 4,3 раза.

В 2020 году процессы децентрализации вышли на завершающий этап, фактически состоялось завершение реформирования административно-территориального устройства. Постановлением Верховного Совета Украины от 17.07.2020 № 807-IX предусмотрено создание 136 новых районов вместо 490 ранее существующих «В соответствии с пунктом 1 Постановления». 25 октября 2020 года состоялись первые выборы депутатов сельских, поселковых, городских советов 1439 вновь территориальных общин и сельских, поселковых, городских голов.

Основными доходами органов местного самоуправления остаются: налог на доходы физических лиц 60%; местные налоги и сборы; акцизный налог; доходы от использования коммунального имущества; плата за предоставление административных услуг, трансферты. Бюджеты всех 1470 территориальных общин будут иметь прямые межбюджетные отношения с государственным бюджетом, то есть получать трансферты из государственного бюджета.

### 3. Выводы

Вышеизложенное свидетельствует о том, что за период 2015–2020 в Украине была создана нормативная основа для осуществления процессов децентрализации; было законодательно закреплено за органами местного самоуправления надлежащей ресурсной базы для осуществления полномочий на новой территориальной основе. Фактически были закреплены определенные финансовые гарантии за органами местного самоуправления путем четкого разграничения доходов и расходов между соответствующими уровнями местных бюджетов. Опыт зарубежных стран и проведенные научные исследования позволяют выделить следующие предпосылки успешной имплементации эффективного управления в системе децентрализованной власти: «утверждение принципа верховенства права; признание и гарантии местного самоуправления; демократическое и эффективное избирательное законодательство; независимость, эффективность, доступность и прозрачность судебной системы; бюджетный процесс и высокая финансовая дисциплина; наличие адекватных социальных стандартов; развитый общественный сектор или устойчивая тенденция к его развитию» [Rosolyak, 2017: 115].

В процессе бюджетной децентрализации было достигнуто обеспечение четкого разграничения полномочий, ответственности органов власти различных уровней и увеличения объема собственных доходов бюджетов территориальных общин. Бюджетная децентрализация сегодня уже демонстрирует ряд положительных результатов. Анализ данных показывает, что практически во всех регионах нашей страны происходят реальные и достаточно существенные изменения. Рациональный подход к расходованию бюджетных средств способствует минимизации бюджетного дефицита. Удачно проведенная бюджетная децентрализация способствует наращиванию финансового потенциала территории, активизации инвестиционной деятельности, стимулированию предпринимательской активности, что в итоге укрепляет экономический потенциал и обеспечивает основу для роста и развития. Децентрализация открывает значительные перспективы для обеспечения способности местного самоуправления самостоятельно решать вопросы на местном уровне. Надеемся, что изучение опыта Украины поможет другим странам в проведении реформы децентрализации.

## | Литература

- Antkowiak P., 2011, *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, [электронный ресурс] <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/4046/1/Pawe%20Antkowiak%20-%20Decentralizacja%20w%20Polsce.pdf> [дата доступа: 30.03.2021].
- Babinov A.A., 2011, *Gosudarstvennaya regionalnaya politika i regionalnoe razvitie: sovremennye realii Ukrainy i evropejskij opyt*, Moskva || Бабинов А.А., 2011, *Государственная региональная политика и региональное развитие: современные реалии Украины и европейский опыт*, Москва.
- Beskid I.M., 2007, *Teoreticheskie osnovy byudzhetnoj decentralizacii: normativnaya i pozitivnaya teoriya byudzhetnogo federalizma*, "V mire finansov", No. 4 (13), pp. 116–121 || Бескид И.М., 2007, *Теоретические основы бюджетной децентрализации: нормативная и позитивная теория бюджетного федерализма*, «В мире финансов», № 4 (13), с. 116–121.
- Voznyak G.V., 2016, *Byudzhethnaya decentralizaciya: evropejskij opyt i perspektivy dlya Ukrainy*, "Socialno-ekonomicheskie problemy sovremennogo perioda Ukrainy", Vol. 3, pp. 56–62 || Возняк Г.В., 2016, *Бюджетная децентрализация: европейский опыт и перспективы для Украины*, «Социально-экономические проблемы современного периода Украины», вып. 3, с. 56–62.
- Nechiporenko A.V., 2016, *Teoreticheskie aspekty byudzhetnoj decentralizacii mestnogo samoupravleniya v Ukraine*, "Nauchnyj vestnik Uzhgorodskogo nacionalnogo universiteta", seriya: Mezhdunarodnye ekonomicheskie otnosheniya i mirovoe khozujstvo, Vol. 6 (2), pp. 122–125 || Нечипоренко А.В., 2016, *Теоретические аспекты бюджетной децентрализации местного самоуправления в Украине*, «Научный вестник Ужгородского национального университета», серия: Международные экономические отношения и мировое хозяйство, вып. 6 (2), с. 122–125.
- O vnesenii izmenenij v Byudzhetnyj kodeks Ukrainy odnositelno osobennostej formirovaniya i ispolneniya byudzhetov obedinennykh territorialnykh obshchin: Zakon Ukrainy ot 26 noyabrya 2015 No. 837-VIII || О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно особенностей формирования и исполнения бюджетов объединенных территориальных общин: Закон Украины от 26 ноября 2015 № 837-VIII, [электронный ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19#Text> [дата доступа: 30.03.2021].
- O vnesenii izmenenij v Nalogovyj kodeks Ukrainy i nekotorye zakonodatelnye акты Ukrainy odnositelno nalogovoj reformy: Zakon Ukrainy ot 28 dekabrya 2014 No. 71-VIII || О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины и некоторые законодательные акты Украины относительно налоговой реформы: Закон Украины от 28 декабря 2014 № 71-VIII, [электронный ресурс] [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/T140071.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T140071.html) [дата доступа: 30.03.2021].

- Ob obrazovanii i likvidacii rajonov: Postanovlenie Verkhovnoy Rady Ukrainy ot 17 iyulya 2020 No. 807-IX || Об образовании и ликвидации районов: Постановление Верховной Рады Украины от 17 июля 2020 № 807-IX, [электронный ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> [дата доступа: 30.03.2021].
- Ob odobrenii Konceptii reformirovaniya mestnogo samoupravleniya i territorialnoj organizacii vlasti v Ukraine: Rasporyazhenie Kabineta Ministrov Ukrainy ot 1 aprelya 2014 No. 333-r. || Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 1 апреля 2014 № 333-р., [электронный ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1-%80#Text> [дата доступа: 30.03.2021].
- O dobrovolnom obedinenii territorialnykh obshchin: Zakon Ukrainy ot 5 fevralya 2015 No. 157-VIII || О добровольном объединении территориальных общин: Закон Украины от 5 февраля 2015 № 157-VIII, [электронный ресурс] <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [дата доступа: 30.03.2021].
- O sotrudnichestve territorialnykh obshchin: Zakon Ukrainy ot 17 iyunya 2014 No. 1508-VII || О сотрудничестве территориальных общин: Закон Украины от 17 июня 2014 № 1508-VII, [электронный ресурс] <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [дата доступа: 30.03.2021].
- Politologicheskij enciklopedicheskij slovar*, 2004, sost. V.P. Gorbatenko, eds. Yu.S. Shemshuchenko, V.D. Babkina, V.P. Gorbatenko, второе izd. dop. i pererab., Moskva || *Политологический энциклопедический словарь*, 2004, сост. В.П. Горбатенко, ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкина, В.П. Горбатенко, второе изд. доп. и перераб., Москва.
- Politologiya: uchebnoe enciklopedicheskij slovar spravochnik dlya studentov vuzov I-IV urovnej akkreditacii*, 2014, N.M. Foma et al. (eds.), Lvov || *Политология: учебное энциклопедический словарь справочник для студентов вузов I-IV уровней аккредитации*, 2014, Н.М. Фома и др. (ред.), Львов.
- Rosolyak A.B., 2017, *Decentralizaciya publichnoj vlasti: evropejskij opyt i progress Ukrainy*, "Aktualnye problemy pravovedeniya", Vol. 4, pp. 112–117 || Росоляк А.Б., 2017, *Децентрализация публичной власти: европейский опыт и прогресс Украины*, «Актуальные проблемы правоведения», вып. 4, с. 112–117.
- Tkachuk A., 2012, *Mestnoe samoupravlenie i decentralizaciya: metodicheskoe posobie*, shvejcarsko-ukrainskij proekt "Podderzhka decentralizacii v Ukraine – DESPRO", Moskva || Ткачук А., 2012, *Местное самоуправление и децентрализация: методическое пособие*, швейцарско-украинский проект «Поддержка децентрализации в Украине – DESPRO», Москва.



### Magdalena Owczarczuk

- ▶ University of Białystok
- ▶ e-mail: m.owczarczuk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-9337-1657

### Anna Wierzbicka

- ▶ University of Białystok
- ▶ e-mail: a.wierzbicka@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-1154-7082

## INSTITUTIONAL COHERENCE AND THE EVOLUTION OF CORPORATE GOVERNANCE IN POLAND

### | Abstract

- ▶ *Goal* – the purpose of the article is to present the significance and role of institutional coherence in the development and evolution of corporate governance in Poland.
- ▶ *Research methodology* – a review of the literature on examining the specificity of knowledge about the role of institutional coherence in the development and evolution of corporate governance in Poland and analysis and assessment of the changes in good practice codes in Poland.
- ▶ *Score/results* – a systemic approach to the issue of corporate governance reveals that it is a collection of both formal and informal institutions. Through mutual interaction, corporate governance rules lead to the emergence of a relatively stable and predictable environment in which enterprises and their stakeholders can operate.
- ▶ *Originality/value* – analysis of good practice codes in Poland reveals that the process of their adjustment to the current social and cultural norms, as well as to the expectations of the market, can be positively evaluated, as evidenced by the fact that their new editions continue to be published. The provisions which appear in good practice codes year by year adequately reflect the needs and expectations of the market.

| **Keywords:** good practice codes, corporate governance, formal institutions, informal institutions, optional rules.



## 1. Introduction

Corporate governance is among the most dynamically developing themes in the field of social sciences. Depending on the research perspective, corporate governance is perceived either as an element of a larger system of interdependencies – encompassing the legal and financial systems – or as a subsystem of the relationships among various areas, combining elements of law, politics, economy, and society. In the narrow sense, corporate governance is very often understood as a segment of commercial law, a set of legal provisions regulating the systems and the functioning of joint stock companies, or – broadly speaking – as a set of recommendations and good practices according to which such companies should operate. An even wider perspective takes into account not only the above-mentioned areas: legal regulations, “soft laws” and their applications, but also the entire institutional system that accompanies them. In this article, we use the above interdisciplinary understanding of corporate governance. Not only does it reflect the multilayered and multidimensional nature of the issue in question as well as its importance for economic, political and social life, but it also indicates the interactions between these systems, identifying their interdependencies.

The purpose of the article is to present the significance and role of institutional coherence in the development and evolution of corporate governance in Poland. The theoretical section provides clarification of the terms used further below, e.g. institutions, institutional coherence, and corporate governance. The empirical part contains analysis and assessment of the changes in good practice codes (an instrument of corporate governance) in Poland, in the context of their adaptation to the applicable social and cultural standards as well to market expectations, i.e. the expectations of various groups of stakeholders of companies under corporate governance systems.

## 2. Institutions and institutional coherence

Institutional analyses are common in many social sciences, including law, sociology, economics, and political science. Each of these fields has developed, for its own needs, a different definition of institution. Table 1 contains examples of how the term is defined in the areas of law, economics, and sociology. It can be noticed that the definitions intertwine and complement each other. In the literature, institutions are perceived as: principles, constraints, thinking pat-

terns, points of balance, structures, means to certain ends, organisations, signs and symbols<sup>1</sup>. Encyclopaedically, a legal institution is a set of legislative norms jointly regulating a given social relation (e.g. the institution of marriage, the institution of ownership, or the institution of market contracts). By law, what is subject to regulation is a specific social relation between at least two entities. These regulations comprise certain rights and obligations prescribed by law. Such a collection is what constitutes an institution in the legal sense [Borkowska, Klimczak, Klimczak, 2019: 71]. From a sociological perspective, the material scope of an institution is wider than from the legal perspective. This is due to the fact that the expressions of the norms and patterns which govern the activity of groups and communities stem not only from the law, but also from tradition or religion. Economists assume that institutions are moral principles, customs, individual mentalities, as well as legal and social rules, which have been shaped throughout history and which provide a basis for economic processes. Institutions organise, control and influence economic processes in such a way that they proceed smoothly and with due regard to the interests of all the partners.

Table 1. Definition of institution in social sciences

Science	Definition
Law	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions are groups of normative pronouncements which constitute a certain whole from the viewpoint of a specific social relationship;</li> <li>• Institutions are sets of norms or groups of activities contained in legislation.</li> </ul>
Sociology	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions are systems of rules, convictions, norms, and organisations which together form a certain regular pattern of social behaviours.</li> <li>• Institutions are patterns of behaviours and perceptions imposed upon an individual by the community, which have been established through experience and have come to be regarded as worth following.</li> </ul>
Economics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions are sets of fundamental political, social, and legal principles which comprise the structure of production, distribution, and exchange.</li> <li>• Institutions are the rules of social game, the developed constraints which impact human interactions. As a result, they determine the structure of exchange stimuli in the political, social, and economic spheres.</li> </ul>

Source: Borkowska, Klimczak, Klimczak, 2019: 84.

<sup>1</sup> The subject literature offers numerous definitions of the term *institution*. For example Sławomir Czech proposes eight explanations, adding that his conceptualisation does not exhaust the topic, but allows for noticing a wide analytical usefulness of this notion [Czech, 2019: 32].

The primary role of an institution is to reduce uncertainty by developing relatively constant principles of behaviour for individuals and economic entities. Thanks to them, the behaviours of individuals become more predictable, whereas the risk and transaction costs which accompany exchange are decreased. While initially exchange was direct in nature and relied on informal institutions, nowadays transactions require more advanced institutions since they occur remotely, impersonally, or involve large numbers of contractors. When trust between the contracting parties is lacking, co-operation is only possible via institutions. Today, reduction of uncertainty requires appropriate rules or guidelines, i.e. formal institutions, both economic and political [Rudolf, 2014: 157].

A system of institutions constitutes a multi-level, multi-faceted structure of laws, rules, and norms which in every society impacts people's decisions and behaviour [Gruszevska, 2017: 38]. Therefore, an institutional system consists of both formal and informal institutions [North, 1990: 4, 36]. As John Carey remarked, "not all written rules serve as effective constraints on political behavior, and, conversely, [...] not all effective constraints on social behavior are written rules" [Carey, 2000: 737].

Formal institutions are comprised of all kinds of legal and constitutional norms which are developed by legislative bodies and whose role is to regulate economic and political relations [North, 1990]. The legal literature refers to this kinds of institutions as civil law (*ius civile*). The state guarantees that such law is respected. Among formal institutions, a significant role is played by property law and contract law. Formal institutions encompass the system of property laws, (normative civil) law, and (public, social, real sphere, and financial sector) regulations. These usually function as part of a hierarchical structure, including the constitution as the superior legal norm, various collections of legal acts, administrative, technical, and economic rules [Fiedor, 2015: 94].

Informal institutions are social principles and norms observed by members of certain groups when these strive to pursue common objectives. They include codes of conduct, conventions and norms of behaviour which emerge during interactions between individuals. Informal institutions are deeply embedded in the culture of a given society [Wilkin, 2016]. Sometimes they come into existence as a result of the historical process of generation-to-generation transfer (through learning and imitation) of knowledge, values, and other factors which influence human behaviour. Informal institutions can also be created as supplements and additions to formal rules and can, moreover, be contradictory to formal institutions [Helmke, Levitsky, 2004: 727]. This is because informal

rules may be established in order to circumvent formal rules or to perform actions which are unpopular or illegal. The key difference between informal and formal institutions is that the former remain in the private sphere (but apply to the entire community), whereas the latter are centrally designed, implemented, and enforced [Williamson 2009: 372].

Although modern economies attach great importance to legal norms and regulations, social norms, which can be supplementary to them, must not be forgotten. Empirical studies show that informal rules are a social pillar for the credibility of concluded contracts, a factor which reinforces formal property laws, and an element of the social order which permanently lowers transaction costs [Williamson, 2009]. In scientific research, the role of informal institutions should not be reduced to that of the “missing variable”. Instead of just assuming the existence of informal institutions, it is preferable that the borders between formal and informal rules, as well as their efficiency and mutual interactions, are clarified [Grzymala-Busse, 2010: 331]. Informal institutions play a vital part in co-ordinating economic activity through mechanisms of trust, reputation, and business networking [Kostro, 2004: 75–80].

Institutions do not come into being in isolation from other institutions, but are formed in relation to organisations that exist alongside them, and are continuations of those that existed before them [Gruszevska, 2017: 39]. Formal and informal institutions interact with each other both at the stage of their creation and in the course of their operation. There are several types of relationships between formal and informal institutions [Bentkowska, 2020: 26]:

- 1) Formal institutions are complemented with informal ones. This happens, for instance, when agreements are not sufficiently regulated to ensure their appropriate execution, but people adhere to the rules of honest conduct, thanks to which agreements are complied with;
- 2) Informal institutions are consistent with formal institutions, reinforcing their effect. For instance, when agreements are adequately regulated, people also strive to act with integrity. Harmony between these two types of rules determines long-term economic success.
- 3) Formal institutions directly interfere with informal rules. This is the case, e.g. when legal provisions prohibit corruption, but society approves of bribery and resorts to offering financial advantages to public officials in order to unlawfully accomplish goals. In such a situation, when a legal provision does not play its regulatory function, it can be socially perceived as ‘dead letter’, something that exists only ‘on paper’.

- 4) Formal institutions can be modified by informal ones. This occurs when there is a discrepancy between them. If this is the case, the regulation which is inconsistent with informal institutions can eventually be altered.
- 5) Informal institutions can lead to the creation of new formal institutions. For instance, whenever members of society condemned theft, as law developed, misappropriation of someone else's property came to be banned and later punished.

Mutual adjustment of institutions is necessary for a system to be a source of relatively coherent stimuli that have an effect on economic activity. Svetozar Pejovich proposed a theory known as 'the interaction thesis', according to which mutual influence among formal and informal institutions is the key factor behind economic stability and the rate of economic growth [Pejovich, 1999: 171]. If formal institutions are in conflict with informal norms, their enforcement will be costly, which will cause a rise in transaction costs and a reduction in wealth creation capacity. And conversely, where formal norms are in line with informal ones, the cost of implementing the former will be relatively low and they will be accepted, supported, and subsequently developed, thus decreasing transaction costs and organising resources in such a manner that they are conducive to wealth creation [Fuentelsaz, González, Maicas, 2019: 8]. Informal institutions may impede the positive effects of new formal rules, but they can also mitigate some negative effects of inappropriate formal institutions [Chavance, 2010: 60–61].

Informal institutions are the original pattern for the construction of formal ones. Rules which arise in the course of long-term activity and experience, become widespread and, with time, may assume a formal character. This happens slowly and gradually. Thanks to repeated activities and uniform codes of practice under specific circumstances, patterns of behaviour may become established. Society must also be convinced of the efficiency of these solutions and of the need for their formalisation. The subsystem of formal institutions undergoes gradual change as it adjusts itself to the changes in the real sphere. This process leads to the creation of a sustainable system, under which most group interests are respected [Gruszevska, 2017: 43].

Efficient design of good institutional solutions must ensure that the two institutional subsystems mutually strengthen and complement each other – the so-called institutional coherence and complementarity are of the utmost importance. Firstly, the principles of operation laid down by informal and formal

institutions must be similar and non-contradictory. Only coherent institutions can permanently co-exist and provide a stable foundation for business activities. Secondly, institutions must be complementary. Not only must they not be mutually exclusive, but they also have to complement one another where necessary. In an area where a legal norm is lacking, an informal norm which will regulate this area should arise. If, for instance, because of legislative gaps, property rights are not protected, appropriately developed informal institutions which exclude dishonesty and promote trust or mutual understanding can take over the role of formal rules [Bentkowska, 2020: 37].

### 3. Corporate governance as an institutional system

Corporate governance is perceived as a solution applied “[...] at the system level and which defines the framework of the operation of companies that are part of the institutional order” [Aluchna, 2015: 9]. A corporate governance system comprises legal regulations, the activity of government departments, company bodies, managerial staff, investors, as well as all the other stakeholders [Cadbury, 1999: 12–19]. Weimer and Pape take the view that it is “[...] a more or less country-specific framework of legal, institutional and cultural factors shaping the pattern of influences which stakeholders exert on managerial decision-making” [Weimer, Pape, 2006: 152].

Among the factors which determine the shape of corporate governance, Weimer and Pape mention [Weimer, Pape, 2006: 152]:

- the concept of a company which is prevalent in a given country,
- the principles and structures of boards of directors/supervisory boards,
- the ownership structure,
- the impact of passive shareholders on management processes,
- the dependencies between the salaries of managers and the results of companies,
- the time horizon of economic relations between shareholders; the existence or lack thereof of an external market for control of corporate activity,
- the significance of stock exchange for an economy.

Tom Cannon, who offers a systemic perspective on corporate governance, limits the number of factors which influence corporate governance systems to only four [Cannon, 1994: 165]:

- legal and institutional system,
- rules governing ownership and ownership structures,
- operating principles and structures of boards,
- social pressure.

This proves that the division into formal and informal institutions can be useful when analysing corporate governance systems. Some of the institutions which are part of corporate governance have a formal character and their establishment is mandated by the existing law. This group includes: general meetings of shareholders, boards of directors, supervisory boards, company management, some of the board committees, their statutes, company staff, their representatives on boards, and trade unions. Also, the so-called good practice codes belong to the category of formal institutions. These codes can be treated as an example of an institution created in order to reduce uncertainty, since they emerge as a response to growing uncertainty, mainly felt by small investors, but also by society as a whole. They primarily apply to large companies because in their case uncertainty is particularly acute and harmful. Codes of good practices ensure increased social control over companies, requiring of them that their activities are transparent and that their decisions are more rational, etc. This kind of control should result in greater social trust in companies, as well as in their management and control systems. Increased trust, in turn, usually leads to overcoming the reluctance of investors, particularly smaller ones, enhancing their willingness to purchase stocks or shares [Rudolf, 2014: 158].

Informal institutions are those which, to a large extent, influence the diversity and individual character of companies, which is not without an effect on the achieved results. Among informal institutions are, e.g.: moral and ethical principles, traditions, culture, propensity for opportunistic behaviour, etc. [Rudolf, 2014: 157].

Reports by the OECD stress that “corporate governance is only part of the larger economic context in which firms operate that includes, for example, macro-economic policies and the degree of competition in product and factor markets. The corporate governance framework also depends on the legal, regulatory, and institutional environment” [OECD, 2004: 12]. Despite the lack of binding authority, the developed standards of corporate governance are based on the existing legislative framework, which confirms the fact that it is perfectly justified that they should be adhered to [OECD, 2005: 60]. At the same time, the proposed

recommendations result from economic stimuli which determine the direction in which corporate governance regulations evolve. Understanding, acceptance, and recognition of these recommendations are crucially important for their implementation. Unlike in the case of normative acts, legal sanction has been replaced with the force of argument and the substantive accuracy of proposed recommendations. Entities which implement corporate governance guidelines in particular countries can adjust those guidelines to the socio-economic, legal, and cultural circumstances of the economies in which they operate.

On a company level, corporate governance aims to improve the efficiency of entities through providing conditions conducive to improving the quality of co-operation among various interest groups involved in their operation. A corporate governance system offers a structure by means of which it is possible to set company goals, identify the means of their implementation and methods to verify the accomplished outcomes. Good corporate governance is meant to stimulate company bodies and managerial staff to attain objectives whose realisation is in the interest of a wide range of stakeholders. At the level of an economy, an efficient corporate governance system “helps to provide a degree of confidence that is necessary for the proper functioning of a market economy. As a result, the cost of capital is lower and firms are encouraged to use resources more efficiently, thereby underpinning growth” [OECD, 2004: 12].

Due to the recommendations proposed in good practice codes, corporate governance systems are becoming key institutions which determine the development of the capital market and play a significant role in the modern free market economy [Godlewska, Pilewicz, 2018: 86]. What is more, the recommendations are of evolutionary nature, which means that they should be modified to keep up with the changing reality in order to fully answer the needs of the stakeholders. The effects of the evolution of corporate governance are also noticeable in Poland, as is exemplified by amended good practice codes.

#### 4. Evolution of good practice codes in Poland

Corporate governance good practice codes are sets of recommendations aiming to indicate appropriate standards for corporate governance systems. They are not legal provisions and have no binding authority. They are collections of guidelines which are intended to help fill the gaps between legislative acts and market mechanisms [Blejer-Gołębiowska, 2012: 56].



By pursuing the basic objective of protecting the economic interests of the investors that have entrusted their capital to joint-stock companies, they enable market actors to hold enterprises accountable for their policies, simultaneously preventing overregulation and bureaucratisation of the capital market. This benefit is highlighted by K.A. Lis and H. Sterniczuk, who argue that in the case of a low level of governance formality and a considerable role of informal norms and traditional values, introducing formal regulations and strict laws may increase the cost of governance and make law abidance more onerous, consequently leading to a decreased interest in the public market [Lis, Sterniczuk, 2005: 21].

In Poland, good practice codes have a nearly twenty year history, as illustrated by Table 2. Among the initiators of good practice codes are: institutions supporting the transformation of the Polish economy and state, the stock exchange, associations of entities offering financial products and services, organisations and institutions representing the interests of customers, and other market institutions, with input from academic experts.

Table 2. Evolution of codes of good practice in Poland

Date of publication of the document	Authors of the document	Title of the document
2002	Gdansk Institute for Market Economics (IBnGR)	<i>White Book of Corporate Governance</i>
2002	The Polish Corporate Governance Forum	<i>Corporate Governance Code</i>
2002	The Polish Corporate Governance Forum	<i>Good Practices in Public Companies 2002</i>
2004	The Polish Corporate Governance Forum	<i>Good Practices in Public Companies 2005</i>
2006	The Chamber of Fund and Asset Management and the Chamber of Commerce of Pension Societies	<i>Code of Good Practice for Institutional Investors</i>
2007	The Warsaw Stock Exchange	<i>Best Practice for WSE Listed Companies 2007</i>
2008	Institutional participants and experts from the academic community	<i>Canon of Good Financial Market Practices</i>

Date of publication of the document	Authors of the document	Title of the document
2010	The Warsaw Stock Exchange	<i>Best Practice for WSE Listed Companies 2010</i>
2012	The Warsaw Stock Exchange	<i>Best Practice for WSE Listed Companies 2012</i>
2013	The Warsaw Stock Exchange	<i>Best Practice for WSE Listed Companies 2013</i>
2016	The Warsaw Stock Exchange	<i>Best Practice for WSE Listed Companies 2016</i>
2017	30 organizations associating entities offering financial products and services, organizations and institutions representing the interests of clients, other market institutions, with the participation of experts from the academic community	<i>Canon of Good Financial Market Practices</i>
2021	The Warsaw Stock Exchange	<i>Best Practice for WSE Listed Companies 2021</i>

Source: author's own work based on [www.ibngr.pl](http://www.ibngr.pl) [date of access: 20.08.2021], [www.pfcg.org.pl](http://www.pfcg.org.pl) [date of access: 20.08.2021], [www.gpw.pl](http://www.gpw.pl) [date of access: 20.08.2021], [www.skok.pl/wp-content/uploads/2018/07/kanon-dobrych-praktyk-rynku-finansowego.pdf](http://www.skok.pl/wp-content/uploads/2018/07/kanon-dobrych-praktyk-rynku-finansowego.pdf) [date of access: 20.08.2021].

The corporate governance recommendations included in good practice codes undergo periodical analysis and, should the need arise, are modified. As a result, they enable “[...] efficient management, effective supervision, respecting shareholder rights, and transparent communication with the market”<sup>2</sup>.

Good practices of stock exchange listed companies “[...] as a set of corporate governance rules and principles of conduct which have a major impact on the relations between listed companies and their market environment are an important component of building the competitive position of these companies, significantly contributing to increasing the attractiveness of the Polish capital market” [GPW, 2021: 3]. To attain this goal, they must meet the current needs of the economy as well as the entities which operate within it.

<sup>2</sup> See: [www.gpw.pl/dobre-praktyki2021](http://www.gpw.pl/dobre-praktyki2021) [date of access: 20.08.2021].

Good practice codes must be amended since there is a need to continually adjust formal institutions to the evolving informal institutions. As corporate governance rules aspire to provide an ethical and cultural paradigm, they strive to respond to the problems encountered by the participants of the capital market. In order to rise to this challenge, the contents of good practice codes are consulted with issuers, investors, as well as institutions interested in enhancing the quality of corporate order in listed companies and with the representatives of scientific communities, who indicate new areas of activity. This is why their authors endeavour to design rules and recommendations which will cater for the needs of companies and their stakeholders. For instance, after consultations with capital market participants and following their suggestions, the code of good practices published in 2021 takes into consideration issues associated with ESG, including those relating to climate protection, sustainable development, diversity in the composition of company boards, and equal pay. It also mentions the previously indicated weaknesses of the Polish capital market, e.g. the problem of equal treatment of shareholders, the methods of profit sharing, issue of shares with the exclusion of subscription rights, or buyback of own shares. Attention was drawn to the need for adequate substantive and organisational quality of the general meeting, which would involve setting deadlines for submitting draft resolutions by shareholders, procedures for submission of candidates for supervisory boards, and the processes of their appointment in accordance with diversity policies [GPW, 2021: 3].

The rules of corporate governance developed in the form of good practice codes are based on the ‘comply or explain’ principle. Companies are obliged to implement guidelines or explain the reasons for failing to comply with them. Practice has shown that the recommendations sometimes eventually find a reflection in legislative provisions. If this happens, they are removed from good practice codes since these are supposed to be in line with the binding legislation but not to duplicate legal regulations.

Amended good practice codes follow the trends and solutions accepted in the field of corporate governance in other countries. They are also an answer to the demands of market participants interested in higher quality of corporate governance in listed companies. However, it must be admitted that merely changing the provisions will not in itself improve the quality of the capital market [Oplustil, 2010: 54]. They must also be actively implemented and enforced. It is also prerequisite that companies are monitored and held accountable for compliance with the recommendations.

## 5. Conclusions

A systemic approach to the issue of corporate governance reveals that it is a collection of both formal and informal institutions. Through mutual interaction, corporate governance rules lead to the emergence of a relatively stable and predictable environment in which enterprises and their stakeholders can operate. Among the effects of corporate governance systems are good practice codes, containing recommendations which respond to the expectations of market actors interested in higher standards of corporate order. In view of the dynamically changing realities, good practice codes are periodically reviewed and consulted so as to meet the current needs as adequately as possible. Informal institutions in the form of principles of conduct, social norms, conventions and behavioural patterns are thereby transformed into formal institutions. As is inherent in the concept of corporate governance, by creating behaviour patterns, the proposed rules convince people of their validity through economic arguments, e.g. proving that certain objectives can be achieved thanks to policies implemented with their help. To make this possible, it is necessary to maintain institutional coherence, as intended by the authors of the codes.

Analysis of good practice codes in Poland reveals that the process of their adjustment to the current social and cultural norms as well as the expectations of the market can be positively evaluated, as evidenced by the fact that their new editions continue to be published. The provisions which appear in good practice codes year by year adequately reflect the needs and expectations of the market. Some of them are modified, others discarded, while still others become part of economic law.

## | References

- Aluchna M., 2015., *Własność a corporate governance. Systemy, rynki, przedsiębiorstwa*, Warszawa.
- Bentkowska K., 2020, *Ekonomia instytucjonalna. Zarys teorii i jej wymiar praktyczny*, Warszawa.
- Blejer-Gołębiowska A., 2012, *Asymetria informacji w relacjach inwestorskich. Perspektywa nadzoru korporacyjnego*, Gdańsk.
- Borkowska B., Klimczak M., Klimczak B., 2019, *Ekonomia instytucjonalna*, Wrocław.

- Cadbury A., 1999, *What are the trends in corporate governance? How will they impact your company?*, "Long Range Planning", No 1.
- Cannon T., 1994, *Corporate Responsibility. A Textbook on Business Ethics, Governance, Environment: Roles and Responsibilities*, London.
- Carey J., 2000, *Parchment, Equilibria, and Institutions*, "Comparative Political Studies", Vol. 33, No. 7/8.
- Chavance B., 2010, *Formal and Informal Institutional Change: the Experience of Post-socialist Transformation*, "The European Journal of Comparative Economics", Vol. 5, No. 1.
- Czech S., 2019, *Od konfliktu do kooperacji. Instytucjonalizacja konfliktu interesów zbiorowych w szwedzkim modelu gospodarczym*, Warszawa.
- Fiedor B., 2015, *Instytucje formalne i nieformalne w kształtowaniu trwałego rozwoju*, "Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego", Vol. 2, No. 40.
- Fuentelsaz L., González C., Maicas J.P., 2019, *Formal institutions and opportunity entrepreneurship. The contingent role of informal institutions*, "Business Research Quarterly", No. 22.
- Gad J., 2019, *Mechanizmy ładu korporacyjnego a system kontroli nad sprawozdawczością finansową perspektywa raportów zarządu polskich i niemieckich spółek publicznych*, Łódź.
- Godlewska M., Pilewicz T., 2018, *The Impact of Interplay Between Formal and Informal Institutions on Corporate Governance Systems: a Comparative Study of CEECs*, "Comparative Economic Research", Vol. 21, No. 4.
- Gruszewska E., 2017, *Instytucje formalne i nieformalne. Skutki Antynomii*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", No. 493.
- Grzymala-Busse A., 2010, *The Best Laid Plans: The Impact of Informal Rules on Formal Institutions in Transitional Regimes*, "Studies in Comparative International Development", Vol. 45, Issue 3.
- Helmke G., Levitsky S., 2004, *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, "Perspective on Politics", Vol. 2, No. 4.
- Kostro K., 2004, *Nieformalne instytucje w życiu gospodarczym*, "Studia Ekonomiczne", Issue 1–2, Warszawa.
- Lis K.A., Sterniczuk H., 2005, *Nadzór korporacyjny*, Kraków.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- OECD, 2004, *Zasady nadzoru korporacyjnego*.
- OECD, 2005, *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*,
- Oplustil K., 2010, *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, Warszawa.
- Pejovich S., 1999, *The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development*, "Journal of Markets & Morality", Vol. 2, No. 2.

- Rudolf S., 2014, *Nadzór korporacyjny w świetle analizy instytucjonalnej*, [in:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, S. Rudolf (ed.), Kielce.
- Weiner J., Pape J.C., 1999, *A Taxonomy of Systems of Corporate Governance*, “Corporate Governance. An International Review”, Vol. 7, No. 2.
- Wilkin J., 2016, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Warszawa.
- Williamson C.R., 2009, *Informal institutions rule: Institutional arrangements and economic performances*, “Public Choice”, Vol. 139, Issue 3–4.
- Żak M., 2019, *Corporate governance w XXI wieku – w stronę instytucjonalizacji nowego paradygmatu prawa handlowego?*, “Przegląd Prawa Handlowego”, No. 5.

[www.gpw.pl/dobre-praktyki2021](http://www.gpw.pl/dobre-praktyki2021), 20.08.2021.

[www.pfcg.org.pl](http://www.pfcg.org.pl).

[www.skok.pl/wp-content/uploads/2018/07/kanon-dobrych-praktyk-ryнку-finansowego.pdf](http://www.skok.pl/wp-content/uploads/2018/07/kanon-dobrych-praktyk-ryнку-finansowego.pdf).



## Olha Psarova

- ▶ Project Management Department  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
- ▶ e-mail: Helgabautys@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0003-0082-1776

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF MEDICAL TOURISM MANAGEMENT IN UKRAINE

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – to analyze public administration in the field of medical tourism in the context of power decentralization in Ukraine. Also a brief study of the legal aspects of the regulation of medical tourism in Ukraine is represented as one of the ways of state regulatory impact. Analyze state social norms and industry standards in the field of healthcare in Ukraine.
- ▶ *Research methodology* – the research methodology uses the system analysis method; the empirical basis is the normative legal acts regulating the managerial relations of the public administration subjects.
- ▶ *Score/results* – is a brief study of the legal aspects of the regulation of medical tourism in Ukraine is represented as one of the ways of state regulatory impact. The state social norms and industry standards in the field of health care in Ukraine are considered. The necessity of related legal support of the sectors under consideration has been substantiated in order to eliminate gaps in legislation and improve the quality of services provided, investment attractiveness and disclosure of the country's regions' potential.
- ▶ *Originality/value* – the work was done by the author independently without outside help; the article contains links to the legal framework.

| **Keywords:** medical tourism, state regulation, region, healthcare, state regulation.



## 1. Introduction

Medical tourism in world practice is a profitable and dynamic industry that stimulates the development of various related sectors of medical and tourism activities according to the target state, regional and local programs. Deepening of processes of decentralization in management, regulation of social and economic development of regions, formation of socially oriented market economy, maintenance of stability in the state - all these are priority tasks of the state level. There are problematic issues, despite the large number of studies that need to be addressed. There are regulations that promote the development of the medical tourism market in Ukraine and meet European standards, there are mechanisms for public management of the development of tourism and recreation in the region, which need improvement. There are nuances of inconsistency between national and international legislation. The shortcomings of legal regulation are revealed in a systematic analysis of an integrated approach to related industries in the field of medical tourism.

## 2. Analogy between national and international law.

### Difficulties in regulating related industries in Ukraine

After the signing of the Ukrainian Law “On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course of the state to acquire full membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization)”, Ukraine has finally consolidated its strategic course to the European and the North Atlantic Alliance [Zakon Ukrainy..., 1996].

On 30 September 2019, the President of Ukraine signed the Decree “On the Goals of Sustainable Development of Ukraine for the period up to 2030”, ensuring the national Ukraine’s interest in sustainable development of the economy, civil society and the state, and also for to achieve an increase in the level and quality of life of the population, compliance with constitutional human and civil rights and freedoms. This strategy supports the global goals of sustainable development until 2030, proclaimed by the UN General Assembly resolution of September 25, 2015 No. 70/1. The results are adapted to the specifics of the country’s development [Ukaz..., 2019].

The goals, directions and priorities of the state development are determined. According to the Strategy, which is aimed at achieving European living standards,

one of the main directions of the state's activity is health protection. The basic European principles of good governance are envisaged.

Having ratified international declarations, the state gives them legal force and takes on the obligation to fulfil them. Declarations are considered as norms of direct action in cases that have some nuances and discrepancies between the national and international levels of legislation.

Government regulation reflects government policy in the international arena and should be comprehensive and cross-sectoral within the country. Appropriate and effective policy is implemented using various methods of influence and tools: administrative-legal, social, financial-economic.

Legal regulation of medical care and the provision of medical services is carried out with the help of national and international legislation.

“The Universal Declaration of Human Rights” guarantees the human right to quality and timely medical care<sup>1</sup>. This right should not only be guaranteed, but also effectively implemented at the state level. The “European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, in particular, in articles 3 and 8 contains indirect information about the human right to health care [European Convention...]. Article 11 of the “European Social Charter” guarantees everyone the right to use any means to maintain their health in the best possible condition, e.g. regulates the human right to a healthy life, a clean environment, timely and high-quality medical care [European Social...].

Building trust in Ukraine is the main goal of promoting the country in the world. The positive image of a European, competitive, democratic state benefits the political and economic interests of Ukraine. The sustainable development strategy program emphasizes the strengthening of institutional capacity for international strategic communications, joint efforts of the government, business and society (where each party has its own area of responsibility) to promote Ukraine in the world. Creating a transparent and open, effective public administration structure with the use of e-governance should be the result of the implementation of public administration reform aimed at developing and implementing a coherent public policy.

One of the healthcare key areas reform is to increase citizens' accountability for their own health and to ensure that healthcare providers of European

---

<sup>1</sup> See: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> [date of access: 7.06.2021].

quality are selected and that they are patient-centered; creating a business friendly environment in the healthcare market [Rozporyadzennya..., 2016]. The implementation of reforms, their quality and speed depend on the public administration mechanisms and tools.

Normative-legal regulation is carried out by the general and special legislation of Ukraine.

The Constitution of Ukraine (Articles 8 and 49) guarantees the right to the protection of everyone's health, regardless of nationality – the main Ukrainian Law [Konstituciya...].

According to Article 283 of the Civil Code of Ukraine, health care is ensured by the systematic activity of state and other organizations by the Constitution of Ukraine and the law [Civilnyj kodeks...].

The basic law in the field of health care is Law of Ukraine “Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care” [Zakon Ukrainy..., 1992]. Medical-health tourism is one of the types of tourism, according to the Law of Ukraine “On Tourism”. The law establishes a priority direction for the development of national culture and economy, creates conditions for development, determines the socio-economic, legal, organizational foundations of state policy in the tourism industry. On the basis of this law, a set of sectoral documents have been developed that regulate specific aspects of tourism. There is a need for related legal support for such industries as medical practice, the provision of medical, diagnostic, treatment, health and tourism services, which are currently regulated separately. This leads to the appearance of a certain range of misunderstandings and a number of gaps, which are evidence of uncoordinated activity. The Law of Ukraine “On Licensing of Types of Economic Activity” regulates the medical institutions license, laboratories, individual entrepreneurs, providers of medical services, clinics [Zakon Ukrainy..., 2015]. Along with this Law of Ukraine, there are licensing conditions for the implementation of economic activities in medical practice, the Procedure for State Accreditation of Health Care Institutions, The Regulation on the clinical treatment-and-prophylactic health care institution, approved by order of the Ministry of Health of Ukraine. Also, the legal regulation of the relationship between patients and medical institutions is reflected in the International Code of Medical Ethics [Lisbon Declaration...], the Civil Code of Ukraine [Civilnyj kodeks...], the Law of Ukraine “Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care” [Zakon Ukrainy..., 1992], the Law of Ukraine “On Consumer Rights Protection” [Zakon Ukrainy..., 1991], the Law of Ukraine “On Citizens’ Appeals” [Zakon Ukrainy..., 1996], the Law

of Ukraine “On Protection of Population against Infectious Diseases”<sup>2</sup> (currently it is very relevant due to the unfavorable epidemiological situation in the world), etc.

The Law of Ukraine “Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care” [Zakon Ukrainy..., 1992] define the legal, organizational, economic and social principles of health care in Ukraine, regulate public relations in this area in order to ensure the harmonious development of physical and spiritual strength, high efficiency and long active life, elimination of factors that adversely affect their health, prevention and reduction of morbidity, disability and mortality, improvement of heredity [Zakon Ukrainy..., 1992].

The Law of Ukraine “On Consumer Rights Protection” regulates relations between consumers of goods, works and services and producers and sellers of goods, contractors and service providers of various forms of ownership, establishes consumer rights, and determines the mechanism of their protection and the basis for implementing state policy in consumer protection [Zakon Ukrainy..., 1991].

The Law of Ukraine “On Citizens’ Appeals” regulates the issues of practical realization by citizens of Ukraine of the right granted to them by the Constitution of Ukraine to make proposals to public authorities, associations of citizens in accordance with their statutes to improve their activities, expose shortcomings, challenge actions of officials, state and public bodies. The law provides Ukrainian citizens with opportunities to participate in the management of state and public affairs, to influence the improvement of public authorities and local governments, enterprises, institutions, organizations regardless of ownership, to defend their rights and legitimate interests and restore them in case of violation [Zakon Ukrainy..., 1996].

The Law of Ukraine “On Protection of Population against Infectious Diseases” regulates the issues of practical realization by Ukrainian citizens of the right granted to them by the Constitution of Ukraine to make proposals to public authorities, associations of citizens according to their statutes to improve their activities, expose shortcomings, challenge actions of officials, state and public bodies. The law provides Ukrainian citizens with opportunities to participate in the management of state and public affairs, to influence the improvement of public authorities and local governments, enterprises, institutions, organizations regardless of ownership, to defend their rights and legitimate interests and restore them in case of violation [Zakon Ukrainy..., 2000].

---

<sup>2</sup> See: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> [date of access: 7.06.2021].

Offenses that are committed in the field of health care entail legal liability, e.g. the criminal justice is applied, in particular: Criminal Code of Ukraine, Civil Code of Ukraine [Civilnyj kodeks...], Law of Ukraine “Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care” [Zakon Ukrainy..., 1992], Law of Ukraine “On Consumer Rights Protection” [Zakon Ukrainy..., 1991] and Law of Ukraine “On Citizens’ Appeals” [Zakon Ukrainy..., 1996].

In Article 36 of the Law of Ukraine “Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care” is said: Ukrainian citizens may be sent for medical treatment abroad in case of necessity of providing one or another type of medical care to the patient and inability to provide it in health care institutions of Ukraine [Zakon Ukrainy..., 1992].

The state authorities are obliged to facilitate the departure of Ukrainian citizens abroad and stay there during the treatment period.

The procedure of sending Ukrainian citizens abroad for treatment is established by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 27, 2017 No. 1079 “On ensuring the organization of referral of citizens of Ukraine for treatment abroad” approved the Procedure of sending Ukrainian citizens for treatment abroad [Postanova..., 2017].

According to subparagraph 16 of paragraph 4 of the Regulation, the Ministry of Health, in accordance with its assigned tasks, coordinates and provides methodological support to the activities of the structural units of local state administrations.

At the same time, paragraph 5 of the Model Regulation on the structural subdivision of the local state administration, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 26, 2012 No. 887, states that the main task of the structural subdivision is to ensure the implementation of state policy in a specific one or more branches in the respective territory [Postanova..., 2017].

As noted in the introduction, the shortcomings of the legal regulation can be identified through a systematic analysis and through a comprehensive approach to related industries in the field of medical tourism. The quality of medical services undoubtedly depends on the quality of medicines during treatment. The basis of state regulation in Ukraine in pharmaceutical activity is the formation of state policy in the pharmaceutical sphere, the implementation of control and supervisory functions for compliance with the law.

The Verkhovna Rada of Ukraine determines the basic principles of state policy in this area of activity, the Cabinet of Ministers of Ukraine through the system of public authorities implements state policy. In Ukraine, 3 procedures for registration of medicines for their free circulation and legal use are legally prescribed and established. There is a full procedure (about 2 years), abbreviated and the procedure for other bylaws. The abbreviated procedure for registration of medicinal products allows not to go through all the stages and stages of registration, which are regulated by full registration, if the medicinal products are already registered by the competent authorities of the United States, the Swiss Confederation, Japan, Australia, Canada and the European Union. But after the signing and ratification of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, the state must fulfill its obligations and adapt its legislation as much as possible to the basic provisions and principles of EU governance [Association Agreement...]. One of them is a strict international requirement for control over the registration of medicines, and in Ukraine, as mentioned above, there is a simplified registration.

The World Intellectual Property Organization (WIPO) has statistical information showing the largest number of applications from Ukraine, Moldova, and Belarus for inventions in the field of medicine and pharmacy, ahead of Germany and France due to differences in legislation. When a patent for a pharmaceutical ingredient no longer works, Ukraine patents it in another way, namely through a “method of treatment” and regains its monopoly and patent protection. In the countries of the European Union, nothing can be patented at all due to the method of treatment; methods of treatment, surgical methods, diagnostic methods are not subject to patent protection, on the grounds that it contradicts fundamental human rights and freedoms.

### 3. Medical tourism. European experience. Quality control and improvement

Medical tourism should be considered as a journey, the main purpose of which is diagnostics, treatment, prosthetics and other types of specialized medical intervention, health improvement, rehabilitation, restoration of the physical and psycho-emotional state of a person using both natural healing sources and using modern diagnostic and medical equipment, nanotechnology, etc. This

type of tourism is gaining popularity in the world and is growing rapidly [Izha, Babov, Bezverkhnyuk, 2016: 152].

For Ukraine, the experience of the European Union countries is important, which is based on coordinated and concrete actions at the national level, the EU level and at the level of the EU member states. The European Commission, as the highest executive body of the European Union, stimulates the development of tourism directly through the activities of structural funds, such as the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the European Agricultural Management Fund, the European Travel Commission, the European Investment Bank. The basis for the provision of medical services among the member states of the European Union is the Directive “On the application of patients’ rights in cross-border healthcare” [Directive...], which is adjacent to the healthcare system and allows you to receive quality medical services through the harmonization of legislative issues [Gerasymenko, Mykhajlyuk, 2019: 100–104].

The development of medical tourism in many countries is supported by three government departments: Ministries of Health, Tourism and Economic Development. There is a list of regulations that contributes to the development of the medical tourism market and complies with European standards. Governments in many countries have involved insurance companies, medical travel agencies, public and private health care institutions to work together to develop this expanding and highly profitable sector. Because of the disability to directly obtain medical services to consumers, there are intermediaries providing such services. There are no mechanisms to influence on the activity of intermediary structures in Ukraine, the price analysis of the foreign medical institutions services is rather blurred (the price range has a large amplitude), there is no system of quality control of the provision of medical services and quality of treatment in other countries for our citizens [Izha, Babov, Bezverkhnyuk, 2016: 153].

State social norms and industry standards constitute a system of standards in the field of health protection in Ukraine. State social standards are social norms and their complex, which are established by laws or other normative legal acts. They determine the levels of basic state social guarantees.

Industry standards include: the standard of medical care (medical standard), as a set of norms, rules and regulations, as well as indicators of the quality of medical care of the corresponding type, which are developed taking into account the modern level of medical science practice development; clinical report as a unified document that defines the requirements for diagnostic, therapeutic, preventive and rehabilitative methods of providing medical care and their se-

quence; logistic sheet, medical form. Compliance with these standards is mandatory for all health care institutions and for individuals - entrepreneurs engaged in economic activities in medical practice.

The Ministry of Health of Ukraine is the central executive body, the activities of which are coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The Ministry of Health is the main organ in the system of central executive authorities, which ensures the formation and implementation of state policy in the field of health care. Industry standards in the field of healthcare are developed and approved by the central executive body, which ensures the formation of state policy in the field of healthcare.

Quality control of medical care is carried out using: methods application of external and internal control of the medical care quality, medical workers' self-assessment, expert assessment, clinical audit, monitoring of the system of quality indicators, certification according to the requirements of the current Ukrainian legislation and the legislation of the European Union.

Ukraine is a worthy competitor in the medical tourism market. Ukraine has great potential for health, medical, recreational resources and an advantage in the low cost of services. The government must ensure the sustainable development of medical tourism through public administration mechanisms at the national, regional and local levels.

The fast development of the medical tourism industry in the last 10 years is due to several reasons: the rising cost of treatment in the advanced economies; the emergence of a new segment of healthcare consumers who prefer to combine quality treatment at low prices, with the opportunity to get a vivid impression of travelling to other countries; not the possibility of prompt receipt of the necessary medical care (waiting letters) in the European Union and the Middle East; the lack of quality medical care and appropriate treatment and diagnosis technologies in a number of countries [Centr medychnoho...].

Factors of the country's perspective for medical tourism are: the level of medicine development, medical technologies, etc.; cost of diagnosis and treatment; development of the transport and hotel sectors; the level of language integration in the country; legislative framework; the image and localization on the world map of the country.

The development of the medical tourism industry is happening due to the geographical location of Ukraine, the climate, the availability of natural medical sources, medical institutions with quality advanced medical equipment and qualified staff with huge experience [Baev, 2015].



In advanced economies, health care services are of sufficiently high cost. Health insurance for residents of countries does not compensate for the costs of treatment of chronic diseases, prosthetics and surgery. Medical interventions have to wait a long time, in the countries there are letters-expectations. Some countries have bans and restrictions and some do not have good treatment and diagnosis technologies at all [Centr medychnoho...].

Areas that are attractive in our country to foreigners are dentistry, ophthalmology, plastic surgery, aesthetic medicine, cosmetology, cellular engineering, stem cells; sanatorium and health improvement and rehabilitation [Baev, 2015].

People from our country use the opportunity to combine health care, recreation and wellness. The main destinations are Turkey, Greece, Poland, Israel, Latvia and Lithuania, Belarus, India, Thailand [Centr medychnoho...].

The use of unproven procedures makes treatment ineffective and in some cases harmful (non-standard stem cell treatments, unproven drug use, some cosmetic and plastic surgery). Developing countries spend a lot of money on tourism, but it is not enough for peripheral residents, which is detrimental to the health of the local population.

Medical errors and dishonesty can lead to complications. Unfortunately, patients do not have information about legal safeguards under the law of treatment. Treatment standards can vary significantly even within one country, and existing standards do not have a system to monitor their implementation. In many countries, there is no guarantee of the treatment quality at the government level.

The global market for medical services is not regulated properly, although the formation of national health systems in developed countries, which are very different, is characteristic. The legal framework of each country has its differences.

Compulsory International Accreditation of Medical Institutions is required to address these issues, but it does not have uniform standards for accreditation and the number of accreditation organizations is increasing fast. There are no legal mechanisms to make accreditation mandatory.

Medical tourism market is a system of economic relations regarding the purchase - sale of health and wellness services and the travelling organization in order to obtain them [Izha, Babov, Bezverkhnyuk, 2016: 152]. The main characteristic of modern reality is the lack of correct and proved information that is important for making management decisions. Due to incompleteness, lack or wrong information, due to the presence of a large amount of incorrect, outdated data, the adequacy of making long-term forecasts and strategic plans

for the development of the medical tourism market is significantly reduced. More important now is the ability to conduct marketing research, to obtain the right amount of accurate information, knowledge of technology and organization.

Nowadays the country has developed a number of legislative acts that contain a number of ways to create an enabling environment for its development, increased access to finance, simplification of tax administration, promotion of entrepreneurial culture and development of entrepreneurial skills, enhancing the competitiveness and innovation potential of small and medium-sized enterprises. With regard to medical reform, there is an increase in the number of private healthcare companies that are required for high-level healthcare. Public-private partnerships are also developing, which are an instrument of regional and local development.

#### 4. Regional politics and institutional conflict

One of the priorities of the government regional policy in Ukraine is to eliminate as much as possible the disbalance of socio-economic, humanitarian development of the regions and to promote the balance in territories, more efficient use of the economic potential of the regions, their competitiveness and investment attractiveness, which will help to prevent aggravation of political and social problems. Foreign investments are attracted through the creation of special economic zones, with a specific preferential time of economic activity, which stimulates investment in the economy of these territories and regions. A region is a system with its history, culture, language, conditions and standard of living, internal and external relations, and its structural functions. The economic goals of the region's sustainable development must come from the social goals that determine social development. Population's standard of living can be analyzed from open statistical information, it is disappointing, the population is poorer, the general level of diseases and pathologies is spreading and it has a tendency to rejuvenate, there is a territorial disproportion of medical institutions and institutions providing medical services and diagnostics to the population, the infrastructure of many territories does not correspond European norms and standards. These factors contribute to the growing interest in internal medical tourism within the borders of the state.

Institutional support for "systems of state and non-governmental organizational structures that are established at different levels of government and

implement their decisions through methods that are within their authority” [Bil, Tretyak, Krajnyk, 2009] includes: State Regional Development Fund, through which changes in the financing of regional projects which happen on the competitive developments, projects have a common vector with the regional development strategy and action plans for their implementation; Interagency Coordination Commission on Regional Development, which ensures coordination of the activities of executive bodies with involvement of local self-government bodies in the formulation and implementation of state regional policy, as well as joint coordination of regional spectral development with strategic tasks of state regional policy; regional development agencies; reform offices, through which the process of decentralization is accelerated, is being implemented at a faster pace of e-government, information and organizational assistance is provided regarding to a territorial basis for local self-government; Regional Development Council. There is an institutional conflict between local self-government bodies and local state administrations, which is manifested in the unclear division of powers between local self-government bodies and executive authorities, which is enshrined in the laws and the Constitution of Ukraine, duplication, competing competences, and inconsistent competitions take place. In Ukraine there is also a unification of territorial communities, which at the same time complicates and facilitates the situation.

In recent years, local and regional self-government bodies, as well as supra-national governments, have been actively involved in regional development processes. Local community initiatives that represent the interests of specific communities and regions are also being activated. The central government develops and coordinates regional policy and does not implement it locally. Recently, the country has taken important steps in terms of power decentralization.

Since Ukraine has chosen the course of European integration, the experience of other EU countries, where the active development of integration processes is taking place, is very important. There is the Europe-2030 strategy, based on concrete and coordinated action at the national and EU levels [Europe-2030...].

The main principles of regional development are reflected in regional strategies that have a medium-term period, 5–7 years; they should be in line with the direction of the state development, which is indicated in the strategies of the state scale, higher level. The drawbacks of regional strategies nowadays are the exaggeration in some and the more declarative nature of others, sometimes static and inflexible, which is manifested in the complexity of using measures to shape and plan implementation measures at other levels and on the ground.

Strategic management is through detailing, so strategic planning, anticipating variations; resource allocation, rapid adaptation to ever-changing changes, both external and internal, addressing specific tasks that solve problems and achieve strategic goals. Purposefulness, continuity, validity, complexity, sequence of stages, cyclicity, efficiency and effectiveness – these basic principles of strategic management make it possible to achieve high results in the most effective way. It is important to evaluate the degree of attainment of the criteria that has been set (economic, social, environmental indicators).

In all European countries, there are government bodies at the regional level, which form a significant part of the administrative apparatus of these states and in most cases are created by the decision of the central government to perform certain tasks. Intermediate levels of government exist even in small European countries where there is no real place for regions. It should also be emphasized that in European countries there are three types of structures at the regional level: regional government, regional public administration, local regional government. Giving the diversity of organizational ties at the regional level, in Ukraine, as in most European countries, we can identify four types of structures that generally create a holistic system of regional governance: public administration at the regional level; state regulation of regional development; regional self-government and regional governance [Bezverkhnyuk, Sakhanenko, Topalova, 2008: 87].

## 5. Conclusions

The Verkhovna Rada of Ukraine forms the state health policy on the basis of the constitutional and legislative foundations of health protection, according to the purpose, tasks, principles and priorities. The implementation of the government health protection policy is carried out by the executive authorities. The Cabinet of Ministers of Ukraine, as the highest body in the system of executive authorities, organizes the development and implementation of targeted programs, creates mechanisms (legal, organizational, economic) that stimulate activities in the field of health protection, coordinates international cooperation on health protection.

Ministries and other central executive bodies develop programs, define standards, criteria, exercise state control and supervision in the field of health protection. The Ministry of Health of Ukraine is the main body in the system of central executive bodies, which ensures the formation and implementation of

state policy in the field of health protection. The main law in the field of health protection is the Law of Ukraine “Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care”.

The Constitution of Ukraine is the highest normative legal act that determines the strategic course of the state towards European integration and the North Atlantic Alliance. Accordingly, the legislation of Ukraine is gradually being reformed and adapted to the international one. Ukraine is a member of the World Health Organization and other international organizations and, in accordance with its international legal obligations, takes part in the implementation of international programs and guarantees proper conditions for activity on the territory of Ukraine.

The Ukrainian legislation on tourism consists of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine “On Tourism” and other normative legal acts. Regulation in the tourism sector is carried out by the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the central executive body that ensure the formation of state policy in the field of tourism and resorts, local state administrations, local governments. The central executive body is the State Tourism Development Agency of Ukraine. Its activities are coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Ministry of Culture and Information Policy. As mentioned before, it can be concluded that the management systems for tourism and health are too centralized.

These areas were regulated with various degrees of government involvement. Of course, government support can lead the country to the world leaders in the provision of services in this area, in the field of medical tourism. However, total control limits the opportunities for entrepreneurial activity and inhibits a kind of competition within the sphere. As you know, competition always stimulates “market players” to provide better quality services at a lower price, thereby increasing the demand for this type of service.

Ukraine has the opportunity to make greater use of natural healing resources and physical factors of sanatoriums and resorts of national importance. Preservation of the working potential of medical and preventive institutions, sanatorium-resort complex of Ukraine will allow to keep looking for jobs not only for medical workers in resorts, but of branched infrastructure as a whole, rational use and preservation of natural medical factors, development of medical and medical-health tourism. It is necessary to develop an effective system taking into account the domestic peculiarities of the organization of the medical system in the country. This will provide patients with phased medical care and maintain

the basic principles of care: continuity, comprehensiveness, accessibility, which will allow the population to receive full medical care and maximize residual capacity and improve quality of life – the main goal of medical and social care.

There are many obstacles and unstable situations, in particular, a period of numerous reforms in the country, an unstable political and economic situation, a period of a global epidemic and quarantine.

Improving public administration in related industries and at different levels of government makes it possible to use the potential of Ukraine and go global in the provision of medical and health tourism services, stimulating the country's economy.

## | References

- Association Agreement between the European Union and Ukraine, [on-line] <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu> [date of access: 2.03.2021].
- Baev V.V., 2015, *Kharakterystyka strukturnykh elementiv rynku medychnoho turizmu* || Баєв В.В., 2015, *Характеристика структурних елементів ринку медичного туризму*, [on-line] <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3891> [date of access: 29.03.2021].
- Bezverkhnyuk T.M., Sahanenکو S.E., Topalova E.N., 2008, *Evropejski standarty vryaduvannya na rehionalnomu rivni*, ORIDU NADU, Odesa || Безверхнюк Т.М., Саханенко С.Є., Топалова Е.Х., 2008, *Європейські стандарти врядування на регіональному рівні*, ОРІДУ НАДУ, Одеса.
- Bil M., Tretyak G., Krajnyk O., 2009, *Mekhanizm derzhavnoho upravlinnya turystychno-pouy haluzzu (rehionalnyj aspekt)*, Kyiv || Біль М., Третяк Г., Крайник О., 2009, *Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект)*, Київ.
- Centr medychnoho ta reproduktyvnoho prava || Центр медичного та репродуктивного права, [on-line] <http://www.medlawcenter.com.ua/ua/99/648.html> [date of access: 15.02.2021].
- Civilnyj kodeks Ukrainy || Цивільний кодекс України, [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> [date of access: 2.03.2021].
- Directive On Patients' Rights in Cross-Border Healthcare, [on-line] [https://www.eu-patient.eu/globalassets/policy/cross-borderhealthcare/epf\\_position\\_statement\\_cbhc\\_220416.pdf](https://www.eu-patient.eu/globalassets/policy/cross-borderhealthcare/epf_position_statement_cbhc_220416.pdf) [date of access: 7.06.2021].
- European Convention on Human Rights, [on-line] [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf) [date of access: 7.06.2021].

- Europe-2030 strategy, [on-line] <https://www.csreurope.org/2030-strategy> [date of access: 7.06.2021].
- European Social Charter, [on-line] <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter> [date of access: 7.06.2021].
- International code of medical ethics, [on-line] <https://www.wma.net/policies-post/wma-international-code-of-medical-ethics> [date of access: 7.06.2021].
- Izha M.M., Babov K.D., Bezverkhnyuk T.M., 2016, *Rehionalnyj turystychnyj product: proektnyj pidkhid do zabezpechennya konkurentospromozhnosti*, Odesa || Іжа М.М., Бабов К.Д., Безверхнюк Т.М., 2016, *Регіональний туристичний продукт: проектний підхід до забезпечення конкурентоспроможності*, Одеса.
- Herasymenko V.H., Myhajlyuk O.L., 2019, *Derzhavne rehulyuvannya sfery turizmu Ukrainy v konteksti procesiv evrointehracii*, Kyiv || Герасименко В.Г., Михайлюк О.Л., 2019, *Державне регулювання сфери туризму України в контексті процесів євроінтеграції*, Київ, [on-line] <https://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/8978> [date of access: 7.06.2021].
- Konstituciya Ukrainy || Конституція України, [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> [date of access: 2.03.2021].
- Lisbon Declaration on the Rights of the Patient, [on-line] <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-lisbon-on-the-rights-of-the-patient> [date of access: 7.06.2021].
- Postanova KМУ vid 27.12.2017 No. 1079 “Pro zabezpechennya organizacii napravlennya gromadyan Ukrainy na likuvannya za kordon” || Постанова КМУ від 27.12.2017 р № 1079 «Про забезпечення організації направлення громадян України на лікування за кордон», [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-2017-п#Text> [date of access: 26.03.2021].
- Rozporyadzennya KМУ vid 30.11.2016 No. 1013-r “Pro shvalennya Koncepicii reform finansyvannya systemy ohorony zdorovya” || Розпорядження КМУ від 30.11.2016 № 1013-р «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я», [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-р#Text> [date of access: 26.03.2021].
- Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 722/2019 “Pro cili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku” || Указ Президента України № 722/2019 «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», [on-line] <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> [date of access: 28.03.2021].
- Universal Declaration of Human Rights, [on-line] <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> [date of access: 7.06.2021].
- Zakon Ukrainy vid 12.05.1991 No. 1023-XII “Pro zakhyst prav spozhyvachiv” || Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII «Про захист прав споживачів», [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text> [date of access: 7.06.2021].

- Zakon Ukrainy vid 19.11.1992 No. 2801-XII "Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovya" || Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII «Основи законодавства України про охорону здоров'я», [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> [date of access: 7.06.2021].
- Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 No. 393/96-VR "Pro zvernennya hromadyan" || Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян», [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> [date of access: 7.06.2021].
- Zakon Ukrainy vid 06.04.2000 No. 1645-III "Pro zakhyst naseleennykh vid infekciynykh khvorob" || Закон України від 06.04.2000 № 1645-III «Про захист населення від інфекційних хвороб», [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> [date of access: 7.06.2021].
- Zakon Ukrainy vid 02.03.2015 № 222-VIII "Pro licenzuvannya vydiv gospodarskoj diyalnosti" || Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> [date of access: 2.03.2021].
- Zakon Ukrainy vid 07.02.2019 No. 2680-VIII "Pro vnesennya zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo stratehichnoho kursu derzhavy na nabuttya povnopravnoho chlenstva Ukrainy v Evropeyskomu Soyuzi ta v Orhanizacii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru)" || Закон України від 07.02.2019 № 2680-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)», [on-line] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19> [date of access: 2.03.2021].





## Валентина Рузанова

- ▶ Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева
- ▶ e-mail: vd.ruz@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-4381-5237

### ПРИРОДА НОРМАТИВНОГО МАССИВА В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМАХ РОССИЙСКОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (В АСПЕКТЕ ПРОЦЕССА «ЦИФРОВИЗАЦИИ» ПРАВА)<sup>1</sup>

### THE NATURE OF THE NORMATIVE ARRAY IN THE FIELD OF INFORMATION TECHNOLOGIES AND ITS PLACE IN THE SYSTEMS OF RUSSIAN LAW AND LEGISLATION (IN THE ASPECT OF THE PROCESS OF “DIGITALIZATION” OF LAW)

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the purpose of this research is to identify the nature of the normative array governing relations arising in connection with the introduction and use of information, including digital technologies, and to determine its place in the systems of Russian law and legislation.
- ▶ *Research methodology* – both general and particular methods of cognition were applied in the research: dialectical, systemic, intersectoral, etc.
- ▶ *Score/results* – the nature of the normative array in the field of information, including digital, technologies was revealed as a complex composition on the basis of the characteristics and range of regulated relations and its place was determined to be a secondary structure of law and an element of the legislative system. The author found that it is necessary to amend the legislation and to implement additional regulations of the new relationships.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14073.

- ▶ *Originality/value* – theoretical conclusions and proposals can be used for further development of doctrinal approaches to building a system of law and legislation in the field of information technology and improving legal regulation.

| **Keywords:** information technology, “digitalization” of law, information legislation, complex composition.

## 1. Введение

Развитие информационных технологий и образование в связи с этим уникальных нормативных массивов требуют обращения к теоретическим вопросам построения системы российского права и законодательства. Внедрение Интернета во все сферы жизни привело к интенсивному формированию блоков норм, отражающих эту реальность. Процесс изменения формы передачи информации, представляющий собой переход с аналоговой формы на цифровую, требует серьезного теоретического осмысления.

Сегодня правовое опосредование «информационного потока» все больше напоминает «игру в догонялки»: право пытается успеть за динамично меняющейся ситуацией в сфере информационных технологий, осуществляя при этом фрагментарное нормирование существующих и вновь возникающих отношений.

В связи с этим считаем, что пришло время сделать некую «остановку» и попытаться определить природу нормативного массива, закрепляющего отношения, связанные с информационными, в том числе с цифровыми, технологиями, и, базируясь на достижениях отечественной науки, установить его место в системе российского права и законодательства.

## 2. Доктринальная основа определения правовой природы и места комплексных образований в системах права и законодательства

### 2.1. Теория полимерности систем права и законодательства как обоснование правовой природы и места комплексных образований

Доктринальной основой определения правовой природы и места комплексных образований в системах права и законодательства является признание таких систем в качестве «полимерных» структур. По нашему мнению,

«полимерность» системы законодательства более многообразна по сравнению с системой права [Ruzanova, 2012: 172–195]. Законодательство как форма использует собственные способы и варианты выражения своего содержания (права) и по сравнению с правом обладает более широким структурным многообразием. Подчеркнем, что именно отраслевая структура законодательства в целом ориентирована на структуру права. При этом следует иметь в виду существенные различия между отраслями законодательства, адекватными отраслям права, и комплексными отраслями законодательства [Ruzanova, 2012: 81]. Поскольку комплексные отрасли законодательства нацелены на создание нормативных массивов, обеспечивающих регулирование определенной сферы деятельности, и объединяют разноотраслевые правовые нормы, то система права оказывает на них лишь косвенное влияние. Вместе с тем, очевидна и обратная связь: в результате формирования на законодательном уровне комплексных нормативных общностей в системе права образуется вторичная структура. Таким образом, можно говорить о том, что формирование вторичных структур в праве идет как бы «от законодателя».

Если полимерность законодательства не вызывает споров в литературе, то вопрос о полимерности права продолжает оставаться дискуссионным.

В доктрине в связи с этим возникло два принципиальных вопроса:

- 1) являются ли комплексные правовые образования элементами системы права и (или) законодательства?
- 2) и если они относятся к системе права, то какое место в ней занимают?

По существу подавляющее большинство ученых признает наличие комплексных правовых образований, дискуссия же в основном разворачивается по вопросу о возможности (или невозможности) признания их отраслями права [Ruzanova, 2012: 79]. При этом, одни авторы считают, что комплексным может быть только законодательство [Polenina 1999: 7–8; Sukhanov, 2004: 42–43], другие – что и законодательство, и право [Khabrieva, 2007: 9–10], а третьи – не допускают образование комплексов ни в праве, ни в законодательстве [Karavchikov, 1975: 69–70].

Кроме того, в литературе вопрос о комплексных образованиях ставится и в аспекте их масштаба, т.е. с точки зрения того, могут ли они представлять собой более крупные, чем отрасль, структурные образования. Доктрина допускает такой вариант, однако мнения разнятся в зависимости от позиции автора по проблеме возможности их формирования в праве или

законодательстве. Применительно к системе права обычно говорят о «над-отраслях», а относительно системы законодательства – о «законодательных массивах» или «комплексах» [*Sovremennoe...*, 1999: 23].

## 2.2. Концепция «удвоения» права как методологическая основа квалификации комплексных образований в качестве вторичных структур в системе права

Наш вывод о полимерности права основывается на «теории удвоения структуры права», разработанной С.С. Алексеевым, который предложил рассматривать комплексные образования в качестве вторичной структуры права, наслаивающейся над главной структурой [Alekseev, 1975: 63–64]. В частности, он пишет, что «комплексные образования реально обособляются не столько потому, что существуют самостоятельные нормативные юридические акты, сколько потому, что при помощи этих актов произошло известное согласование норм, выработаны некоторые общие положения и приемы регулирования, нормативный материал объединен нормативными обобщениями» [Alekseev, 1975: 28]. Таким образом, само создание таких комплексов (прочных правовых общностей), наличие которых невозможно отрицать в силу их реального существования, идет как бы «от законодателя», который путем издания соответствующих нормативных актов объективирует данные правовые образования [Ruzanova, 2012: 80]. Как верно подчеркивается в доктрине, «само появление и существование комплексных нормативных актов и комплексных отраслей законодательства есть результат взаимодействия различных отраслей права в регулировании отношений определенной сферы общественной жизни» [Yakovlev, 2012: 754].

Если комплексные образования отнести только к сфере законодательства, то тогда закономерно возникают следующие вопросы: какое содержание (с позиции соотношения права и законодательства как содержания и формы) имеют комплексные отрасли законодательства (иные комплексные нормативные образования) и что представляет собой законодательно «оформленная» разноотраслевая совокупность правовых норм? В литературе в основном дискуссия ведется в аспекте возможности (или невозможности) признания их отраслями права. Ответ на поставленный вопрос, на наш взгляд, зависит от той системы координат, которая принята в качестве базы для дискуссии. Так, если мы исходим из устоявшегося (но далеко не единственного) понимания отрасли права как системы правовых норм,

выделяемой по критериям предмета и метода, то указанные правовые образования нельзя причислить к отрасли права. Действительно, в случае признания права одномерным явлением, найти место в его системе для комплексных образований практически невозможно. Если эти образования не занимают никакого места в системе права, то тогда закономерен вывод о том, что комплексные отрасли законодательства (комплексные институты) вообще никаким образом не выражают такую структуру (систему). И действительно, в силу комплексности (комплексной природы) они не отражают и не могут отражать отраслевую структуру права (в общепринятом ее понимании) [Ruzanova, 2012: 81]. Но это не означает, что их нет как нормативных общностей. Спор о названии комплексных образований мы не считаем принципиальным, главное, что они существуют и не только в системе законодательства, но и в системе права (в качестве вторичных образований), и это обстоятельство нельзя игнорировать [Ruzanova, 2012: 81]. Существование в праве вторичных образований позволяет нам сделать вывод о полимерности права, т.е. о наличии в праве двух структур (первичной – отраслевой структуры и вторичной – комплексной структуры).

Приведенные теоретические соображения могут быть использованы законодателем при решении вопросов о построении того или иного комплексного нормативного массива, о принципах и механизмах взаимодействия (на уровне правовых норм и источников) таких массивов как между собой, так и с отраслевыми общностями.

### 3. Влияние процесса «цифровизации» права на формирование законодательства в сфере информационных технологий

#### 3.1. Подходы к правовому регулированию отношений в сфере информационных технологий

Сегодня информационный, в том числе, цифровой, аспект проник буквально во все сферы экономики и жизни общества, поэтому привести правовое регулирование к какому-то единому знаменателю весьма сложно. Несмотря на все многообразие таких отношений, их связь с внедрением и использованием информационных, в том числе, цифровых, технологий свидетельствует о принципиальной возможности их правового регулирования как единого комплекса. В литературе дается множество, близких по сути, определений

информационных технологий, которые сводятся к процессу использования совокупности «средств и методов сбора, обработки и передачи данных для получения информации нового качества о состоянии объекта, процесса или явления» [Konopleva, Khokhlova, Denisov, 2014: 5–37].

Предварительно скажем, что информационные технологии нельзя сводить только к компьютерным технологиям, поскольку они включают и «бескомпьютерные» технологии (бумажные, оплотехнические, электронно-технические) [Belashov, 2015: 59].

Отношения, связанные с информационными технологиями, обладают рядом особенностей, главной из которых является их динамичность, обусловленная появлением все новых и новых технологий и объектов. Они характеризуются также высокой степенью неоднородности, обусловленной широким охватом и многообразием сфер, в которых эти связи возникли и продолжают возникать. И даже сами цифровые технологии, как известно, существенно разнятся.

Для оценки перспектив урегулирования рассматриваемых отношений важно установить то общее, что их объединяет и соответственно делает возможным осуществление их правового регулирования как комплекса. Следовательно, объединяющим фактором здесь выступает связь отношений с внедрением и использованием информационных (в том числе, цифровых) технологий [Rozhkova, 2020: 5–12].

В настоящее время, как известно, идет процесс перехода с аналоговой на цифровую форму передачи информации, которая в литературе называется «цифровизация права» [Lomakin, 2017: 71–74]. Он представляет собой использование цифровых технологий «в целях оптимизации процессов и правоотношений, а также создание новой цифровой реальности, которая также требует правового регулирования или присутствия уполномоченного государством регулятора» [Karcshiya, 2018: 37]. Цифровизация оказывает влияние, как известно, не только собственно на право, но и правореализационные механизмы, что не менее значимо. «Цифра» проникла буквально во все отрасли отечественного материального и процессуального права. В частности, гражданском праве, такие технологии широко применяются в праве интеллектуальной собственности, договорном праве и др., уже не говоря о том, что цифровые права признаны объектами гражданских прав.

Однако процесс «цифровизации» может влечь и негативные последствия, например, в сфере оказания услуг гражданам. С одной стороны, растет доступность последних, а, с другой, резко усложняется решение

вопросов, требующих оперативного реагирования исполнителя и связанных, в частности, с качеством оказываемых услуг, с необходимостью фиксации и быстрого устранения неполадок и сбоев в системе, перерасчета оплаты и т. д. Это приводит к массовому нарушению прав граждан как потребителей.

Мы согласны с мнением о том, что в отношении «цифровизации», все-таки, не следует допускать «неоправданный фетишизм», поскольку по существу она выступает в качестве одного из важных, но дополнительных способов оптимизации правового регулирования и правоприменения при помощи цифровых технологий [Tonkov, 2019: 7].

В связи с объявлением курса на развитие информационного общества (Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203) в настоящее время в России идет активный законотворческий процесс: принимаются новые и вносятся изменения в существующие нормативные правовые акты, начинают формироваться новые правовые институты. Как справедливо отмечается в литературе, в связи с цифровизацией будет меняться не только содержание, но и форма и даже механизм действия права [Khabrieva, 2019: 20–21].

Для обозначения нормативных общностей, опосредующих отношения, связанные с внедрением и использованием информационных технологий, в отечественной и зарубежной юридической литературе используются различные термины: «компьютерное право», «интернет-право», «право киберпространства», «веб-право», «цифровое право». Заметим, что нельзя сводить влияние информационных технологий на правовую сферу только к интернету, поскольку такое влияние могут оказывать и иные технологии [Rozhkova, 2020: 4–11].

Полагаем, что спор о терминах не является принципиальным, поскольку главное состоит в установлении сущности определяемого явления. Вместе с тем, мы понимаем, что терминологическая определенность играет важную роль в научном общении и создает доктринальную базу для установления единообразного легального аппарата. Считаем, что в данном случае можно использовать давно вошедшее в научный оборот и устоявшееся название «информационное право», являющееся более широким понятием. Внутри же этого права следует сформировать сначала доктринальный, а затем легальный понятийный аппарат, отражающий его внутреннюю градацию. Традиционно в России именно так именуется нормативный массив, составными элементами которого являются законодательство собственно об информации; законодательство в сфере современных информационных



технологий; телекоммуникационное законодательство [Tereshchenko, 2013: 11]. Такая структура информационного законодательства выражает неразрывную связь информации и технологий, которая особенно проявляется в области электронного документооборота, что лишь подтверждает постепенную цифровизацию права [Lomakin, 2017: 71–74]. Как видим, информационным правом охватывается широкий круг отношений, в составе которых в качестве составной части входят отношения, связанные с внедрением и использованием информационных технологий.

Требуется выяснить, какое влияние цифровизация права оказывает на систему права и законодательства в информационной сфере: приводит ли она к образованию отдельного нормативного массива, функционирующего наряду (или параллельно) с существующим, или же это часть общего режима.

В связи с цифровизацией права в литературе ставятся вопросы о том, возможно ли новое регулирование в рамках классических правовых категорий гражданского или иных отраслей права или требуется кардинально новый подход к праву и правоприменению [Karckhiya, 2018, с. 40]. В доктрине в связи с этим наметилось два подхода: одни авторы полагают, что к отношениям, возникающим в связи с применением Интернета, может применяться существующее законодательство, требуется только его корректировка, другие ученые исходят из необходимости разработки отдельных законов. Мы поддерживаем высказанную в литературе так называемую «промежуточную» позицию, согласно которой в традиционное законодательство необходимо внести соответствующие изменения, а новые отношения, возникающие в рассматриваемой сфере, урегулировать дополнительно [Rozhkova, 2020: 5–12]. Однако, высказанные соображения требуют конкретных пояснений относительно формирования системы правового регулирования в аспекте соотношения правовых режимов и источников.

### 3.2. Формирование системы правового регулирования отношений, связанных информационными технологиями, в аспекте соотношения правовых режимов и источников

Современное информационное право как комплексное образование стремится к масштабам надотрасли, поскольку, как отмечалось, речь идет не просто о регулировании какой-то отдельной сферы деятельности, а об информационной составляющей практически всех сфер экономики и жизни

общества и о формировании новой (цифровой) реальности. Как законодательство оно представляет собой крупный разветвленный законодательный блок, превышающий по объему традиционные комплексные законодательные массивы.

Здесь мы сосредоточим внимание на структурно-функциональной стороне правового регулирования, поскольку содержательный аспект заслуживает самостоятельного анализа. Применительно к последнему отметим только некоторые принципиальные с нашей точки зрения моменты: необходимость учета международного опыта, осуществление поиска баланса между публично-правовыми и частноправовыми началами, формирование системы действенных мер по защите граждан как потребителей услуг.

С точки зрения функционального назначения информационные технологии условно можно разделить на две основные группы:

- 1) играющие «обслуживающую роль», т. е. придающие новую форму существующим отношениям;
- 2) создающие новые отношения, связанные с функционированием Интернета (новую реальность).

Именно в первой группе технологий наиболее ярко проявляются связи отраслевой и комплексных структур в праве и законодательстве. Условность же такого деления состоит в том, что, строго говоря, «новая реальность» – она одна и действует по собственным правилам, но при ее применении к традиционным правовым отраслям (институтам) она вынуждена взаимодействовать с ними, в связи с чем на стыке «старого» и «нового» создается целый блок «адаптирующих» норм. В доктрине этот процесс образно называют цифровой «прививкой» традиционным отраслям законодательства [Khabrieva, 2019: 18]. Между тем, такая «условность» помогает установить соотношение общего и специальных правовых режимов.

«Реальность», образуемая в связи с процессом цифровизации, действительно требует установления специальных правил ее функционирования, что, в конечном итоге, должно привести к формированию достаточно автономного правового режима. Однако степень такой автономности должна укладываться в формат: «общее – специальное», поскольку отношения в сфере информационных технологий обладают «родовым единством», предопределяемым их неразрывной связью с информацией. Считаем, что для формирования целостного правового режима в информационной сфере необходимо сформулировать отвечающие современным требованиям общие

положения об информационных технологиях, и на основе их классификации (по определенным критериям) установить «параметры» специальных правовых режимов. В свою очередь, последние могут развиваться через создание относительно самостоятельных нормативных массивов с соблюдением принципа «встраивания» новых норм в существующую правовую систему.

Далее, если исходить из того, что информационное законодательство состоит из отдельных нормативных блоков (законодательства собственно об информации, законодательства в сфере современных информационных технологий, телекоммуникационного законодательства), то его система должна быть построена в виде иерархической структуры. Во главе информационного законодательства должен стоять «головной закон», значение которого в построении отдельных элементов законодательной системы нашло глубокое теоретическое обоснование в отечественной науке [Shebanov, 1968: 93]. Сегодня такая роль по праву принадлежит Федеральному закону от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [Federalnyj..., 2006], несмотря на его недостатки и «отставание» от современных процессов. Такое положение дел свидетельствует о необходимости серьезной содержательной и структурной переработки этого документа. В связи с этим мы критически относимся к утверждению о необоснованности придания этому закону роли узлового акта [Rozhkova, 2020: 9–13]. Именно в нем должны быть закреплены: общие положения, относящиеся ко всей информационной сфере, деление на нормативные блоки (исходя из названной выше групп регулируемых отношений), общие положения об отдельных блоках (например, о законодательстве в сфере современных информационных технологий) и параметры специальных правовых режимов (например, цифровых технологий).

Изложенное не позволяет согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что именно деление правовых норм по отраслевому признаку не позволило праву информационных технологий «встроиться» в систему российского права (по причине неоднородности регулируемой сферы и разнообразия используемых методов регулирования [Rozhkova, 2020: 9–13]. Полагаем, что не следует искать место анализируемого блока в отраслевой системе российского права, поскольку он представляет собой иное правовое явление и его место определяется фактом принадлежности к комплексным нормативным образованиям.

Считаем, что законодателю необходимо обеспечить системный подход к регулированию рассматриваемых отношений путем осуществления со-

гласования правовых норм, в том числе и с отраслевыми нормами с учетом юридической силы отраслевых источников (отраслевого законодательства), например, установить соотношение Гражданского кодекса Российской Федерации и комплексных нормативных актов в данной сфере.

#### 4. Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов.

Нормативный массив в сфере информационных технологий имеет комплексную природу и в силу полимерности права и законодательства выступает в качестве их вторичных структур. Это означает, что законодателю необходимо обеспечить его взаимодействие (на уровне правовых норм и источников) как с другими комплексными, так и с отраслевыми нормативными массивами.

«Цифровая реальность» должна быть «встроена» в существующую правовую систему путем внесения соответствующие изменений в действующие нормативные акты, а также дополнительного правового регулирования новых отношений.

Во главе информационного законодательства должен стоять «головной закон», в котором должны быть закреплены: общие положения, относящиеся ко всей информационной сфере, деление на нормативные блоки (исходя из групп регулируемых отношений), общие положения об отдельных блоках (например, о законодательстве в сфере современных информационных технологий) и параметры специальных правовых режимов (например, цифровых технологий).

Специальные режимы информационных (в том числе цифровых) технологий должны формироваться путем создания относительно самостоятельных нормативных массивов, сопряженных с положениями «головного» закона.

#### | Литература

Alekseev S.S., 1975, *Struktura sovetskogo prava*, Moskva || Алексеев С.С., 1975, *Структура советского права*, Москва.

- Belashov P.D., 2015, *Ponyatie "kompyuternye tekhnologii" v ramkakh informacionnykh tekhnologij v obuchenii*, "XXI vek: itogi proshlogo i problemy nastoyashchego plyus: Periodicheskoe nauchnoe izdanie", No. 6, Vol. 1, pp. 54–59 || Белашов П.Д., 2015, *Понятие «компьютерные технологии» в рамках информационных технологий в обучении*, «XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего плюс: Периодическое научное издание», № 6, т. 1, с. 54–59.
- Federalnyj zakon ot 27.07.2006 No. 149-FZ "Ob informacii, informacionnykh tekhnologiyakh i o zashchite informacii", Sobranie zakonodatelstva RF 2006, No. 31 (part 1), Art. 3448 || Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Собрание законодательства РФ 2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.
- Karckhiya A.A., 2018, *Cifrovizaciya v prave i pravoprimerenii*, "Monitoring pravoprimereniya", No. 1 (26), pp. 36–40 || Карцхия А.А., 2018, *Цифровизация в праве и правоприменении*, «Мониторинг правоприменения», № 1 (26), с. 36–40.
- Khabriyeva T.YA., 2007, *Migracionnoe pravo kak strukturnoe obrazovanie rossijskogo prava*, "Zhurnal rossijskogo prava", No. 11, pp. 3–16 || Хабриева Т.Я., 2007, *Миграционное право как структурное образование российского права*, «Журнал российского права», № 11, с. 3–16.
- Khabriyeva T.YA., 2019, *Pravo v usloviyakh cifrovizacii*, Sankt-Peterburg || Хабриева Т.Я., 2019, *Право в условиях цифровизации*, Санкт-Петербург.
- Konopleva I.A., Khokhlova O.A., Denisov A.V., 2014, *Informacionnye tekhnologii: uchebnoe posobie*, Moskva || Коноплева И.А., Хохлова О.А., Денисов А.В., 2014, *Информационные технологии: учебное пособие*, Москва.
- Krasavchikov O.A., 1975, *Sistema prava i sistema zakonodatelstva*, "Pravovedenie", No. 2, pp. 69–71 || Красавчиков О.А., 1975, *Система права и система законодательства*, «Правоведение», № 2, с. 69–71.
- Lomakin A., 2017, *Cifrovizaciya prava*, "Trudovoe pravo", No. 9, pp. 65–74 || Ломакин А., 2017, *Цифровизация права*, «Трудовое право», № 9, с. 65–74.
- Polenina S.V., 1999, *Vzaimodejstvie sistemy prava i sistemy zakonodatelstva v sovremennoj Rossii*, "Gosudarstvo i pravo", No. 9, pp. 5–12 || Поленина С.В., 1999, *Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России*, «Государство и право», № 9, с. 5–12.
- Rozhkova M.A., 2020, *Yavlyaetsya li cifrovое pravo otraslyu prava i nuzhno li ozhidat royavleniya Cifrovogo kodeksa?*, "Khozyaystvo i pravo", No. 4, pp. 3–13 || Рожкова М.А., 2020, *Является ли цифровое право отраслью права и нужно ли ожидать появления Цифрового кодекса?*, «Хозяйство и право», № 4, с. 3–13.
- Ruzanova V.D., 2012, *Sistema grazhdanskogo zakonodatelstva: metodologicheskie voprosy formirovaniya*, "Nauka i obrazovanie: khozyaystvo i ekonomika, predprinimatelstvo, pravo i upravleniye", No. 8 (27), pp. 78–82 || Рузанова В.Д., 2012, *Система гражданского законодательства: методологические вопросы формирования*, «Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление», № 8 (27), с. 78–82.

- Ruzanova V.D., 2012, *Sootnoshenie sistemy grazhdanskogo prava i sistemy grazhdanskogo zakonodatelstva: grani vzaimodejstviya*, [in:] *Grazhdanskoe pravo kak nauka: problemy istorii, teorii i praktiki: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii v ramkakh ezhegodnikh civilisticheskikh chtenij, posvyashchennoj 70-letiyu M.K. Sulejmenova*. Almaty, 29–30 sentyabrya 2011 g., Almaty, pp. 172–195 || Рузанова В.Д., 2012, *Соотношение системы гражданского права и системы гражданского законодательства: грани взаимодействия*, [в:] *Гражданское право как наука: проблемы истории, теории и практики: материалы Международной научно-практической конференции в рамках ежегодных цивилистических чтений, посвященной 70-летию М.К. Сулейменова*. Алматы, 29–30 сентября 2011 г., Алматы, с. 172–195.
- Shebanov A.F., 1968, *Forma sovetskogo prava*, Moskva || Шебанов А.Ф., 1968, *Форма советского права*, Москва.
- Sovremennoe sostoyanie rossijskogo zakonodatelstva i ego sistematizaciya. Materialy kruglogo stola 1999*, “Gosudarstvo i pravo”, No. 2, pp. 23–31 || *Современное состояние российского законодательства и его систематизация. Материалы круглого стола 1999*, «Государство и право», № 2, с. 23–31.
- Sukhanov E.A., 2004, *O problemakh stanovleniya i razvitiya rossijskogo chastnogo prava. Civilisticheskie zapiski: Mezhvuzovskij sbornik nauchnykh trudov. Vypusk 3. K 80-letiyu S.S. Alekseyeva*, Moskva–Yekaterinburg, pp. 26–46 || Суханов Е.А., 2004, *О проблемах становления и развития российского частного права. Цивилистические записки: Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 3. К 80-летию С.С. Алексеева*, Москва–Екатеринбург, с. 26–46.
- Tereshchenko L.K., 2013, *Modernizaciya informacionnykh otnoshenij i informacionnogo zakonodatelstva*, Moskva || Терещенко Л.К., 2013, *Модернизация информационных отношений и информационного законодательства*, Москва.
- Tonkov E., 2019, *Cifrovizaciya prava: problemy i perspektivy*, “Vestnik sudejskogo soobshchestva Belgorodskoj oblasti”, No. 10, pp. 6–9 || Тонков Е., 2019, *Цифровизация права: проблемы и перспективы*, «Вестник судейского сообщества Белгородской области», № 10, с. 6–9.
- Ukaz Prezidenta RF ot 09.05.2017 № 203 “O Strategii razvitiya informacionnogo obshchestva v Rossijskoj Federacii na 2017–2030 gody”, Sobranie zakonodatelstva RF 2017, No. 20, Art. 2901 || Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», Собрание законодательства РФ 2017, № 20, ст. 2901.
- Yakovlev V.F., 2012, *Grazhdanskoe pravo v sisteme prava*, [in:] V.F. Yakovlev, *Izbrannyye trudy. Grazhdanskoe pravo: Istoriya i sovremennost*, Vol. 2, No. 1, Moskva, pp. 730–755 || Яковлев В.Ф., 2012, *Гражданское право в системе права*, [в:] В.Ф. Яковлев, *Избранные труды. Гражданское право: История и современность*, т. 2, кн. 1, Москва, с. 730–755.

