2019 р., № 2 (35) том 1

Право та державне управління

Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:
О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук, доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:
Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
Д. Т. Бікулов, д.держ.упр., доцент
М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
С. К. Бостан, д.ю.н., професор
О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
А. О. Дєгтяр, д.держ.упр., професор
О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор
А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
О. В. Кіктенко, д.держ.упр., доцент
О. Г. Колб, д.ю.н., професор
Т. В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
Т. А. Краченко, д.держ.упр., професор
І. Є. Криницький, д.ю.н, доцент, старший науковий співробітник
О. І. Крюков, д.держ.упр., професор
М. П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
М. А. Латинін, д.держ.упр., професор
Т. А. Латковська, д.ю.н., професор
О. М. Литвинов, д.ю.н., професор
В. Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є. Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор
В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор
Р. С. Мельник, д.ю.н., професор
А. В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
Л. Г. Удовика, д.ю.н., к.філос.н., доцент
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

Іноземні члени редакційної колегії:
Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
Г. Ю. Бистров, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
О. Ю. Грачова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. П. Овчинникова, д. е. н., професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, д. е .н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
М. В. Сенцова (Карасьова), д. ю. н., професор, Заслужений працівник вищої школи Росії (Російська Федерація)
Е. Д. Соколова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д. ю. н., професор (Російська Федерація)

Збірник наукових праць включено до переліку фахових видань з юридичних наук та державного управління згідно з постановою ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2; наказом МОН України від 11.07.2016 № 820

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
27 лютого 2019 р., протокол № 6

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ, 2019. – № 2 (35). – Т. 1. – 310 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 11.02.2019.
Підписано до друку 28.02.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 13-19Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

М. Б. Басілашвілі
ЮРИДИЧНІ ФАКТИ У ДИНАМІЦІ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН
ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ..... **5**

О. П. Гентош
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ..... **11**

А. В. Носач
ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ТА УНІФІКАЦІЯ ПРАВОТВОРЧОСТІ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ
ЕКСТРЕМІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ГОЛОВНОЇ ЗАГРОЗИ СУВЕРЕНІТЕТУ
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ..... **18**

Р. Ю. Половинкіна
РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ..... **24**

Л. Т. Рябовол
ДО ПИТАННЯ ПРО СОЦІАЛЬНУ ЦІННІСТЬ ПРАВА..... **30**

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

О. М. Бериславська
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ
ФАХІВЦІВ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА..... **37**

Д. В. Кушнерук
ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ..... **44**

М. Лещинська-Вьонцек
СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «РЕСТИТУЦІЯ» ТА «ВІНДИКАЦІЯ»..... **49**

О. І. Лук'янчук
ПІКЛУВАННЯ ПРО НЕПРАЦЕЗДАТНИХ, НЕМІЧНИХ БАТЬКІВ:
ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ МОРАЛЬНОГО ОБОВ'ЯЗКУ..... **54**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

К. В. Гнатенко
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОСТІ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ У СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ
ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ..... **60**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

О. Є. Волков
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ
Й ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ..... **66**

П. Д. Гуйван
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ..... **73**

О. В. Дикий, М. О. Флюнт
СТАНДАРТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ: КОМПАРАТИВНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ..... **80**

Т. В. Дракохруст
ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ..... **88**

М. М. Лученко
ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПРИНЦИПУ ПРОПОРЦІЙНОСТІ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ..... **93**

С. М. Мельник
ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.....**99**

В. Г. Пугач
УПРАВЛІНСЬКА РОЛЬ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....**105**

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

О. Ю. Баличев
ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТЕРОРИЗМУ.....**111**

О. Г. Михайлик
ПОНЯТТЯ «НАСИЛЬСТВА» ЯК СКЛАДНИКА ЗЛОЧИННОСТІ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.....**119**

В. В. Сазонов
МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У СФЕРІ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....**125**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. А. Ажажа
ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ.....**136**

Н. Б. Александрова, І. С. Педак
ДЕРЖАВНА СУПУТНИКОВА ГЕОДЕЗИЧНА МЕРЕЖА ЯК ІНСТРУМЕНТ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ.....**145**

К. Х. Герасимюк
СТАЛИЙ РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ШЛЯХОМ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ.....**150**

В. Г. Горник
ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.....**156**

Н. С. Грабар
МЕХАНІЗМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО ГЛОБАЛІЗМУ.....**168**

М. В. Грузд
УЧАСТЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СТАНОВЛЕННІ ДЕРЖАВИ СОЦІАЛЬНОГО ДОБРОБУТУ.....**174**

О. М. Житник, А. А. Гриценко
ВПЛИВ ТРАНСФОРМАЦІЇ АРХІТЕКТУРИ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ НОВОГО СВІТОВОГО ПОРЯДКУ: КОНЦЕПЦІЯ УПРАВЛІННЯ МАЙБУТНІМ **181**

І. В. Застрожнікова
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОПОРНИХ ШКІЛ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....**191**

Ю. П. Козаченко
ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА З МЕТОЮ ПОКРАЩЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ.....**197**

В. В. Колеснікова
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СПРИЯННЯ ПРОФЕСІЙНІЙ АДАПТАЦІЇ МОЛОДИХ ФАХІВЦІВ В СИСТЕМІ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ.....**203**

О. В. Кравчук
ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПЕРЕТВОРЕННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ПІДРОЗДІЛІВ **211**

І. І. Крилова
ДЕЯКІ ІНСТИТУЦІЇ ВОДОЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ **215**

І. В. Кукін
ІНФОРМАЦІЙНА КУЛЬТУРА ЯК ОДИН З ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ **225**

І. М. Лопатченко
МЕДІАЦІЯ ЯК СУЧАСНА ТЕХНОЛОГІЯ У ВИРІШЕННІ КОНФЛІКТІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ **231**

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

О. В. Акіліна, А. Г. Панченко, І. В. Яковенко
КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУЧАСНОЇ ОСВІТНЬОЇ МЕРЕЖІ **238**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

К. В. Громовенко
СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ВИЩУ ОСВІТУ **250**

Г. Ю. Зубко
ДЕРЖАВНА ІНФРАСТРУКТУРНА ПОЛІТИКА: ДОСВІД БАЛТІЙСЬКИХ КРАЇН **258**

В. В. Сливка
ОСНОВНІ ОЗНАКИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ **266**

О. П. Мельничук
РЕЛІГІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **272**

К. М. Бруссо
ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА **280**

Т. М. Агеєнко
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КНИГОВИДАВНИЧОЇ СИСТЕМИ: ПОГЛЯД ЧЕРЕЗ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВУ ПРИЗМУ **287**

Д. А. Шевченко
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДІТЕЙ ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX – ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ) **296**

К. К. Бенца
ПРОФІЛАКТИКА КЕРУВАННЯ ТРАНСПОРТНИМ ЗАСОБОМ У СТАНІ СП'ЯНІННЯ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ДОСВІД США **302**

УДК 340.111.5:351.755.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.1

М. Б. Басілашвілі
аспірант кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЮРИДИЧНІ ФАКТИ У ДИНАМІЦІ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

У статті розкриті особливості реєстрації юридичних фактів за участю органів реєстрації актів цивільного стану. Також автором були проаналізовані основні проблеми реєстрації актів цивільного стану осіб, які проживають або тимчасово перебувають на території Операції об'єднаних сил. Автором була визначена сутність поняття «юридичний факт» і встановлене значення поняття «акт» у контексті теми дослідження. Підкреслюється, що юридичні факти повинні бути зареєстровані спеціально уповноваженим органом, котрий резюмує вказану дію виданням конкретного акта індивідуальної дії.

Автором проаналізовані законодавчі акти у сфері регулювання діяльності органів реєстрації актів цивільного стану, а саме Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», який визначає правові й організаційні засади державної реєстрації актів цивільного стану та врегульовує відносини, пов'язані з проведенням державної реєстрації актів цивільного стану, внесенням змін до актових записів цивільного стану, їх поновленням і анулюванням, та визначено засади діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану.

У дослідженні автором було встановлено, що гарантія можливості проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану не може бути втілена в життя через те, що на території Операції об'єднаних сил відсутні представники органів реєстрації актів цивільного стану, а документ, який підтверджуватиме настання юридичного факту, буде виданий не уповноваженим органом / установою, котрий знаходиться на непідконтрольній українській владі території. Тобто особи, у яких виникла необхідність звернутися до органів реєстрації актів цивільного стану на підконтрольній українській владі території, отримують відмову у реєстрації та вимушені звертатися до суду для встановлення юридичного факту.

Автор визначає, що єдиною можливістю реєстрації новонародженої дитини, котра народилася на непідконтрольній території, є звернення до суду, який знаходиться на підконтрольній українській владі території, із заявою про встановлення факту, що має юридичне значення.

Стаття розкриває сучасний стан дослідження категорії «юридичний факт» і підкреслює прогалини у чинному законодавстві у сфері реєстрації актів цивільного стану особами, що проживають на непідконтрольній території, та внутрішньо переміщеними особами.

Ключові слова: *юридичний факт, акт цивільного стану, органи РАЦС, реєстрація актів цивільного стану на території ООС, реєстрація факту народження дитини поза закладом охорони здоров'я.*

Постановка проблеми. Сьогодні суспільні відносини у сфері реєстрації актів цивільного стану дуже динамічні, адже вона сприяє досягненню юридичних, адміністративних, статистичних і будь-яких інших цілей у контексті спроб створити

© Басілашвілі М. Б., 2019

сім'ю, демографічних тенденцій, соціального забезпечення тощо. Тобто цивільний стан відображає юридичні характеристики фізичної особи, які характеризують її цивільно-правове та сімейно-правове становище, і дозволяє індивідуалізувати правовий стан громадянина внаслідок настання юридично значущих фактів, а також у разі реалізації закріплених на законодавчому рівні прав та обов'язків.

Така позиція зводить сутність громадянського стану до характеристики правоздатності та дієздатності, сімейного стану, а також інших фактів, що індивідуалізують громадянина.

Однак сьогодні не на всіх територіях України громадяни мають змогу якісно реалізувати своє право на реєстрацію актів цивільного стану. Так, на території Операції об'єднаних сил (далі – ООС) існує об'єктивна неможливість виконання органами реєстрації актів цивільного стану (далі – РАЦС) своїх повноважень, а відтак громадяни не можуть у правовому полі індивідуалізувати себе та своїх рідних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням діяльності органів РАЦС займалися такі вчені, як О.О. Красавчиков, О.І. Процевський, В.В. Гордєєв, О.А. Явор, О.О. Мандюк та ін. Проте останні не вивчали особливостей реєстрації актів цивільного стану осіб, у яких юридичний факт виник на території зони ООС. Визначені аспекти вказують на необхідність поглибленого наукового дослідження питання природи юридичних фактів у динаміці правових відносин за участю органів РАЦС у сучасних реаліях нашої держави.

Мета статті полягає в комплексному опрацюванні базових питань теорії юридичних фактів. На основі аналізу загальнотеоретичних наукових досліджень, аналізу особливостей діяльності органів РАЦС було поставлено за мету визначити та дослідити юридичні факти у динаміці правових відносин за участю органів РАЦС в Україні загалом і на території ООС зокрема.

Виклад основного матеріалу. Правове становище є реальним фактом правової дійсності, що виражає юридичні характеристики особистості у певний момент часу і в певному просторі. Тобто цивільний стан особи безпосередньо пов'язаний із її особистістю, цей стан не передається іншим особам і особа не може відмовитися від нього. Тобто з самого народження особа стає «носієм» цивільного стану, а зі смертю або оголошенням померлою в судовому порядку громадянський стан особи «припиняється». Тобто цивільний стан нерозривно пов'язаний з обсягом правоздатності та дієздатності конкретної особи.

Цивільний стан виникає на підставі конкретних юридичних фактів.

У вітчизняній правовій доктрині науковці здебільшого визначають юридичні факти як конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Уточнюючи цю позицію, О.О. Красавчиков під юридичними фактами розуміє явища реальної дійсності, з наявністю або відсутністю яких норми права пов'язують юридичні наслідки [1, с. 5]. Таке визначення більш детально розкрите О.І. Процевським, котрий особливу увагу приділив юридичним наслідкам і підкреслив, що наслідки можуть виражатися як у виникненні, зміні або припиненні правовідносин, так і в набутті певних прав і обов'язків [2, с. 81].

Тобто юридичні факти виступають як підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин. Але для досягнення правових наслідків недостатньо наявності одного юридичного факту. Зазвичай потрібен уже не один, а декілька взаємозалежних юридичних фактів. Така сукупність юридичних фактів традиційно має назву «фактичний склад» (або «юридичний склад»). Часто для виникнення конкретного правовідношення потрібна сукупність двох або кількох юридичних фактів, наявність яких необхідна для настання відповідних юридичних наслідків. Наприклад, для набуття права на керування транспортним засобом необхідна наявність таких юридичних фактів: настання відповідного віку, відсутності медичних протипоказань, підготовки у відповідному навчальному закладі, одержання відповідного посвідчення [3, с. 732].

Однак нас цікавлять зовсім інші юридичні факти, а саме ті, які потребують застосування процедури державної реєстрації юридично значущих обставин. Низка юридичних фактів набувають здатності виступати підставою для настання відповідних юридичних наслідків тільки після проходження процедури державної реєстрації. Це, зокрема, такі юридичні факти, як укладення шлюбу, розірвання шлюбу, зміна прізвища, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав. Крім того, є юридичні факти, які існують безвідносно до факту їх державної реєстрації, але також потребують її проведення (факт народження і факт смерті) [4, с. 201].

Як ми розуміємо, такі юридичні факти повинні бути зареєстровані спеціально уповноваженим органом, котрий резюмує вказану дію виданням конкретного акта індивідуальної дії.

Сьогодні в українському законодавстві поняття «адміністративний акт» закріплене лише на підзаконному рівні. Так, у Постанові Кабінету Міністрів «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», яка втратила чинність 08 травня 2013 р., адміністративний акт визначався як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [5].

Із цього приводу О.О. Мандюк влучно зазначив, що «правові акти можна визначити як одностороннє вираження волі уповноваженого суб'єкта права, яке приймається у встановленому порядку, має обов'язкову силу й офіційний характер» [6, с. 39].

Щодо вираження волі уповноваженого суб'єкта права, то питання конкретного оформлення юридичного факту, а саме нормування відповідних життєвих обставин, які тягнуть за собою юридичні наслідки, вирішується конкретними органами, що реалізують державну політку у сфері РАЦС в Україні.

Необхідно звернутися до положень Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» (далі – Закон), який був прийнятий 01 липня 2010 р. та набув чинності 27 липня 2010 р. [7].

Вказаним законодавчим актом визначено правові й організаційні засади державної реєстрації актів цивільного стану та врегульовано відносини, пов'язані з проведенням державної реєстрації актів цивільного стану, внесенням змін до актових записів цивільного стану, їх поновленням і анулюванням і визначено засади діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану.

Цей Закон визначає також систему, компетенцію та повноваження органів державної реєстрації актів цивільного стану. Ними є:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану;

2) відділи державної реєстрації актів цивільного стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції (далі – відділи державної реєстрації актів цивільного стану);

3) виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад.

Державну реєстрацію актів цивільного стану громадян України, котрі проживають або тимчасово перебувають за кордоном, проводять дипломатичні представництва і консульські установи України.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України № 523 передбачено, що надання послуг РАЦС здійснюється відділами державної реєстрації актів цивільного стану та через ЦНАП в адміністративно-територіальних одиницях і за переліком таких послуг, що визначається Міністерством юстиції. Підкреслюється, що надання таких послуг здійснюється на основі узгоджених рішень між територіальними органами Міністерства юстиції та органами, якими утворено такі центри [8].

Тобто бачимо, що наша держава приділила значну увагу забезпеченню прав громадян на державну реєстрацію актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану тощо. Однак

сьогодні не всі громадяни України можуть належним чином скористатися цим правом.

Так, якщо звернутися до нормативного забезпечення гарантування прав, свобод і законних інтересів осіб, котрі проживають на тимчасово окупованій території, та осіб, які вирішили змінити своє місце перебування, а саме внутрішньо переміщених осіб, то бачимо, що відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», на відміну від Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», у ст. 9 гарантується: право на єдність родини, сприяння органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права у пошуку та возз'єднанні членів сімей, котрі втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення, право на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів, проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення й анулювання за місцем перебування [10].

Однак вказана гарантія не може бути втілена в життя через те, що на території ООС відсутні представники органів РАЦС, а документ, який підтверджуватиме настання юридичного факту, буде виданий неуповноваженим органом / установою, що знаходиться на непідконтрольній українській владі території. Тобто особи, у яких виникла необхідність звернутися до органів РАЦС на підконтрольній українській владі території, отримують відмову у реєстрації та вимушені звертатися до суду для встановлення юридичного факту.

Розуміємо, що особливу частину таких юридичних фактів складають факти народження дитини та смерті особи.

Задля часткового вирішення вказаного питання в частині реєстрації новонародженої дитини у 2017 р. Кабінетом Міністрів України були внесені зміни до постанови КМУ № 9 від 09 січня 2013 р. «Про затвердження Порядку підтвердження факту народження дитини поза закладом охорони здоров'я» [10]. Вказаними змінами установлюється спеціальний порядок підтвердження факту народження дитини на непідконтрольній території (на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження), схожий на процедуру, передбачену для підтвердження факту народження дитини поза закладом охорони здоров'я, який діяв і раніше для випадків народження дитини вдома, за допомогою фахівців нетрадиційної медицини тощо.

Так, відповідно до п. 9 Порядку підтвердження факту народження дитини поза закладом охорони здоров'я порядок утворення комісії, що розглядає питання щодо підтвердження факту народження дитини на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (далі – комісія з питань підтвердження факту народження дитини на непідконтрольній території), та положення про неї затверджуються спільним наказом Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ) і Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (далі – МТОТ).

Однак сьогодні Порядок утворення комісії, яка розглядає питання щодо підтвердження факту народження дитини на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та положення про неї МОЗ і МТОТ не затверджені. А відтак процедура встановлення фактів, що мають юридичне значення до затвердження необхідних процедур, не може бути здійснена за правилами, передбаченими постановою КМУ № 9.

У такому разі залишається тільки одна можливість зареєструвати народження дитини, а саме звернення до суду із заявою про встановлення факту, що має юридичне значення, про яке зазначалося в нашій роботі вище.

Висновки і пропозиції. Резюмуючи вищевикладене, доходимо висновку, що сьогодні є ряд органів, уповноважених державою реєструвати акти цивільного стану. Однак у зв'язку із сучасними реаліями громадяни України, котрі вимушені проживати на території ООС, не можуть скористатися послугами органів РАЦС. Намагання держави полегшити доступ цих

осіб до можливості реєстрації юридичних фактів, на жаль, сьогодні не має значних успіхів. На нашу думку, необхідно розробити стратегію вдосконалення чинного законодавства у сфері реєстрації актів цивільного стану осіб, які проживають або тимчасово перебувають на території ООС.

Список використаної літератури:

1. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. Москва : Госюриздат, 1958. С. 5.
2. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. Москва : Юрид. лит., 1972. С. 81.
3. Гордєєв В.В. Правова природа юридичного факту. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 732–737.
4. Явор О.А. Особливості державної реєстрації юридичних фактів у сімейному праві. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/ 12642/1/Yavor.pdf (дата звернення: 27.06.2019).
5. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-п (дата звернення: 27.06.2019).
6. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.
7. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01 липня 2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17 (дата звернення: 27.06.2019).
8. Коментар експертів Програми «U-LEAD з Європою» у зв'язку з виданням Наказу Мінюсту № 2825/5 Щодо надання послуг РАЦС через ЦНАП. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/poslugy-RATSS-cherez-TSNAP.pdf (дата звернення: 27.06.2019).
9. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii (дата звернення: 27.06.2019).
10. Постанова КМУ № 9 від 09 січня 2013 р. «Про затвердження Порядку підтвердження факту народження дитини поза закладом охорони здоров'я». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9-2013-%D0%BF (дата звернення: 27.06.2019).

Basilashvili M. Juridical facts in the dynamics of legal relations involving registrars

The article reveals the features of registration of legal facts with the participation of the registry offices. The author also analyzed the main problems of civil registration of persons living or temporarily staying in the zone of the Operation of the Joint Forces. The author defined the essence of the concept "legal fact" and established the meaning of the concept "act" in the context of the research topic. The author emphasized that legal facts should be registered by a specially authorized body that sums up the specified action by issuing a specific act of an individual action.

The author analyzed the legislative acts in the sphere of regulation of the activity of the civil registry offices, namely the Law of Ukraine "On state registration of civil status acts", which defines the legal and organizational basis for state registration of civil status acts and regulates relations connected with state registration of civil status acts, making changes in the civil status records, their restoration and cancellation, and the principles of organization State registration of civil status acts.

In the course of the study, the author found that the guarantee of the possibility of state registration of acts of civil status, the introduction of changes in the civil status records cannot be implemented for the reason that there are no representatives of the registry offices in the zone of the Operation of the Joint Forces, and a document that will confirm the occurrence legal fact – issued by an unauthorized body / institution, which is located on the territory not controlled by the Ukrainian authorities.

So, persons who have become necessary to apply to the registry offices on the territory controlled by the Ukrainian authorities are refused registration and are forced to go to court to establish a legal fact. The author determines that the only possibility of registering a newborn child who was born on an uncontrolled territory is to go to court, which is located on

the territory controlled by the Ukrainian authorities, with a statement on the establishment of a fact of legal significance.

So, the article reveals the current state of the "legal fact" category research and underlines the gaps in the current legislation in the sphere of civil registration by persons living in uncontrolled territory and internally displaced persons.

Key words: *legal fact, civil status act, organizations of the civic registration, civil status act in the zone of the Operation of the Joint Forces, registration of the fact of the birth of a child outside the medical institution.*

УДК 351:796.011
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.2

О. П. Гентош
асистент кафедри права
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Формування та реалізація державної політики публічного управління дає змогу знайти оптимальне рішення проблем, що стоять перед сучасним українським суспільством. Процеси демократизації владних відносин вимагають перейти від декларацій про доцільність до залучення громадян до реальних законодавчих процесів, визначення моделей такого голосування. Враховуючи, що основою демократичної системи є верховенство права, особливістю формування та реалізації державної політики публічного управління в Україні стає її правове регулювання. Хоча законодавство, яке регулює відносини у цій сфері, має відповідні недоліки, поступово робляться кроки для забезпечення публічності державної влади, що сприяє процесу демократизації владних відносин.

Процес формування та реалізації державної політики публічного управління є детермінованим за умовами соціально-економічного життя в демократичних суспільствах; він безпосередньо залежить від характеру і ступеня стабільної поведінки широкого кола громадян, де суб'єктність окремих осіб проявляється переважно у формі залучення їх до участі у громадянських процесах. Ці особливості зумовлені складністю процесу падіння авторитарно-бюрократичної системи та несистемними спробами зміцнення нової моделі соціального розвитку важливої ролі громадянського суспільства та гарантування прав громадян.

Фрагментація формування та реалізації державної політики публічного управління чітко проявляється у недосконалості її комунікативної функції. Криза переходу і сприйняття соціальних процесів, зумовлена руйнуванням звичного способу життя, призводить до розколу масової свідомості, свідомості українського суспільства. Усвідомлення потреб та інтересів стає важливим мотивом діяльності, що виражається як у діях у суспільній сфері, так і в індивідуалізованих та інституційних формах. Наявність стратегічних орієнтирів суспільства загалом та істотні відмінності у поглядах громадян призводять до усвідомлення громадянства, а також турботи про власний соціальний захист.

Беручи до уваги розвиток демократичних норм, правил, процедур як основи, говоримо про можливість створення нового типу формування та реалізації політики державного управління в українському суспільстві. Процес становлення й адаптації легітимних демократичних інститутів, норм і процедур здатний консолідувати демократію. Державі бракує сучасних знань і досвіду управлінської діяльності, здатності виражати власні інтереси та досягати через систему своєї мети, вимагати дотримання прав і свобод із боку держави. Розуміння природи влади і публічного управління, їх принципів, норм і законів, які ґрунтуються на організації суспільства, є усвідомленням їхніх цінностей, норм і моделей поведінки.

Організаційно-правові чинники формування та реалізації державної політики публічного управління – це зміна нормативної бази формування недержавної власності, трансформація суспільного поділу праці, процес становлення сучасної соціально-класової структури, що проявляється у значній соціальній поляризації суспільства. Враховуючи, що публічне управління розуміється як цілеспрямований організаційний і регуляторний вплив держави на розвиток соціальних процесів, до найбільш необхідних завдань

© Гентош О. П., 2019

державного управління має належати конструктивна співпраця інститутів державних і публічних установ, у вивченні проблем публічного управління важливе місце займає питання про сутність показників і критерії ефективності.

Ключові слова: *публічне управління, органи влади, формування нормативної бази, законодавство, правові засади, організаційні підходи, державна політика.*

Постановка проблеми. Процес формування та реалізації державної політики публічного управління детермінований умовами соціально-економічного життя. У демократичних суспільствах він безпосередньо залежить від характеру та ступеня стабільної поведінки широких верств громадян, де суб'єктність особистостей проявляється переважно у формі залучення їх до участі у публічності процесів. Ці риси зумовлені складністю процесу падіння авторитарно-бюрократичної системи та несистемними спробами укріпити нову модель суспільного розвитку, важливими характеристиками якої мають стати пріоритетна роль громадянського суспільства та гарантія прав громадян.

У перехідному суспільстві процес формування державної політики публічного управління спрямований на поетапну заміну автономії державних структур, що є основним джерелом побудови демократичного суспільства [7]. Усвідомлення потреб та інтересів громадянського суспільства стає важливим мотивом діяльності, що виражається у суспільній сфері як у персоналізованих, так і в інституційних формах. Наявність стратегічних орієнтирів суспільства загалом і значна різниця у поглядах громадян приводить до усвідомлення такого поняття, як громадянство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процес формування державної політики публічного управління вимагає приділити особливу увагу законодавчій базі, котра регулює відносини між владою та суспільством, робить їх легітимними та дієвими. З огляду на останні події в суспільстві є зрозумілим, що законодавча база України є далеко не досконалою, вимагає переосмислення, вдосконалення, але водночас вона є запорукою демократизації владних відносин та основою для розвитку й функціонування демократичної держави [3]. Отже, органи державної влади мають підтримувати розвиток організацій громадянського суспільства з метою публічності та реалізації прав громадян.

Формування та реалізація державної політики публічного управління дає можливість знаходити оптимальні рішення тих проблем, які стоять перед сучасним українським суспільством. Процеси демократизації владних відносин вимагають перейти від декларацій стосовно актуальності залучення громадян до реальних процесів законотворення, а також до визначення моделей такого волевиявлення [11]. Зважаючи на те, що основою демократичної системи є верховенство закону, особливістю формування та реалізації державної політики публічного управління в Україні стає її правове регулювання. Хоча законодавство, котре регулює відносини у цій сфері, має відповідні недоліки, все ж таки поступово здійснюються кроки для забезпечення публічності державної влади, що сприяє процесу демократизації владних відносин.

Мета статті – обґрунтувати організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики публічного управління в Україні.

Для цього слід вирішити такі завдання:

1. Дослідити процеси формування та реалізації державної політики публічного управління як основного джерела побудови демократичного суспільства.
2. Проаналізувати особливості публічного управління щодо забезпечення законодавчою базою в частині легітимізацій суспільно-владних відносин.
3. Встановити важливість активної участі органів державної влади у розвитку громадянського суспільства з метою публічності реалізації прав громадян.
4. З'ясувати необхідність удосконалення законодавчої бази щодо розвитку й функціонування системи публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Процес демократизації владних відносин залежить також від рівня сформованості інститутів громадянського суспільства та від

скоординованої діяльності усіх державних органів. Для утвердження демократичних досягнень і бази їх подальшого розвитку в Україні є потреба оновленої законодавчої бази. Однак процес формування законодавчої системи України характеризувався безперебійними суперечностями між суб'єктами політичної системи, періодично виникаючими конфліктами.

Фрагментарність формування та реалізації державної політики публічного управління виразно проявляється у недосконалості її комунікативної функції [4]. Криза перехідного періоду і сприйняття соціальних процесів, зумовлених знищенням звичного способу життя, призводить до розколу масової свідомості. Беручи за основу вироблення демократичних норм, правил, процедур, вирішується можливість формування нового типу формування та реалізації державної політики публічного управління в українському суспільстві. Процес встановлення та трансформації легітимних демократичних інститутів, норм, процедур має властивість консолідації демократії [1].

Такий процес тісно пов'язаний із формуванням моделей функціонування державної влади, що відбувається за впорядкування основ демократичної системи, засвоєння демократичних процедур і норм більшістю людей, максимально широке його представництва та участі, зі збереженням влади закону та конкуренції. Процес легітимізації демократичної системи, формування певного типу формування державної політики публічного управління в Україні безпосередньо залежить від процесів становлення громадянського суспільства.

Саме через інститути громадянського суспільства об'єднання, соціальні спільності включаються у співпрацю з державою, відтворюють принципи цієї співпраці. Розуміння природи влади та публічного управління, їх принципів, норм і законів, що ґрунтуються на організації суспільства, є усвідомленням своїх прав та обов'язків, притаманних суспільству цінностей, норм, взірців поведінки. Становлення в Україні інститутів публічного управління та наявність їх основної суперечності, котра полягає у невідповідності між демократичними формами та їх реальним станом, призвела до того, що інституціональна модель суперечить фактичному стану. У державі не вистачає сучасних знань управлінської діяльності, вміння висловлювати власні інтереси та досягати своєї мети, вимагати дотримання прав і свобод із боку держави.

Організаційно-правовими чинниками формування та реалізації державної політики публічного управління є зміна нормативних основ, формування недержавних форм власності, перетворення суспільного поділу праці, процес становлення сучасної соціально-класової структури, що проявляється у значній соціальній поляризації суспільства. Беручи до уваги те, що публічне управління розуміється як цілеспрямований організаційний і регулюючий вплив держави на розвиток суспільних процесів, воно передбачає досягнення певної ефективності [15]. До найнеобхідніших завдань публічного управління належить забезпечення конструктивної взаємодії інститутів держави та публічних інституцій, у вивченні проблем ефективності публічного управління важливе місце займає питання сутності показників і критеріїв ефективності.

Правові засади формування та реалізації державної політики публічного управління передбачають: формування нормативно-правової бази, яка регламентує провадження дієвої державної політики; підвищення ефективності функціонування судової гілки влади; вдосконалення публічного управління державною політикою шляхом впровадження механізму контролю за виконанням законодавчих і нормативно-правових актів; поступове, системне вирівняння дисбалансу значної соціально-економічної нерівності у суспільстві; розширення можливості демократичної участі громадян у правовому регулюванні держави; неухильне дотримання правових, економічних засад і гарантій для самореалізації особи в соціумі [9].

Організаційні засади формування та реалізації державної політики публічного управління передбачають: розробку та здійснення партнерських проектів щодо сприяння становленню громадян, надання їм відповідних послуг; застосування

соціальних технологій громадського контролю за діяльністю органів влади; зосередження матеріальних і фінансових ресурсів на потрібних ділянках і напрямах, враховуючи думку громадськості; підвищення ефективності функціонування інститутів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування усіх рівнів; громадську експертизу проектів законодавчих актів і програм розвитку регіонів [2].

Дослідження організаційно-правових засад публічного управління показало, що нормативно-правова база загалом відповідає міжнародним нормам і стандартам, але потребує доопрацювання. Розвиток моделей публічного управління передбачає не тільки покращення наявних, але й введення нових. Вплив органів державної влади на ефективність публічного управління залежить від демократизації владних відносин, тобто відмови від авторитарних чи тоталітарних форм владарювання на користь демократичних. Демократизація владних відносин передбачає погодження інтересів усіх суб'єктів суспільства з владою, її структурами, що може гарантувати лише ефективний процес спілкування між ними.

Успішний розвиток демократії та її інститутів, процес демократизації владних відносин потребує не тільки легітимізації, але й широкої підтримки, стійкість яких досягається за умови засвоєння масовими верствами суспільства певних цінностей демократії, найважливішими з яких є довіра до самих інститутів демократії [5]. Рішення та дії органів публічного управління не мають порушувати, або зменшувати права та свободи громадян, завданням державної політики публічного управління щодо демократизації владних відносин стає докладне інформування громадян саме про такі правові засади.

Ефективне публічне управління гарантується діалоговою формою відносин між владою та суспільством, яка має здійснюватися на основі взаєморозуміння та поваги під час обговорення навіть найпроблемніших дискусійних питань і принципу рівноправності сторін. За допомогою активного інформаційного обміну між владою та суспільством феномен «публічної політики» дає можливість підвищувати ефективність публічного управління. Суб'єктами публічного управління є громадяни, засоби масової комунікації та публічні, тобто обрані народом, діячі, а модель консультативної взаємодії буде чинником співпраці публічного управління з громадянським суспільством [14].

Сутність цієї моделі полягає у залученні органами державної влади представників професійних співтовариств та авторитетних спеціалістів недержавного сектору для взаємних консультацій. Діяльність такої моделі співпраці здійснює позитивний вплив на процес досягнення взаєморозуміння та партнерських відносин між державною владою і громадянським суспільством тільки за умови, що така діяльність є відкритою та інформаційно прозорою для суспільства, а її результати об'єктивно публічно висвітлюються.

Цивілізована взаємодія суб'єктів відносин, котра може здійснюватися під час підготовки, прийняття та реалізації владних рішень, реалізації особистих і суспільних інтересів, виробництва, розподілу та використання суспільних ресурсів і благ, у вирішенні суспільно значимих соціальних проблем є сутнісною ознакою публічного управління. Результатами публічного управління є рішення за умови дотримання стандартів їх розробки, ухвалення та впровадження. Процес публічного управління може гарантувати таку щоденну демократію за умови чіткої ієрархічності та суспільної координації. Отже, демократія громадянської участі може стати тим принципом, котрий сприятиме демократизації владних відносин.

Демократію участі створює система організації суспільства, коли громадяни мають реальну можливість прямо, без посередництва обраних представників впливати на вироблення, прийняття та вирішення загально значущих соціальних питань [6]. Інтеграції суспільства на основі базових для нього норм і цінностей, соціалізації особистості, легітимізації владних відносин, мобілізації соціальної активності допомагає модель громадянської позиції, вона гарантує взаємодію громадянського суспільства та публічного управління. Посилення демократичних тенденцій виявляється у збільшенні

впливу на владні відносини суспільних рухів і неполітичних об'єднань, у становленні та розвитку громадянського суспільства.

Розробляючи стратегії розвитку держави та суспільства, гарантуючи їх виконання, органи державної влади та місцевого самоврядування базуються на засадах демократичного суспільства [13]. Влада має враховувати конкуренцію та боротьбу різних груп інтересів. Процес демократизації буває ускладнений значною частиною протиріч, такими як традиції авторитарного управління, відсутність навичок самоорганізації суспільства та єдності з приводу напрямків змін. Необхідною умовою демократизації владних стосунків є процес публічного управління, тобто діалогових і прозорих відносин, де аргументується думка відповідного суб'єкта. Втілення в життя принципів публічного управління вирішує основні завдання демократизації владних відносин: дає можливість створити ефективні інститути непрямої демократії, дозволяє створити систему ефективного управління, допомагає організації спільного діалогу.

Не дивлячись на політичну нестабільність, Україна повільно, але системно прогресує на шляху до становлення демократичної системи, заснованої на верховенстві закону, свободі та плюралізмі висловлення думок. Загалом демократичні процедури формування органів публічного управління створюють можливість масової участі особистостей у житті суспільства, стимулюючи зацікавленість людей у системі й активну участь у ній. Діяльність органів державної влади виступає, з одного боку, об'єктом дій громадян, а з іншого – суб'єктом регламентації цих дій, функціонування організацій, залучаючись до яких, індивід реалізує свої інтереси та мету, виконує свої функції в межах системи. Наявна організаційно-правова система, що регулює та санкціонує дії особистостей і груп, встановлюючи границі активності, впроваджуючи норми поведінки, міру застосування примусу до їх виконання [8].

Державні інституції уособлюють історично сформовану структуру, що організує та регулює суспільне життя, впорядковує суспільні відносини, забезпечуючи їм стійкість і стабільність, у цьому разі як видові поняття виступають організаційні та нормативні інститути. Організація такого суспільства, наявні соціальні норми визначають увесь процес становлення особистостей як суб'єктів діяльності. Ці інститути зумовлюють процес долучення до всієї системи соціальних відносин, залучення в інституціональну структуру суспільства, встановлюючи рольові функції.

Основним інститутом системи є держава, адже їй належить головна роль у встановленні правової системи суспільства, визначені правового статусу людини, наділення індивідів відповідними правами й обов'язками, допущення певної міри свободи дій [12]. Вони задають межі особистій і колективній діяльності, встановлюючи певні обов'язки, права та характер санкцій за порушення норм, а також заохочення за їх дотримання. Лояльність встановлених обов'язків, норм, ролей є основою інтеграції особистості та суспільства, характер такої взаємодії зумовлений зіставленням різноманітних інтересів індивідів і суспільства, особистості та інститутів такого суспільства.

На такий характер впливають низка сукупних факторів: спосіб, у який формуються органи влади, становище громадських організацій, правовий статус людини, встановлена законодавча система, зміст і співвідношення дозволеної та забороненої діяльності, порядок функціонування правоохоронних органів, рівень економічного розвитку суспільства, наявна соціальна структура та стабільність суспільства [10]. Складниками демократичного процесу в кожній країні є участь у прийнятті рішень громадян, котрі мають рівні можливості для виявлення своїх позицій стосовно кінцевого результату цих рішень – існування незалежних джерел інформації, що дає можливість кожному визначити й обґрунтувати свій вибір, який відповідає інтересам особи.

Висновки і пропозиції. Організаційно-правова система публічного управління перебуває у взаємодії з культурою демократичного суспільства, що підтримує та відтворює суспільний порядок.

Соціальні норми, включаючи і правові, наділяють особистість великими правами та свободами, що дає можливість реалізації своїх інтересів у різноманітних формах залучення. Правові норми запроваджують загальні межі діяльності груп та особистостей, їх обов'язки та права, а також встановлюють ситуації, коли застосовується примус. У демократичній системі обмежений діапазон свободи корелюється з широким діапазоном конституційно забезпечених прав громадянського суспільства.

Якісні зміни системних процесів публічного управління на шляху до демократизації, характерні для сучасних країн, мають безпосередній вплив на динаміку, її спрямованість і характер, зумовлюють отримання якісно нових рис державної політики. Очевидно, що малий ступінь довіри до владних структур говорить про суспільно-владну кризу, подолання котрої можливе лише за умови ефективних організаційно-правових заходів у публічному управлінні, яке не може бути обмеженим застарілими моделями, тому що обов'язково повинно передбачати новітню державну політику на сучасному рівні розвитку України.

Список використаної літератури:

1. Антошкіна Л.І. Формування політики соціального розвитку в умовах становлення ринкових відносин. *Формування ринкових відносин в Україні.* 2005. № 12. С. 22–26.
2. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії «державне регулювання». *Вісник НАДУПУ*. 2007. № 3. С. 46-Босак О. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. 243 с.
3. Валевський О.Л., Ребкало В.А. Державне управління як інструмент впровадження реформ в Україні. *Аналітика і влада.* 2012. № 6. С. 139–144. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/avlad_2012_6_23.pdf (дата звернення: 23.04.2019).
4. Діденко Н. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії. Донецьк : Донецьк. держ. ун-т упр., 2010. 128 с.
5. Кац О. Державне регулювання та контроль розвитку і функціонування соціально-економічних систем різних рівнів. *Управління проектами та розвиток виробництва.* 2012. № 3. С. 114–117.
6. Кондратюк Т. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напряму дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник академії муніципального управління. Серія «Управління».* 2010. № 3. С. 297–305.
7. Костюк І. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2013. Вип. 1. С. 53–60. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf (дата звернення: 15.03.2019).
8. Кучабський О. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : монографія. Львів : ЛрідуНаду, 2010. 316 с.
9. Мамонов І. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf (дата звернення: 23.04. 2019).
10. Мартиненко В. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 16–22.
11. Наконечний В. Державне управління: методологічні підходи. *Право та державне управління.* 2013. № 1. С. 150–153.
12. Нестерович В. Конституційно-правові засади здійснення безпосереднього впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України. *Проблеми правознавства і правоохоронної діяльності.* 2011. № 1. С. 41–49.
13. Реформа публічної адміністрації в Україні / укл. : Н. Нижник, Л. Прокопенко. Київ : Наду, 2010. 48 с.
14. Шпак О. Державне управління в умовах модернізації: аналіз сучасних дослідницьких підходів. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 86–94.

Hentosh O. Organizational and legal principles and ways of formation and implementation of the state policy of open management in Ukraine

Formation and implementation of the state policy of public administration enables to find optimal solutions to problems facing modern Ukrainian society. Processes of democratization power relations require moving from declarations about relevance to engagement of citizens into real legislative processes, to determine the models of such voting. Considering that the basis of democratic system is the rule of law, the peculiarity of the formation and implementation of the public policy of public administration in Ukraine becomes its legal regulation. Although legislation that regulates relations in this area has relevant shortcomings, gradually steps are taken to ensure the publicity state power, which facilitates the process of democratization of power relations.

The process of forming and implementing the state policy of public administration is deterministic by conditions of socio-economic life, in democratic societies; it directly depends on the nature and extent of the stable behavior of wide range of citizens, where the subjency of individuals is manifested mainly in the form of attracting them to participate in publicity processes. These features are conditioned by the complexity of the process of falling authoritarian-bureaucratic system and non-systemic attempts to strengthen a new model of social development important role of the civil society and the guarantee of citizens rights.

The fragmentation of the formation and implementation of the state policy of public administration is clearly manifested in the imperfection of its communicative function. The crisis of transition and the perception of social processes caused by the destruction of the usual lifestyle lead to a split of mass consciousness, the consciousness of the Ukrainian society. The awareness of needs and interests becomes an important motive of activity, which is expressed both in the actions in the public sphere personalized and institutional forms. The presence of strategic landmarks of society in general and a significant difference in views citizens leads to awareness of citizenship as well as caring for their own social protection.

Taking into consideration the development of democratic norms, rules, procedures as a basis solve the possibility of forming a new type of formation and implementation public administration policy in Ukrainian society. The process of establishing and adapting legitimate democratic institutions, norms and procedures has the ability to consolidate democracy. The state lacks modern knowledge and experience of management activity, ability to express own interests and achieve through the system of its purpose, to demand observance of rights and freedoms from the side of the State. Understanding the nature of power and public administration, their principles, norms and laws that are based by the organization of society is a conscious of their rights of values, norms, and patterns of behavior.

Organizational and legal factors shaping and implementing the state policy of public administration is a change the normative basis formation of non-state ownership, transformation of the social division of labor, the process of becoming a modern socio-class structure, that manifests in significant social polarization of society. Taking into account that public administration is understood as a purposeful organizational and regulatory influence of the State on the development of social processes. To the most necessary tasks of public administration should belong constructive cooperation of the institutes of state and public institutions, in studying the problems of public administration an important place takes the question of the essence of indicators and performance criteria.

Key words: *public administration, authorities, formation of the regulatory framework, legislation, legal foundations, organizational approaches, state policy.*

УДК 343.33
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.3

А. В. Носач
кандидат юридичних наук, докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ТА УНІФІКАЦІЯ ПРАВОТВОРЧОСТІ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ ЕКСТРЕМІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ГОЛОВНОЇ ЗАГРОЗИ СУВЕРЕНІТЕТУ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ

На підставі статистичних показників злочинів проти державного суверенітету та територіальної цілісності в статті визначаються тенденції екстремістських злочинів. Підкреслюється необхідність розробки більш ефективних анти-екстремістських заходів на демократичних засадах. Водночас діяльність правоохоронних органів у сфері попередження екстремістських злочинів повинна бути науково обґрунтованою та стратегічно спрямованою на розкриття провідних факторів їх вчинення. Стверджується, що ефективність такої протидії залежить від рівня універсальності використовуваних механізмів, які втілюються в наступних правових та організаційних заходах: уніфікація анти-екстремістського законодавства; створення спільних відомчих комісій з протидії екстремізму за участю представників громадянського суспільства, а також усіх релігійних та етнічних конфесій; постійний моніторинг громадської думки щодо рівня толерантності в суспільстві; виховання молодого покоління за принципом толерантності. Водночас протидія злочинності є лише одним із можливих засобів забезпечення соціальних відносин. Саме захист може охоплювати більш широкий спектр заходів, які не є безпосередньо пов'язаними з протидією злочинності. У процесі визначення того, яку дію слід вважати екстремістською, особлива увага має бути приділена значенню соціальних відносин, що порушуються злочином екстремістського характеру. У статті встановлено, що такі злочини ставлять під загрозу безпеку держави в цілому: її громадську безпеку, конституційний лад, територіальну цілісність держави тощо. Запропонований підхід допомагає визначенню кола злочинів, що аналізуються, і розмежуванню злочинів екстремістського характеру від злочинів з подібним складом. У статті підсумовується, що відсутність офіційного визначення екстремізму та його особливостей, а отже, і злочинів екстремістського характеру, перешкоджає розробці визначення екстремістських злочинів, що є серйозною сприятливою умовою поширення таких злочинів у суспільстві.

Ключові слова: *екстремізм, протидія злочинності, територіальна цілісність, державний суверенітет.*

Постановка проблеми. Метою кримінально-правової політики в сфері забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності є гарантування заходами кримінально-правового впливу стану захищеності політико-ідеологічного фундаменту Конституції України. Зазначений стан базується на легітимному визнанні демократичних принципів і соціальних цінностей як найбільш соціально справедливої, гуманної і відкритої форми політичної організації українського суспільства, захисті від екстремістських посягань, сепаратистських рухів, внутрішніх і зовнішніх загроз антиконституційного (антидемократичного) характеру. Зазначена кримінально-правова політика передбачає створення кримінально-правового бар'єру, що має виключати в майбутньому гіпотетичну можливість тлумачення як діючих сьогодні кримінально-правових, так і опосередковано конституційно-правових норм через призму екстремістської ідеології. Іншими словами, зазначена мета має на увазі підвищення «імунітету» кримінального права до його теоретично допустимої антиконституційної розширеної інтерпретації в політично

© Носач А. В., 2019

нестабільних (кризових, революційних) ситуаціях, недопущенню проникненню екстремістів та сепаратистів до вищих органів державної влади, а так само інтенсивним антидемократичним лобізмом.

Аналіз досліджень та публікацій.

Питання національної безпеки, заходи забезпечення територіальної цілісності та суверенітету неодноразово ставали предметом досліджень вітчизняних дослідників. Дану проблематику досліджували, зокрема, В.О. Антонов, О.Г. Данільян, О.П. Дзьобаня, І.М. Квеліашвілі, В.А. Ліпкан, Г.В. Новицький, М.І. Панова, З.Д. Чуйко, І.О. Томчук, Л.В. Мошняга, О.Ш. Бантишев, О.В. Шамара, А.М. Шульга тощо.

Мета статті. Головною метою нашого дослідження є визначення шляхів уніфікації правотворчості в сфері протидії поширенню екстремістської діяльності в Україні як головної загрози суверенітету та територіальній цілісності України.

Державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України визнані законодавцем фундаментальними національними інтересами України (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України).

З урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз, у тому числі територіальній цілісності України, безпеки її прикордонного простору.

Національна безпека забезпечується не лише силами, але й усіма наявними в країні засобами – політичними, економічними, правовими, воєнними, організаційними і ресурсними, на основі послідовної реалізації політики національної безпеки [1, с. 128]

Загрози територіальній цілісності, передбачені в нормативно-правових актах, класифікуються за походженням (зовнішньополітичні й внутрішньополітичні) та за сферами дії (у воєнній сфері, у сфері безпеки державного кордону України, в інформаційній сфері, у сфері державної безпеки тощо).

О.М. Андрєєва зазначає, що однією з вузлових проблем міждержавних конфліктів, які впливають на політичну стабільність і громадську думку в Україні, є геополітична невизначеність населення України [2, с. 7]. Проте було цілком очевидно, що обрання європейського напряму розвитку, яке стало можливим після зміни влади у 2014 році, призведе до появи нових загроз. Україна, на думку О.М. Андрєєвої, на той час перебувала на переломному етапі вибору системи національної безпеки, оскільки не існувало надійних інструментів захисту її суверенітету в умовах, коли наявна реальна загроза її територіальній цілісності, що в ультимативній формі вже була сформульована.

На фоні триваючого конфлікту на сході нашої країни, радикалізації суспільства на перший план виходить проблема протидії екстремістській діяльності. Екстремізм становить значну небезпеку для політичної і правової систем будь-якої держави. Ця обставина актуалізує завдання протидії екстремізму, що є складним і багатоплановим, охоплює систему заходів від ідеологічних до фізичних, потребує пошуку нових можливостей і ресурсів.

У сучасній науковій літературі можна зустріти різноманітні варіанти визначення поняття екстремізму. Найчастіше даним поняттям позначають прихильність в ідеології та політиці до крайніх поглядів і засобів у досягненні певних цілей. Під екстремізмом розуміють не лише агресивні дії, насилля, а й негативні установки, переконання, настрої, ненависть, жорстокість, схвалення радикальних дій та заяв. Такий прихований або латентний екстремізм є передумовою екстремістських дій [3, с. 22].

Заслуговує на увагу підхід, згідно з яким екстремізм розглядається як одна із форм прояву правового нігілізму, оскільки ці явища мають спільну природу і джерела, співвідносяться одне з одним як загальне і окреме. Як відомо, правовий нігілізм – це стан суспільної і групової правосвідомості, що проявляється у запереченні права як соціальної цінності, негативному ставленні до права, законодавства, засобів правового регулювання,

впевненості у непотрібності права, ігноруванні його можливостей і суспільної корисності. Відповідно, можна сказати, що екстремізм – це форма нігілістичного заперечення суспільних відносин, що охороняються законом, спрямована на їх дестабілізацію і руйнацію, яка виявляється переважно у вигляді ідей та дій, пов'язаних із незаконним застосуванням чи загрозою застосування насильства [4].

Екстремізм є прямим наслідком соціальних і культурних протиріч суспільства. Посилення екстремістських настроїв спостерігається там, де є нерівність і протиставлення інтересів соціальних груп в політичних, економічних, соціальних, духовних, міжрасових, міжрелігійних, геополітичних та інших відносинах.

Поширення екстремістських ідей призводить до корозії суспільно-політичного та соціального життя загалом, спричиняючи «розмивання» державних інститутів, покликаних забезпечувати реалізацію та захист прав і свобод людини та громадянина [5, с. 231].

Залежно від об'єкта екстремістської діяльності можна виділити такі різновиди екстремізму: політичний, релігійний, націоналістичний (етнічний або націонал-екстремізм), екологічний [6, с. 181].

Політичний екстремізм – це ідеологізована, організована, деструктивна і систематична політична діяльність як окремих осіб, так і партій, суспільних рухів, держав, міжнародних організацій, що суперечить офіційно проголошеному курсу країни та чинному законодавству або навіть загрожує виживанню цілих спільнот чи всієї людської цивілізації.

Політичний екстремізм є характерною ознакою політичної злочинності. Як відомо, політична злочинність демонструє суспільно небезпечні форми боротьби за владу або її неправомірне утримання, що реалізують правлячі чи опозиційні політичні еліти, партії, суспільні групи і окремі особи [7].

У сучасному світі широко поширений релігійний екстремізм, для якого характерна нетерпимість до представників інших конфесій або жорстке протиборство в рамках однієї конфесії. Це різновид екстремізму, заснований на релігійній ідеології.

У науковій літературі виділяють наступні моделі радикального екстремізму: потреба в нетрадиційних та екстремальних заходах; переконання, що можливості відповідної групи стосовно досягнення законних вимог блокуються; звеличення попередніх досягнень певної спільноти; месіанство, концепція «світлого майбутнього»; очікування надприродного втручання; імперативне відчуття необхідності знищення зла та/або повного очищення світу від зла; прославляння смерті в ім'я справи; віра в покликання або обов'язок убивати чи вести наступальну війну; макіавеллізм у служінні «священному»; дегуманізація та демонізація опонентів; концепція сучасного світу як катастрофи для людства; сприйняття наявної влади як нелегітимної [8].

Небезпека екстремізму визнана на міжнародному рівні досить давно. В 2003 р. Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила Резолюцію «Загрози екстремістських партій та рухів для демократії в Європі» № 1344 [9], у якій визначила екстремізм як одну з форм політичної діяльності, що явно чи приховано відкидає принципи парламентської демократії і здебільшого базує власну ідеологію, політичну практику та діяльність на засадах нетерпимості, винятковості, ксенофобії, антисемітизму й ультранаціоналізму. У вказаній резолюції зауважено, що в умовах соціального невдоволення екстремізм пропонує прості, стереотипні рішення як відповіді на тривогу та невизначеність, притаманні певним соціальним групам в умовах суспільних змін. Водночас екстремісти покладають відповідальність за наявні труднощі на окремих представників влади або певну частину населення [10].

Зневажливе ставлення до права, заперечення його цінності дає підстави вважати екстремізм антиправовою ідеологією. Фактично замість права пропонується інша світоглядна система критеріїв, правил і способів оцінки подій та об'єктів навколишнього світу, заснована на неприйнятних (як для окремо взятої людини, соціальної групи, так і суспільства загалом) постулатах і орієнтирах. Така ідеологія призводить до знищення інститутів грома-

дянського суспільства, недієвості принципів правової держави, веде до порушення прав, свобод і законних інтересів різних суб'єктів права, формує нігілістичні установки у громадян, породжує соціальну напругу і недовіру між різними верствами і групами суспільства, оскільки визначається ідеями, які суперечать таким фундаментальним загальноправовим принципам, як законність, рівність, гуманізм, демократизм і справедливість [11].

В рамках побудови демократичної держави слід наголосити на відсутності нормативного закріплення юридичного значення поняття «екстремістські дії». Така невизначеність юридичного змісту даного поняття може привести і фактично призводить до порушення конституційних прав громадян. Ця обставина свідчить про потребу нормативного визначення зазначеного та суміжних понять.

До теперішнього часу, спроби регулювання суспільних відносин, заснованих на релігійній, расовій, ідеологічній належності, вказують на необхідність прийняття негайних заходів, спрямованих на вдосконалення національного законодавства та приведення його у відповідність з новими демократичними соціально-економічними та політичними умовами.

На жаль, внесення постійних змін в кримінальне законодавство в рамках протидії екстремізму, яке і повинно бути засноване на демократичних принципах, не призводить до його якісного поліпшення. Кодекс стає все більш і більш громіздким і неефективним. Нові економічні і політичні умови вимагають корегування всієї правової бази, в тому числі і кримінальної. Всі заходи мають бути реалізовані в контексті єдиної державної політики щодо протидії злочинності й кримінологічної політики у сфері протидії злочинам, що посягають на суверенітет та територіальну цілісність України. Метою такої політики є гарантування заходами кримінально-правового впливу стану захищеності політико-ідеологічного фундаменту Конституції України, що базується на легітимному визнанні принципів і цінностей демократичної, соціальної та правової держави як найбільш соціально справедливої, гуманної і відкритої форми політичної організації сучасного українського суспільства, від екстремістських посягань (внутрішніх і зовнішніх загроз антиконституційного характеру). Реалізація зазначеної загальнодержавної політики передбачає створення кримінально-правового бар'єру, що виключає в невизначеному майбутньому гіпотетичну можливість тлумачення як діючих сьогодні кримінально-правових, так і опосередковано конституційно-правових норм через призму екстремістської ідеології. Іншими словами, зазначена мета має на увазі підвищення «імунітету» кримінального права до його теоретично допустимої антиконституційної розширювальної (перш за все автентичної і делегованої) інтерпретації в політично нестабільних (кризових та революційних) ситуаціях. Ці проблеми можуть бути викликані не лише військовими діями в Донецькій та Луганській областях, але й потенційним проникненням екстремістів до вищих органів державної влади, а також інтенсивним (прихованим чи гібридним) антидемократичним лобізмом.

З огляду на специфіку визначеної мети мають бути сформульовані задачі планованої кримінально-правової політики (в тому числі кримінологічної).

Виходячи з аналізу статистичних показників злочинів екстремістської спрямованості, а також наявних інструментів визначення даної групи злочинів, які на даний момент, на жаль, не мають належного наукового обґрунтування, можна виділити, зокрема, такі тенденції розвитку зазначених злочинів: а) подальше збільшення кількості досліджуваних злочинів; б) підвищення їх ступеню суспільної небезпеки внаслідок появи нових форм екстремістських проявів; в) збереження високого рівня латентності. Все вищевикладене вказує на необхідність вироблення більш ефективних заходів з протидії екстремізму, заснованих на основних принципах демократії, ніж наявні на цей час. При цьому діяльність правоохоронних органів в галузі попередження злочинів екстремістської спрямованості насамперед повинна бути науково обґрунтованою і спрямованою на виявлення обставин, що сприяють їх вчиненню.

Вважаємо, що ефективність такої протидії насамперед залежить від універсальності

застосовуваних механізмів, які можуть знайти своє вираження в наступних правових і організаційних заходах: а) уніфікація антиекстремістського законодавства; б) створення міжвідомчих комісій з протидії екстремізму за участю громадськості та представників всіх релігійних і етнічних конфесій; в) постійний моніторинг громадської думки з питань толерантності в суспільстві; г) виховання молодого покоління, заснованого на принципі толерантності.

Вважаємо, що в межах визначення кола аналізованих діянь особливу увагу необхідно приділяти важливості суспільних відносин, які страждають в результаті вчинення злочинів екстремістської спрямованості.

Вважаємо, що такими можуть виступати тільки ті суспільні відносини, які безпосередньо ставлять під загрозу в цілому безпеку держави, як-от: національна безпека, громадська безпека та порядок, конституційний лад, мир і безпека людства. Запропонований підхід дає можливість визначити коло досліджуваних діянь і можливість відмежування злочинів екстремістської спрямованості від суміжних складів злочинів.

Висновки і пропозиції. Завершуючи розгляд питання поширення екстремізму в процесі становлення держави, заснованого на принципах демократії, хотілося б констатувати, що відсутність загальновизнаного поняття екстремізму і його ознак і, відповідно, злочинів екстремістської спрямованості не дає можливості повною мірою визначити коло діянь екстремістської спрямованості, що і є сприятливою умовою поширення цієї групи злочинів.

Умовою успішної протидії екстремізму є вжиття невідкладних заходів соціально-економічного, політичного та ідеологічного характеру для подолання суперечностей у суспільстві. Екстремізм деструктивно впливає на соціально-економічну, політичну та ідеологічну ситуацію в країні. Оскільки наслідками екстремізму нерідко стають діяння, за які передбачена кримінальна відповідальність, екстремізм слід визнати суттєвим криміногенним фактором. Для запобігання можливим проявам екстремізму необхідно підвищити рівень легітимності влади, посилити інститути держави, передусім правоохоронні органи, досягти успіхів у побудові громадянського суспільства та просуванні по шляху реалізації принципів правової держави.

Список використаної літератури:

1. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : дис. на доктора юр. наук., 12.00.07. Київський нац. ун-т внутрішніх справ. Київ, 2008. 401 с.
2. Андрєєва О.М. Національна безпека України в контексті національної ідентичності і взаємовідносин з Росією : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 23.00.01. Київ, 2010. 39 с.
3. Тимошенко В.І. Політико-правова характеристика екстремізму. *ScienceRise: Juridical Science.* 2017. №2(2).
4. Сенин И.Н. Экстремизм как форма правового нигилизма в современной России: дис. … канд. юрид. наук Омск, 2011. 218 с. // URL: http://www.dissercat.com/content/ekstremizm-kak-forma-pravovogonigilizma-v-sovremennoi-rossii
5. Пилюгина Т.В. Экстремизм: социально-правовой анализ причин возникновения и способов его преодоления. *Общество и право*. 2011. № 3 (35). С. 231–233
6. Шахов В.А. Екстремізм [ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкін, В.П. Горбатенко]. *Політологічний енциклопедичний словник.* Київ : Генеза, 2004.
7. Кременовська І. Екстремізм і радикалізм і Україні. *Вільне слово*. 2017. URL: http://vilneslovo.com/екстремізм-і-радикалізм-в-україні/.
8. Saucier G. Patterns of Thinking in Militant Extremism [Електронний ресурс]. URL: http://pages.uoregon.edu/gsaucier/Saucier_et_al__militant_extremist_mindset_October08.pdf.
9. Threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe: RES #1344 29/09/2003 // URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-XrefViewPDF.asp?FileID=17142&lang=en.
10. Скулиш Є.Д., Ірха Ю.Б. Екстремізм як одна з головних загроз безпечному існуванню людини, суспільства та держави у XXI ст. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*, 2016. № 1 (98). С. 19–35.
11. Никитин А.Г. Экстремизм как объект общетеоретического и общеправового анализа : дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2010. 257 с.

Nosach A. Democratization and unification of lawmaking in the field of countering the spread of extremist activity as the main threat to Ukraine's sovereignty and territorial integrity

Basing on statistical indicators of crimes against state sovereignty and territorial integrity, the article defines tendencies of extremist crimes. It emphasizes the necessity of elaboration more efficient anti-extremist measures based on democratic grounds. At the same time activities of law-enforcement organs in the sphere of extremist crime prevention must be science-based and strategically aimed at uncovering conductive factors of their commitment. It is argued that efficiency of such counteraction depends on the level of universality of the applied mechanisms, which are embodied in the following legal and organizational measures: unificatuib if anti-extremist legislature; establishing joint departmental commissions for counteracting extremism with participation of representatives of civil society and all religious and ethnical confessions; permanent monitoring of public opinion on the level of tolerance in society; raising the young generation based on the principle of tolerance. At the same time crime counteraction is only one of the possible means of securing social relationship. Protection itself may encompass wider range of measures that are not directly connected with crime counteraction. At the process of defining which act should be considered extremist, special attention should be paid to the significance of social relationships that are infringed by a crime of an extremist nature. The article ascertains that such crimes endanger safety of the state as a whole: its public safety, constitutional order, territorial integrity of the state etc. Proposed approach facilitates defining the range of the crimes analyzed and delimitation crimes of extremist nature from crimes with similar corpus delicti. The article summarizes that the lack of official definition of extremism and its features and therefore crimes of extremist nature obstructs elaboration definition of the crimes of extremist nature which is a strong conducive condition for the spread of such crimes in society.

Key words: *extremist, crime counteraction, territorial integrity, state sovereignty.*

УДК 328.185:061.1:343.35
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.4

Р. Ю. Половинкіна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права
Класичного приватного університету

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено комплексному аналізу діяльності міжнародних організацій у боротьбі з корупцією. Визначено роль міжнародних організацій у сфері запобігання корупції та встановлено правову природу конвенцій, декларацій і актів, які приймаються всесвітніми інституціями проти хабарництва. Розглянуто межі і компетенцію міжнародних організацій під час розробки програм, документів антикорупційного законодавства. Наведено головні доктрини і наукові позиції та проведено аналіз міжнародного законодавства. З'ясовано, що неурядові міжнародні організації грають одну із головних ролей у боротьбі із корупцією.

Автором було удосконалено класифікацію міжнародних організацій за колом членів. Проаналізовано діяльність Transparency International, виявлено, що найбільш відомими проектами організації є Індекс сприйняття корупції та Глобальний корупційний барометр. З'ясовано, що в рамах роботи GRECO було прийнято основні правові інструменти для протидії корупції. Розглянуто унікальність GOPAC, яка є єдиною міжнародною мережею парламентаріїв, орієнтованих виключно на боротьбу з корупцією. Визначено, що на рівні із Глобальним договором ООН діють й інші інституції в рамках ООН, які займаються питаннями хабарництва.

Автором в рамках регіональних міжнародних організації проти корупції було проаналізовано діяльність Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії, Організації Американських держав, Регіональної антикорупційної ініціативи для Південно-Східної Європи. Сформовано критерії ефективності міжнародних антикорупційних організацій.

Ключові слова: *корупція, міжнародна організація, регіональна міжнародна організація, законодавство у сфері боротьби із корупцією.*

Постановка проблеми. Корумпованість всіх секторів економіки і політики є проблемою не тільки однієї держави, а і світу в цілому. Саме тому роль міжнародних організацій з кожним роком стає вагомішою у питаннях боротьби із хабарництвом. Значним поштовхом у процесі розроблення міжнародного договору по боротьбі з корупцією стала Резолюція 3514 Генеральної Асамблеї ООН «Про заходи проти корупції, що практикуються транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами» від 15.12.1975 р. Однак прийняття документа було відкладено на невизначений строк.

Перша міжнародна конференція з питання боротьби з корупцією та організованою злочинністю проходила у Вашингтоні (США) в 1982 р. На Восьмому конгресі ООН, який відбувся у Гавані (Куба) у 1997 р., затверджено ряд рекомендацій щодо подолання корупції. Наступним кроком стала підготовка Секретаріатом ООН рекомендації «Практичні методи боротьби із корупцією» та прийняття резолюції «Корупція у сфері державного управління».

Варто зазначити, що спеціальними комітетами ООН прийнято ряд резолюцій та декларацій, присвячених питанням боротьби з корупцією й хабарництвом (Резолюція 1995/14 ЕКОСОР від 24.07.1995 р., Резолюція 51/191 від 16.12.1996 р., Резолюція 55/61 від 22.01.2001 р. та інші). Це спричинило розвиток міжнародного руху і створення спеціалізованих організацій, метою яких стало розроблення правових

© Половинкіна Р. Ю., 2019

засобів проти корупції і співробітництво у виявленні та попередженні хабарництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні проблема вироблення міжнародного інструментарію боротьби з корупцією привертає увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, В. Алшилера, М. Буроменського, А. Візіра, М. Данількевича, А. Домбругова, Г. Душейка, Н. Кимлик, А. Комарова, А. Мацка, С. Петрашка, Н. Пронюка, С. Стеценка, О. Ткаченка, І. Нуруллаєва, М. Хаттера, І. Яцківа та інших. Водночас комплексний аналіз діяльності міжнародних організацій у сфері вироблення інструментарію для боротьби із корупцією та хабарництвом не проводився.

Мета статті – визначити роль міжнародних організацій у сфері запобігання корупції та встановити правову природу конвенцій, декларацій і актів, які приймаються всесвітніми інституціями проти хабарництва.

Виклад основного матеріалу. Слідуючи за думкою Попова Г., варто підкреслити, що основними напрямами міжнародної взаємодії у сфері запобігання і протидії корупції є: практичний, інформаційно-освітній, нормотворчий [1]. Уряди країн світу на підставі міжнародних угод можуть надавати правову допомогу у розслідуванні, наданні доказів та виконанні інших процесуальних дій (*прим*. практичний напрям). Міжнародні організації інформують з питань запобігання та протидії корупції (*прим*. інформаційно-освітній напрям) та створюють декларації, конвенції та угоди (*прим*. нормотворчий напрям).

Для визначення ролі міжнародних організацій необхідно здійснити їх класифікацію, використовуючи загальноприйняті критерії, а саме за колом членів:

– універсальні (загальні) міжнародні організації проти корупції;

– локальні міжнародні організації проти корупції.

До універсальних (загальних) міжнародних організацій проти корупції належать Transparency International – антикорупційна організація, заснована 1993 р. в Берліні. На офіційному сайті організації зазначається: «…від сіл в сільській Індії до коридорів влади в Брюсселі, дає голос жертвам і свідкам корупції. Ми працюємо разом з урядами, бізнесом і громадянами, щоб зупинити зловживання владою, хабарництво і таємні угоди. Як глобальний рух з одним баченням ми хочемо, щоб світ був вільний від корупції. Через відділення в більш ніж 100 країнах і міжнародний секретаріат в Берліні ми ведемо боротьбу з корупцією, щоб втілити це бачення в життя» [2]. Організація найбільш відома розробленими проектами – Індекс сприйняття корупції та Глобальний корупційний барометр.

Індекс сприйняття корупції є щорічним індикатором корупції в державному секторі всіх країн світу. Для оцінки спираються на 13 опитувальників та експертні висновки для вимірювання корупції у державному секторі. Кожній із 180 країн присвоюється бал від нуля (дуже корумпований) до 100 (дуже чистий) (*прим*. – у 2018 році Данія – 1 місце (88 балів), Нова Зеландія – 2 місце (87 балів), Фінляндія – 3 місце (85 балів), Україна – 120 місце (32 бали).

Глобальний корупційний барометр – це опитування громадян на тему особистого досвіду корупції у повсякденному житті. Також Transparency International цікавило, чи готові люди змінити ситуацію. На підставі проведених досліджень було виявлено, що із 4 опитуваних 1 платив грошову винагороду державним службовцям для вирішення своїх особистих питань. Найбільш корумпованими структурами стали поліція та виборні посадові особи [2].

За даними Звіту Global Go To Think Index Tank за 2017 р., Transparency International була на 51-му місці зі 173 в рейтингу світових аналітичних центрів. І на першому місці серед 65 світових аналітичних установ, що займаються темою Відкритого та належного урядування.

Група держав проти корупції (GRECO – Group of States against Corruption) була створена в 1999 р. Радою Європи для контролю дотримання державами антикорупційних стандартів організації. Членство в GRECO, яке є розширеною угодою, не обмежується державами – членами Ради Європи. Будь-яка держава, що прийняла участь у розробці розширеної

часткової угоди, може приєднатися, повідомивши про це Генерального секретаря Ради Європи [3].

Діяльність GRECO включає:

– моніторинг відповідності антикорупційним стандартам Ради Європи;

– розроблення необхідних законодавчих, інституційних та практичних реформ;

– GRECO надає платформу для обміну передовим досвідом в галузі запобігання та виявлення корупції.

В рамах роботи GRECO прийнято основні правові інструменти, затверджені Радою Європи: Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію (ETS 173), Конвенція про цивільно-правової відповідальності за корупцію (ETS 174), Додатковий протокол до Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію (ETS 191), Двадцять керівних принципів проти корупції (Резолюція (97) 24), Рекомендація про кодекси поведінки державних посадових осіб (Рекомендація № R (2000) 10), Рекомендація про загальні правила боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій та виборчих кампаній (Рекомендація Rec (2003) 4).

Підтримуючи думку І. Нуруллаєва, варто зазначити що GRECO активно і самостійно формує власну правову практику «юриспруденції», яка складається з тлумачення норм конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією та практики антикорупційної політики держав-членів [4].

Всесвітня організація парламентаріїв проти корупції (GOPAC – Global Organization of Parliamentarians Against Corruption) – є міжнародним альянсом законодавців, які спільно працюють для боротьби з корупцією, зміцненням демократії та підтриманням верховенства закону. GOPAC унікальний тим, що є єдиною міжнародною мережею парламентаріїв, орієнтованих винятково на боротьбу з корупцією. Його члени представляють більше 50 країн у всіх регіонах світу. Це діючі, колишні або такі, яким було відмовлено в праві вступати на посаду, законодавці.

Модель програмування GOPAC використовує Глобальні цільові групи для просування порядку денного, визначених членством через регіональну представницьку групу парламентаріїв, які відстоюють кожну тему. Правління GOPAC і Глобальний секретаріат підтримують Глобальні цільові групи за допомогою посібників, семінарів і нарощування потенціалу серед парламентаріїв у всьому світі. GOPAC може підтримати імплементацію законодавчих та наглядових змін у національних парламентах, з метою виявлення корупції, просування прозорого управління і створення підзвітної широкому загалу системи влади [5].

Глобальний договір ООН створено для мобілізації міжнародного руху стійких компаній і зацікавлених сторін для створення світу, який буде відповідати Десятьма принципам прав людини, а також у рамках угоди прийнято стратегічні заходи у сфері сталого розвитку, з акцентом на співпрацю та створення інновацій.

Слід звернути увагу, що головною ідеєю Глобального договору ООН є побудова корпоративної стійкості компаній, з метою їх відповідності основним обов’язкам в області прав людини, праці, навколишнього середовища та боротьби з корупцією. Десять принципів Глобального договору Організації Об’єднаних Націй випливають з: Загальної декларації прав людини, Декларації Міжнародної організації праці про основні принципи і права в сфері праці, Декларації з навколишнього середовища і розвитку і Конвенції ООН проти корупції.

Глобальний договір ООН створив ключові засади сталого розвитку світу, які побудовані на наступних принципах: Принцип 1: ділові кола повинні підтримувати та поважати захист проголошених на міжнародному рівні прав людини; Принцип 2: ділові кола повинні переконатися, що вони не замішані в порушеннях прав людини; Принцип 3: ділові кола повинні підтримувати свободу асоціацій і ефективне визнання права на ведення колективних переговорів; Принцип 4: ліквідація всіх форм примусової та обов’язкової праці; Принцип 5: ефективне викорінення дитячої праці; Принцип 6: ліквідація дискримінації у сфері праці та занять. Принцип 7: ділові кола повинні підтримувати обережний підхід до вирішення екологічних проблем; Принцип 8: робити іні-

ціативи, спрямовані на підвищення відповідальності за стан навколишнього середовища; Принцип 9: заохочувати розвиток і розповсюдження екологічно чистих технологій [6].

Принцип 10 Глобального договору ООН присвячений питанню боротьби із корупцією, а саме «ділові кола повинні боротися з корупцією у всіх її формах, включаючи здирництво і хабарництво» [6]. Як зазначається в аналітичній довідці «Боротьба з корупцією. Роль бізнесу», для реалізації цього положення компаніям рекомендують зробити наступні кроки: запровадження антикорупційної політики на рівні компанії; моніторинг та звітування про реалізацію таких політик, в тому числі з демонстрацією кейсів та конкретних прикладів; об'єднання зусиль з іншими гравцями ринку всередині галузі [7].

На рівні із Глобальним договором ООН діють й інші інституції, як-от: Ініціатива щодо повернення викрадених активів (StAR) – Всесвітній банк і УНП ООН, Програма розвитку ООН (ПРООН), Економічна комісія ООН для Африки (UNECA), Управління ООН з наркотиків та злочинності (УНЗ ООН).

Інші міжнародні організації так чи інакше впливають на формування антикорупційної політики. Всесвітній економічний форум – міжнародна організація державно-приватного співробітництва, яка формує глобальні, регіональні та галузеві програми на початку кожного календарного року. Міжнародний валютний фонд та Всесвітній банк фінансують проекти, які покликані узгоджувати найгостріші глобальні виклики світу, регіональні проблеми в місцевому контексті та галузеві перетворення.

Інтерпол та Цільова група з фінансових заходів по боротьбі з відмиванням грошей займаються пошуком доказової бази, проводять розслідування злочинів, притягнення злочинців до кримінальної відповідальності.

До Регіональних міжнародних організації проти корупції належить Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії (Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia – ACN) – регіональна інформаційна програма робочої групи Організації економічного співробітництва та розвитку (OECP) з питань хабарництва. Головною метою є підтримка своїх країн-членів у їхніх зусиллях щодо запобігання та боротьби з корупцією. Організація забезпечує регіональний форум для сприяння антикорупційній діяльності, обміну інформацією, розробці передового досвіду та координації донорів. ACN здійснює діяльність на загальних зборах та конференціях, субрегіональних ініціативах та тематичних проектах.

Програма роботи – ACN підтримує країни-учасниці у їхніх антикорупційних реформах, зокрема, у практичній реалізації антикорупційних заходів та ефективному застосуванні антикорупційних законів [8].

31 країна – учасниця Ініціативи в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні взяла на себе зобов'язання щодо боротьби з корупцією, результатом якої стала спільна розробка – Антикорупційний план дій для Азії і Тихоокеанського регіону – та співпраця над її реалізацією. План дій визначив цілі та стандарти сталого захисту від корупції в економічній, політичній та соціальній сферах країн регіону. Ініціатива підтримує зусилля урядів країн-членів через три механізми:

– сприяння політичному діалогу через зустрічі та конференції керівної групи;

– аналіз політики, включаючи тематичні огляди та аналіз;

– регіональні семінари [8].

Організація Американських держав (ОАД) є найстарішою регіональною організацією в світі, яка була створена під час роботи Першої міжнародної конференції американських держав у період з жовтня 1889 р. по квітень 1890 р. у Вашингтоні. У часі нарад схвалено утворення Міжнародного союзу американських республік і підготовлено підґрунтя для створення мережі положень і інститутів, які стали називатися міжамериканською системою, яка стала найстарішою міжнародною інституційною системою.

Метою створення організації стало досягнення серед своїх держав-членів, як це передбачено в статті 1 Статуту, «порядку світу і справедливості, сприяти їх солідарності, зміцнювати їх співпрацю

і захищати їх суверенітет, територіальну цілісність та незалежність» [9]. Організація використовує чотиристоронній підхід для ефективного здійснення своїх основних цілей, заснованих на її основних засадах: демократії, права людини, безпеки і розвитку.

Боротьба з корупцією є ключовим аспектом демократичного здійснення влади, необхідного відповідно до Міжамериканської демократичної хартії, і, таким чином, є пріоритетним питанням для всіх держав – членів ОАД [9]. В рамках Організації американських держав були створені Місія з підтримки боротьби з корупцією і безкарністю в Гондурасі (MACCIH), Департамент правового співробітництва, Антикорупційний комітет. Правовим механізмом боротьби із хабарництвом стала Міжамериканська конвенція проти корупції та Механізм подальшого контролю за виконанням Міжамериканської конвенції проти корупції (MESICIC).

Регіональна антикорупційна ініціатива для Південно-Східної Європи (Regional anti-corruption initiative – RAI) підготувала порівняльне дослідження і методологію, що описує поточний стан справ в країнах – членах Регіональної антикорупційної ініціативи в області антикорупційного законодавства. 13–14 листопада 2014 року Регіональна антикорупційна ініціатива та Рада регіонального співробітництва розробили посібник з розвитку і цілісності (SELDI). Також проведено Регіональну конференцію з проблем належного врядування та антикорупційної політики, підсумком якої стало прийняття Методології оцінки законів про протидію корупції.

Нещодавно Секретаріат RAI у співпраці з УНЗ ООН розробив Регіональну програму Південно-Східної Європи щодо зміцнення потенціалу органів по боротьбі з корупцією та громадянського суспільства в боротьбі з корупцією та сприяння процесу огляду Конвенції ООН проти корупції [10].

Розгалужену мережу регіональних міжнародних організацій було створено у африканському регіоні, а саме Спільнота з питань розвитку країн півдня Африки, Економічне співтовариство країн Західної Африки, Мережа африканських парламентаріїв проти корупції, Африканський Союз, Група Африканського банку розвитку. Мета діяльності цих організацій спрямована на розробку антикорупційної стратегії та вироблення плану дій щодо подолання хабарництва.

На підставі вищевикладеного пропонуємо виділити критерії ефективності діяльності міжнародних організацій у боротьбі з корупцією:

– незалежність означає, що міжнародні організації у своїй діяльності повинні бути вільними від політики, бізнес еліт;

– спеціалізація міжнародних організацій у сфері боротьби із корупцією;

– незалежна професійна підготовка включає в себе розроблення та впровадження професійних програм для службовців, які будуть займатись антикорупційною діяльністю.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зробити висновок, що мета міжнародних організацій у боротьбі з корупцією полягає у розробці політики, яка сприяє процвітанню, рівності можливостей і благополуччя для держав, громадянського суспільства та громадян. Разом з урядами, політиками і громадськістю міжнародні організації працюють в рамках зустрічей та конференцій над встановленням міжнародних норм і пошуком заснованих на фактичних даних рішень ряду соціальних, економічних та екологічних проблем, що пов’язані із корупційними ризиками. Від поліпшення економічних показників і створення робочих місць до розвитку сильної освіти і боротьби з ухиленням від сплати податків на міжнародному рівні. Міжнародні організації вживають заходи боротьби з корупцією через прийняття односторонніх зобов’язань на національному рівні, добровільних зобов’язань окремих фірм, створення національних законів, спрямованих проти корупції, сертифікацію фірм з метою припинення незаконних виплат, розробку кодексів поведінки, укладення міжнародних угод по боротьбі з корупцією.

Список використаної літератури:

1. Попов В.Г. Міжнародне-правове регулювання взаємодії у сфері запобігання і протидії корупції. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*, 2012. № 1(27). С. 135–142.

2. Transparency International : офіційний веб-сайт. URL: https://www.transparency.org/about (дата звернення: 15.05.2019).
3. Group of States against Corruption : офіційний веб-сайт. URL: https://www.coe.int/web/greco (дата звернення: 15.05.2019).
4. Нуруллаєв І.С.О. Міжнародно-правове співробітництво в системі Ради Європи у боротьбі з корупцією : автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право». Харків. 2008. 22 с. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/tream/123456789/5541/1/Nurullaev_2008.pdf (дата звернення: 01.06.2019).
5. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption : офіційний веб-сайт. URL: http://gopacnetwork.org/ (дата звернення: 15.06.2019).
6. United Nations Global Compact : офіційний веб-сайт. URL: https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission (дата звернення: 15.06.2019).
7. Саприкіна М., Зінченко А. Аналітична довідка. Боротьба з корупцією. Роль бізнесу. Київ : ТОВ «Фарбований лист». 2011. 51 с. URL: http://csr-ua.info/csr-ukraine/wp-content/uploads/2014/04/Antikoruptsiya_sayt.pdf (дата звернення: 15.06.2019).
8. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia : офіційний веб-сайт. URL: https://www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork (дата звернення: 15.06.2019).
9. Organization of American States : офіційний веб-сайт. URL: http://www.oas.org/en/topics/corruption.asp (дата звернення: 05.06.2019).
10. Regional anti-corruption initiative : офіційний веб-сайт. URL: http://www.rai-see.org/ (дата звернення: 05.06.2019).

Polovynkina R. The Role of International Organizations in Fighting Corruption: the theoretical aspect

The article is devoted to a comprehensive analysis of the activities of international organizations in the fight against corruption. The role of international organizations in the field of prevention of corruption is determined and the legal nature of conventions, declarations and acts adopted by world institutions against bribery is established. Considered the boundaries and competence of international organizations in the development of programs, declarations, conventions, anti-corruption legislation. The paper presents main doctrines and scientific positions, which are concerned the corruption problem. Author made an attempt to analysis the international legislation. It has been found that non-governmental international organizations play a major role in the fight against corruption.

The author has improved the classification of international organizations by the membership. The analysis of Transparency International's activities revealed that the most prominent projects of the organization are the Corruption Perceptions Index and the Global Corruption Barometer. It was clarified that in the framework of the work of GRECO the basic legal instruments for combating corruption were adopted. The uniqueness of GOPAC, which is the only international network of parliamentarians, focused exclusively on combating corruption, is considered. It is determined that at the level of the United Nations Global Compact there are other UN bodies operating in the field of bribery.

The author, within the framework of regional international organizations against corruption, analyzed the activities of the Anticorruption Network for Eastern Europe and Central Asia, the Organization of American States, the Regional Anti-corruption Initiative for South-Eastern Europe. The author has improved the classification of international organizations by purpose. Formed criteria for the effectiveness of international anti-corruption organizations.

Key words: *corruption, international organization, regional international organization, anti-corruption legislation.*

УДК 340.11(340.114; 340.115)+340.12
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.5

Л. Т. Рябовол
доктор педагогічних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

ДО ПИТАННЯ ПРО СОЦІАЛЬНУ ЦІННІСТЬ ПРАВА

У результаті проведеного дослідження встановлено, що суттєва зміна методологічного інструментарію вітчизняної юриспруденції призвела до того, що право розглядається як соціокультурний феномен, що має суттєвий ціннісний потенціал. Аналіз юридичної літератури засвідчив, що виокремлюють різні цінності права – цінність права як соціального явища, безпосередньо соціальну, інструментальну та історико-культурну цінність. Проте основна його цінність виявляється у здатності до соціального регулювання. З'ясовано, що цінність права знаходить свій вияв у площинах загальнолюдського, загально-соціального й особистісного, отже, осягнути цінність права, особливо його соціальну цінність, – означає усвідомити його позитивну роль для особистості, суспільства, людства загалом. Викладено думку, що соціальна цінність, роль і призначення права розкриваються передусім в його загально-соціальних функціях, через які право впливає на суспільну свідомість, формує ціннісні орієнтири тощо.

Як умову реалізації ціннісного потенціалу права визначено визнання права як цінності усіма суб'єктами права, що вимагає здійснення комплексу взаємопов'язаних заходів у межах вітчизняної правової системи, зокрема, на таких її рівнях: наукова діяльність у галузі юриспруденції (застосовувати соціокультурний та аксіологічний підходи для дослідження права як соціально зумовленого явища, визначення ролі права у суспільному регулюванні та місця в ієрархії цінностей); правотворення (у національному законодавстві відображати правові цінності, вироблені конкретним суспільством); діяльність органів виконавчої влади (провадити її винятково на підставі та в межах чинного законодавства, яке закріплює правові цінності); професійна правнича діяльність (визнавати людину та її права як найвищу цінність); підготовка правників (організація юридичної освіти натуралістського типу); рівні особистості, колективів, суспільства загалом (громадянського суспільства). Зазначено, що перелічені рівні виокремлено достатньо умовно.

Ключові слова: *ціннісний потенціал права, соціокультурний підхід, аксіологічний підхід, соціокультурний феномен.*

Постановка проблеми. За радянських часів під тиском комуністичної ідеології юридична наука перетворилася на догму. Право не розглядалося як суспільне й культурне явище, поза увагою вчених залишалося питання цінності права. Сучасний етап розвитку вітчизняної загальнотеоретичної юриспруденції позначається принциповими змінами в її методології. Свій вияв це знаходить у відмові від «монопольного панування» позитивістського підходу до розуміння права та активне й широке впровадження у відповідні наукові дослідження положень природно-правового, соціокультурного, аксіологічного та інших методологічних підходів. Це тягне за собою перегляд сутності права та пов'язаних з ним явищ (правових явищ, процесів, механізмів), дозволяє розглянути юридичне право у різних аспектах, динаміці.

Оновлена методологія вітчизняної юридичної науки уможливлює і вимагає, аби юридичне право досліджувалося як соціальне, соціально зумовлене явище, соціокультурний феномен і водночас як цінність, реалізація потенціалу якої сприяє забезпеченню правопорядку у суспільстві,

© Рябовол Л. Т., 2019

а разом із визнанням ціннісного значення прав людини передбачає створення умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Змінилися погляди й на форму об'єктивації права – національне законодавство, що має закріплювати цінності, які вже стали загально-людськими і водночас інтеріоризовані відповідним суспільством, передусім це справедливість, свобода, рівність, гуманізм. Як вказує Р. Луцький, система законодавства, чинна у будь-якій державі, має не лише закріплювати на вищому юридичному рівні волю держави, а бути концептуальним виразом основних природно-правових цінностей, визначені форми прояву яких історично та об'єктивно сформовані в певному суспільстві й державі [1, с. 5].

Розгляд права як елементу суспільства загалом та культури зокрема дозволяє осягнути його як цінність та ефективно реалізувати його ціннісний потенціал для розв'язання суперечностей, досягнення суспільного порозуміння й компромісу, забезпечення стану законності й правопорядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Використання у своїх дослідженнях методологічного інструментарію природно-правового (В. Васецький, М. Кельман, О. Мурашин та ін.), інтегративного (О. Геселев, Н. Оніщенко, Д. Керимов та ін.), соціокультурного (Л. Заморська, О. Ковальчук, О. Котенко, І. Музика, В. Хаврук та ін.), антропоцентричного (М. Антонов, А. Кучук, А. Поляков та ін.) та інших підходів дозволило розкрити ті аспекти, властивості права, які не могли бути встановленими й вивченими на засадах вузького нормативістського підходу.

Р. Луцький виявив чинники, що зумовлюють переваги застосування соціокультурного підходу до розуміння позитивного права, серед яких: «посилення процесів демократизації та лібералізації суспільного і державного життя; необхідність упорядкування процесів конвергенції правових систем з метою мінімізації можливості їх асиміляції внаслідок різноманітних соціокультурних реалій їх формування і розвитку». Вчений довів, що «позитивне право, яке не відображає звичаїв, традицій суспільства, у якому воно діє, історично сформованих особливостей його ментальності, культури, суспільної моралі, релігійного світосприйняття тощо (що у своїй сукупності утворює соціокультурний складник державного розвитку) не буде належним чином реалізовуватися у будь-якій формі, незважаючи на всі зусилля органів державної влади, у тому числі примусового характеру» [1, с. 4, 5].

Результати теоретико-філософського осмислення феномена права з позицій соціокультурного та аксіологічного підходів у своїх працях, крім згаданих вище науковців, виклали М. Козюбра, А. Колодій, С. Максимов, Ю. Оборотов, О. Петришин, В. Плавич, П. Рабінович, О. Святоцький, В. Селіванов, О. Скакун, М. Цвік та ін. Науковий інтерес до цієї проблеми підтримується у зв'язку з інтеграцією України у світовий та європейський правовий простір та пов'язаними з цим трансформаційними зрушеннями національної правової системи, в якій право є системотвірним компонентом.

Мета статті – відштовхуючись від положень соціокультурного та аксіологічного підходів, враховуючи результати загальнотеоретичних досліджень з проблематики, окресленої темою статті, розглянути право як соціокультурний феномен, зокрема, визначити аспекти права як цінності, напрями та умови реалізації його ціннісного потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Унаслідок суттєвої зміни меж філософії та методології вітчизняної юридичної науки право розглядається не суто як система регулювання суспільних відносин, а як феномен сучасної цивілізації. Основою сучасних загальнотеоретичних досліджень у галузі юриспруденції є підхід, згідно з яким право це цінність. Так, фахівці [2, с. 101] вважають, що право – це фундаментальна цінність, оскільки постає як гарантія збереження й розвитку людської цивілізації. А. Саміло розглядає цінність права як його сутнісну характеристику, що дозволяє праву залишатися унікальним соціально корисним явищем [3, с. 52].

Місце права в ієрархії цінностей, обсяг і зміст його ціннісного потенціалу є неоднаковими у різних суспільствах, правових

системах, правових сім'ях. Це пояснюється тим, що право це відкрита система і складник суспільства як макросистеми і органічної частини культури певного соціуму, який не може не розглядатися у сув'язі з іншими його компонентами. Отже, право це соціокультурний феномен, зумовлений у кожному окремому соціумі/цивілізації специфічними історичними, економічними, політичними, безпосередньо культурними й іншими чинниками.

Цінність права як неуніверсального явища розкривається і реалізується на основі конкретного типу праворозуміння, домінуючого у певній спільноті. Все це визначає стан, за якого, на думку А. Кучука, різним державам іманентні регулятивні особливості забезпечення порядку в суспільстві, особливості правового регулювання суспільних відносин. Це дозволяє вченому стверджувати, що правова реальність фактично конструюється певним соціумом. Соціальний контекст необхідно враховувати й у процесі юридичного тлумачення, адже той самий текст неоднаково розуміється членами різних соціальних груп (культур). Інтерпретація правових явищ також повинна здійснюватися з урахуванням цінностей відповідної цивілізації (культури), вважає науковець [4, с. 8, 9, 15, 16, 23].

Більш повному розкриттю ціннісного значення права сприяє виокремлення різних аспектів права як цінності, серед яких:

– безпосередньо соціальна цінність права, що, на думку О. Скакун, виявляється у здатності права вирішувати проблеми в суспільстві правовими засобами, розвивати ті відносини, в яких зацікавлені як окремі індивіди, так і суспільство в цілому, вносити стабільність і порядок у суспільні відносини, забезпечувати надійність соціального захисту громадян;

– інструментальна / службова цінність права – один з виявів його загальносоціальної цінності, сутність якого згадана вчена вбачає у тому, що право є регулятором суспільних відносин, інструментом для вирішення різноманітних завдань, у тому числі для забезпечення функціонування соціальних інститутів, інших соціальних благ;

– цінність права як соціального явища, яка, на думку О. Скакун, полягає у тому, що право має глибокий особистісний зміст, постає як міра свободи в суспільстві, при цьому виражає справедливу й рівну міру свободи [5, с. 228];

– історико-культурна цінність, яку право має, оскільки є невіддільним компонентом світової культури й результатом еволюції людини в процесі боротьби за свободу, рівність і справедливість [2, с. 101].

Безпосередньо соціальну й інструментальну цінність права також визначають з огляду на те, що право це універсальний загальновизнаний засіб встановлення й забезпечення суспільно необхідного порядку, охорони соціальних цінностей, розв'язання соціальних конфліктів різного масштабу, дотримання балансу суспільних і особистих інтересів та механізм їх реалізації [2, с. 101]. Як встановив А. Кучук, така наукова позиція вітчизняних дослідників даної проблеми узгоджується з позицією, сформованою в європейській правничій науці, в якій без надмірної «догматизації» чи «теоретизації» право розглядається як засіб упорядкування суспільних відносин, спосіб створення стану правової захищеності особи [4, с. 11–12].

Отже, виокремлюючи різні аспекти цінності права, основну його цінність вчені вбачають у значенні права для соціального регулювання, що є абсолютно обґрунтованим і пояснюється наступним. Шляхом закріплення у джерелах права меж бажаної і дозволеної поведінки для усіх суб'єктів права, підстав і видів застосування примусових заходів до тих з них, які виходять за визначені межі, право (порівняно з іншими видами соціальних норм) найбільш ефективно упорядковує суспільні відносини, надаючи їм таких ознак, як організованість, прогнозованість, передбачуваність, чим забезпечує їх стабільність і водночас закладає підґрунтя для розвитку.

Слід зазначити, що цінність права та усі перелічені вище аспекти такої цінності знаходять свій вияв у площинах загальнолюдського, загально-соціального й особистісного. Отже, осягнути цінність права, його соціальну цінність, означає усвідо-

мити його позитивну роль для особистості, суспільства, людства загалом.

Розглянемо деякі наукові позиції щодо даного питання більш детально. Акцентуючи увагу на необхідності сприймати право крізь призму його соціальної цінності, фахівці виходять з того, що право це одне з найважливіших надбань людства для впорядкування суспільного життя, досягнення суспільної злагоди, дотримання балансу інтересів різних суб'єктів, забезпечення безпеки людини і суспільства [2, с. 101]. Встановлення загального правопорядку Д. Керимов розглядає як мету права – історично сформовану вольову систему принципів, норм, дій, зумовлених суспільними відносинами [6, с. 344–345].

Соціальну цінність права А. Саміло вбачає в його здатності бути метою і одночасно засобом для задоволення соціально справедливих потреб індивідів і суспільства, стверджувати справедливі й гуманні начала у взаємовідносинах особи і влади, поставати як сила, що протистоїть свавіллю. Такий підхід відображено й у визначенні права, в якому вчена, зокрема, зазначає, що право це державна воля усього народу, спрямована на регулювання суспільних відносин з метою охорони завоювань демократичного ладу [3, с. 39, 52].

О. Ковальчук і В. Хаврук також вбачають соціальну цінність права у тому, що воно втілює загальну, групову та індивідуальну волю (інтереси) учасників суспільних відносин, є ефективним засобом забезпечення й існування стабільності і порядку різних відносин та має особливе значення для розвитку тих з них, в яких зацікавлені як окремі індивіди, так і суспільство. Тому соціальна цінність права визначається тим, наскільки загальні інтереси суспільства виражатимуть різні, навіть протилежні за своєю сутністю інтереси окремих індивідів / колективів. При цьому вони наголошують, що цінність права це досить мінлива категорія, яка залежить від суспільних інтересів, реально наявних відносин та практики вирішення справ [7, с. 15–16, 17].

Науковці також висловлюють думки, згідно з якими соціальна цінність права полягає у тому, що: за допомогою права забезпечується загальний стабільний порядок у суспільних відносинах, досягається визначеність, точність у самому змісті суспільних відносин; втілюючи спільну (узгоджену) волю учасників суспільних відносин, право сприяє розвитку тих відносин, в яких зацікавлені як окремі індивіди, так і суспільство в цілому. Право впливає на поведінку та діяльність людей шляхом узгодження їхніх специфічних інтересів, забезпечує можливість нормальних активних дій людини шляхом перешкоджання незаконним втручанням у сферу її правомірної діяльності. У цивілізованому суспільстві право забезпечує оптимальне сполучення справедливості і свободи, є основою формування таких головних інститутів громадянського суспільства, як ринкова економіка, багатопартійна політична система, демократична виборча система, вільні засоби масової інформації, правова держава. Нарешті, право це єдино можливий цивілізований засіб вирішення проблем міжнародного й міжнаціонального характеру, основа формування світового правопорядку, ефективний інструмент досягнення соціального миру, зняття напруги у суспільстві [8, с. 100; 3, с. 53].

У контексті переосмислення ціннісного потенціалу і значення права на увагу заслуговує позиція М. Кельмана й О. Мурашина. У своєму авторському визначенні вчені акцентують, що право – це соціальний регулятор відносин, побудований на уявленні про справедливість, система обов'язкових правил поведінки загального характеру, зорієнтованих на соціальну демократію, що виражають волю більшості населення країни, спрямованих на регулювання відносин відповідно до цієї волі та загально-соціальних потреб [9, с. 275, 293].

Н. Оніщенко також вважає, що право це найбільш ефективний соціальний регулятор. При цьому вчена вказує, що оскільки право покликане забезпечувати інтереси усіх членів суспільства, саме його функції відображають легітимність діючої влади, загально-соціальну спрямованість діяльності держави [10, с. 7].

Повністю поділяємо думку, що соціальна цінність, роль і призначення права

розкриваються в його функціях як основних напрямах його впливу на суспільне життя. Наразі ціннісний потенціал права розкривають як загальносоціальні, так і спеціально-юридичні його функції, однак передусім загальні, через які право впливає на суспільну свідомість, формуючи ціннісні орієнтири, створюючи певний вимір соціальної взаємодії, в якому можливе, належне й заборонене знаходять своє чітке окреслення в людських вчинках. До цієї групи вчені (Г. Волинка [8, с. 101]; М. Кельман та О. Мурашин [9, с. 290-291]; [2, с. 102] та ін.) відносять такі функції: гуманістичну, організаційну/організаторсько-управлінську, гносеологічну/пізнавальну, інформаційну/комунікативну, виховну, орієнтуючу, оціночну/оцінну, безпекову, економічну, політичну, культурну.

Визначальною умовою реалізації ціннісного потенціалу права є сприйняття й визнання права як цінності усіма суб'єктами права. Це вимагає здійснення комплексу взаємопов'язаних та взаємоузгоджених заходів/засобів у межах вітчизняної правової системи. Не претендуючи на повноту охоплення її як цілісної сукупності національного права, правових явищ, інститутів, процесів, механізмів тощо, запропонуємо низку необхідних і доцільних, на наш погляд, заходів на таких її рівнях: наукова діяльність у галузі юриспруденції; правотворення/нормотворення; діяльність органів виконавчої влади; професійна правнича діяльність; підготовка правників (організація юридичної освіти); рівні особистості, колективів, суспільства загалом (громадянського суспільства). Зазначимо, що рівні, перелічені вище, ми виокремлюємо достатньо умовно. Проведення між ними чіткої межі навряд чи є можливим і доцільним. З урахуванням цього нижче викладено передумови сприйняття й визнання права як цінності усіма суб'єктами права.

Так, на рівні наукової діяльності у галузі юриспруденції у відповідних дослідженнях необхідним є застосування соціокультурного та аксіологічного підходів. Це дозволить вивчати право як соціальне, соціально зумовлене явище, враховувати соціальний та культурний контексти його розвитку і становлення і з цих позицій визначати роль права у суспільному регулюванні та місце в ієрархії цінностей у конкретному суспільстві.

На рівні правотворення/нормотворення – у національному законодавстві відповідні суб'єкти мають відображати цінності, правові цінності (як засади, принципи, основи), вироблені та/або інтеріоризовані конкретним суспільством, а також враховувати відповідний соціально-культурний контекст у процесі юридичного тлумачення.

На рівні діяльності органів виконавчої влади уповноважені суб'єкти мають провадити її винятково на підставі та в межах чинного законодавства, яке закріплює правові цінності, з опертям на «силу права», не зловживаючи «правом сили» чи керуючись «політичною доцільністю». Це важливо з огляду на те, що певна модель наразі здійснює суттєвий позитивний правовиховний або навпаки негативний вплив на суспільство, може спричинити зневіру у праві, а з часом і зневагу до права, нівелювати його ціннісний потенціал.

Дію відповідного механізму Н. Оніщенко описує у контексті сучасного кризового стану. Його прояви, вказує вчена, породжують стійкий соціальний і правовий песимізм, що трансформується із площини емоцій, почуттів, відчуттів, переживань (правова психологія) у площину переконань, ставлення, уявлень, стереотипів (правова ідеологія). Це й зумовлює певну, на жаль, не завжди бажану для суспільства поведінку індивіда. Песимістичні настрої, продовжує науковець, значною мірою нівелюють повагу до права як найдієвішого регулятора суспільних відносин, люди починають ігнорувати не тільки соціальні (мораль, релігійні канони), а й правові норми [10, с. 45].

Щодо рівня професійної правничої діяльності (правозастосовної, правоохоронної, правозахисної), то, як вказує Р. Луцький, для забезпечення ефективності правосуддя також необхідно, щоб норми позитивного права приймалися з урахуванням соціокультурного контексту, в якому вони функціонують і в якому знаходять своє безпосереднє вираження

ідеальні природно-правові засади соціального розвитку [1, с. 3]. Крім того, не тільки судді, але й прокурори, адвокати, нотаріуси мають визнавати людину та її права як найвищу цінність і, відштовхуючись від цього, забезпечувати умови для реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, охороняти, а у разі порушення захищати їх.

Очевидно, що підготовка таких правників вимагає відповідного змісту та організації юридичної освіти. На думку О. Костенка, це має бути юридична освіта натуралістського типу, заснована на доктрині, яка вирішальне значення під час застосування закону надає «духу» закону, втіленому у його «букві». Причому під «духом» закону розуміються закони природного права, які законодавець має відкривати і втілювати у «букві» законодавчого акту, а юрист – бачити у «букві» закону та керуватися ними у правозастосуванні. Викладання правознавства позитивістського типу спричиняє деформацію правової культури професійних юристів, а через них і всіх інших громадян [11, с. 29, 30].

На рівні особистості, колективів, суспільства загалом (громадянського суспільства) варто систематично підвищувати рівень правосвідомості та правової культури. Своєю чергою це передбачає і вимагає від держави здійснення комплексу заходів щодо поширення правової освіти, правових знань серед широких верств населення, сприяння у розвитку правової/громадянської/соціальної компетентності особистості. Очевидно, що суттєву роль у цьому має відігравати й сама особа, здійснюючи самоосвіту і самовиховання у галузі права. Не можна не погодитися з Н. Оніщенко [10, с. 45] у тому, що правова освіта є невіддільною частиною загальної культури громадянина, умовою формування правосвідомості та правового світогляду. Саме від якості правової освіти, вважає вчена, залежить адекватне сприйняття правової дійсності. Поділяє вона й думку О. Лейста, що недостатня розвиненість юридичного мислення (унаслідок недостатньої правової освіти – *Л. Р.*) заважає усвідомити, що саме ми хочемо від права.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження встановлено, що зміна методологічного інструментарію вітчизняної юриспруденції призвела до того, що право розглядається як соціокультурний феномен із суттєвим ціннісним потенціалом. Аналіз юридичної літератури засвідчив, що виокремлюють різні цінності права – цінність права як соціального явища, соціальну, інструментальну та історико-культурну цінність. Проте основна його цінність виявляється у здатності до соціального регулювання й розкривається в його функціях, передусім загально-соціальних. Як умову реалізації ціннісного потенціалу права визначено визнання права як цінності усіма суб'єктами права, що вимагає здійснення комплексу взаємопов'язаних заходів у межах вітчизняної правової системи, зокрема, на таких її рівнях: наукова діяльність у галузі юриспруденції; правотворення; діяльність органів виконавчої влади; професійна правнича діяльність; підготовка правників; рівні особистості, колективів, суспільства загалом (громадянського суспільства).

Список використаної літератури:

1. Луцький Р.П. Теоретико-правові засади формування та розвитку сучасного позитивного права : дис. …доктора юрид. наук : спец. 12.00.12. Київ, 2017. 490 с.
2. Теорія держави і права : навч. посіб. для підгот. фахівців з інформ. безпеки / О.О. Тихомиров, М.М. Мікуліна, Ю.А. Іванов та ін. ; за заг. ред. Л. М. Стрельбицької. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 332 с.
3. Саміло Г. О. Актуальні проблеми теорії права : навчальний посібник. Запоріжжя : Просвіта, 2014. 216 с.
4. Кучук А.М. Феномен правового поліцентризму: загально-теоретичний і методологічний аспекти : автореф. дис. докт. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2017. 38 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підруч. / 4-те вид. допов. і перероб. Київ : Алерта, 2014. 524 с.
6. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права : монографія. 6-е изд. Москва : Изд-во СГУ, 2011. 452 с.
7. Ковальчук О.М., Хаврук В.О. Цінність права в соціологічному підході до праворозуміння. *Часопис Київського університету права.* 2012. № 2. С. 15–18.
8. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

9. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави та права : Підручник. Київ : Кондор, 2005. 609 с.
10. Оніщенко Н. Відродження поваги до права в контексті розвитку правової свідомості та правової усвідомленості. *Віче.* 2014. № 9. С. 44–45.
11. Костенко О. Юридична освіта і правове виховання як засоби забезпечення правопорядку (щодо юридичної освіти і правового виховання «натуралістського» типу). *Вісник Національної Академії прокуратури України.* 2010. № 4. С. 29–34.

Riabovol L. To the issue of social value of law

As a result of the study, it was found that a significant change in the methodological tools of the national theoretical jurisprudence has led to the fact that the law is considered as a socio-cultural phenomenon with significant value potential. Analysis of legal literature has shown that it emphasizes various aspects of the value of law – directly social, instrumental, historical and cultural value, and the value of law as a social phenomenon. However, its main value is manifested in the ability to social regulation. It is revealed that the value of law finds its manifestation in the planes of universal, general social and personal, and, therefore, comprehend the value of law, its social value, – means to realize its positive role for the individual, society, humanity as a whole. It is stated that social value, role and purpose of law are revealed in its functions, first of all, in general social functions of law, through which law affects public consciousness, forms value orientations, etc.

As a condition for the implementation of the value potential of law, the recognition of the right as a value by all subjects of law is determined, which requires the implementation of a set of interrelated measures within the domestic legal system, in particular, at such levels as: scientific activity in the field of jurisprudence (apply sociocultural and axiological approaches to the study of law as a socially determined phenomenon, definition of the role of law in social regulation and place in the hierarchy of values); law-making (in national legislation, reflect the legal values produced by a particular society); activity of the executive authorities (to conduct it solely on the basis and within the limits of the current legislation, which establishes legal values); professional legal activity (to recognize a person and his rights as the highest value); preparation of lawyers (organization of legal education of a naturalist type); levels of personality, collectives, society in general (civil society). It is noted that the listed levels are separated enough conditionally.

Key words: *value potential of law, socio-cultural approach, axiological approach, socio-cultural phenomenon.*

УДК 355/359.07
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.7

О. М. Бериславська
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ФАХІВЦІВ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Стаття присвячена вивченню системи управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва, виходячи з необхідності застосування компетентнісного підходу у системі вищої військової освіти. Крім цього, розглядається можливість застосування до системи навчання та перепідготовки фахівців для системи цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України міждисциплінарного підходу. Такий підхід орієнтований на здобуття загальних і фахових компетентностей і забезпечується групуванням дисциплін за критерієм їх віднесення до виду підготовки, відповідності спеціальності та спеціалізації, а також поєднує застосування мережевих освітніх технологій, новітніх комунікативних методик навчання, розгляд практичних кейсів.

Основним завданням дослідження вбачається розкриття системного характеру управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва, що проявляється у взаємозв'язку таких елементів, як суб'єкти управління, об'єкт управління, мета та завдання управління, засоби та методи впливу тощо.

Доведено, що управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва повинно відбуватися відповідно до ключових напрямів, які за природою є вказівками загального спрямування. Такими є: забезпечення програми підготовки, професійна підготовка і підвищення кваліфікації, практична підготовка фахівців, планування індивідуального просування.

Визначено, що основними ознаками процесу управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва є його системний характер, наявність управлінських дій суб'єктів управління щодо об'єкта управління, застосування відповідних засобів і методів впливу на фахівців, спрямування цього процесу на розвиток компетентностей фахівців.

Встановлено, що управління підготовкою фахівців із цивільно-військового співробітництва має такі визначальні ознаки: системний, цілеспрямований характер; складається з різнопланових заходів для досягнення ключової мети; сприяє ефективному використанню сил і засобів Цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України.

Ключові слова: *компетентнісний підхід, мультидисциплінарний підхід, цивільно-військове співробітництво, система цивільно-військового співробітництва, управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва.*

Постановка проблеми. Сьогодні в умовах конфліктів і викликів нового покоління беззаперечним є факт того, що військова освіта та наука мають забезпечувати високий рівень професіоналізму офіцерів, який повинен формуватися на основі правосвідомості та правової освіти військовослужбовців, а відтак виступати запорукою боєздатності Збройних Сил України (далі – ЗСУ). У цьому аспекті

© Бериславська О. М., 2019

надзвичайно важливим є планування, організація та практичне втілення нових комплексних програм навчання та перепідготовки фахівців для системи цивільно-військового співробітництва ЗСУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державного управління системою вищої освіти в Україні приділяли увагу І. Лопушинський, С. Майборода, Р. Науменко, Н. Протасова, Г. Тодосова, В. Філіппова, Я. Цимбаленко, О. Шеломовська та ін. Водночас особливостям державного управління вищою військовою освітою присвячені праці О. Бойка, М. Нещадима, С. Полторака, Ю. Приходька, І. Толока, В. Ягупова, О. Устименка та інших вчених. Окремі питання цивільно-військових відносин у своїх дослідженнях розкривали В. Білошицький, В. Говоруха, І. Коропатнік.

Мета статті полягає у дослідженні системи управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва, виходячи з сутності компетентнісного підходу. У межах визначеної мети основним завданням вбачаємо розкриття системного характеру управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва, що проявляється у взаємозв'язку таких елементів, як суб'єкти управління, об'єкт управління, мета та завдання управління, засоби та методи впливу тощо.

Виклад основного матеріалу. У процесі реформування як системи вищої освіти загалом, так і вищої військової освіти зокрема слід відзначити необхідність підготовки професійно-мотивованих військовослужбовців у сфері цивільно-військових відносин, здатних до ефективної комунікації та забезпечення потреб цивільного населення України у співвідношенні із завданнями збройних сил.

Як зазначає С. Полторак, державне управління системою військової освіти повинно бути спрямовано на забезпечення оптимального функціонування й удосконалення системи освіти з метою розвитку особистості того, хто навчається, в інтересах людини, суспільства та держави. Воно має поєднувати інтереси учасників спільної діяльності, організацію та самоорганізацію, формальні й неформальні норми, досягнення продуктивних цілей і стійкості соціальних зв'язків [1, с. 2].

Із цього приводу М. Нещадим вважає, що управління військовою освітою має забезпечувати взаємодію управлінських органів, військових навчальних закладів, наукових і науково-методичних установ, інших організацій та установ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань із підготовки фахівців для силових структур держави [2].

І. Толок, Ю. Приходько відзначають необхідність підвищення рівня управління військовою освітою на основі: відповідного нормативно-правового забезпечення (прозорості розроблення, експертизи, апробації, затвердження); функціонального підходу до управління на різних ієрархічних рівнях із відповідним розподілом функцій; прогнозування, моделювання; експериментальної апробації та експертизи освітніх інновацій; науково обґрунтованих короткострокових і довгострокових програмно-цільових методів; запровадження новітніх інформаційно-управлінських і комп'ютерних технологій; підвищення компетентності управлінського персоналу всіх рівнів, відповідальності за прийняті рішення; винятків, намагань і випадків прийняття вольових рішень, що дестабілізують діяльність систему військової освіти загалом чи її окремих структурних складників [3, с. 266].

Ми вважаємо, що освітній процес не може залишатися академічним, він потребує розвитку відповідно до компетентісного підходу. Також у цьому аспекті важливою є побудова системи громадсько-державної взаємодії в реалізації освітньої політики, в т. ч. і військової освіти на засадах принципів відкритості, прозорості та публічності.

У Національному освітньому глосарії компетентнісний підхід трактується як підхід до визначення результатів навчання, що базується на їх описі в термінах компетентностей і є за своєю сутністю студентоцентрованим. Компетентнісний підхід визнається ключовим методологічним інструментом реалізації цілей Болонського процесу в сучасній вищій освіті України [4, с. 31].

Ми вважаємо, що навчання, орієнтоване лише на засвоєння знань, втратило сенс через надзвичайні темпи їх оновлення та недостатність наявності лише знань для ефективного виконання службових завдань. З цього приводу логічним і обґрунтованим нам видається висновок І. Азарова про те, що компетентнісний підхід висуває на перше місце не інформованість тих, хто навчається, а вміння вирішувати проблеми в різних ситуаціях [5, с. 57].

Підтримуємо думку О. Діденко, котрий, досліджуючи особливості впровадження компетентнісного підходу у професійну підготовку майбутніх офіцерів у ВНЗ, зазначає, що метою навчальної діяльності за особистісно орієнтованого підходу є не лише набуття знань, умінь і навичок, а й розвиток у курсантів активної професійної позиції, творчого стилю діяльності, самостійності в прийнятті рішень [6]. Водночас О. Пєхота зазначає, що особистісно орієнтована освіта «передбачає співробітництво, саморозвиток суб'єктів навчального процесу, виявлення їх особистісних функцій» [7, с. 281].

Ми підтримуємо вказану думку та наголошуємо на тому, що така якість освіти як її студентоцентрованість і врахування людського фактора в управлінні підготовкою фахівців позитивно вплине на підготовку висококваліфікованих фахівців цивільно-військового співробітництва, в т. ч. і на їх уміннях швидко орієнтуватися та приймати рішення в окремих штатних і позаштатних ситуаціях, а також виконувати службові обов'язки за призначенням.

На користь цього наведемо твердження Ю. Чауса, який вказує, що сучасний розвиток ЗСУ потребує і значного підвищення вимог до людського фактора – важливого елемента військового потенціалу держави. Фахівці цілком справедливо зазначають, що застосування лише організаційних підходів до реформування вітчизняного війська, у т. ч. перехід на контрактний спосіб комплектування та нескінченний перегляд організаційно-штатної структури військ, ніколи не дадуть очікуваного ефекту щодо підвищення їх боєздатності, якщо не буде враховано людський фактор [8].

Ми вважаємо, що управління військовою освітою, в т. ч. за спеціальністю «Цивільно-військове співробітництво», має формуватися у поєднанні таких основних аспектів, як: відповідність європейським стандартам вищої освіти та правничої професії; відповідність вимогам військової організації держави; відповідність вимогам стандартів НАТО [9].

Водночас Концепція вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії наголошує на необхідності гарантувати високу та однакову якість фахової, етичної та психологічної підготовки правника, зважаючи на його фундаментальну роль в утвердженні верховенства права через захист прав і свобод людини [10].

Сьогодні виклики часу вимагають від суспільства забезпечити формування збройних сил, спроможних не лише здійснювати відсіч збройній агресії. Вони повинні забезпечити підтримку суспільства та бути гарантом цілісності та стабільності політичної системи всередині самої держави [11, с. 25]. Позитивними зрушеннями в організації підготовки офіцерських кадрів є запровадження стандартів НАТО в навчальний процес, введення таких важливих стандартів, як цивільно-військове співробітництво (AJP.9) [11, с. 26].

Організація діяльності Цивільно-військового співробітництва ЗСУ, в т. ч. загальне керівництво підрозділами ЦВС ЗСУ, планування, організацію та контроль за проведенням заходів ЦВС здійснює Управління цивільно-військового співробітництва ЗСУ [12].

Аналіз Наказу Генерального штабу ЗСУ від 04 січня 2017 р. № 5 «Про затвердження Порядку організації підготовки та комплектування особовим складом ЗСУ груп та об'єднаних центрів цивільно-військового співробітництва в районі проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей» [13] та Наказу першого заступника керівника АТЦ при СБ України (керівника АТО) від 19 серпня 2017 р. № 595ог «Про затвердження Положення про групи й об'єднані центри цивільно-військового

співробітництва, які виконують завдання в районі проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей» дає можливість стверджувати, що виконання завдань групами й об'єднаними центрами ЦВС в районі проведення АТО / ООС можна згрупувати за такими напрямами: гуманітарна допомога; відновлення інфраструктури; координація надання допомоги підрозділам ЗСУ волонтерами; евакуація тіл загиблих (у т. ч. з тимчасово окупованої території); підтримка ЗМІ; проведення занять із мінної безпеки [14].

Отже, фахівці цивільно-військового співробітництва ЗСУ, окрім фахових військових навичок, повинні володіти знаннями щодо конституційного ладу України, функціональних обов'язків представників всіх органів державної влади, прав та обов'язків представників різних силових структур, основ кримінального, цивільного, господарського законодавства, державного управління та порядку функціонування всіх структурних елементів органів місцевого самоврядування, а також знаннями з психології, конфліктології та розвивати вміння комунікації із вразливими верствами населення тощо.

Про це, зокрема, зазначає М. Нещадим, котрий дотримується думки, що професійна компетентність військовослужбовця передбачає глибокі військово-професійні знання, уміння, навички, професіоналізм у галузі психології та педагогіки, досконалу методику здійснення військових заходів [15, с. 110].

З цією метою у Військовому інституті Київського національного університету спільно із замовником – Управлінням цивільно-військового співробітництва ЗСУ – розроблено Професійний стандарт офіцера тактичного рівня ЗСУ за ВОС 850400 «Цивільно-військове співробітництво» та відповідну Освітньо-професійну програму «Цивільно-військові відносини», де визначені такі військово-спеціальні компетентності: здатність планувати застосування сил і засобів ЦВС під час підготовки та у ході проведення операцій ЗСУ й управляти ними; здатність організовувати взаємодію командування з органами державної влади, громадськими неурядовими, міжнародними організаціями, засобами масової інформації, цивільним населенням у зоні відповідальності; здатність організовувати евакуацію населення та матеріальних і культурних цінностей із районів ведення бойових дій; здатність керувати підрозділами ЦВС; здатність збирати, аналізувати інформацію щодо стану цивільного середовища та формувати пропозиції командуванню щодо використання даних аналізу в інтересах виконання завдань ЗСУ за призначенням; здатність організовувати та брати участь у перемовинах між конфліктуючими сторонами; здатність організовувати заходи з відновлення критичних об'єктів інфраструктури пошкоджених внаслідок ведення бойових дій; здатність оперувати військово-спеціальною термінологією в діяльності за стандартами НАТО [16].

Як бачимо, більшість вказаних компетентностей має саме управлінський характер, з цього приводу нам видається слушною теза про те, що компетентність в управлінській діяльності проявляється у розвиненості у офіцера трьох принципових якостей: системного бачення складних проблем і стратегічного підходу до їх розв'язання; бачення перспектив; уміння належним чином розподіляти права, обов'язки та відповідальність серед командного складу військової організації будь-якого рівня так, щоб ефективність її функціонування була найвищою. Продовжуючи думку, Л. Олійник зазначає, що компетентність управлінської діяльності офіцера полягає у прийнятті рішень у складних ситуаціях, варіанти якого повинні бути підготовленими з належним обґрунтуванням, надійним інформаційним забезпеченням, порівняльним аналізом із зазначенням ризиків і можливих збитків [17, с. 218].

Таким чином, виходячи із мети правничої освіти, яка полягає у формуванні компетентностей, необхідних для розуміння природи і функцій права, змісту основних юридичних інститутів, застосування права, а також меж юридичного регулювання різних суспільних відносин, слід застосувати до системи навчання та перепідготовки фахівців для системи

цивільно-військового співробітництва ЗСУ міждисциплінарний підхід.

Такий підхід забезпечується групуванням дисциплін за критерієм їх віднесення до виду підготовки, відповідності спеціальності та спеціалізації, а також поєднує застосування мережевих освітніх технологій, новітніх комунікативних методик навчання, розгляд практичних кейсів, що орієнтований на здобуття загальних і фахових компетентностей офіцерами ЦВС, зокрема у сфері загальновійськової та психологічної підготовки, а також юридичних аспектів цивільно-військового співробітництва в зоні проведення Операції об'єднаних сил та у ході здійснення операцій із підтримання миру та безпеки [18].

Водночас вказані компетентності не є вичерпними, оскільки програма підготовки військових фахівців для структур цивільно-військового співробітництва в ЗСУ є комплексною та повинна враховувати не лише виклики та загрози під час проведення Операції об'єднаних сил, а і практики діяльності Північноатлантичного Альянсу в цьому напрямку. Саме тому ми вважаємо, що підготовка військових фахівців за спеціальністю «Цивільно-військове співробітництво» є актуальною запитам суспільства, а посада офіцера CIMIC (Civil-MilitaryCooperation) повинна стати окремим незалежним напрямом розвитку військової кар'єри.

Також ми підтримуємо тезу про те, що, враховуючи досвід НАТО, перспективним цілями є підготовка фахівців цивільно-військового співробітництва з числа не лише військовослужбовців, а й працівників ЗСУ, інших відповідних (зацікавлених) відомств, готових до виконання відведених функцій у таких сферах, як цивільне адміністрування; питання інфраструктури; питання культури; гуманітарна допомога тощо [19; 20].

На нашу думку, головна мета управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва має бути спрямована на формування базових цінностей та особистої позиції майбутніх офіцерів, що надалі визначатиме напрями реформування самих ЗСУ як соціального інституту й одного з найважливіших елементів сектору безпеки і оборони держави.

Відповідно до зазначеної вище мети вважаємо, що управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва повинно відбуватися відповідно до ключових напрямів, які за природою є вказівками загального спрямування, такими, на нашу думку є: забезпечення програми підготовки, професійна підготовка і підвищення кваліфікації, практична підготовка фахівців, планування індивідуального просування тощо, тоді як завдання є більш конкретно визначеними та реалізуються шляхом виконання запланованих заходів за допомогою як звичних методів і форм управління, так і нових підходів до управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва, що узгоджуються зі стратегічними цілями розвитку ЗСУ.

Висновки і пропозиції. Загалом за результатами дослідження управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва нами встановлено, що основними ознаками цього процесу є його системний характер, наявність управлінських дій суб'єктів управління (Міністерства освіти і науки України, Міністерства оборони України, Департаменту військової освіти, науки, соціальної тагуманітарної політики Міністерства оборони України, Управління Цивільно-військового співробітництва ЗСУ) щодо об'єкта управління (який є складним і включає як установи, задіяні у процесі підготовки фахівців цивільно-військового співробітництва, так і самих фахівців цивільно-військового співробітництва), застосування відповідних засобів і методів впливу на фахівців, спрямування цього процесу на розвиток компетентностей фахівців.

Отже, виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що управління підготовкою фахівців із цивільно-військового співробітництва має такі визначальні ознаки: системний, цілеспрямований характер; складається з різнопланових заходів для досягнення ключової мети; сприяє ефективному використанню сил і засобів цивільно-військового співробітництва ЗСУ.

Список використаної літератури:

1. Полторак С.Т. Методологія державного управління системою вищої військової освіти. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 1–6.

2. Нещадим М.І. Військова освіта в Україні: історія, теорія, методологія, практика : монографія. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2003. 852 с.
3. Толок І.В., Приходько Ю.І. Підготовка військових фахівців з вищою освітою: інноваційні підходи. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології.* 2013. № 6 (32). С. 259–269.
4. Національний освітній глосарій: вища освіта / І.І. Бабин, Я.Я. Болюбаш, А.А. Гармаш та ін. Київ : ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2011. 100 с.
5. Азаров І.С. Компетентнісний підхід до підготовки майбутніх офіцерів Збройних Сил України. *Наука і освіта.* 2014. № 2. С. 55–59.
6. Діденко О.В. Особливості впровадження компетентнісного підходу у професійну підготовку майбутніх офіцерів у ВНЗ. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України.* 2014. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadps_2014_3_6.
7. Пєхота О.М. Особистісно-орієнтована освіта і технології. Неперервна професійна освіта: проблеми, пошуки, перспективи. Київ, 2000. С. 274–297.
8. Чаус Ю.І. Удосконалення військової освіти в умовах трансформації ЗС України та перспектив їх розвитку. *Компетентний підхід у ВВНЗ.* Матеріали наукової конференції. Одеса : Військовий інститут Одеського національного політехнічного університету, 2011.
9. Бериславська О.М. Особливості підготовки військових фахівців за спеціальністю «Цивільно-військове співробітництво» в системі вищої військової освіти в Україні. *Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком* : матеріали XII регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за заг. ред. О.Б. Кірєєвої. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 240–243.
10. Концепція вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії. URL: https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika.
11. Коропатнік І.М. Роль військової освіти у підвищенні ефективності взаємодії між громадянським суспільством та збройними силами. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 23–26.
12. Положення про цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України від 20 грудня 2017 р. № 446. URL: https://cimic.com.ua/.
13. Про затвердження Порядку організації підготовки та комплектування особовим складом Збройних Сил України груп та об'єднаних центрів цивільно-військового співробітництва в районі проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей : Наказ Генерального штабу Збройних Сил України від 04 січня 2017 р. № 5.
14. Про затвердження Положення про групи та об'єднані центри цивільно-військового співробітництва, які виконують завдання в районі проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей : Наказ першого заступника керівника АТЦ при СБ України (керівника АТО) від 19 серпня 2017 р. № 595ог.
15. Нещадим М.І. Військово-професійна підготовка: сутність теоретичного та практичного навчання. *Наука і сучасність :* збірник наукових праць Нац. пед. ун-ту імені М.П. Драгоманова. Київ : Логос, 1999. Ч. І. Вип. 2. С. 106–114.
16. Професійний стандарт Офіцера тактичного рівня Збройних Сил України. ВОС 850400. Галузь знань: 08 Право. Спеціальність: 081 Право. Спеціалізація: Цивільно-військове співробітництво. Київ. 2018. 39 с.
17. Олійник Л.В. Компетентність сучасного офіцера як результат професійної освіти: управлінський аспект. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2017. Вип. 55. С. 216–221.
18. Бериславська О.М. Запровадження стандартів підготовки фахівців для органів цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. *Тези доповідей XIV Міжнародної науково-практичної конференції «Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє»* / за заг. ред. І.В. Толока. м. Київ, 22 листопада 2018 р. Київ : ВІКНУ. 2018. С. 314–315.
19. Бериславська О.М. Особливості підготовки військових фахівців за спеціалізацією «Цивільно-військове співробітництво» як окремий напрямок військової освіти і науки. *The Third International scientific congress of scientists of Europe. Proceedings of the*

III International Scientific Forum of Scientists "East–West" (January 11, 2019). Premier Publishing s.r.o. Vienna, 2019. P. 1076–1080.

20. Коропатнік І.М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних Сил України: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : «МП Леся», 2016. 412 с.

Beryslavska O. Formation of management system for civil and military cooperation training: conceptual approaches

The article is devoted to the study of the management system for the training of civil-military cooperation specialists, which proceeds from the necessity of applying the competence approach in the system of higher military education. In addition, the possibility of applying an interdisciplinary approach to the system of training and retraining of civil-military cooperation of the Armed Forces of Ukraine specialists is considered. This approach focuses on general and professional competencies. It is provided by the grouping of disciplines on the criteria of their attribution to the type of training, the correspondence of specialty and specialization, and also combines the use of network educational technologies, the latest communicative teaching methods, the consideration of practical cases.

Themaintaskofthestudyistodisclosethesystemicnatureofthemanagementoftrainingspecialistsincivil-militarycooperation. This is manifested in the interconnection of such elements as the subjects of management, the object of management, the purpose and tasks of management, the means and methods of influence.

It is proved that the management of training civil-military cooperation specialists should be carried out in accordance with the key directions, which by nature are indications of general direction. These are: provision of a training program, training and advanced training, practical training of specialists, planning of individual promotion, etc.

It is determined that the main features of the training process of civil-military cooperation specialists are: its systemic character, the presence of management actions of the subjects of management regarding the object of management, the use of appropriate means and methods of influencing and directing this process to the development of competencies of specialists.

It was established that the management of civil-military cooperation specialists training has the following defining characteristics: it has systemic, purposeful character; consists of a variety of activities to achieve the key goal; contributes to the effective use of the Armed Forces of Ukraine civil-military cooperation units.

Key words: *competence approach, multidisciplinary approach, civil-military cooperation, civil-military cooperation system, civil-military cooperation specialist training management.*

УДК 347.23
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.8

Д. В. Кушнерук
аспірант кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Статтю присвячено визначенню правової природи та характерних ознак права державної власності, їх аналізу з метою виявлення особливостей права державної власності та проблем, що виникають у цій сфері.

Визначено, що право державної власності може розумітися як регульована законом можливість суб'єктів суспільних відносин використовувати (володіти, використовувати, розпоряджатися, мати корпоративні права тощо) на свій розсуд, в межах своєї компетенції, майно, що належить їм. Зі свого боку, право публічної власності охоплює такі види, як: 1) право власності українського народу; 2) права державної власності; 3) право власності Автономної Республіки Крим; 4) права комунальної власності.

Основою державної власності є державна власність. Державна власність – це особлива форма привласнення багатства в інтересах держави та громадянського суспільства. Державна власність має певні характеристики, які відрізняють її від інших форм власності.

У статті також проаналізовано зміст права державної власності. Виявлено відмінності у змісті права приватної власності та права власності держави. Встановлено особливості відповідальності за змістом державної власності. Проаналізовано відмінності у праві державної власності та праві приватної власності за суб'єктом, об'єктом, змістом, підставами виникнення та припиненням.

Зроблено висновок, що право державної власності має соціальну функцію, конкретний правовий режим об'єктів державної власності. Мета права державної власності – це, насамперед, досягнення спільного блага. У змісті державної власності переважають обов'язки, які діють за своєю природою. Наприклад, у державній власності є зобов'язання формувати певний перелік об'єктів права державної власності. Є також обов'язок використовувати об'єкти відповідно до їх призначення. Держава також повинна зберігати майно в умовах, що відповідають до його призначенню.

Ключові слова: *право публічної власності, право приватної власності, держава, правомочності власника, публічний інтерес.*

Постановка проблеми. У будь-якому суспільстві відносини власності є рушійною силою економіки, чинником, від якого залежать всі інші сфери суспільного життя. Одним з перших законів незалежної України був саме Закон «Про власність», в якому на законодавчому рівні було встановлено принцип непорушності права власності, визначено види та форми права власності, встановлено їхню рівність перед законом, а також інших прогресивних положень, які надалі знайшли своє закріплення у Цивільному кодексі України. Але щодо розподілу права власності на види, його критеріїв взагалі, правової природи права державної власності, зокрема, у науковій літературі досі відсутня єдність поглядів. Це зумовлено, зокрема, існуванням у законодавстві категорії «право власності українського народу» поряд з категорією «право державної власності». Тому необхідним є дослідження правової природи та характерних ознак права державної власності.

Стан дослідження теми. Проблеми права власності, класифікації права власності були предметом дослідження у працях таких науковців, як Я.М. Шевченко, В.В. Луць, О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова, Р.А. Майданик, І.О. Дзера, І.В. Спасибо-Фатєєва, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, К.Г. Некіт, Г.Г. Харченко та інших.

© Кушнерук Д. В., 2019

Питань права державної власності торкалися О.І. Харитонова, Ю.А. Ушакова, А.В. Винницький, тощо. Однак безпосередньо питання права державної власності в Україні не були предметом окремого наукового дослідження, що зумовлює звернення до відповідної проблематики.

Метою дослідження є аналіз правової природи права державної власності, її місця в системі права власності та особливостей відповідно до теорії цивільного права, законодавства та судової практики.

Виклад основного матеріалу. Традиційно поділ права власності на види проводиться за формами власності або за суб'єктами права власності (що фактично є модифікованим різновидом попередньої класифікації). Слід зазначити, що Конституція України передбачає три економічні форми власності: приватну, державну, комунальну. Ці економічні відносини власності мали б відповідати праву приватної власності, праву державної власності, праву комунальної власності. Однак та сама Конституція України перераховує такі види права власності: право власності Українського народу (ст. 13 Конституції України), право державної власності (ст. 14 Конституції України), право приватної власності як невіддільне право людини (ст. 41 Конституції України), право власності Автономної Республіки Крим (ст. 138 Конституції України), право комунальної власності як власність територіальних громад (ст. 142 Конституції України).

У розділі першому книги третьої Цивільного кодексу (далі – ЦК) України («Право власності») також не міститься спеціального правила про поділ права власності на види. Однак, як і в Конституції України, у ньому йдеться про право власності Українського народу(ст. 324 ЦК України), право приватної власності (ст. 325 ЦК України), право державної власності (ст. 326 ЦК України) та право комунальної власності (ст. 327 ЦК України).

Як зазначалося в літературі, в даному разі критерієм є суб'єктний склад відносин власності, а не форми власності. Такий висновок випливає з того, що і Конституція України, і ЦК України згадують «право власності Українського народу», котре не становить окремої економічної форми власності, але характеризується належністю майна спеціальному суб'єкту права власності. Враховуючи зазначену вище нечіткість критеріїв розмежування права власності Українського народу, права державної власності, права приватної власності, права власності АРК, права комунальної власності, доцільно провести їх групування, а потім розподіл на види, провівши, таким чином, додаткову класифікацію права власності. Для визначення підстав класифікації в даному разі, на думку О.І. Харитонової, доцільно використати класичну дихотомію «публічне право – приватне право», яка може використовуватися не лише щодо права взагалі, але й для визначення питомої ваги «приватності» чи «публічності» в окремих інститутах цивільного права [1, с. 253]. З урахуванням цього критерію, право власності, як інститут цивільного права України, має бути поділено на два визначальних види: 1) право приватної власності; 2) право публічної власності.

З огляду на наявні у сучасній цивілістиці концепції права власності, право публічної власності може бути визначене як регламентована нормами права можливість суб'єктів публічних відносин використовувати (володіти, користуватися, розпоряджатися, мати корпоративні права тощо) на власний розсуд у межах своєї компетенції майно, яке їм належить. Зі свого боку, право публічної власності охоплює такі різновиди, як: 1) право власності Українського народу; 2) право державної власності; 3) право власності АРК; 4) права комунальної власності.

Такий поділ є доцільним з того погляду, що у публічній власності можуть перебувати такі об'єкти права власності, які не можуть перебувати у приватній; для публічної власності застосовується конструкція первинної та похідної власності; способи набуття права публічної власності є ширшими, ніж для приватної власності; режим здійснення публічної власності ґрунтується на законі; призначення такої власності – забезпечення загальних, а не індивідуальних потреб [2, с. 524].

Таким чином, хоча у законодавстві України відсутній термін «публічна власність»,

у науці поняттю права публічної власності надається якість родового поняття, яке об'єднує ті види власності, у яких суб'єктом права не є приватна особа [3].

З цього приводу не однократно була висловлена критика щодо того, що у ЦК України не визначено суб'єкта права державної власності. Йдеться про те, що на відміну від частини 1 ст. 325 ЦК України, де є окремий припис про фізичних та юридичних осіб як суб'єктів права приватної власності, у ст. 326 ЦК така вказівка відсутня. Однак, як зазначається в літературі, це зумовлено тим, що доктриною цивільного права держава завжди визнавалася суб'єктом права державної власності [4, с. 13].

Основу публічної власності складає державна власність, яка є особливою формою привласнення матеріальних благ в інтересах держави та громадянського суспільства, яка має певні ознаки, що виділяють її з інших форм власності.

Відповідно до ст. 326 Цивільного кодексу України У державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади. Управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами.

У ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 р. встановлено досить широкий перелік об'єктів, що не підлягають приватизації, тобто можуть перебувати лише у власності держави. До них віднесено: казенні підприємства та об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України, зокрема: майно органів державної влади та органів місцевого самоврядування, майно Збройних Сил України (військове майно), Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, сил цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних органів та органів доходів і зборів, що безпосередньо забезпечує виконання зазначеними органами встановлених законодавством завдань, майно закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги; надра, корисні копалини загальнодержавного значення, території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, водні ресурси, лісові ресурси, інші природні ресурси, які є об'єктами права власності Українського народу; системи створення та зберігання золотовалютних резервів; емісійна система, майнові комплекси підприємств і установ, що забезпечують випуск та зберігання грошових знаків і цінних паперів; об'єкти, що забезпечують зв'язком органи законодавчої та виконавчої влади, у тому числі радіотелевізійні передавальні центри; майно Національної суспільної телерадіокомпанії України (НСТУ) та акції, що належать державі у статутному капіталі НСТУ; засоби урядового, фельд'єгерського та спеціального зв'язку; державні реєстри, що створені та утримуються завдяки коштам державного бюджету тощо [5].

Законодавче визначення переліку майна, яке може перебувати у винятковій власності держави, зумовлено виконанням державою особливих функцій, спрямованих на забезпечення інтересів кожної людини та суспільства загалом, які є загальновизнаними та обов'язковими для виконання кожною державою.

Якщо для приватної власності соціальна функція є лише факультативним проявом реалізації повноважень власником у рамках концепції корпоративної соціальної відповідальності, що зароджується в Україні, то режим публічної власності зобов'язує до соціально спрямованого відправлення повноважень як публічним власником і його уповноваженими особами, так і залученими на договірних засадах суб'єктами господарювання [6, с. 49].

Особливість об'єктів полягає також у тому, що вони є найбільш значущими, унікальними ресурсами з точки зору забезпечення влади народу, суверенності держави та самостійності влади державних утворень.

Однією з характерних рис права державної власності є також специфіка правового режиму її об'єктів. Адже багато в чому розпорядження такими об'єктами припускає отримання користі для публічного власника. У зв'язку з цим пошук суб'єкта права, що може задовольнити публічний інтерес в соціально-економічній сфері, здійснюється на конкурентних засадах. Важливо зазначити те, що конкурентний порядок застосовується як для відчуження об'єктів публічної власності, так і для витрачання бюджетних коштів у рамках здійснення процедур державних закупівель. Конкурентні умови відчуження об'єктів публічної власності забезпечуються (або повинні забезпечуватися) в межах приватизаційних процедур.

Крім цього, право публічної власності, в даному випадку – право державної власності має підстави виникнення, не властиві праву приватної власності. До таких підстав належать, наприклад, стягнення податків, конфіскація майна, вилучення майна для суспільних потреб, тощо.

Отже, право приватної та право публічної власності відрізняється не лише за суб'єктами, але і за об'єктами, і за підставами виникнення права такої власності.

На наш погляд, відрізняється також і зміст права публічної та приватної власності, оскільки у праві публічної власності набагато більшою є питома вага обов'язків порівнюючи з правами. Так, в праві державної власності є обов'язок формувати певний склад об'єктів державної власності. Це пояснюється тим, що дискреція публічно-правового утворення у розв'язанні питання володіти тим чи іншим майном практично відсутня, оскільки низка об'єктів імперативно визначена як виняткова державна власність. Все державне майно забезпечує виключно виконання державою її функцій. І тому, якщо наприклад, в Конституції закріплене право на освіту і право на загальнодоступну і безоплатну середню освіту, то відповідна мережа таких державних закладів повинна гарантувати та забезпечувати реалізацію цього права [7, с. 103].

Обов'язком є також використання об'єктів відповідно до їх цільового призначення. Такий обов'язок також домінує над бажанням власника в реалізації повноважень, що йому належать. Наприклад, обов'язок передати відповідне майно в межах великої або малої приватизації.

Держава повинна також утримувати майно у стані, що відповідає його цільовому призначенню. Це обов'язок утримання, охорони, ремонту, майна загального користування – доріг, лісів, водних та інших об'єктів.

Таким чином, змістом права приватної, як і публічної власності, як правило, є права та обов'язки. Водночас обов'язки мають, як правило, пасивний характер. Натомість в змісті права державної власності превалюють обов'язки активного характеру.

Таким чином, обсяг і характер правомочностей власника залежно від виду власності: приватна чи державна, має суттєві відмінності.

Різною є також мета права власності – задоволення приватного або публічного інтересу. Право державної власності, насамперед, зобов'язує до досягнення загального блага.

Крім того, на відміну від власника приватної власності, публічний власник не може відмовитися від права власності на майно, що йому належить. До ознак державної власності деякі дослідники відносять також територіальність її здійснення [6].

До того слід також додати, що сфера державної власності перебуває переважно під впливом принципу обмежувального режиму правового регулювання, що зводиться до можливості «здійснювати лише те, що прямо дозволено законом» [8]. У цьому полягає ще одна відмінність правових режимів публічної та приватної власності. Адже відносинам приватної власності, дотримуючись класичних уявлень про рівність сторін правовідносин і переважання диспозитивного методу правового регулювання, характерна структура правових зв'язків, побудована на основі принципу «дозволено все, що прямо не заборонене законом»

Висновки та пропозиції. Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що право державної власності, виступаючи одним з різновидів права власності, має низку особливостей,

характерних, притаманних лише йому, рис. До них слід віднести особливості суб'єкту, об'єктів, змісту права власності, мети та функцій. Особливими також є деякі підстави набуття і припинення права державної власності.

Праву державної власності притаманна соціальна функція, специфіка правового режиму об'єктів права державної власності. Метою права державної власності насамперед є досягнення загального блага. В змісті права державної власності превалюють обов'язки, до того ж активного характеру.

Список використаної літератури:

1. Харитонова О.І. До питання про характеристику державної власності. *Актуальні проблеми держави і права*. URL: http://www.apdp.in.ua/v33/49.pdf
2. Цивільне право України : Підручник. 2-ге вид., перероб.і доп. У 2 частинах / За ред. проф. Р.Б. Шишки (кер.авт.кол.), Ч.І. Загальна. Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. 736 с.
3. Устименко В.А. Некоторые аспекты конституционно-правового регулирования отношений публичной собственности. URL: http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=470&ID=493
4. Ушакова Ю.А. Поняття, зміст та форми права власності : Автореферат дис.. …канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.
5. Про приватизацію державного та комунального майна : Закон України від 18.01.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19
6. Публічна власність : проблеми теорії і практики : монографія / під заг. ред. П 88 В.А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Чернігів : Десна Поліграф, 2014. 308 с.
7. Винницкий А.В. Публичная собственность. Москва : Статут, 2013. 732 с.
8. Некіт К.Г. Принципи правового регулювання відносин власності за цивільним законодавством України. *Митна справа*. 2013. № 1 (85). С. 158–164.

Kushneruk D. Legal nature and peculiarities of the state property rights

The article is devoted to the definition of the legal nature and peculiarities of the state property rights. The state property right is analyzed in order to identify its features and problems arising in this area.

It is determined that the public property right can be understood as regulated by the rules of law possibility of subjects of public relations to use (own, use, dispose of, have corporate rights, etc.) at their discretion, within their competence, the property that belongs to them. In turn, the right of public property covers such varieties as: 1) the property right of the Ukrainian people; 2) state property rights; 3) property right of the Autonomous Republic of Crimea; 4) communal property rights.

The basis of public property is state property. The state property is a special form of appropriating wealth in the interests of the state and civil society. The state property has certain characteristics that distinguish it from other forms of property.

The content of the state property right is also analyzed in the article. The differences in the content of the private property right and the state property right are revealed. The features of responsibilities in the content of the state property are established. The differences in the public property rights and private property rights by subject, object, content, grounds of occurrence and termination is analyzed.

It is concluded that the state property right has a social function, a specific legal regime of state property objects. The goal of the state property right is first and foremost the achievement of the common good. In the content of the state property right duties that are active in their nature prevail. For example, there is an obligation in the state property right to form a certain list of objects of the state property right. There is also a duty to use objects in accordance with their intended purpose. The state should also keep the property in conditions appropriate to its intended purpose.

Key words: *public property right, private property right, state, owner's powers, public interest.*

УДК 347.4
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.9

М. Лещинська-Вьонцек
адвокат
Адвокатського бюро
«Лещинська-Вьонцек Магдалена»

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «РЕСТИТУЦІЯ» ТА «ВІНДИКАЦІЯ»

Статтю присвячено дослідженню актуального питання співвідношення понять реституція та віндикація. Оскільки ці категорії за своєю правовою конструкцією мають схожі механізми застосування, то на практиці часто виникають плутанина під час їх застосування. Під час дослідження встановлено, що і реституція, і віндикація є самостійними цивільно-правовими категоріями з властивими їм способами застосування.

Акцентовано увагу на тому, що в Україні відсутня належна нормативно-правова база для введення механізмів розглядуваних категорій у широке застосування. Обмежуючись нормами Цивільного кодексу України та судовими роз'ясненнями подекуди виникають ситуації помилкового застосування цих категорій.

Доведено, що в українській цивілістиці, нормативних джерелах та судовій практиці реституцію традиційно майже вичерпно пояснюють через таке поняття як правові чи майнові наслідки недійсності правочину, тобто опосередковано через поняття умови чинності правочину. Водночас віндикацію розглядають як вимогу власника про витребування речі з чужого незаконного володіння без будь-якого виду відшкодування і повернення чого-небудь.

Наголошено, що перш ніж обрати спосіб захисту відновлення порушеного права власності необхідно здійснити детальний аналіз обставин справи, а саме: встановити які правочини були укладені та що призвело до зміни власника (власників) речі.

Аргументовано, що пред'явлення одночасно вимог про витребування майна з чужого незаконного володіння (віндикація) та про визнання недійсним правочину із застосуванням реституції є неправильним, бо такі вимоги є взаємовиключними, і, відповідно, рішення, яким вони будуть задоволені призведе до конфлікту інтересів й неможливості одночасного їх виконання, оскільки виконання однієї вимоги виключає можливість виконання іншої.

Ключові слова: *реституція, віндикація, правочин, нікчемний, оспорюваний, недійсність.*

Постановка проблеми. У статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ратифікованого Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97–ВР «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», зазначено, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права [1].

Нормами цивільного законодавства України передбачені основні засади захисту права власності. Наприклад, ст. 16 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) визначає способи захисту порушених цивільних прав та інтересів, до яких відносить: визнання права, визнання правочину недійсним, відновлення становища, яке було до порушення, примусове виконання обов'язку в натурі, відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди тощо. Реституція та віндикація, у вузькому розумінні, є способами захисту права, а саме відновлення його становища, яке було до порушення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання правової природи реституції та віндикації, їх місця у системі цивільно-правових категорій приділялась чимала кількість наукових праць як вітчизняних, так й іноземних

© Лещинська-Вьонцек М., 2019

дослідників, серед яких: В. Ансон, М.І. Брагинський, Е. Дженкс, В.Я. Карабань, Х. Кетс, А.В. Климович, В.В. Кривенко, О.В. Макарова, Ю.Г. Матвєєв, В.Г. Ротань, Р. Саватье, В.І. Семчик, В.Р. Солом'яний, А.П. Сергеєв, Д.О. Тузов, К.І. Скловський, Ю.К. Толстой, Д.О. Тузов, Е.А. Флейшиц, К. Цвайгерт, Я. Шапп, А.Г. Ярема та інші. Однак, не дивлячись на такий інтерес науковців до розглядуваного питання, на жаль, досі не випрацьовано єдиного погляду на співвідношення інститутів реституції та віндикації, що викликає значну кількість суперечливих моментів саме під час практичного застосування досліджуваних способів захисту права.

Метою статті є співвідношення реституції та віндикації як самостійних цивільно-правових категорій з властивими їм способами застосування. Основне завдання статті – виявити характерні ознаки та особливості вказаних категорій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реституція та віндикація є цивільно-правовими способами захисту порушених майнових прав особи. Утім на практиці виникає чимало питань під час обрання правильного способу захисту. Тому вирішення цього завдання на етапі формування стратегії захисту є важливим, адже сприятиме мінімізації витрат часу та фінансових ресурсів.

Цікавий погляд з точки зору співвідношення цих двох категорій висловив М.А. Іваненко, який зазначив, що реституція (а точніше її різновид – реституція володіння) співвідноситься з віндикацією як приватне і загальне, адже обидва способи захисту є нічим іншим, як синонімічними назвами однієї вимоги – позову про витребування майна із чужого незаконного володіння [2].

Етимологічно поняття реституція походить від латинського *restitutio* (відновлення). Сутність його полягає у тому, що у випадку порушення майнових прав особа може звернутися до компетентних органів для їх поновлення, тобто приведення до стану, що був на момент вчинення дії, якою заподіяно шкоди. Аналізуючи чинне законодавство та розмежовуючи такі поняття як реституція, віндикація, кондикція та відшкодування шкоди, Я.М. Романюк й Л.О. Майстренко звернули увагу на те, що реституція є спеціальним способом захисту права власності, який може застосовуватися під час порушення зобов'язань та у випадку, коли предмет недійсного правочину станом на час розв'язання відповідного питання перебуває в тієї сторони недійсного правочину, якій він і був переданий [3, с. 29].

Крім того, дослідники зазначають, що реституція як спосіб захисту порушеного права власності на індивідуально визначену річ обирається, якщо: 1) потерпілий пред'являє вимогу про визнання недійсним правочину учасником якого він був і домагається повернення у його власність тієї речі, яку він передав іншій стороні (набувачу) за цим правочином; 2) річ перебуває у володінні тієї сторони правочину (набувача), якій і була передана; 3) річ зберіглася в натурі [3, с. 29].

З урахуванням положень п. 4 ч. 2 ст. 16 ЦК України результатом реституції можна визнати такий спосіб захисту цивільних прав та інтересів, який полягає у відновленні становища, що було до порушення. Порушенням права в такому випадку визнається вчинення правочину, за наявності дефекту, станом на момент його вчинення, який за законом може бути підставою недійсності правочину, а реституція виступає наслідком факту визнання правочину недійсним або констатації недійсності правочину (в разі нікчемності правочину) і заходом, спрямованим на приведення майнового стану сторін недійсного правочину до початкового стану, тобто такого, який вони мали до вчинення правочину.

Зі свого боку поняття віндикації теж має латинське коріння та походить від терміну *vindico* – захищаю, заявляю претензію, вимагаю. Як і за часів римського права, так і сьогодні віндикація полягає у тому, що власник речі міг пред'явити вимогу (позов) про витребування речі з чужого незаконного володіння. Тобто сутність такого позову полягає у тому, що не володіючий власник ставить вимогу про повернення майна до володіючого не власника.

Як зазначає А.В. Ткаченко, до сьогодні в Україні термін «віндикація» використовується лише у значенні «витребування»

і знаходить своє відображення у ст. 388 ЦК України [4].

На відміну від норм ч. 1 ст. 216 ЦК норми гл. 29 ЦК України є спеціальними. У них закріплено основні способи захисту права власності, що можуть застосовуватися власником майна, зокрема з метою повернення майна в натурі, переданого за недійсним правочином (наприклад, віндикація).

Для віндикації характерними є наявність певних умов: 1) предметом віндикації можуть бути лише індивідуально визначені речі; 2) така вимога може бути пред'явлена щодо речі, власником якої є особа, яка пред'являє таку вимогу, і ця річ перебуває у чужому незаконному володінні; 3) власник може вимагати повернення свого майна за цим позовом лише у тому разі, якщо інша особа володіє його майном незаконно.

За своєю суттю і реституція, і віндикація є цивільно-правовими інститутами, реалізація яких спрямована на відновлення порушеного права. Проте, для того, щоб з впевненістю розмежувати ці два інститути необхідно проаналізувати характерні риси та особливості обох категорій у їх співвідношенні.

По-перше, реституція та віндикація відрізняються суб'єктним складом правовідносин. Так, якщо віндикація не обмежена колом суб'єктів, які можуть її здійснити, тобто витребувати свою річ може власник або інша особа, яка правомірно володіє нею, то правовідносини, що виникають щодо реституції суттєво обмежені колом їх учасників. Стаття 216 ЦК України визначає, що такими суб'єктами можуть бути будь-які зацікавлені особи, до них ми можемо віднести як учасників правочину, так і третіх осіб, а також суд, який може застосувати реституцію з власної ініціативи. Аналогічну позицію займає і судова практика. Наприклад, у п. 7 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 06 листопада 2009 р. «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» зазначено, що за змістом статті 216 ЦК України та з огляду на загальні засади цивільного законодавства суд може застосувати з власної ініціативи реституцію як наслідок недійсності оспорюваного правочину [5].

Водночас відповідно до закріпленого у ст. 387 ЦК України загального правила власник має право витребувати майно із чужого незаконного володіння. Витребування майна шляхом віндикації застосовується до відносин речово-правового характеру, зокрема, якщо між власником і володільцем майна немає договірних відносин і майно перебуває у володільця не на підставі укладеного з власником договору. У цьому разі майно може бути витребувано від особи, яка не є стороною недійсного правочину, зокрема від добросовісного набувача, шляхом подання віндикаційного позову, з підстав, передбачених ч. 1 ст. 388 ЦК України.

Другою відмінністю, яка відрізняє ці дві категорії, є перехід права власності на майно. Тобто, якщо за віндикації з вимогою про повернення майна звертається неволодіючий власник до володіючого не власника, то за реституції у набувача не виникає і не може виникнути право власності (іншого титульного права володіння).

Закон містить правило, відповідно до якого річ може бути витребувана в особи, яка без відповідних правових підстав володіє нею (незаконного володільця) у всіх випадках (ст. 387 ЦК України). Такий висновок міститься також і в Рішенні Октябрського районного суду м. Полтави від 4 березня 2019 р. Так, судом зазначено, що у п. 10 Постанови Пленуму Верховного суду України «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» вказано, що відповідно до ч. 5 ст. 12 ЦК України добросовісність набувача презюмується. Якщо судом буде встановлено, що набувач знав чи міг знати про наявність перешкод до вчинення правочину, в тому числі й те, що продавець не мав права відчужувати майно, це може свідчити про недобросовісність набувача і є підставою для задоволення позову про витребування у нього майна [6].

Щодо добросовісного набувача закон встановив випадки лише за наявності яких річ може бути витребувана: майно було загублено власником або особою, якій він передав майно у володіння; майно було викрадено у власника або особи, якій він

передав майно у володіння; майно вибуло з володіння власника або особи, якій він передав майно у володіння, не з їхньої волі іншим шляхом (ст. 388 ЦК України). Тобто право власника на витребування майна від добросовісного набувача на підставі ч. 1 ст. 388 ЦК України залежить від того, в який спосіб майно вибуло з його володіння. Ця норма передбачає вичерпне коло підстав, коли за власником зберігається право на витребування свого майна від добросовісного набувача.

Саме тому віндикація застосовується у тих випадках, коли майно перейшло до особи набувача і вона вважає себе власником такого майна, а право власності попереднього власника зберіглося, оскільки була відсутня відповідна правова підстава для переходу такого права.

На відміну від віндикації реституція застосовується у тих випадках, коли у набувача не виникає і не може виникнути права власності (іншого титульного права володіння) на річ, бо перехід права на таку річ відбувся на підставі недійсного правочину, тобто правочину який не створює жодних правових наслідків.

Зв'язок віндикації, чи Публіціанського позову, і реституції не є простим, оскільки реституція – це інститут зобов'язального права, а віндикація – речового [7, с. 232]. Як зазначає В.Р. Солом'яний, це свідчить про те, що в теорії цивільного права коло суб'єктів реституції та віндикації є різним: реституція обмежується кредитором і боржником, а за віндикації йдеться про будь-яку особу, яка незаконно володіє річчю в момент пред'явлення вимоги про її повернення, тобто про третю особу [8, с. 93]. Однак на практиці це коло часто збігається, оскільки за початкової неможливості зобов'язання, якщо воно потребує реституції, коло також не обмежене кредитором та боржником. Наприклад, під час розірвання договору статус кредитора і боржника зникає.

Висновки та пропозиції. Отже, сьогодні під час визнання правочинів недійсними досі зберігається конкуренція між такими цивільно-правовими категоріями як реституція та віндикація.

Не дивлячись на те, що є велика кількість думок щодо співвідношення вказаних понять не лише у доктрині права, а й у правозастосовній практиці, дотепер й досі не випрацьовано єдиної моделі застосування цих інститутів.

Викладений матеріал дає можливість дійти висновку, що у випадку, коли майно передане власником за правочином, який є нікчемним або оспорюваним, то позов про визнання правочину недійсним та (або) про застосування наслідків недійсності правочину має пред'являтися тоді, коли майно залишається у набувача (реституція). В іншому випадку, коли майно перейшло до набувача на відповідній правовій підставі й останній вважає себе власником такого майна – застосовується віндикація.

У зв'язку з цим можна констатувати, що питання реституції та віндикації поки ще не знайшли свого однозначного вирішення не лише на практичному, але й на теоретичному рівні, що і зумовлює необхідність подальших досліджень з метою напрацювання єдиної виваженої концепції.

Список використаної літератури:

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80.
2. Іваненко М.А. Співвідношення правових інститутів реституції та віндикації у цивільному праві України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. *Серія «Юриспруденція».* 2013. № 1-6. Том 2. С. 20–23.
3. Романюк Я.М., Майстренко Л.О. Реституція, віндикація, кондикція, відшкодування шкоди : окремі аспекти співвідношення та розмежування. *Вісник Верховного Суду України*. 2014. № 10 (170). С. 22–31.
4. Ткаченко А.В. Що таке віндикація та «з чим її їдять». Протокол. URL: https://protocol.ua/ua/shcho_take_vindikatsiya_ta_z_chim_ii_idyat/.
5. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 06.11.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09.
6. Рішення Октябрського районного суду м. Полтави від 4 березня 2019 р.

справа № 554/904/16-ц. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/80445444.
7. Тузов Д.О. Реституция и реституционные правоотношения в гражданском праве России. *Цивилистические исследования*. Вып. 1-й. М.: Статут, 2004. С. 213–245.
8. Солом'яний В.Р. Поняття та види реституції. *Наукові записки*. Том 103. Юридичні науки. С. 91–95.

Leshchynska-Vontsek M. Correlation between concepts «restitution» and «vindication»

The article is devoted to the study of the actual issue of correlation concepts restitution and vindication. Since these categories are similar in law to the mechanisms of application, in practice quite often there are cases of replacing one concept with another. During the research founded that both categories – restitution and vindication are independent civil-law categories, with their own methods of application.

It is paid attention to the fact that in Ukraine there is no proper legal framework for introducing the mechanisms of the categories under consideration into widespread use. Restricting the norms of the Civil Code of Ukraine and judicial clarifications sometimes create situations of misuse of these categories.

It is proved that in Ukrainian civilization, normative sources and judicial practice, restitution is traditionally almost exhaustively explained through such a concept as the legal or property consequences of the invalidity of the transaction, that is, indirectly through the notion of the terms of the validity of the transaction. At the same time, the designation considered as the owner's claim for demanding things from some illegal possession without any kind of compensation and returning something.

It is established that before choosing a way to protect the restoration of the infringed property, a detailed analysis of the circumstances of the case must be carried out, namely, which transactions were concluded and which led to the change of the owner (owners) of the thing.

It is argued that the simultaneous filing of claims for claiming property from another's illegitimate possession (vindication) and the invalidation of a restitution agreement is incorrect, since such requirements are mutually exclusive and, accordingly, the solution to which they will be pleased will lead to a conflict of interest and the impossibility of their simultaneous execution, since the execution of one requirement excludes the possibility of another.

Key words: *restitution, vindication, practice, void, disputed, invalid.*

УДК 347.941
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.10

О. І. Лук'янчук
аспірант кафедри цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПІКЛУВАННЯ ПРО НЕПРАЦЕЗДАТНИХ, НЕМІЧНИХ БАТЬКІВ: ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ МОРАЛЬНОГО ОБОВ'ЯЗКУ

Метою даного дослідження є винайдення шляхів для реального застосування на практиці норми, що закріплює обов'язок дітей піклуватися про батьків. Для досягнення вказаної мети вирішенню підлягають такі задачі: встановлення сутності обов'язку дітей піклуватися про батьків, визначення його особливостей, з'ясування обставин та умов, за яких у батьків виникає право стягнення коштів на покриття витрат, пов'язаних з наданням піклування. У статті здійснено аналіз змісту обов'язку дитини, повнолітніх дочки та сина піклуватися про своїх батьків. Проведено аналіз передумов, що сприяли законодавчому закріпленню даного обов'язку. Встановлено коло осіб, зобов'язаних піклуватися про батьків. Надано правову характеристику завдяки системному аналізу законодавства, запропоновано юридичне визначення стану «немічності». Встановлено, що стан немічності за своїми ознаками співпадає з ознаками безпорадного стану. Обґрунтовано необхідність на законодавчому рівні закріпити визначення стану немічності, який, в свою чергу, відповідає ознакам непрацездатності. З'ясовано, що теоретично батьки можуть перебувати в будинках інвалідів, будинках для осіб похилого віку, закладах охорони здоров'я або інших державних чи громадських закладах. Якщо повнолітні діти не беруть участі в утриманні своїх батьків, влаштованих до цих закладів, то останні мають право подати позов до суду про стягнення аліментів на батьків у примусовому порядку. Встановлено відмінність між покладеним на дітей обов'язком піклуватися про своїх батьків (ст. 172 СК України), обов'язком повнолітніх дочки, сина брати участь у додаткових витратах на батьків, викликаних тяжкою хворобою, інвалідністю або немічністю (ст. 203 СК України) та правом батьків, які є тяжко хворими або особами з інвалідністю стягнути з дитини (неповнолітньої), дочки, сина одноразово або протягом певного строку коштів, на покриття витрат, пов'язаних з їх лікуванням та доглядом (ст. 206 СК України). Визначено підстави, за яких у батьків виникає право на стягнення за рішенням суду коштів, на покриття витрат, пов'язаних з наданням їм такого піклування третіми особами. Окремо зосереджено увагу на інституті законного представництва, оскільки повнолітні дочка та син наділені правом звернутися за захистом прав та інтересів непрацездатних, немічних батьків як їх законні представники, без спеціальних на те повноважень.

Ключові слова: *обов'язок піклуватися, піклування, турбота, догляд, допомога, непрацездатні, безпорадний стан, немічність, немічна особа, законне похилий вік, покриття витрат, тяжка хвороба, каліцтво, представництво, стягнення коштів, утримання, аліменти.*

Постановка проблеми. Обов'язок повнолітніх дітей піклуватися про своїх непрацездатних батьків закріплений в ст. 51 Конституції України [1]. Не можна не погодитись із думкою про те, що дана норма видається більше моральним обов'язком аніж юридичним, однак таке враження складається лише на перший погляд, адже дана конституційна норма знайшла своє відображення в нормах Сімейного кодексу України [2] і саме в них він більш деталізований, зокрема в ст. 172, відповідно до якої, – дитина, повнолітні дочка, син зобов'язані піклуватися про батьків, проявляти про них турботу та надавати їм допомогу. Якщо ж повнолітні дочка, син не піклуються про своїх непрацездатних, немічних батьків, настає відповідальність – з них можуть бути за рішенням суду стягнуті кошти на покриття витрат, пов'язаних із надан-

© Лук'янчук О. І., 2019

ням такого піклування. Отже закріплення обов'язку піклування на законодавчому рівні є, проте, нажаль, через термінологічну невизначеність та колізію із нормами інших галузей права, взагалі стоїть під питанням його дієвість на практиці. По-перше, не визначено поняття «немічність», адже немічні не завжди є непрацездатними, а отже не маючи чіткого розуміння, що означає стан немічності, зацікавлена особа може не розуміти, які саме докази їй належить надати суду для підтвердження цього стану. По-друге, необхідно розібратися в чому саме виражається піклування за непрацездатними, немічними батьками для розуміння обґрунтованості своїх вимог у разі звернення батьків до суду із позовом до своїх дітей щодо стягнення коштів на покриття витрат, пов'язаних із наданням такого піклування.

Тому у статті зосередимо увагу на дискусійних питаннях, що стосуються даного обов'язку та окремо зупинимося на закріпленому у СК України праві повнолітніх дочки, сина звернення за захистом прав та інтересів непрацездатних, немічних батьків як їх законних представників без спеціальних на те повноважень, тому що нині ці питання набувають актуальності, однак залишаються відкритими, оскільки не знайшли свого остаточного вирішення.

Отже, **актуальність теми** цього дослідження, обумовлена потребою вирішення питання щодо вдосконалення правового регулювання обов'язку дітей піклуватися про батьків.

Стан дослідження. У науці сімейного права особисті немайнові відносини батьків і дітей були предметом дослідження багатьох науковців, таких як: Л. М. Баранова, В. І. Борисова, В. С. Гопанчук, М. М. Дякович, І. В. Жилінкова, О. Ю. Косова, Л В Красицька, В. А. Кройтор, З. В. Ромовська, О. Й. Пергамент, Л. В. Сапейко та інших.

Аналіз праць цих науковців забезпечив можливості сформулювати підґрунтя для виконання завдань та цілей даного дослідження, однак, описана вище проблематика обов'язку дітей піклуватися про своїх батьків раніше не була комплексно досліджена, що і спонукало до її висвітлення у цій статті.

Мета і задачі статті. Метою даного дослідження є винайдення шляхів для реального застосування на практиці норми, що закріплює обов'язок дітей піклуватися про батьків. Для досягнення вказаної мети вирішенню підлягають такі задачі: встановлення сутності обов'язку дітей піклуватися про батьків, визначення його особливостей, з'ясування обставин та умов, за яких у батьків виникає право стягнення коштів на покриття витрат, пов'язаних з наданням піклування.

Виклад основного матеріалу. Сімейне законодавство України, а саме частина 1 статті 172 СК України покладає обов'язок на дитину, повнолітніх дочку та сина піклуватися про батьків, проявляти про них турботу та надавати їм допомогу [2].

Якщо зазирнути в історію правового регулювання цього обов'язку, то треба зазначити, що Розділ 2 Кодексу 1926 року мав назву «Особисті права та обов'язки дітей та батьків», але не містив жодного обов'язку дітей щодо батьків.

Згідно з статтею 58 Кодексу 1969 року, батьки та діти зобов'язані були «подавати» взаємну моральну підтримку. Кодекс не містив жодних застережень щодо віку та стану здоров'я батьків чи дітей. Отже можна зробити висновок, що це була стандартна модель поведінки як батьків, так і дітей по відношенню один до одного. Частина 1 статті 81 цього ж кодексу зобов'язувала дітей піклуватися про батьків та надавати їм допомогу.

Конституція Української РСР 1978 року у статті 64 зобов'язувала дітей піклуватися про батьків і надавати їм допомогу. Цей конституційний обов'язок не пов'язувався із повноліттям дітей [3, с. 263].

Конституція України 1996 року цей обов'язок закріпила лише за повнолітніми дітьми.

Автор СК України, З. В. Ромовська, піддає критиці таке конституційне вирішення проблеми, адже, на її думку, християнський канон: «шануй батька і матір свою» – має бути визначальним при формуванні правового забезпечення особистої сфери відносин між дитиною та її

батьками. Відповідно до цього у частині 1 статті 172 СК розширено не лише зміст конституційного обов'язку, а й коло його носіїв [2].

Виконання обов'язку піклуватися про батьків та надавати їм допомогу не завжди пов'язане із грошовими витратами. Допомога може бути надана матері, батькові у виконані певної хатньої роботи, роботи на городі, прибудинковій території. Батькам-інвалідам може бути потрібна інша допомога, викликана каліцтвом, тяжкою хворобою [3, с. 264]. З цим не можна не погодитись, адже в силу поступового зростання така допомога батькам по силі і дитині.

Відповідно до ч. 2 ст. 172 СК України [2], задля реалізації обов'язку піклуватися про батьків, повнолітні дочка, син наділені правом звернутися за захистом прав та інтересів непрацездатних, немічних батьків як їх законні представники, без спеціальних на те повноважень. Але що стосується захисту прав та інтересів батьків у суді, то і ЦПК України, і КПК України містять перелік осіб, які можуть приймати участь у судовому засіданні в якості законних представників, а також тих осіб, які можуть мати законного представника. Під їх перелік представництво непрацездатних або немічних батьків повнолітніми дітьми не передбачено. Тому, варто було б внести необхідні зміни, що регулюють процесуальне законодавство для врегулювання даного питання та уникнення його подвійного тлумачення.

Частина 3 ст. 172 СК України встановлює, що якщо повнолітні дочка, син не піклуються про своїх непрацездатних, немічних батьків, з них можуть бути за рішенням суду стягнуті кошти на покриття витрат, пов'язаних із наданням такого піклування [2].

Отже, робимо висновок, що відповідальність за непіклування та ненадання допомоги батькам виникає не завжди, для цього є певні умови: обов'язок щодо покриття витрат, пов'язаних із наданням такого піклування лежить лише на повнолітніх дітях; батьки мають бути непрацездатними, немічними.

Згідно чинного законодавства непрацездатність пов'язується з пенсійним віком або з інвалідністю.

Відповідно до п. б) ч. 3 ст. 37 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4], до непрацездатних членів сім'ї закон відносить зокрема батька, матір, якщо вони є інвалідами або досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 цього ж закону.

Відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» [5], до осіб, які втратили працездатність, відносяться: 1) особи, які досягли встановленого законом пенсійного віку; 2) особи, які досягли пенсійного віку, що дає право на призначення пенсії на пільгових умовах; 3) непрацюючі особи, визнані особами з інвалідністю в установленому порядку.

Ще одне тлумачення непрацездатної особи в контексті права на утримання одного з подружжя іншим надається у ст. 75 СК України – непрацездатним вважається той із подружжя, який досяг пенсійного віку, встановленого законом, або є особою з інвалідністю I, II чи III групи [2].

Відповідно до Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» [6], інвалідність – це міра втрати здоров'я у зв'язку із захворюванням, травмою (її наслідками) або вродженими вадами, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження життєдіяльності особи, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист.

Втрата здоров'я – наявність хвороб і фізичних дефектів, які призводять до фізичного, душевного і соціального неблагополуччя.

Обмеження життєдіяльності – помірно виражена, виражена або значно виражена втрата особою внаслідок захворювання, травми (її наслідків) або вроджених вад здатності до самообслуговування, пересування, орієнтації, контролю своєї поведінки, спілкування, навчання, виконання трудової діяльності нарівні з іншими громадянами.

Особа з інвалідністю – це особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяль-

ності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист.

В свою чергу, п. 13 та п. 16 ч. 1 ст. Закону України «Про зайнятість населення» [7] надано визначення поняттю «працездатна особа», відповідно до якого – це особа віком від 16 років, яка не досягла встановленого статтею 26 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" пенсійного віку та проживає на території України і за станом здоров'я здатна до активної трудової діяльності.

Хочемо звернути увагу, що за цим законом, законодавець пропонує «поставити під питання» працездатність особи, яка за станом здоров'я не здатна до активної трудової діяльності. Однозначно, під дану категорію осіб можемо віднести осіб з інвалідністю та осіб, які ще не досягли пенсійного віку, їм не встановлена в законному порядку група інвалідності, однак в силу, приміром, тяжкої хвороби або каліцтва вони не здатні до активної трудової діяльності.

В той же час Закон України «Про прожитковий мінімум» до працездатних осіб відносить осіб, які не досягли встановленого законом пенсійного віку [5].

Однозначно тлумачення працездатної особи, подане в першому варіанті, а саме у Законі України «Про зайнятість населення» [7] більш змістовніше відображає дане поняття.

Тобто, має сенс розглядати два поняття «непрацездатна особа» та «працездатна особа» у сукупності. З норм законодавства випливає, що особи, які здатні до трудової діяльності є працездатними, а особи, які в силу різноманітних причин втратили таку здатність – можуть визнаватися непрацездатними. В даному випадку на думку спадають такі юридичні категорії як «немічність» або «безпорадний стан». На сьогоднішній день тлумачення поняття немічності відсутнє в законодавстві, а от щодо безпорадного стану, то відповідно до п. 6 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про спадкування», безпорадним слід розуміти стан особи, зумовлений похилим віком, тяжкою хворобою або каліцтвом, коли вона не може самостійно забезпечувати умови свого життя, потребує стороннього догляду, допомоги та піклування [8].

Відповідно до Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», громадянами похилого віку визнаються особи, які досягли пенсійного віку, а також особи, яким до досягнення зазначеного пенсійного віку залишилося не більш як півтора року [9] .

Отже, можна зробити висновок, що особа, яка не досягла пенсійного віку та не має юридично встановленого статусу особи з інвалідністю, в той же час, перебуваючи в безпорадному стані, зумовленого похилим віком, тяжкою хворобою або каліцтвом – однозначно не може вважатися працездатною.

Що ж до поняття немічності, то український тлумачний словник подає нам таке тлумачення даного слова: 1) слабий, безсилий, втратив силу через хворобу; 2) неспроможний, нездатний зробити що-небудь, впоратися самотужки з чимось; безпорадний.

Науково-практичний коментар Сімейного кодексу України роз'яснює, що непрацездатні не завжди є немічними. А немічними можуть вважатися й ті, що ще не досягли пенсійного віку, не визнані ще інвалідами, але через каліцтво або хворобу не мають достатніх фізичних сил для самостійного звернення за захистом [3, с. 264].

Отже, виходячи з такого тлумачення поняття «немічності» робимо висновок, що такий стан за своїми ознаками співпадає з ознаками безпорадного стану, тож нами пропонується надати визначення стану немічності як такого, що зумовлений похилим віком, тяжкою хворобою або каліцтвом. В свою чергу, на нашу думку, доцільно було б надати законодавче тлумачення поняттю «немічний», доповнити частину 2 ст. 172 СК України другим абзацом: «Немічною вважається особа, яка в силу свого похилого віку, тяжкої хвороби або каліцтва, не може самостійно забезпечувати умови свого життя, потребує стороннього догляду, допомоги та піклування.».

ВС за розглядом цивільної справи № 200/21452/15-ц у своїй постанові від 17.10.2018 вказав, що безпорадний стан необхідно доказувати відповідними записами в медичних документах. Отже аналогічно і стан немічності, на нашу думку, може підтверджуватися відповідними записами в медичних документах. Для прикладу, можна привести рішення касаційної інстанції у цивільній справі № 6-24306св12 в якій стан немічності батька дочка довела копією медичної книги свого батька, з якої вбачається, що лікарем неврологом в нього виявлено порушення мозкового кровообігу в коркових гілках правої сторони, моторна афазія, аграфія, крім того з наявного у матеріалах справи висновку ЛКК вбачається, що у батька також відсутня мова, порушено функцію писемності [10].

На практиці необхідно розрізняти відмінність зобов'язання за ч. 3 ст. 172 СК України та ст. 203 СК України [2]. Обов'язок піклування та догляду за немічними батьками носить особистий немайновий характер, в той час як обов'язок брати участь у додаткових витратах на батьків, викликаних тяжкою хворобою, інвалідністю або немічністю полягає в понесенні витрат за товари і послуги, що носять матеріальний характер, зокрема на придбання ліків, проведення операційного втручання, встановлення протезів, спеціальних послуг з транспортування та перевезення хворих, послуги медичної сестри та санітарки).

Теоретично батьки можуть перебувати в будинках інвалідів, будинках для осіб похилого віку, закладах охорони здоров'я або інших державних чи громадських закладах.

З огляду на закордонний досвід, в даному випадку вищезазначені заклади можуть виступають законними представниками батьків. Якщо повнолітні діти не беруть участі в утриманні своїх батьків, влаштованих до цих закладів, то останні мають право подати позов до суду про стягнення аліментів на батьків у примусовому порядку. Присуджені судом кошти на утримання батьків можуть перераховуватися, наприклад, на їх особистий банківський рахунок.

Отже, у частині 3 статті 172 СК України законодавчо закріплене право, яке було вироблене практикою і відображено теоретичну догму: обов'язок особистого немайнового характеру, насамперед обов'язок щодо піклування не може забезпечуватися можливістю його примусового виконання. У зв'язку з цим, єдине, на що можуть розраховувати похилі батьки, яких не відвідують роками діти, так це на присудження, крім аліментів, додаткової грошової суми для оплати послуг того, хто піклувався про них [3, с. 264].

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
2. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 року № 2947-III [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14.
3. Ромовська З.В. Сімейний кодекс України: Науково-практичний коментар. / З.В. Ромовська. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.
4. Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 року № 1058-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15.
5. Закону України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 року № 966-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14.
6. Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 06.10.2005 року № 2961-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15.
7. Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 року № 5067-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17.
8. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про спадкування» від 30.05.2008 року № 7 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-08.
9. Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та

інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 року № 3721-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12.

10. Постанова Верховного Суду у справі № 200/21452/15-ц [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/77361705.

Lukianchuk O.I. Care of disabled, infirm parents: legislative consolidation of moral duty

The purpose of this study is to find ways to put into practice a rule that reinforces the obligation of children to care for their parents. In order to achieve this goal, the following tasks are to be solved: establishing the essence of the child's duty to care for the parents, determining its features, explaining the circumstances and conditions under which the parents are entitled to recover the costs of providing care. The article analyzes the content of the constitutional obligation of a child, a grown daughter, a son to take care of their parents. The preconditions, which contributed to the legislative consolidation of this obligation, have been analyzed. The circle of persons who are obliged to take care of their parents have been determined. Due to the systematic analysis of the legislation, the legal definition of the state of frailty has been proposed. It has been established that the state of frailty coincides with the signs of a helpless state. The necessity to enshrine the definition of a state of frailty at the legislative level has been justified, which, in turn, corresponds to the signs of incapacity. It has been found that parents can theoretically stay in disabled homes, retirement homes, health care facilities, or other government or community facilities. If adult children do not participate in the custody of their parents, placed in these institutions, the latter have the right to sue the parents for forced parental alimony. A distinction between the responsibility of children to take care of their parents (Article 172 of the Civil Code of Ukraine), the obligation of a grown daughter, a son to share parents' additional expenses caused by serious illness, disability or frailty (Article 203 of the Family Code) and the right of parents who are seriously ill or disabled to collect money for their treatment and care from a child (minor), a daughter, a son has been determined (Article 206 of the UK Code). The grounds for the parents' right to collect money by court order for cost recovery connected with provision of care by the third parties have been defined. Particular attention has been paid to the institution of legal representation, since grown daughters and sons are empowered to seek protection of the rights and interests of their disabled, feeble parents as their legal representatives, without special powers. The problems of conflict of rules on this issue as well as the ways of its solution have been considered.

Key words: *family law, duty to take care, care, assistance, incapacitated, a helpless state, frailty, disabled person, legal representative, old age, cost recovery, serious illness, injury, representation, money collection, maintenance, alimony.*

УДК 349.3
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.11

К. В. Гнатенко
кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст відділу організаційного забезпечення та контролю
у сфері нотаріату управління з питань нотаріату
Головного територіального управління юстиції у Харківській області

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОСТІ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ У СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню одного із ключових принципів права соціального забезпечення – принципу забезпечення рівності прав і можливостей населення у сфері соціального забезпечення. Запропоновано принцип забезпечення рівності прав і можливостей розглядати як принцип права соціального забезпечення, що полягає в ідеї рівноправності громадян незалежно від факторів, що не стосуються їх якостей, і проявляється у створенні державою надійних умов і гарантій для реального надання рівних можливостей щодо реалізації своїх прав, свобод та інтересів. Зроблено висновок, що сутність принципу забезпечення рівності прав і можливостей полягає в таких моментах: а) можливості реалізувати своє право на соціальне забезпечення; б) можливості відстоювати свої права, свободи та інтереси в разі їх порушення чи загрози посягання, що включає в себе рівні можливості обирати та застосовувати форми й способи захисту прав; в) поширення цих можливостей на всіх без винятку, незважаючи на їх індивідуальні особливості; г) рівності зазначених можливостей, тобто тотожності їх обсягу для всіх; д) наявності реальних умов і гарантій забезпечення перерахованих вище моментів державою як окремо, так і в їх взаємозв'язку. Найбільш значимими засобами забезпечення принципу рівності прав і можливостей є: а) єдність і диференціація норм права соціального забезпечення; б) заборона дискримінації; в) компетенція органів з охорони та захисту принципу рівності прав і можливостей; г) юридична відповідальність за порушення цього принципу. Зауважено, що лише в повноцінному забезпеченні такої рівності, в реальних спробах держави вплинути на впровадження цього принципу в життя вбачається один із провідних напрямків подальшого розвитку права соціального забезпечення України, приведення його до світових стандартів. А міжнародний рівень вимог до забезпечення рівності прав людини є доволі високим, продиктованим вимогами гуманізму. Тому досягнення його нашою державою автоматично вкаже на високий рівень цивілізації та культури. У зв'язку з цим значення досліджуваного принципу, з погляду своєрідного завдання, програми дій, задекларованої в законі, є вкрай важливим.

Ключові слова: *населення, держава, соціальні права, рівноправність, соціальний захист.*

Постановка проблеми. Реалізовуючи свої соціальні права, людина вступає у низку різноманітних відносин. Таким чином вона, образно кажучи, «охоплює» себе життєвими зв'язками, що формують її суспільний статус, визначають її місце в соціумі. Виробляючи товари та послуги, індивід прагне не лише одержувати за ці блага відповідну винагороду, а й мати необхідний обсяг прав і свобод, які б гарантували його повноцінне буття.

Переживши світові війни, спільнота задекларувала на міжнародному рівні невідчужувані права та свободи людини,

© Гнатенко К. В., 2019

які повинні забезпечуватися у кожній державі, незважаючи на її економічне та соціальне становище, форму правління, режиму чи інші фактори. Крім загальних прав, у міжнародних правових актах зафіксовано спеціальні, що забезпечують існування індивіда в певних сферах життя – економіці, політиці, культурі, праці тощо. Міжнародні правові акти є своєрідними стандартами для держав-учасниць, своєрідними показниками цивілізації та проявом загальнолюдського ставлення до особи, забезпечення в кожній конкретній державі тих чи інших прав і свобод, прямо вказують на ступінь її розвитку, солідарності стосовно загальновизнаних благ. І тут має значення не лише міра визначеності та конкретизації таких прав і свобод у національному законодавстві, а й реальна спроможність держави забезпечувати їх на практиці у кожному конкретному випадку.

Рівноправність – це той стандарт, до якого тяжіють багато сучасних політичних, правових, наукових, філософських і релігійних концепцій. Це своєрідний ідеал, якого прагнуть різноманітні соціальні групи: верстви населення, об'єднання громадян, громади та держави загалом. Рівних прав домагаються, за них борються й намагаються не лише задекларувати в законі, а й створити необхідні передумови для ефективного впровадження відповідних правових норм у життя. Рівноправність сьогодні є метою, програмою багатьох соціальних перетворень як у міжнародній сфері, так і в діяльності окремих держав. До забезпечення рівних прав прямує цивільне законодавство, податкове та підприємницьке право, сімейне законодавство. Звісно, зважаючи на перетворення в економічній сфері, актуальності рівноправність набуває й у праві соціального забезпечення.

Гострими проблемами права соціального забезпечення є забезпечення рівних можливостей для людей з особливими потребами, зрівноваження прав чоловіків і жінок у матеріальному забезпеченні їх та впорядкування соціальних пільг і соціальних привілеїв, що надаються різним категоріям громадян. Ці проблеми неоднозначно вирішуються законодавством. Дуже великий розрив існує між мінімальною пенсією у солідарній пенсійній системі та максимальними пенсіями, що призначаються за різними законами. Не відповідають принципу рівноправності т. зв. професійні пільги та привілеї. Їх необхідно замінювати на підвищення заробітної плати і поступове підвищення розмірів пенсій. Принцип рівноправності на нинішньому етапі більше декларується, ніж гарантується [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі дослідженню питань принципів права соціального забезпечення приділяють увагу такі науковці, як В. Андріїв, В. Бурак, Т. Герасимів, В. Костюк, С. Синчук, І. Сирота, Б. Сташків, Л. Шумна, І. Ярошенко, О. Ярошенко та ін. Що ж до принципу рівності, то він був предметом дослідження таких учених, як О. Банчук, О. Васильченко, П. Рабінович, Г. Христова, С. Шевчук та ін.

Мета статті – проаналізувати один із ключових принципів права соціального забезпечення – забезпечення рівності прав і можливостей населення у сфері соціального забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Для нашої держави питання забезпечення будь-яких прав є важливим. Це стосується й забезпечення рівноправності в усіх видах суспільних відносин, адже для остаточного переходу до нової моделі соціального буття етносу пройшло замало часу. Тоталітарні стандарти в політиці, культурному житті, цензурі відійшли у минуле, та на їх підґрунті виникають нові негативні соціальні тенденції, що ускладнюють, а подекуди й унеможливлюють рівність прав. Упровадження в життя будь-яких правових принципів, стандартів потребує часу та засобів, витрат, насамперед матеріальних, що ускладняється умовами сучасної української економіки.

Принципи права соціального забезпечення покликані сформувати основні, відправні положення, застосовуючи які, можна пізнати структуру науки та прикладне значення законодавства про соціальне забезпечення. Таке саме призначення мають принципи й інших галузей права. Будучи базовими теоретичними положеннями, вони несуть у собі важливе

гносеологічне навантаження, дають змогу осягти низку процесів і явищ науки права соціального забезпечення. З практичного ж боку вони мають значення своєрідних загальних норм, які, будучи правильно використаними, стають достатньою передумовою застосування великої кількості спеціальних норм, побудови стратегії й тактики доказування в конкретній ситуації відстоювання прав. Принципи дозволяють акумулювати навколо себе низку потрібних приписів закону, які будуть пов'язані єдиним змістовим навантаженням і, за потреби, стануть логічним ланцюгом обґрунтування певної правової позиції. Узагальнюючи, слід зазначити, що принципи будують необхідне поле діяльності для суб'єктів правовідносин, окреслюють ніші, які надалі займаються суб'єктами й обростають їх правами, свободами й обов'язками, врегульованими правовими нормами.

Серед принципів права соціального забезпечення чільне місце займає принцип забезпечення рівності прав і можливостей. Задекларована світовою спільнотою загальна рівноправність людей проявляється у кожній галузі права сучасних країн, у т. ч. у соціальному забезпеченні. Тому важливість указаного принципу в системі принципів будь-якої галузі є очевидною.

Принцип забезпечення рівності прав і можливостей є надзвичайно важливим для забезпечення праві свобод людини і громадянина. Так, відповідно до ст. 21 Конституції України «усі люди є вільні та рівні у своїй гідності та правах», тобто громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Втім, більш конкретизовано цей принцип у ст. 24 Основного Закону, де зазначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Ці конституційні засади є основою для визнання принципу рівності й у праві соціального захисту [2].

Вказаний принцип закріплений і в міжнародних документах, зокрема у ст. 1 Загальної декларації прав людини зазначається, що «всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах». Відповідно до ст. 2 Декларації «кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища» [3].

Принцип рівності, згідно з яким усі члени суспільства повинні бути поставлені в однакові умови, був і залишається одним із найважливіших ідеалів справедливого суспільного устрою [4, с. 13]. У реальному житті об'єктивно люди неоднакові. Це зумовлене неоднаковими індивідуальними властивостями, здібностями, станом здоров'я, інтелектуальними можливостями кожної людини, різними умовами життя, матеріального становища, що спричиняє соціальну нерівність. Водночас принцип рівноправності, який означає рівність прав людини і громадянина, є одним зі способів досягнення рівності. Для соціального захисту це має особливе значення, оскільки він спрямований на вирівнювання матеріального становища особи, котра зазнала соціального ризику. Норми права соціального захисту переважно передбачають рівні права суб'єктів, які зазнали однакового ризику (безробіття, інвалідності тощо), на отримання однакового виду соціальної допомоги. Водночас пенсіонер, котрий має більший стаж роботи, повинен мати й більший розмір пенсії за віком. Інвалід I групи повинен мати більший розмір забезпечення, ніж інвалід III групи. Тобто глибина соціального ризику повинна відповідно відображатися в обсязі соціального надання.

У наукових працях визначення досліджуваного принципу практично не зустрічаються. Його характеристику вчені зазвичай надають, виходячи з сутності принципу, його значення та відношення до інших принципів. Зокрема, П.М. Рабінович наводить таке пояснення: рівноправність – це однаковість, тобто рівність прав людини і громадянина, всіх

і кожного, яка поділяється на загальносоціальну і юридичну. Загальносоціальна рівноправність – це однаковість основних прав і свобод кожного, що існує завжди, оскільки кожному належать рівні з іншими основні права. Юридична рівноправність – це однаковість юридичного статусу правоздатних суб'єктів, насамперед рівність їх конституційних прав і юридичних обов'язків. Інакше кажучи, рівноправність загально соціальна полягає у фактичній рівності прав і свобод людини, а юридична – у формальній їх рівності [5, с. 28].

Г.О. Федоренко і Ф.П. Шульженко характеризують принцип рівноправності як рівність усіх перед законом незалежно від національної, релігійної та іншої належності, службового та іншого становища, рівну відповідальність перед законом, рівний захист у суді [6, с. 167]. Як бачимо, вчені надали більш деталізований підхід до визначення цього принципу, що враховує низку факторів його застосування на практиці, а саме: індивідуальні особливості суб'єкта – носія цього принципу, ситуації не лише претендування на реалізацію прав, а й юридичної відповідальності та захисту в суді.

Дещо іншу конструкцію принципу рівності в сучасному праві пропонує С.П. Погребняк. Вона описується ним за допомогою формули «диференційована рівність із можливістю позитивних дій» і виходить із того, що всі, хто знаходиться в однаковому становищі, мають рівні права, свободи й обов'язки та є рівними перед законом і судом; але права, свободи й обов'язки є різними, коли право враховує розумні й об'єктивні відмінності між особами або створює тимчасові сприятливі умови для певної категорії осіб з метою компенсації існуючої фактичної нерівності [7, с. 37]. Тобто за формальної рівності та рівної правоздатності різних осіб отримані ними права можуть бути нерівними, що призводить до непрямого порушення принципу рівності через фактичне неоднакове застосування на практиці норми права. Відмінність в отриманих правах є результатом дотримання принципу формальної рівності, а не його порушенням.

О.М. Дарморіс констатує, що принцип рівності (заборони дискримінації) є одним із основних принципів функціонування Європейського Співтовариства і Європейського Союзу (ст. 12 і 13Договору про ЄС). У ст. 12 закріплена заборона будь-якої дискримінації в державах-членах за ознакою державної належності. Ст. 13 наділяє Співтовариство повноваженнями вживати заходи для боротьби з проявами дискримінації з інших підстав, таких як стать, раса, етнічне походження, релігія або переконання, інвалідність, вік, сексуальна орієнтація. Недопустимість дискримінації є одним із найважливіших принципів прав особистості відповідно до ст. 21 Хартії ЄС про основні права [8, с. 377–378].

На наше переконання, сутність принципу забезпечення рівності прав і можливостей полягає в таких моментах: а) можливості реалізувати своє право на соціальне забезпечення; б) можливості відстоювати свої права, свободи та інтереси в разі їх порушення чи загрози посягання, що включає в себе рівні можливості обирати та застосовувати форми й способи захисту прав; в) поширення цих можливостей на всіх без винятку, незважаючи на їх індивідуальні особливості; г) рівність зазначених можливостей, тобто тотожність їх обсягу для всіх; д) наявність реальних умов і гарантій забезпечення перерахованих вище моментів державою як окремо, так і в їх взаємозв'язку.

Сутність цього принципу проявляється в його завданні та практичній цінності. Завдання полягає в задекларованому ідеалі, що має стати стандартом і на досягнення якого повинні бути спрямовані заходи державного впливу. Практична ж цінність проявляється у запровадженні у законі низки норм, що тим чи іншим чином стосуються забезпечення рівноправності. У разі ж, коли норми не вистачає для регулювання окремих правовідносин, принцип повинен застосовуватися як загальна норма.

Найбільш значимими засобами забезпечення принципу рівності прав і можливостей є: а) єдність і диференціація норм права соціального забезпечення; б) заборона дискримінації; в) компетенція органів з охорони та захисту принципу рівності прав і можливостей; г) юридична відповідальність за порушення цього принципу.

Висновки і пропозиції. Отже, сутність принципу забезпечення рівності прав, на нашу думку, проявляється у створенні державою надійних умов і гарантій для впровадження рівності прав і свобод у життя, а саме: реальне надання рівних можливостей для реалізації своїх прав та інтересів, незалежно від походження, майнового стану, статі, кольору шкіри, раси, релігійних переконань та інших факторів. Такий підхід дає нам змогу запропонувати власне визначення розглядуваного принципу. Тож, на наш погляд, принцип забезпечення рівності прав і можливостей – це принцип права соціального забезпечення, що полягає в ідеї рівноправності громадян незалежно від факторів, що не стосуються їх якостей, і проявляється у створенні державою надійних умов і гарантій для реального надання рівних можливостей щодо реалізації своїх прав, свобод та інтересів.

І лише в повноцінному забезпеченні такої рівності, в реальних спробах держави вплинути на впровадження цього принципу в життя вбачається один із провідних напрямів подальшого розвитку права соціального забезпечення України, приведення його до світових стандартів. А міжнародний рівень вимог до забезпечення рівності прав людини є доволі високим, продиктованим вимогами гуманізму. Тому досягнення його нашою державою автоматично вкаже на високий рівень цивілізації та культури. У зв'язку з цим значення досліджуваного принципу, з погляду своєрідного завдання, програми дій, задекларованої в законі, є вкрай важливим.

Список використаної літератури:

1. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення : навчальний посібник. Київ : Знання, 2005. 405 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
4. Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве. *Журнал российского права*. 2002. № 11. С. 13.
5. Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) : монографія. Харків : Право, 1997. 64 с.
6. Федоренко Г.О., Шульженко Ф.П. Теорія держави і права : підручник. Київ : КНЕУ, 2011. 315 с.
7. Погребняк С.П. Основоположні принципи права : автореф. дис. … док. юрид. наук : 12.00.01; Харків, 2009. 37 с.
8. Дарморіс О.М. Поняття та основні принципи трудового праваЄвропейського Союзу. *Держава і право*. *Юридичні і політичні науки*. 2009. Вип. 45. С. 375–381.

Hnatenko K. Providing equality of rights and opportunities in the system of principles of the right to social security

The article is devoted to the study of one of the key principles of the right to social security – the principle of equality of rights and opportunities of the population in the field of social security. The principle of ensuring equality of rights and opportunities is considered as the principle of the right to social security, which is based on the idea of equality of citizens irrespective of factors that are not related to their qualities, and manifests itself in the creation of reliable conditions and guarantees by the state for the provision of equal opportunities for the realization of their rights and freedoms and interests. It is concluded that the essence of the principle of equality of rights and opportunities is the following: a) the possibility of realizing its right to social security; b) the ability to uphold their rights, freedoms and interests in the event of their violation or threat of encroachment, including the level of opportunity to choose and apply forms and methods of protection of rights; c) the dissemination of these opportunities for all without exception, despite their individual characteristics; d) the equality of these possibilities, that is, the identity of their volume for all; e) the existence of real conditions and guarantees of the provision of the above-mentioned moments by the state as a separate, and in their interrelation. The most significant means of ensuring the principle of equality of rights and opportunities of workers are: a) unity and differentiation of the rules of social security law; b) prohibition of discrimination; c) the competence of the organs to protect and protect the principle of equality of rights and opportunities; (d) legal liability for violation of this principle. It is noted that only in the full

maintenance of such equality, in real attempts of the state to influence the implementation of this principle in life, one of the leading directions of the further development of the right of social security of Ukraine, bringing it to world standards is seen. And the international level of the requirements to ensure the equality of human rights is rather high, dictated by the requirements of humanism. Therefore, the achievement of this state by our state will automatically indicate the high level of civilization and culture. In this regard, the value of the investigated principle, from the point of view of the original task, of the action program declared in the law, is extremely important.

Key words: *population, state, social rights, equality, social protection.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.12

О. Є. Волков
здобувач
Університету сучасних знань

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових засад поняття та юридичного змісту використання й охорони лісового фонду в Україні та зарубіжних державах на сучасному етапі. Розглянуто найважливіші ознаки адміністрування лісового фонду як ключового напряму діяльності сучасної держави з природоохорони та прирородокористування, проаналізовано основні доктринальні підходи до визначення юридичного змісту та значення цілісної та інституціонально організованої лісоохоронної політики у функціонуванні національної правової системи та належному здійсненні державного управління.

Визначено, що основним адміністративно-правовим способом забезпечення охорони лісового фонду від нераціонального використання і, навпаки, стимулювання раціональної заготівлі деревини, є ліцензування лісозаготівельної діяльності за широкої участі громадських інституцій та експертного середовища, належним чином регламентованого на законодавчому рівні.

Запропоновано концептуальний підхід, відповідно до якого у лісовому законодавстві зарубіжних держав можна визначити систему спільних основних принципів використання й охорони лісового фонду, що можуть бути імплементовані до Лісового кодексу України, до яких належать: принцип поєднання суверенного права держав розробляти свої лісові ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони та використання лісового фонду із необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції; принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісового фонду відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і міжнародно-правовими стандартами; принцип необхідності активізації державних і громадських зусиль, спрямованих на раціональне використання, збереження і розвиток лісового фонду; принцип ключової ролі всіх видів лісів у підтриманні необхідного стану екологічної рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях та ін.

Ключові слова: *публічне адміністрування, лісовий фонд, державне управління, лісові ресурси, раціональне лісокористування.*

Постановка проблеми. Теоретико-методологічне визначення оптимальних форм і методів використання й охорони лісових ресурсів становить важливе науково-практичне завдання у контексті забезпечення сталого розвитку суспільства, оскільки від юридичного змісту й обсягу вказаного поняття безпосередньо залежать конкретні напрями, способи та механізми адміністративної діяльності

© Волков О. Є., 2019

уповноважених органів публічної влади, що регулюються чинними нормативно-правовими актами.

Виходячи з подібного розуміння важливості коректного, комплексного та юридично обґрунтованого визначення поняття «використання й охорона лісового фонду», важливо провести порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення у вказаній сфері публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню адміністративно-правової сутності та юридичного змісту використання й охорони лісового фонду як важливого напряму державної політики та державного управління присвячені роботи багатьох вчених. Зокрема, слід відзначити праці Р.В. Леньо, В.П. Непийводи, М.П. Савущик, І.М. Синякевича, Т.В. Пімоненко та інших науковців.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній комплексний порівняльно-правовий аналіз адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні та зарубіжних державах у сучасних глобалізаційних умовах, у чому полягає важливе наукове та практичне завдання, що потребує належного вирішення у вітчизняній адміністративно-правовій науці.

Мета статті – визначення особливостей адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні та зарубіжних державах.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи потенційні можливості застосування для удосконалення українського профільного законодавства позитивного зарубіжного правового досвіду використання й охорони лісового фонду, слід зазначити, що вказану проблематику, виходячи зі змістовної структури Глави 11 Земельного кодексу України «Землі лісового фонду» (ст. 55–27) [1, с. 156–160] та ст. 1–6 Лісового кодексу України [2], доцільно розглядати як сукупність таких елементів правового режиму лісового фонду, що є загальними для їх нормативного регулювання у переважній більшості наявних національних правових систем: а) визначення поняття та складу (внутрішньої структури) лісового фонду; б) власності на лісові ресурси; в) використання й охорони лісового фонду, включаючи адміністративно-правовий режим державного управління лісовими ресурсами.

Першочергової уваги, зважаючи на реалізацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) [3] і зумовлений законодавчо встановленим стратегічним курсом на європейську інтеграцію перманентний процес інтенсивної імплементації європейських правових та управлінських стандартів до національної правової системи України, заслуговує досвід формування єдиної лісової політики ЄС в частині визначення поняття, встановлення форми власності та режиму охорони й використання лісового фонду.

У цьому контексті важливу роль у формуванні стандартів ЄС у лісовій галузі відіграє така правова категорія, як компетенція Союзу [4, с. 17], котра впливає на обсяг повноважень, що надаються ЄС у співвідношенні з повноваженнями, які зберігаються за державами-членами. Водночас слід відзначити наявність фактично необмежених повноважень ЄС щодо формування стандартів у сферах, що належать до виключної компетенції Союзу (митній сфері, сфері конкуренції, торговельній і монетарній політиці, рибальстві) (ст. 3 Договору про функціонування ЄС) [5].

Що стосується правового регулювання використання й охорони лісового фонду в державах-членах ЄС, то вказані питання регулюються внутрішнім адміністративним, лісовим, земельним законодавством із урахуванням тієї особливості, що правовими актами ЄС встановлюються спільні стандарти у сфері охорони довкілля, які безпосередньо стосуються і процесів лісокористування та лісоохорони, адже для ЄС характерною є розробка єдиної екологічної політики, що, у свою чергу, є основою для розробки гармонізованого загальноєвропейського законодавства з охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів. Виражається така спільна політика у реалізації шести Програм дій із довкілля, на основі яких були підготовлені відповідні нормативні акти ЄС з охорони довкілля [4, с. 213].

Отже, аналізуючи адміністративно-правові засади використання й охорони лісового фонду в державах-членах ЄС, доцільно окремо розглянути найбільш показовий і корисний досвід, притаманний національним правовим системам європейських країн із формулюванням необхідних узагальнень і конституюванням на цій основі певної оптимальної моделі удосконалення чинного вітчизняного адміністративного, лісового, земельного законодавства.

Як слушно зазначає Р.В. Леньо, «у країнах Європи, на відміну від України, спостерігається чітке розмежування повноважень між різними органами влади по горизонталі та децентралізація по вертикалі управління щодо організації, планування та контролю. У європейських державах лісовий фонд не розпорошений між різними міністерствами та відомствами, як в Україні, що дає можливість ефективно управляти та використовувати лісові ресурси. Реформування лісового господарства в Україні має відбуватися з урахуванням досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, оскільки ці країни мають позитивний досвід економічного регулювання процесів управління і використання лісових ресурсів» [6].

Дійсно, подібна модель доволі успішно функціонує, наприклад, у Латвії, де питання лісового господарства цілком перебувають у компетенції міністерства сільського господарства [7, с. 201].

З іншого боку, В.П. Непийвода вважає, що за подібного «підпорядкування» лісового фонду центральному органу державного управління з сільського господарства «лісовому господарству, зазвичай, відводять другорядну роль», адже «лісова політика зазнає впливу значно потужнішого сільськогосподарського лобі» [7, с. 201].

Вважаємо, що у цьому разі науковець критикує не саму ідею інституціональної концентрації повноважень в межах однієї системи державних органів, а виключно певну «другорядність» лісового господарства відносно сільськогосподарської галузі, оскільки, наприклад, у Швейцарії створена концептуально інша модель державного управління лісовим фондом, яке здійснює окреме міністерство лісового господарства [7, с. 201], причому йдеться саме про міністерство, а не про державний комітет, агентство чи будь-який інший орган зі спеціальним статусом, нижчим за міністерський та організаційно підпорядкованим тому чи іншому міністерству, найчастіше – сільськогосподарському (аграрному) (остання інституціонально-функціональна модель сьогодні має місце в Україні через створення Державного агентства лісових ресурсів України, діяльність якого спрямовується і координується через Міністра аграрної політики та продовольства [8]).

Досліджуючи це питання, В.П. Непийвода вказує, що «у багатьох країнах лісогосподарські органи є найстарішим, найбільшим і найвпливовішим відомством у галузі природних ресурсів. Традиційно ця інституція має основні повноваження щодо формулювання та проведення лісової політики, а також безпосереднього управління значною частиною лісових ресурсів» [7, с. 201].

Прикладом успішної реалізації лісової політики та її ефективного нормативно-правового регулювання й адміністративно-управлінського виконання на внутрішньодержавному рівні в ЄС є система використання та охорони лісового фонду Німеччини.

Одним із чинників ефективного управління використання лісового фонду є та обставина, що у Німеччині домінують невеликі за розміром лісоволодіння. Так, середня площа одного лісоволодіння складає 15,5 га. Лісова політика в Німеччині проводиться з урахуванням розмірів лісових господарств. З метою проведення ефективної лісової політики у приватних лісах Німеччини виділяють такі класи підприємств: площею до одного гектара (ліси повністю підпорядковуються інтересам сільського господарства); площею 1–5 га (ліси використовуються головним чином для екологічних і соціальних потреб); площею 5–20 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв); площею 20–50 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, потрібних для зовнішніх виробництв; лісовласники регулярно працюють у лісі); площею 50–200 га

(лісовласники регулярно працюють у лісі; господарство в лісах ведеться з метою отримання доходу і пов'язане з іноземними споживачами лісових ресурсів) [9, с. 29].

Крім того, важливо, що у Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу (тобто йдеться про цілісний, системний, комплексний законодавчий та управлінський підхід до охорони лісового фонду), адже чинне законодавство зобов'язує лісові підприємства складати т. зв. «рамочні» плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства за участю громадських об'єднань. Основними податками лісового господарства Німеччини є земельний податок, податок на майно, податок на спадщину і дарунки, податок з обігу та прибутковий податок. Із лісовласників, котрі мають лісові ділянки площею до 0,3 га, земельний податок не справляється. Ця пільга не поширюється на дрібних лісовласників, які використовують лісові ділянки для плантаційного вирощування деревини [10, с. 73].

У Польщі основними документами, що визначають порядок лісогосподарської діяльності, є Закон про ліси 1991 р., Лісовий кодекс 1992 р., Лісова політика 1997 р., розпорядження Ради Міністрів і профільного міністерства. Необхідно відзначити, що в усіх основних документах значне місце відведене регламентації порядку організації та діяльності державної лісової компанії, а також економічному регулюванню лісогосподарської діяльності.

Лісове господарство ведеться на підставі лісовпорядного плану, що складається на десятирічний період. У разі стихійних лих й інших форс-мажорних обставин план може бути розроблений на коротший термін. Для лісів, що не є власністю держави, складається спрощений план, який містить короткий опис лісів і земель, призначених для лісорозведення, а також основні цілі й принципи ведення лісового господарства [11].

Для Польщі характерна відносно висока частка захисних лісів. У цьому відношенні трохи попереду Німеччина (34%) і Білорусь (32%). Найбільшу питому вагу захисних лісів має Італія (приблизно 87%) переважно через великі площі ґрунто- й водозахисних лісів. У деяких країнах окремо виділені ліси соціальної функції, наприклад, у лісових районах (так, у Білорусі площа таких лісів становить 1 488 тис. га, у Чехії – 282 тис. га, а в Польщі – 811 тис. га) [11].

Ліси в Польщі, як один із найбільш цінних елементів середовища, захищені багатьма різними категоріями збереження, а саме: національні парки, ландшафтні парки, природні заповідники, охоронювані ландшафтні території, ділянки Natura 2000, екологічні зони, природно-територіальні комплекси (пол. zespoiy przyrodniczo-krajobrazowe) й еталонні території (пол. stanowiska dokumentacyjne). Згідно з чинним законодавством вони також можуть отримати статус охоронності, залежного від функцій захисту, покладених на них. Діяльність з охорони навколишнього середовища в лісах Польщі включає в себе багато різних аспектів, серед яких рання діагностика загроз, що мають негативний вплив на ліси, заходи з боротьби зі шкідниками та хворобами лісу тощо [11].

У Словаччині основними документами, які визначають порядок лісогосподарської діяльності, є: Закон № 326/2005 про ліси з поправками; Закон № 138/2010 про лісові репродуктивні матеріали з поправками; Закон № 97/2013 про земельні об'єднання; Закон № 274/2009 про полювання з поправками. Великий вплив на ведення лісового господарства у Словаччині зробив Кодекс охорони природи й ландшафтів, прийнятий у 1994 р. Відповідно до цього документа спеціальний режим господарювання встановлений для 42,5% лісів країни [11].

Лісове господарство ведеться на підставі лісовпорядного плану, що складається на 10-річний період. У разі стихійних лих й інших форс-мажорних обставин план може бути розроблений на коротший термін. Для лісів, що не є власністю держави, складається спрощений план, який містить короткий опис лісів і земель, призначених для лісорозведення, а також основні цілі і принципи ведення лісового господарства.

За розподілом власності ліси поділяються на державні (40,8%), приватні (11,3%), громадські (24,8%), сільські (9,4%), церковні (2,9%) і з усе ще нез'ясованою власністю (10,9% від загальної площі). Враховуючи, що процес повернення раніше націоналізованих лісів ще не завершений, державні лісогосподарські підприємства управляють 55,1% лісу [11].

Усі ліси одночасно є багатофункціональними. З погляду використання їх функції поділені на категорії: комерційні (господарські) ліси, захисні ліси та ліси спеціального призначення. Особлива увага у Словаччині приділяється отриманню якісного репродуктивного матеріалу і збереженню генетичного потенціалу лісів. Банк лісового насіння як самостійна структурна одиниця знаходиться у віданні спеціалізованої державної фірми. Контролем якості насіння займається відповідний відділ дослідницького інституту у м. Зволен. У Словаччині створено національний кадастр охоронних територій. До нього належать великі природоохоронні території (національні парки та заповідні територій) площею 1 110 599 га і малі природоохоронні території (природні заповідники, національні природні заповідники, пам'ятки природи, національні природні пам'ятки і охоронювані ареали) загальною площею 107 590 га, причому 78 373 га перекривається великими природоохоронними територіями [11].

У Латвії, де у державній власності 57% лісів загальною площею 1,65 млн га, рекреаційні послуги надає державне акціонерне товариство «Державні ліси Латвії». Товариство здійснює господарське управління лісами, виконуючи головну функцію – збільшення вартості державних лісів, не маючи на балансі власної техніки та технічних працівників. Законодавство країни не передбачає надання державних лісів у строкове користування іншим суб'єктам господарювання для потреб рекреації. Організація рекреаційних послуг і ведення мисливського господарства здійснюється окремим структурний підрозділом товариства, завданням якого є задоволення потреби широких кіл населення у лісовому відпочинку [12, с. 57].

Отже, спільною особливістю для моделі лісових відносин у європейських державах є надання рекреаційних послуг у державних лісах виключно державними та муніципальними підприємствами, які долучаються до утворення лісового доходу через вилучення податків.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведене порівняльно-правове дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні та зарубіжних державах дозволило дійти висновку, що в лісовому законодавстві зарубіжних держав існує система спільних основних принципів використання й охорони лісового фонду, що можуть бути імплементовані до Лісового кодексу України, до яких належать: принцип поєднання суверенного права держав розробляти свої лісові ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони та використання лісового фонду із необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції; принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісового фонду відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і міжнародно-правовими стандартами; принцип необхідності активізації державних і громадських зусиль, спрямованих на раціональне використання, збереження і розвиток лісового фонду; принцип ключової ролі всіх видів лісів у підтриманні необхідного стану екологічної рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях; принцип поваги і забезпечення самобутності, культури і прав корінних народів, а також інших груп населення, котрі проживають у лісових районах; принцип важливої ролі лісів у задоволенні потреб у сировині, що повинно поєднуватися із раціональним використанням лісових ресурсів, залісенням і лісовідновленням; принцип сприяння створенню сприятливого міжнародного економічного клімату для збалансованого й екологічно обґрунтованого розвитку лісів.

Список використаної літератури:

1. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / кол. авт. : Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.Г. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. В.В. Медведчука. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
2. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 17. Ст. 99.
3. Угода про асоціацію між Україною, з одної сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 р. та 27 червня 2014 р. URL: http://comeuroint.rada.gov.ua/komevroint/doccatalog/document?id=56219 (дата звернення: 06.05.2019).
4. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / за ред. О.В. Зайчука. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 546 с.
5. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html (дата звернення: 06.05.2019).
6. Леньо Р.В. Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в систему управління лісовим господарством України. *Державне управління: теорія та практика.* 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Dutp_2012_2_21 (дата звернення: 06.05.2019).
7. Непийвода В.П. Правове регулювання в галузі лісів: Доба утвердження підтримного розвитку. Київ : НДІ приватного права і підприємництва, 2004. 339 с.
8. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2014 р. № 521. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF (дата звернення: 07.05.2019).
9. Лосев М. В. Долгосрочная программа перехода лесного хозяйства Германии на устойчивое развитие. *Лесное хозяйство.* 2001. № 3. С. 28–30.
10. Синякевич І.М., Дейнека А.М., Соловій І.П. Лісове господарство України в XXI ст.: сценарії розвитку. *Економіка України*. 2007. № 9. С. 72–81.
11. Кагало О., Чернявський М., Проценко Л., Андрєєва О. Удосконалення нормативної бази регулювання ведення лісового господарства на територіях природно-заповідного фонду (ПЗФ) України та відповідний міжнародний досвід. URL: http://sfmu.org.ua/files/ Kagalo_2016.pdf (дата звернення: 07.05.2019).
12. Аналіз правової регламентації довгострокового тимчасового користування лісами: забезпечення прав громадян на користування лісовими ресурсами, корупційні ризики та попередження порушень лісового законодавства. Київ, 2010. URL: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEINUKRAINIANEXTN/Resources/Logging.pdf (дата звернення: 07.05.2019).

Volkov O. Administrative and legal principles for using and protecting forest fund: comparative and legal analysis

The article is focused on the comprehensive study of administrative and legal principles of the concept and legal content of the use and protection of the forest fund in Ukraine and foreign countries at the present stage. The author has studied the most important features of the administration of the forest fund as a key activity of the modern state in the field of environmental protection and nature use; has analyzed the main doctrinal approaches to the definition of legal content and the value of a coherent and institutionalized forest protection policy in the functioning of the national legal system and the proper implementation of state administration.

It has been determined that the main administrative and legal way of ensuring the protection of the forest fund against inefficient use and, vice versa, stimulation of rational wood procurement, is the licensing of logging activities with the wide participation of public institutions and an expert environment properly regulated at the legislative level.

The author has offered the conceptual approach according to which it is possible to define the system of common basic principles of the use and protection of the forest fund within the forest law of foreign countries that can be implemented in the Forest Code of Ukraine, which includes: the principle of combining the sovereign right of the countries to develop their forest resources in accordance with their own policies in the field of the protection and use of the forest fund with the need to minimize environmental damage of other states or

areas beyond national jurisdiction; the principle of the sovereign and inalienable right of states to use, manage and develop the forest fund in accordance with their own needs and the level of socio-economic development and on the basis of national policy that is consistent with the goals of sustainable development and international standards; the principle of the need to intensify state and public efforts aimed at the rational use, preservation and development of the forest fund; the principle of the key role of all types of forests in maintaining the necessary state of ecological balance at the local, national, regional and global levels and other principles.

Key words: *public administration, forest fund, state administration, forest resources, rational use of forests.*

УДК 347.4
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.13

П. Д. Гуйван
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, професор,
професор Полтавського інституту бізнесу

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

У статті досліджені актуальні питання правового закріплення права особи на інформацію, з огляду на його багатогранність, широкий зміст та значну роль у задоволенні інтересів суб'єктів. Встановлено, що дане право містить в собі такі конкретні повноваження, як необхідність знати про створення певних інформаційних ресурсів, які мають стосунок до сфери суспільного чи особистого життя особи, можливість запитувати та отримувати публічно значущу чи особисту інформацію від уповноважених на розпорядження нею суб'єктів, вільно поширювати її та вимагати у встановлених законом випадках дотримувати конфіденційності. В роботі аналізується зміст та сутність свободи шукати, одержувати та поширювати інформацію у розумінні одного з найважливіших політичних та особистих прав людини за Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та іншими міжнародно-правовими документами. Наголошено на необхідності орієнтування українського законодавства на принципи, закладені у цих актах.

Згідно з позицією міжнародних інституцій інформаційні права і свободи людини становлять фундаментальні основи міжнародного інформаційного правопорядку. Вони розглядаються, передовсім, в контексті загальних прав людини, причому, я якості такого компоненту, який забезпечує та зумовлює вільну та демократичну реалізацію усіх інших прав і свобод. Прикладом досить значного поступу у дані сфері є розвиток сучасного європейського інформаційного законодавства. Наразі воно невпинно вдосконалюється у напрямі гарантування основоположних принципів, що забезпечують реалізацію прав учасників міжнародного обміну інформацією, інформаційними продуктами та послугами. Реальне міжнародне право постійно демонструє зв'язок між свободою вираження поглядів та доступом до інформації. Це гарантує, що у сучасному суспільстві через соціальну і політичну роль, яку відіграє інформація, право кожного на отримання інформації та ідей має бути ретельно захищене.

Окремо досліджені нормативно правові акти вузької спеціалізації, спрямовані на забезпечення умов для вільного доступу кожної особи до публічної та особистої інформації та захист даного права. Зроблені пропозиції щодо коригування національного законодавства в даних напрямах.

Ключові слова: *доступ до інформації, право на інформацію, публічний інтерес.*

Постановка проблеми. Право особи на інформацію є елементом свободи слова як визначального та основоположного принципу демократії, гуманності та справедливості. Ступінь розвитку цього права характеризує ступінь прогресу самого суспільства, рівень особистої свободи особи, який реально забезпечується державою [1, с. 50]. Зі свого боку, право на інформацію також є багатоаспектним, воно досить багате і змістовне, має значну роль у задоволенні інтересів суб'єктів, тому вузьке, обмежене розуміння цього найважливішого права є необґрунтованим [2]. Дане право містить в собі такі конкретні повноваження, як необхідність знати про створення певних інформаційних ресурсів, які мають стосунок до сфери суспільного чи особистого життя особи, можливість запитувати та отримувати публічно значущу чи особисту інформацію від уповноважених на розпорядження нею суб'єктів, вільно поширювати її та вимагати у встановлених законом випадках дотримувати конфіденційності.

Оскільки інформаційна комунікація в сучасному суспільстві набуває стрімкого розвитку, особливо в царині публічного

© Гуйван П. Д., 2019

отримання інформації та електронного спілкування, у тому числі й міжнародного, нормативне забезпечення поки що відстає від фактичного стану речей, деякі аспекти правовідносин залишаються недостатньо врегульованими. Зокрема, подальшого удосконалення потребує правовий механізм опосередкування захисту публічного та особистого життєвого інформаційного простору. Тож, українська правова система, як і національна практика правозастосування, потребують удосконалення, насамперед, в площині запровадження та використання адекватних засобів юридичної відповідальності. І належним зразком, орієнтиром у цьому поступі має бути усталена міжнародна практика регулювання вказаних відносин. Це дозволить запобігти масштабним негативним соціальним наслідкам, сприятиме захисту основоположних прав людини на інформацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням належної правової організації вільного доступу особи до інформації приділили увагу такі науковці, як М.Ф. Поліковський, К. Бєляков, С.Є. Горбатюк, О.В. Нестеренко, В.В. Коваль, І.О. Кресіна, Т.А. Костецька та інші. В зазначених працях досліджені питання законодавчого закріплення положення про необхідність реалізації конституційного права на пошук, використання, поширення інформації особою для здійснення своїх законних інтересів. Однак, маємо зазначити, що в науковій літературі не проводилося детального аналізу міжнародних напрацювань у даній сфері. Тож, **метою цієї статті** є вивчення європейського та світового нормативного матеріалу з питань унормування відносин в царині вільного використання інформації, організації доступу суб'єктів до публічних та особистих відомостей та захисту цього права. На цій базі будуть зроблені рекомендації для подальшого розвитку національної правової системи в коментованій сфері.

Виклад основного матеріалу. Свобода шукати, одержувати та поширювати інформацію є одним з найважливіших політичних та особистих прав людини та включена в Загальну декларацію прав людини (стаття 19) [3]. Воно випливає з права на свободу переконань і на вільне їх вираження. Дані повноваження особи можуть бути обмежені тільки за сукупності таких умов: обмеження встановлені законом, вони є «необхідними в демократичному суспільстві» [4, с. 242–243] і застосовуються виключно для забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту. Коментоване право також врегульоване у ст. 10 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Водночас в останньому документі вказується, що пошук, отримання і поширення інформації можуть здійснюватися особою будь-якими способами на свій розсуд, у тому числі усно, письмово або з допомогою друку або художніх форм вираження.

Принцип інформаційної відкритості закріплено в установчих документах Європейського Союзу [5, с. 131]. Він проявляється у доступності інформації, що становить суспільний інтерес або торкається окремих особистих інтересів особи; гарантує здійснення громадянами контролю за діяльністю державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб та прийнятих ними рішень, пов'язаних з дотриманням, охороною та захистом прав і законних інтересів. Українське національне законодавство теж приділяє цьому аспекті значну увагу. У статті 34 Основного Закону України сказано, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. А стаття 32 Конституції передбачає, що кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Також Основний Закон гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50), право знати свої права і обов'язки (ч. 1 ст. 57),

встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Важливим джерелом національного права в даній площині є Закон України «Про доступ до публічної інформації». Водночас крім загального декларування основних демократичних ідей права на доступ до інформації, українська правова система мусить врегулювати конкретні відносини в окремих галузях матеріальних взаємодій, чого поки що, на жаль, не спостерігається. Даний аспект діяльності законодавця обов'язково має реалізовуватися на основі ретельного дослідження та застосування міжнародного правового досвіду.

Інформаційні відносини за міжнародними актами ґрунтуються та розбудовуються, керуючись основними принципами міжнародного права. Це зокрема, принципи верховенства права, поваги до прав людини, рівності учасників відносин, дотримання міжнародних зобов'язань, вільного доступу до джерел інформації, не поширенню ідей, які загрожують національній безпеці, громадському порядку, моральному здоров'ю населення, запобігання неправомірному використанню національних інформаційних ресурсів для ворожої пропаганди та втручання у внутрішні справи інших держав тощо. Дані принципи щодо конкретних практичних відносин наповнюються реальним змістом і проявляються у повсякденному інформаційному обороті у вигляді узагальнених та усталених правил поведінки.

Згідно з позицією міжнародних інституцій інформаційні права і свободи людини становлять фундаментальні основи міжнародного інформаційного правопорядку. Вони розглядаються, передовсім, в контексті загальних прав людини, причому, я якості такого компоненту, який забезпечує та зумовлює вільну та демократичну реалізацію усіх інших прав і свобод. Прикладом досить значного поступу у дані сфері є розвиток сучасного європейського інформаційного законодавства. Наразі воно невпинно вдосконалюється у напрямі гарантування основоположних принципів, що забезпечують реалізацію прав учасників міжнародного обміну інформацією, інформаційними продуктами та послугами. Водночас захист прав людини в галузі інформації та комунікації є основною засадою функціонування демократичної держави. Закони про основні інформаційні права надають збалансованість і рівність усіх суб'єктів правовідносин у сфері свободи слова та обміну інформацією.

Але в основних міжнародно-правових актах, конвенціях інформаційні права і свободи, як і інші права людини, проголошуються в загальному, декларативному вигляді. Відтак, велике значення для практичного здійснення особою інформаційних прав, має практика застосування та захисту інформаційних прав людини на універсальному рівні (Комітетом ООН з прав людини) та регіональному рівні (Міжамериканський і Європейським судами з прав людини тощо). Така практика є інструментом конкретизації та реалізації інформаційних відносин на міжнародному рівні. І це істотно впливає на розвиток міжнародного інформаційного права, його доктрини та практики. Так, у доповіді 1995 року на 52-й сесії ООН спеціальний доповідач містер Абід Хусейн продемонстрував зв'язок між свободою вираження поглядів та доступом до інформації. Він зазначив, що у сучасному суспільстві через соціальну і політичну роль, яку відіграє інформація, право кожного на отримання інформації та ідей має бути ретельно захищене. Право шукати інформацію або мати доступ до неї є одним з найважливіших елементів свободи слова та виразу. Свобода буде позбавлена ефективності, якщо люди не мають доступу до інформації. Доступ до інформації є основою для демократичного способу життя. Тому слід ретельно виявляти тенденцію, спрямовану на відсутність доступу людей до інформації.

Також було відмічено, що у права на доступ до інформації є багато аспектів. Воно включає: – загальне право громадськості мати доступ до, що становить суспільний інтерес інформації з різних джерел; – права засобів масової інформації на доступ до інформації; – права окремих осіб запитувати та отримувати яка представляє суспільний інтерес інформацію

та інформацію, яка може вплинути на їх права особистості. Особливістю реалізації права на інформацію, на думку спецдоповідача ООН, є те, що право на свободу думок і їх вільне вираження є «активізатором» інших прав. Доступ до інформації часто необхідний для окремих осіб, що прагнуть здійснити інші права. Право на інформацію виступає в субсидіарній ролі, тобто без нього ні громадськість, ні індивід не зможуть реалізувати належні їм інші права. Без реалізації права на інформацію неможлива повноцінна реалізація права на участь в управлінні своєю країною [6].

У 2011 році Комітет ООН з прав людини прийняв Зауваження загального порядку № 34 до ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. У цьому документі комітет роз'яснив, що право на вільне вираження думок, передбачене пунктом 2 статті 19 Пакту, містить право на доступ до інформації, яка є у державних органів. До складу інформації, яку можуть запитувати користувачі, входять записи в державних органах, незалежно від форми її зберігання, джерел і дати їх реєстрації. Пакт захищає доступ до будь-якої інформації, що надійшла до державного органу або виробленої їм, за винятком зазначених законом обмежень. До державних органів належать не тільки органи виконавчої, але законодавчої та судової влади. Також таким слід вважати інші органи, коли вони виконують державні розпорядчі функції. Кожна особа повинна мати право упевнитися в ясній формі, чи міститься в автоматизованих файлах даних інформація особистого характеру, і якщо міститься, то яка і з якою метою. Кожна особа повинна мати також можливість упевнитися, які державні органи або приватні особи або органи мають інформацію, яка необхідна для неї (п. 18 Зауважень).

З метою ефективного здійснення права на доступ до інформації країнам-учасникам в пріоритетному порядку слід відкрити широкий доступ до урядової інформації, що має суспільний інтерес. Державам-учасникам слід докладати всіх зусиль для забезпечення легкого, швидкого, ефективного та практичного доступу до такої інформації. Слід також засновати необхідні процедури, що дозволяють населенню отримати доступ до інформації, наприклад з допомогою законодавства про свободу інформації. Ці процедури повинні забезпечувати своєчасну обробку запитів на отримання інформації відповідно до чітких правил, що не суперечать Пакту. Плата за обробку запитів на отримання інформації не повинна створювати невиправданих перешкод для доступу до інформації. Владі слід обґрунтовувати будь-яка відмови в наданні доступу до інформації. Необхідно створити механізм обробки фактів про відмову в наданні інформації, а також про залишені без відповіді запит (п. 19) [7].

Право особи на комунікаційну свободу прописане в численних актах міжнародного права. Скажімо, у Декларації про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи, затвердженій резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 9 грудня 1998 року, проголошується, що кожна людина має право, індивідуально і спільно з іншими, заохочувати та прагнути захищати та здійснювати права людини та основні свободи на національному та міжнародному рівнях. Кожна людина, індивідуально і спільно з іншими, має право: а) знати, шукати, добувати, отримувати та мати у своєму розпорядженні інформацію про всіх правах людини та основних свободах, у тому числі доступ до інформації про те, яким чином забезпечуються ці права і свободи у внутрішньому законодавстві, в судовій та адміністративній системах; б) як передбачається в міжнародних договорах про права людини та інших відповідних міжнародних договорах, що вільно публікувати, передавати або поширювати серед інших думки, інформацію та знання про всі права людини та основні свободи; с) вивчати, обговорювати, складати та мати думки щодо дотримання всіх прав людини та основних свобод як в законодавстві, так і на практиці, і привертати увагу громадськості до цих питань, використовуючи ці та інші відповідні кошти. Кожна людина має право, індивідуально і спільно з іншими, розвивати та обговорювати нові ідеї та принципи, що стосуються

прав людини, і домагатися їх визнання (ст. 1, 6, 7) [8].

За напрямами інформаційної діяльності суб'єктів відповідних відносин міжнародне законодавство напрацювало окремі нормативно правові акти вузької спеціалізації. Вони спрямовані на забезпечення умов для розвитку й охорони всіх форм власності на інформаційні ресурси, створення та вдосконалення регіональних і національних систем і мереж, забезпечення їхньої взаємодії в інформаційному просторі; запровадження умов для інформаційного забезпечення юридичних і фізичних осіб та інших споживачів інформації на основі використання національних інформаційних ресурсів, гарантування інформаційної безпеки. Так, отримали відповідне спеціальне забезпечення інститути інформаційного права, які регулюють питання доступу до інформації в певних сферах діяльності, яка становить значний суспільний інтерес.

Наприклад, право на доступ до інформації розглядається в якості одного з процесуальних екологічних прав за Оргуською конвенцією, прийнятою Європейською Економічною Комісією ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Згідно з ч. 3 ст. 3 цього міжнародного акту Кожна зі Сторін сприяє екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо щодо одержання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища [9]. Відповідно до приписів Конвенції гарантіями доступу до інформації є такі основоположні засади, як свобода доступу (обов'язкове надання необхідної інформації за запитом без будь-якого обґрунтування); активне інформування громадськості з допомогою Інтернету, публікацій звітів про стан навколишнього середовища; перед відмовою в наданні інформації необхідно врахувати ступінь інтересу до неї громадськості; за відсутності інформації в розпорядженні органів, до яких за нею звертаються, суб'єкт інформаційного запиту надсилає запит до органів, які мають можливість його задовольнити; негайне інформування громадськості в разі виникнення загрози здоров'ю людини та/або навколишньому середовищу (ст. 4, 5 Конвенції).

Власне, проблематика міжнародно-правового захисту навколишнього середовища, у тому числі й шляхом удосконалення відповідних інформаційних взаємин, перебуває в зоні підвищеного інтересу європейських та світових інституцій. Тож, право на інформацію було визнано ключовим чинником захисту навколишнього середовища. Це, зокрема, пояснюється тим, що екологічні проблеми кидають виклики традиційному міжнародному правопорядку, на цім виникає суперечність між принципом невіддільного державного суверенітету над природними ресурсами (у тому числі право держави визначати основи природоохоронної політики) і принципом взаємозалежності компонентів навколишнього середовища, яка не визнає державних кордонів і державного суверенітету [10, с. 10]. Відтак, право на доступ до інформації закріплено в міжнародних договорах і угодах про забруднення навколишнього середовища і зміні клімату, а також в резолюціях Ради ООН з прав людини з охорони навколишнього середовища.

Аби врегулювати вказані суперечності у принципі № 10 Декларації по навколишньому середовищу і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) було проголошено право кожної людини на інформацію щодо довкілля. Екологічні проблеми найкраще вирішувати за участю всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації про навколишнє середовище, яка зберігається державними органами, включно інформацію про небезпечні матеріали та екологічно небезпечної діяльності в місцях їх проживання, а також можливість брати участь в процесах прийняття рішень. Держави сприяють і заохочують інформованість громадськості і її участь шляхом широкого поширення інформації. Повинен бути забезпечений ефективний доступ до судових та адміністративних процедур, у тому числі відшкодування заподіяної шкоди та засоби правового захисту [11].

Положення про належний доступ до інформації включені до міжнародного законодавства про боротьбу з корупцією. Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) у ст. 13 передбачає, що держави-учасниці мають забезпечити громадськості реальні можливості ефективного доступу до інформації, вживати заходів для виявлення, заохочення і захисту свободи шукати, публікувати та поширювати інформацію про корупцію. Держави-учасники мусять вживати заходів, які необхідні для підвищення прозорості в державному управлінні, включно прийняття процедур або положень, що дозволяють широкому загалу отримувати, коли це необхідно, інформацію про організацію, функціонування та процеси прийняття рішень в питаннях державного управління з належним урахуванням захисту конфіденційності та особистих даних про рішення і правові акти, які стосуються представників громадськості.

З викладеного можемо дійти певних **висновків**. Отже, належний та пропорційний розвиток суспільства постійно потребує відповідного отримання, аналізу та поширення правдивої інформації. З часом відбувається деталізація, диференціація і спеціалізація інформації, яка може представляти суспільний інтерес і повинна бути доступна всім членам суспільства без істотних формальних перешкод. Доступ до інформації, яка становить публічний інтерес, є одним з основних інструментів підвищення відкритості влади. Отримання вказаних відомостей істотно впливає на очікуваність та визначеність правового статусу особи, надає їй можливості планувати зміни у своєму особистому житті та житті суспільства. Відтак, необхідно щоб в соціумі були встановлені чіткі та зрозумілі правила поведінки у даній сфері. Вивчення міжнародного законодавства дозволяє спрямувати національні зусилля у сфері забезпечення належного доступу до інформації на пріоритет її відкритості – органи влади різного рівня зобов'язані надати запитувану інформацію, якщо немає законних підстав для відмови в наданні необхідних відомостей. Відмова має бути винятком, який ґрунтується виключно на законних підставах. Оприлюднення відомостей про діяльність органів влади, виконання ним своїх публічних функцій бути регулярною практикою. А судовий захист інформаційних прав особи повинен ґрунтуватися не на презумпції переваги інтересів владних структур, як то відбувається зараз, а на пріоритеті охорони інформаційних прав та інтересів конкретної людини.

Список використаної літератури:

1. Цибульська А.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 2 (5). С. 49–54.
2. Комшалюк І.С., Поліковський М.Ф. Конституційне право на інформацію в Україні. Матеріали Другої Всеукраїнської Інтернет-конференції «Консти- туціалізм в Україні (ідеї, концепції, доктрини) : історія і сучасність» (м. Львів, 25 квітня 2013 р.). URL: http://historylaw.lp.edu.ua/documents/ Materials2.pdf
3. Загальна декларація прав людини : Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 2008. № 93. С. 89. Ст. 3103.
4. Коваль В.В. Право на доступ до інформації. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2011. № 3 (46). С. 241–246.
5. Пилаєва В.М. Наукові підходи до визначення принципу транспарентності у діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному адміністративному праві. Право і суспільство. 2016. № 2. Ч. 2. С. 128–132.
6. Report of the Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1993/45, E/CN.4/1995/32, 14 December 1994. URL: http://hrlibrary.umn.edu/commission/country52/39-add1.htm
7. Human Rights Committee 102nd session Geneva, 11-29 July 2011. General comment No. 34. Article 19 : Freedoms of opinion and expression. URL: https://undocs.org/en/CCPR/C/GC/34
8. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини і основні свободи, затвердженій резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 9 грудня 1998 року. URL:

http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_349
9. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 року : Закон № 832-XIV від 06.07.99 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_015
10. Задорожній О.В, Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища : Підручник. Київ, 2010. 509 с.
11. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку : Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, 3-14 червня 1992 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455

Huivan P. International law on access to information

The article explores topical issues of legal recognition of the human right to information, given its versatility, wide meaning and significant role in meeting the interests of subjects. It is established that this right includes such specific powers as the need to know about the creation of certain information resources related to the public or personal sphere in a person's life, the ability to request and receive publicly relevant or personal information from subjects authorized to dispose of it, to freely distribute and require it in cases prescribed by law to maintain confidentiality. The paper analyzes the content and essence of freedom to seek, receive and disseminate information in the understanding of one of the most important political and personal human rights in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and other international legal documents. The necessity of orientation of the Ukrainian legislation on the principles laid down in these acts is noted.

According to the position of international organizations, information rights and freedoms of a person constitute the fundamental basis of the international information law and order. They are considered, first of all, in the context of general human rights, and, moreover, as such a component that ensures and conditions the free and democratic realization of all rights and freedoms. An example of very significant progress in this area is the development of modern European information legislation. Now it is constantly being improved in the direction of ensuring the fundamental principles ensuring the realization of the rights of participants in the international exchange of information, information products and services. Real international law constantly demonstrates the connection between freedom of expression and access to information. This ensures that in modern society, through the social and political role that information plays, the right of everyone to receive information and ideas should be carefully protected.

The special legal acts of narrow specialization, aimed at ensuring the conditions for free access of every person to public and personal information and the protection of this right, were studied separately. Considered such international guarantees access to information, as the mandatory provision of the necessary information upon request without any justification; actively informing the public about the state of the environment; ensuring legal grounds for refusal to provide information and the like. It is made proposals for the adjustment of national legislation in these areas.

Key words: *access to information, right to information, public interest.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.14

О. В. Дикий
кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. декана факультету кібербезпеки та інформаційних технологій
Національного університету «Одеська юридична академія»

М. О. Флюнт
юрист компанії Hosting.ua

СТАНДАРТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ: КОМПАРАТИВНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття є комплексним дослідженням основних міжнародних стандартів інформаційної безпеки серії 27000х, що можуть бути застосовані організаціями усіх рівнів у будь-яких сферах діяльності.

Однією з передумов створення системи стандартів інформаційної безпеки є відсутність єдиної теорії захищених систем, що є в достатній мірі універсальною в різних предметних галузях (як в державному, так і в комерційному секторі).

У дослідженні визначено термін «інформаційна безпека» та вказано основні компоненти інформаційної безпеки комп'ютерних систем, якими є конфіденційність, можливість застосування та цілісність. Крім того, розкрито поняття «система управління інформаційною безпекою» та обґрунтовано необхідність створення системи стандартів для її функціонування. Зазначено, що розроблені стандарти є керівними положеннями під час забезпечення захисту інформації в кіберпросторі.

Міжнародні стандарти класифіковано за функціональним призначенням та розділено на чотири групи:

– стандарти для огляду і введення в термінологію;

– стандарти, які визначають обов'язкові вимоги до системи управління інформаційною безпекою;

– стандарти, що визначають вимоги і рекомендації для аудиту системи управління інформаційною безпекою;

– стандарти, що пропонують кращі практики впровадження, розвитку та вдосконалення системи управління інформаційною безпекою.

У дослідженні описано суть, завдання, переваги та недоліки найбільш поширених у використанні стандартів, зокрема ISO/IEC 27000, ISO/IEC 27001, ISO/IEC 27002, ISO/IEC 27003, ISO/IEC 27035.

Визначено, що превагами застосування Міжнародних стандартів ISO 27000х є: забезпечення безперервності, мінімізація ризиків, забезпечення комплексного та централізованого контролю рівня захисту інформації, забезпечення цілісності, конфіденційності та доступності критичних інформаційних ресурсів інформаційно-комунікаційних систем та мереж, зниження витрат на інформаційну безпеку.

У статті розкрито значення міжнародної стандартизації у сфері інформаційної безпеки на розвиток внутрішньодержавних та локальних вимог і правил. Перелічено основні документи в галузі технічного захисту інформації та акредитовані і впроваджені міжнародні стандарти, що застосовуються в Україні.

Ключові слова: *інформаційна безпека, система управління інформаційною безпекою, міжнародний стандарт, інциденти в області інформаційної безпеки.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку суспільства, пов'язаного з масовим використанням інформаційних технологій і створенням єдиного інформаційного простору, в рамках якого відбувається накопичення, обробка, зберігання та обмін інформацією, проблеми інформаційної безпеки набувають першочергового

© Дикий О. В., Флюнт М. О., 2019

значення в усіх сферах суспільної і державної діяльності [1, с. 5].

Так, за наявності великого обсягу персональної та конфіденційної інформації, яку пересилають за допомогою електронних засобів, несанкціонований доступ до неї може спричинити серйозні наслідки. Таким чином, інформаційна безпека комп'ютерних систем, яка є невіддільною частиною кібербезпеки, є необхідною умовою розвитку інформаційного суспільства.

Суцільна комп'ютеризація, стрімке поширення у глобальному вимірі інформаційних і телекомунікаційних мереж та техніко-технологічного розвитку зумовлюють необхідність вирішення ряду питань щодо захисту персональної та конфіденційної інформації, вдосконалення механізмів захисту та забезпечення інформаційної безпеки та посилення заходів кібербезпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з дослідженням міжнародних стандартів інформаційної безпеки, досліджувалися такими вітчизняними і зарубіжними науковцями, як Д.С. Бірюков, В.Л. Бурячко, В.М. Бутузов, В.Д. Гавловський, М.В. Гуцалюк, Д.В. Дубов, В.В. Петров, О.В. Орлов, О.Д. Довгань, В.П. Шеломенцев та інші.

Зазначені науковці зробили значний внесок в розвиток теоретичних вчень та досліджень у сфері інформаційної безпеки, однак окремі аспекти захисту інформації в кіберпросторі все ж залишилися малодослідженими.

Метою статті є компаративне дослідження міжнародних стандартів інформаційної безпеки.

Виклад основного матеріалу. В умовах швидких темпів впровадження комп'ютеризації у всі сфери діяльності суспільства, з метою забезпечення інформаційної безпеки в кіберпросторі постала необхідність створення єдиної та загальної системи стандартів інформаційної безпеки, що гарантували б її ефективність та універсальність, адже на цей час не існує єдиної теорії захищених систем, до того ж універсальної в різних предметних областях (як в державному, так і в комерційному секторі.

Так, перші напрацювання в цій сфері були наслідком роботи окремих національних та міжнародних форумів, зокрема, Стенфордських консорціумів з досліджень питань інформаційної безпеки та політики у 1990-х роках. На сучасному етапі розробкою міжнародних стандартів займаються Міжнародна організація з стандартизації (ISO) спільно з Міжнародною електротехнічною комісією (IEC). В області інформаційних технологій, ISO і IEC організований спільний технічний комітет, ISO/IEC JTC1, основним завданням якого є підготовка Міжнародних стандартів інформаційної безпеки.

Розроблені стандарти є керівними положеннями під час забезпечення захисту інформації в кіберпросторі. Таким чином, система кібербезпеки, яка базується на міжнародних стандартах інформаційної безпеки, надзвичайно важлива у сучасному цифровому світі, а система управління інформаційною безпекою (далі – СУІБ) є однією з основних категорій цієї сфери. Так, СУІБ становить собою частину загальної системи управління, яка ґрунтується на підході, що враховує бізнес-ризики, призначена для розроблення, впровадження, функціонування, моніторингу, перегляду, підтримування та вдосконалення інформаційної безпеки (далі – ІБ) [2]. Остання включає в себе три основні компоненти: конфіденційність, можливість застосування і цілісність.

У найбільш буденному розумінні ІБ визначають як «захищеність інформації і підтримуючої інфраструктури від випадкових або умисних впливів природного або штучного характеру, що мають своїм наслідком завдання шкоди власникам або користувачам інформації і підтримувальній інфраструктурі» [1, С. 9]. Водночас у більш широкому розумінні, ІБ – це стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якого запобігається нанесення шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване поширення, використання, порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [1, с. 12–13].

Так, ІБ забезпечується застосуванням та управлінням відповідними заходами

забезпечення безпеки, які охоплюють широкий діапазон загроз з метою гарантування стійкого успіху бізнесу і мінімізації впливу інцидентів інформаційної безпеки. Таким чином, інформаційна безпека досягається за допомогою виконання відповідного набору засобів управління, сформованого в ході обраного процесу менеджменту ризику і керованого через СУІБ, включаючи політики, процеси, процедури, організаційні структури, програмне та технічне забезпечення для захисту виявлених інформаційних активів. Ці засоби управління повинні бути визначені, впроваджені, а також контролюватися, аналізуватися і поліпшуватися, щоб гарантувати досягнення встановленого рівня інформаційної безпеки і бізнес-цілей [3].

Сімейство міжнародних стандартів управління безпекою 2700х активно розвивається та призначене для забезпечення ІБ організації. Крім того, воно включає стандарти, що визначають вимоги до СУІБ, систему управління ризиками, метрики і вимірювання ефективності механізмів контролю, а також керівництво по впровадженню.

Стандарти СУІБ включають стандарти, які: визначають вимоги до СУІБ, а також до тих, хто сертифікує такі системи; забезпечують безпосередню підтримку, містять докладні рекомендації і/або інтерпретацію загального процесу розробки, впровадження, забезпечення працездатності та поліпшення СУІБ; містять керівництва по СУІБ для конкретних галузей; містять вказівки з оцінки відповідності для СУІБ. Водночас терміни та визначення, що використовуються в цій стандартизації, включають в себе найбільш використовувані в сімействі стандартів СМІБ терміни та визначення; не містять всіх термінів і визначень, що застосовуються в стандартах СУІБ; не обмежують сімейство стандартів на СУІБ у визначенні нових термінів [4].

Міжнародна стандартизація в галузі ІБ охоплює стандарти, котрі умовно поділяються на 4 групи: стандарти для огляду і введення в термінологію; стандарти, які визначають обов'язкові вимоги до СУІБ (система управління інформаційною безпекою); стандарти, що визначають вимоги і рекомендації для аудиту СУІБ; стандарти, що пропонують кращі практики впровадження, розвитку та вдосконалення СУІБ.

Так, до стандартів для огляду і введення в термінологію входить стандарт ISO/IEC 27000 «Інформаційні технології – Методи і засоби забезпечення безпеки – Система менеджменту інформаційної безпеки – Загальні відомості та словник», що містить загальні відомості про систему менеджменту ІБ та включає тлумачення відповідної термінології [5].

Стандарти, які визначають обов'язкові вимоги до СУІБ, включають в себе ряд стандартів: ISO/IEC 27001 «Інформаційна технологія – Методи забезпечення безпеки – Системи менеджменту інформаційної безпеки – Вимоги», що зібрав описи найкращих світових практик в області управління інформаційною безпекою.

Цей стандарт визначає вимоги до проектування, впровадження, підтримки та постійного вдосконалення системи управління інформаційною безпекою з урахуванням обставин організації, а також містить вимоги для оцінювання та оброблення ризиків інформаційної безпеки, пов'язаних з потребами організації. Вимоги, наведені в ISO/IEC 27001, є загальними та можуть бути запроваджені для всіх організацій незалежно від типу, розміру та природи [6]. Крім того, документ встановлює вимоги до системи менеджменту інформаційної безпеки для демонстрації здатності організації захищати свої інформаційні ресурси. Цей стандарт підготовлений як модель для розробки, впровадження, функціонування, моніторингу, аналізу, підтримки та поліпшення системи менеджменту інформаційної безпеки [7].

Щодо стандартів, що визначають вимоги і рекомендації для аудиту СУІБ, то до них належать: ISO/IEC 27006 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Вимоги до органів аудиту і сертифікації систем управління інформаційною безпекою», що розширює вимоги стандарту ISO 17021 спеціально для органів, які проводять аудит і сертифікацію СУІБ; ISO/IEC 27007 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Керівництво по

аудиту – Систем менеджменту інформаційної безпеки», що пропонує рекомендації з проведення аудитів СУІБ з боку сертифікаційних організацій. Він корисний для аудиторів цих організацій; ISO/IEC TR 27008 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Керівництво для аудиторів щодо механізмів контролю СУІБ», що є додатковим стандартом до ISO 19011: 2011спеціально для СУІБ. Він спеціалізований для аудиту коштів управління інформаційною безпекою в організації.

Найбільш об'ємною є група стандартів, що пропонують кращі практики впровадження, та вдосконалення СУІБ, до якої входять: ISO/IEC 27002 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Практичні правила управління інформаційною безпекою. Друга редакція 01.10.2013», що є найпопулярнішим стандартом групи після ISO 27001 та надає відмінні вказівки для розробки, впровадження, підтримки і вдосконалення СУІБ.

Так, цей міжнародний стандарт розроблено для організацій для використання як довідкової інформації щодо вибору заходів безпеки під час впровадження СУІБ на базі ISO/IEC 27001 або як настанову для організацій, які впроваджують загальноприйняті заходи інформаційної безпеки. Цей стандарт також призначено для використання в розробленні установчих документів з управління інформаційною безпекою, специфічних для промисловості та організацій, з урахуванням специфічних ризиків інформаційної безпеки їх середовища.

Організації всіх типів та розмірів (охоплюючи публічний та приватний сектор, комерційні та неприбуткові) збирають, обробляють, зберігають та передають інформацію в багатьох формах, включаючи електронну, фізичну та усну (наприклад, бесіди та презентації) [8].

ISO/IEC 27003 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Керівництво по впровадженню системи управління інформаційною безпекою», що дає вказівки і методику для процесів розробки і впровадження СУІБ. Метою зазначеного стандарту є надання допомоги під час реалізації СУІБ у межах організації відповідно до ISO/IEC 27001.

Варто зазначити, що у стандарті приведені рекомендації та роз'яснення, однак не визначено жодних вимог. Водночас ISO/IEC 27003 визначає фази планування проекту СУІБ та: призначений для використання у корпоративних системах, що впроваджують СУІБ; застосовується організаціями всіх типів і розмірів; фокусується на критичних аспектах, необхідних для успішного проектування та впровадження СУІБ; описує процес специфікації та проектування СУІБ з моменту початку проектування до подання планів впровадження системи; описує процес отримання затвердження з боку керівництва впровадження СУІБ; визначає проект впровадження СУІБ; забезпечує керівництво планом проекту СУІБ.

Застосування міжнародного стандарту ISO/IEC 27003 дозволить: оптимізувати вартість побудови та підтримання ІБ; постійно відслідковувати та оцінювати ризики з урахуванням цілей бізнесу; ефективно виявляти найбільш критичні ризики та знижати ймовірність їх реалізації; розробити ефективну політику ІБ; ефективно розробляти, впроваджувати та тестувати плани відновлення бізнесу; забезпечити розуміння питань ІБ керівництвом та всіма працівниками підприємства, де впроваджується СУІБ; забезпечити підвищення репутації та ринкової привабливості підприємств.

ISO/IEC 27004 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Системи менеджменту інформаційної безпеки – Вимірювання», що є керівництвом для вибору, проектування, управління і поліпшення засобів і методів вимірювання ефективності та результативності системи.

Цей Міжнародний стандарт надає вказівки щодо розробки та використання заходів та вимірювань з метою оцінки ефективності впровадженої СУІБ та елементів управління або груп контролю, визначених у ISO/IEC 27001. Так, документ включає політику, управління ризиками інформаційної безпеки, цілі контролю, контроль, процеси та процедури, підтримку процесу її перегляду, допомогу у визначенні чи потрібно змінювати або вдосконалювати будь-який із процесів чи

контроль СУІБ. Варто пам'ятати, що жодне вимірювання контролю не може гарантувати повну безпеку.

Реалізація цього підходу є програмою вимірювання інформаційної безпеки, яка допоможе керівництву у виявленні та оцінці невідповідних і неефективних процесів та засобів управління СУІБ та визначення пріоритетності дій, пов'язаних із вдосконаленням чи зміною цих процесів та/або контролю. Він також може допомогти в організації демонстрації відповідності ISO/IEC 27001 та надати додаткові докази для огляду керівництва та процесів управління ризиками інформаційної безпеки [9].

ISO/IEC 27005 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Управління ризиками інформаційної безпеки», що є одним з найважливіших в групі. Незважаючи на те, що це тільки рекомендаційний, а не обов'язковий стандарт, його призначення полягає в тому, що управління ризиками – один з найважливіших процесів для інформаційної безпеки.

Цей стандарт надає рекомендації щодо управління ризиками інформаційної безпеки в організації, зокрема, підтримуючи вимоги СУІБ відповідно до ISO/IEC 27001. Однак цей Міжнародний стандарт не передбачає конкретних методів управління ризиками ІБ. Організація повинна визначити свій підхід до управління ризиками, залежно, наприклад, від сфери застосування СУІБ, контексту управління ризиками чи галузевого сектору [10].

ISO/IEC 27011 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Керівництво з управління інформаційною безпекою для телекомунікацій ISO / IEC 27002», що є спеціалізованим керівництвом по СУІБ в телекомунікаційних організаціях. Суміжним до ISO/IEC 27011 є стандарт ISO/IEC 27031 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Керівництво по забезпеченню готовності інформаційних і комунікаційних технологій до їх використання для управління безперервністю бізнесу», що є стандартом-керівництвом щодо забезпечення безперервності бізнесу в інформаційних комунікаційних технологіях (ІКТ) та впровадження плану готовності послуг ІКТ, який забезпечить безперервність бізнесу під час збоїв. Так, у стандарті описані принципи забезпечення готовності ІКТ. У ньому наводяться основні методи і процедури визначення та опису всіх аспектів, таких як критерії ефективності, проектування та впровадження, що впливають на готовність ІКТ організації. Він також пропонує узгоджений і загальноприйнятий підхід до вимірювання характеристик, відповідних програмі забезпечення готовності ІКТ до забезпечення безперервності бізнесу.

Даний стандарт поширюється на всі події та інциденти (включаючи пов'язані з безпекою), які впливають на інфраструктуру і системи ІКТ. Він включає і доповнює практику обробки інцидентів в області інформаційної безпеки і управління ними, а також планування готовності і сервіси ІКТ [11].

Також, з точки зору практичних рекомендацій щодо забезпечення аварійного відновлення ІКТ, доволі цікавим є стандарт ISO/IEC 24762 «Інформаційні технології – Методи забезпечення захисту – Рекомендації по послугам для аварійного відновлення інформаційних і комунікаційних технологій».

ISO/IEC 27033, що замінює відомий міжнародний стандарт мережевої безпеки ISO 18028. Так, стандарт включає в себе декілька частин, з яких найбільш вагомими є ISO/IEC 27033-1 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Мережева безпека – Основні концепції управління мережевою безпекою», що є першим з групи спеціалізованих стандартів в галузі забезпечення інформаційної безпеки мережевої інфраструктури; та ISO / IEC 27033-3 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Мережева безпека – Базові мережеві сценарії – загрози, методи проектування та механізми контролю», що має практичне значення [12].

ISO/IEC 27034-1 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Огляд та основні концепції в області забезпечення безпеки додатків», що є першим з іншої групи спеціалізованих стандартів в галузі забезпечення інформаційної

безпеки прикладного програмного забезпечення.

ISO/IEC 27035 «Інформаційні технології – Методи забезпечення безпеки – Управління інцидентами безпеки», що є одним з цінних стандартів в групі з практичною вартістю в галузі управління інцидентами з ІБ, адже стандарт є рекомендацією щодо виявлення, реєстрації та оцінки інформації, випадків порушення безпеки і уразливості.

Стандарт допомагає організації реагувати на інциденти порушення безпеки, включаючи відповідні заходи контролю для запобігання та скорочення, відновлення наслідків, і таким чином, вчитися і вдосконалювати свій загальний підхід. Крім того, стандарт може бути застосований до будь-якої організації, незалежно від розміру. Він охоплює діапазон інцидентів інформаційної безпеки, незалежно від того, чи є вони навмисними або аварійними, спричинені через технічні чи фізичні засоби

Інтеграція інцидентів ІБ системи управління має ряд переваг, зокрема: підвищення загальної інформаційної безпеки; зменшення негативного впливу на бізнес; зміцнення інцидентів ІБ, профілактика, визначення пріоритетів, докази; сприяння бюджетному і ресурсному обґрунтуванню; поліпшення оновлення інформаційної безпеки оцінки ризиків та управління результатами; забезпечення підвищення інформованості в безпеці інформації та матеріалів, навчальна програма; забезпечення взаємозв'язку інформаційної політики безпеки і загальної документації [13].

Перевагами застосування Міжнародних стандартів ISO 27000x є: забезпечення безперервності, мінімізація ризиків, забезпечення комплексного та централізованого контролю рівня захисту інформації, забезпечення цілісності, конфіденційності та доступності критичних інформаційних ресурсів інформаційно-комунікаційних систем та мереж, зниження витрат на інформаційну безпеку.

Окрім зазначених стандартів, до системи міжнародної стандартизації ІБ входить безліч документів, що містять рекомендації та вимоги до впровадження та функціонування СУІБ, які слугують основою для розроблення та прийняття внутрішньодержавних правил та інструкцій.

Так, в нашій державі було створено ряд нормативних документів в галузі технічного захисту інформації та державні стандарти України (ДСТУ) стосовно створення і функціонування СУІБ, зокрема [1, с. 15]: НД ТЗІ 3.7-003-05 Порядок проведення робіт із створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі; Державний стандарт України. Захист інформації. Технічний захист інформації. Порядок проведення робіт. ДСТУ 3396.1-96; НД ТЗІ 1.4-001-2000 Типове положення про службу захисту інформації в автоматизованій системі; НД ТЗІ 2.5-004-99 Критерії оцінки захищеності інформації в комп'ютерних системах від несанкціонованого доступу; НД ТЗІ 2.5-005-99 Класифікація автоматизованих систем і стандартні функціональні профілі захищеності оброблюваної інформації від несанкціонованого доступу; НД ТЗІ 2.5-008-02 Вимоги із захисту конфіденційної інформації від несанкціонованого доступу під час оброблення в автоматизованих системах класу 2; НД ТЗІ 2.5-010-03 Вимоги до захисту інформації WEB-сторінки від несанкціонованого доступу; НД ТЗІ 3.7-001-99 Методичні вказівки щодо розробки технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації в автоматизованій системі; НД ТЗІ 3.6-001-2000 Технічний захист інформації. Комп'ютерні системи. Порядок створення, впровадження, супроводження та модернізації засобів технічного захисту інформації від несанкціонованого доступу; ГОСТ 34.602-89; НД ТЗІ 1.1-002-99 Загальні положення щодо захисту інформації в комп'ютерних системах від несанкціонованого доступу.

Також в Україні акредитовано та впроваджено два галузеві міжнародні стандарти: ГСТУ СУІБ 1.0/ISO/IEC 27001:2010 Інформаційні технології. Методи захисту. Система управління інформаційною безпекою. Вимоги. (ISO/IEC 27001:2005, MOD) та ГСТУ СУІБ 2.0/ISO/IEC 27002:2010 Інформаційні технології. Методи захисту. Звід правил для управління інформа-

ційною безпекою. (ISO/IEC 27002:2005, MOD).

Крім того, Департамент інформатизації Національного банку України розробив Методичні рекомендації щодо впровадження системи управління інформаційною безпекою та методики оцінки ризиків відповідно до стандартів Національного банку України (прийнятий 03 березня 2011 року). Ці Методичні рекомендації щодо впровадження СУІБ розроблені на основі міжнародного стандарту ISO/IEC 27003: 2010 з урахуванням особливостей банківської діяльності, стандартів та вимог Національного банку України з питань ІБ [2].

Висновки і пропозиції. Міжнародні стандарти інформаційної безпеки становлять собою розгалужену систему, що включає в себе як обов'язкові положення, так і положення-рекомендації щодо забезпечення ІБ, а розроблення нових стандартів є безперервним процесом, який реагує на щоразу нові виклики та інциденти ІБ, і спрямоване на проектування універсальної та надійної моделі захисту персональних даних та інформації, у тому числі й у кіберпросторі.

Сімейство міжнародних стандартів є не лише основою надійного механізму забезпечення ІБ, а й слугує орієнтиром для подальших розробок програм захисту СУІБ та забезпечення ІБ на локальних рівнях.

Список використаної літератури:

1. Заплотинський Б.А. Основи інформаційної безпеки. Конспект лекцій. КІІВіП НУ «ОЮА», 2017. 128 с.
2. Стандарти ISO/IEC захистять від кіберзагроз. URL: http://csm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3631%3A-isoiec---&catid=122%3A2015-09-15-07-01-23&lang=uk.
3. Застосування міжнародного стандарту ISO/IEC 27003: 2010 у практиці корпоративних систем України. URL: https://www.slideshare.net/VladislavChernish/isoiec-270032010.
4. ISO/IEC27000. URL: http://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-mek-27000-2014.pdf.
5. Общие сведения о стандартах серии ISO 27000. URL: http://www.iso27000.ru/standarty/iso-27000-mezhdunarodnye-standarty-upravleniya-informacionnoi-bezopasnostyu-1/iso-27000-mezhdunarodnye-standarty-upravleniya-informacionnoi-bezopasnostyu.
6. ISO/IEC 27000. URL: http://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-mek-27000-2014.pdf.
7. ДСТУ ISO/IEC 27001-2015. URL: https://www.assistem.kiev.ua/doc/dstu_ISO-IEC_27001_2015.pdf.
8. Керування механізмами захисту. Міжнародні стандарти інформаційної безпеки. URL: https://naurok.com.ua/keruvannya-mehanizmami-zahistu-mizhnarodni-standarti-informaciyno-bezpeki-104726.html.
9. ДСТУ ISO/IEC 27002:2015 Інформаційні технології. Методи захисту. Звід практик щодо заходів інформаційної безпеки (ISO/IEC 27002:2013; Cor 1:2014, IDT). URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=66911.
10. ISO/IEC 27004:2009(E). URL: http://www.klubok.net/Downloads-index-req-viewdownloaddetails-lid-425.html.
11. ISO/IEC 27005:2011(E). URL: http://www.klubok.net/Downloads-index-req-viewdownloaddetails-lid-421.html.
12. Вашему бизнесу угрожают хакеры? Стандарт ISO/IEC 27031:2011 предлагает решения. URL: http://www.klubok.net/article3.html.
13. ISO 27000 – группа стандартов по информационной безопасности. URL: http://www.klubok.net/article2543.html.
14. ISO/IEC 27035:2011. URL: http://www.klubok.net/article2523.html.

Dykyi O., Fliunt M. Information security standards: a comparative research. *The article is a comprehensive study of the major international information security standards of the 27000x series, which can be applied by organizations of all levels in all fields of activity.*

One of the prerequisites for creating a system of information security standards is the absence of a unified theory of secure systems, which is sufficiently universal in various subject areas (both in the public and commercial sectors).

The term «information security» was defined and the main components of information security of computer systems, which are confidentiality, application and integrity, was indicated. In addition, the concept of «information security management system» was

explained and was substantiated the need to create a system of standards for its operation. It is stated that the developed standards are the guiding principles in ensuring the protection of information in cyberspace.

International standards were classified by function and were divided into four groups: standards for review and introduction to terminology; standards defining mandatory requirements for the information security management system; standards defining requirements and recommendations for the audit of the information security management system; standards that offer best practices for implementing, developing, and improving information security management systems.

The study describes the nature, objectives, advantages and disadvantages of the most widely used standards, including ISO/IEC 27000, ISO/IEC 27001, ISO/IEC 27002, ISO/IEC 27003, ISO/IEC 27035.

It is determined that the advantages of the application of the International Standards ISO 27000x are: ensuring continuity, minimizing risks, providing comprehensive and centralized control of the level of protection of information, ensuring the integrity, confidentiality and accessibility of critical information resources of information and communication systems and networks, reducing the cost of information security.

It is determined that the advantages of the application of the International Standards ISO 27000x are: ensuring continuity, minimizing risks, providing comprehensive and centralized control of the level of protection of information, ensuring the integrity, confidentiality and accessibility of critical information resources of information and communication systems and networks, reducing the cost of information security.

The importance of international standardization in the field of information security for the development of national and local requirements and rules was revealed. The main documents in the field of technical protection of information were listed and accredited and implemented international standards applicable in Ukraine was indicated.

Key words: *information security, information security management system, international standard, information security incidents.*

УДК 342.726
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.15

Т. В. Дракохруст
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри міжнародного права, міжнародних відносин та дипломатії
Тернопільського національного економічного університету

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

У статті розглянуті певні особливості правового регулювання адміністративної відповідальності у сфері трудової міграції. Зроблено акцент на тому, що для адміністративного правопорушення в галузі трудової міграції обов'язковою ознакою є суспільна небезпека такого діяння, юридичним вираженням якого виступає його протиправність. Крім того, зазначено, що одним із важливих принципів, який повинен бути врахований у застосуванні адміністративної відповідальності за порушення законодавства про трудову міграцію, виступає принцип урахування рідної мови під час адміністративного провадження за участю іноземного громадянина. Це положення ґрунтується на забезпеченні права іноземного громадянина виступати й давати пояснення рідною мовою. Також у статті автор звертає увагу на тому, що наявність трьох складів правопорушень, відсутність термінологічної бази в єдиному правовому акті, яка в цьому випадку має деяку специфіку, видова роздробленість порушень у сфері міграції – все це створює труднощі у практиці застосування статті 204 КУпАП, що нерідко веде до неправильної кваліфікації правопорушень.

Також у статті обґрунтовуються проблемні питання притягнення до адміністративної відповідальності трудових мігрантів та роботодавців. Попри різноманіття видів адміністративних покарань, передбачених КУпАП, за порушення законодавства у сфері трудової міграції застосовуються лише деякі з них: адміністративний штраф, адміністративне випровадження за межі України іноземного громадянина або особи без громадянства.

Автором запропоновано розглянути можливість застосування до роботодавців, які порушили обов'язок з відшкодування витрат, пов'язаних з адміністративним випровадженням за межі країни або депортацією залучених ними іноземних громадян крім покарання у вигляді адміністративного штрафу такого покарання, як адміністративне призупинення діяльності юридичної особи. Саме тому удосконалення правового регулювання процедури накладення адміністративних стягнень сприятиме подальшому зміцненню законності та забезпеченню захисту прав осіб, щодо яких застосовується адміністративна відповідальність у сфері врегулювання міграційних процесів в Україні.

Ключові слова: *міграція, трудова міграція, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, покарання.*

Постановка проблеми. Налагодження співпраці з європейськими партнерами, поліпшення технічної підтримки дають позитивний результат у протидії незаконній міграції.

Проте притягнення до відповідальності винних осіб у скоєнні порушень у міграційній сфері залишається одним із найважливіших засобів боротьби з порушенням міграційного законодавства.

Відповідно детального та комплексного дослідження потребують питання правового регулювання відповідальності за порушення міграційного законодавства, зокрема у сфері трудової міграції.

Таким чином, ми вважаємо, що юридичну відповідальність слід розглядати в аспекті комплексного правового явища, яке включає як негативний (наслідки за соціально шкідливі діяння), так і позитивний аспект (дотримання і виконання вимог права, що відбивається в правомірній поведінці уповноважених суб'єктів і схвалюється й заохочується державою).

Слід зауважити також, що юридична відповідальність за міграційні правопо-

© Дракохруст Т. В., 2019

рушення має певні особливості, які тісно взаємодіють із суб'єктом правопорушення у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання правового регулювання адміністративної відповідальності у сфері трудової міграції були предметом дослідження таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, В. Ортинський, К.О. Кашульська, В.К. Гіжевський та інших. Проте комплексне дослідження особливостей притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема трудових мігрантів, сьогодні, на жаль, мало досліджено.

Метою статті є дослідити особливості адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України через призму такого міграційного процесу як трудова міграція.

Виклад основного матеріалу. Трудова міграція – вужче поняття, ніж міграція, що позначає процес, під час якого іноземний громадянин або особа без громадянства переміщується через кордон держави, яка приймає, або на його території в межах встановленого законодавством адміністративно-правового режиму, з метою укладення трудового (цивільно-правового) договору з роботодавцем (наймачем) на здійснення трудової діяльності в межах процедур і на строки, встановлені державою, що приймає.

Найважливішим кроком на шляху до розв'язання проблем адміністративної відповідальності за порушення законодавства про трудову міграцію стало встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил залучення і використання іноземної робочої сили.

Одним із важливих принципів, який повинен бути врахований у застосуванні адміністративної відповідальності за порушення законодавства про трудову міграцію, виступає принцип урахування рідної мови під час адміністративного провадження за участю іноземного громадянина. Це положення ґрунтується на забезпеченні права іноземного громадянина виступати й давати пояснення рідною мовою.

Порядок видавання, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства передбачає обов'язок іноземних громадян для отримання дозволу на тимчасове проживання, посвідки на проживання, дозвіл на роботу підтвердити володіння ними державної мовою, знання історії України та основ законодавства України [1]. Отже, зазначений принцип набуває особливої важливості.

Для адміністративного правопорушення в галузі трудової міграції обов'язковою ознакою є суспільна небезпека такого діяння, юридичним вираженням якого виступає його протиправність.

Адміністративне правопорушення в галузі трудової міграції – це суспільно небезпечна, протиправна, винна дія (бездіяльність) фізичної або юридичної особи, що посягає на суспільні відносини, пов'язані з режимом здійснення іноземним громадянином або особою без громадянства трудової діяльності в Україні, за яке встановлена адміністративна відповідальність.

Розглядаючи особливості складу вказаних правопорушень, доцільно зазначити, що об'єктивна сторона може виражатися і в дії, і в бездіяльності.

Наприклад, у здійсненні іноземним громадянином або особою без громадянства діяльності України за відсутності належного дозволу чи патенту або при порушенні встановленого порядку і/або форми повідомлення територіального органу виконавчої влади, уповноваженого на здійснення функцій з контролю та нагляду у сфері міграції, про укладення чи припинення (розірвання) трудового договору.

У сфері трудової міграції об'єктом правопорушення виступають суспільні відносини, які виникають під час реалізації іноземним громадянином свого права на працю на території України, і у зв'язку з обмеженням прав іноземних працівників під час здійснення окремих видів діяльності.

Суб'єктом в якості іноземного працівника за загальним правилом є іноземний громадянин, який досяг 18 років. З боку роботодавця можуть бути юридичні особи й індивідуальні підприємці чи фізичні особи.

Суб'єктивна сторона правопорушення в галузі трудової міграції включає вину у формі умислу або необережності.

Наприклад, відповідно до статті 204 КУпАП іноземний громадянин виконував роботи, знаючи, що дозвіл на роботу йому буде потрібен, але не отримав його або втратив і не відновив, сподіваючись на запобігання негативних наслідків, або, що частіше відбувається на практиці, іноземний громадянин навмисне не отримував дозвіл на роботу та приховував його відсутність від роботодавця, усвідомлюючи протиправний характер своєї дії (бездіяльності).

Як санкції за правопорушення у сфері трудової міграції передбачено адміністративний штраф, або адміністративне випровадження за межі України.

19 травня 2016 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції» [2] були внесені суттєві зміни у чинне законодавство передусім у Кодекс адміністративного судочинства України, що поки що не знайшло відбиття у відомчих нормативно-правових документах Державної міграційної служби України та Національної поліції України [3].

На нашу думку, стаття 204 КУпАП повинна розглядати поняття роботодавця (замовника) і запрошення на в'їзд іноземного громадянина, віковий ценз іноземного працівника, питання фактичного допущення іноземного працівника до трудових обов'язків без укладення договору

Наявність трьох складів правопорушень, відсутність термінологічної бази в єдиному правовому акті, яка в цьому випадку має деяку специфіку, видова роздробленість порушень у сфері міграції – все це створює труднощі у практиці застосування статті 204 КУпАП, що нерідко веде до неправильної кваліфікації правопорушень. Якщо у статтю 203 КУпАП за останні кілька років було внесено зміни та доповнення, то стаття 204 КУпАП потребує доопрацювання.

Відповідальність за недотримання встановлених, відповідно до закону щодо іноземних громадян, осіб без громадянства та іноземних організацій, обмежень на здійснення окремих видів діяльності не передбачена чинним законодавством України.

Кабінет Міністрів України відповідно до постанови від 26 грудня 2002 р. № 1983 «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень» має право щорічно з урахуванням регіональних особливостей ринку праці та потреби в пріоритетному порядку працевлаштування громадян України встановлювати допустиму частку іноземних працівників, які залучаються у різні галузі економіки господарюючими суб'єктами, що здійснюють діяльність на території України. Під час встановлення чисельності іноземних працівників, Кабінет Міністрів України визначає строк приведення у відповідність нормативної чисельності іноземних працівників господарюючого суб'єкта.

Такий строк встановлюється з урахуванням необхідності дотримання роботодавцями порядку розірвання трудового договору (контракту), встановленого трудовим законодавством України [4].

Справи за статтями 203 та 204 КУпАП розглядають судді у випадках, якщо орган або посадова особа, до яких надійшла справа про таке адміністративне правопорушення, передає його на розгляд судді. У деяких випадках судді допускають порушення строків розгляду справ, що надалі веде до припинення провадження у справах у зв'язку з закінченням строків давності [5].

Що стосується діяльності органів юрисдикції, то на практиці є такі проблеми: незаконне винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення (не належить до компетенції органу виконавчої влади; відсутність даних, прямо перелічених у процесуальній частині КУпАП, інших відомостей залежно від їх значущості для цієї конкретної справи про адміністративне правопорушення (наприклад, відсутність даних про те, чи володіє особа, щодо якої порушено справу про адміністративне правопорушення, державною мовою, якою ведеться провадження у справі, даних про надання перекладача під час складання протоколу тощо;

відсутність документів у іноземних громадян, що притягуються до адміністративної відповідальності).

Висновки та пропозиції. Отже, попри різноманіття видів адміністративних покарань, передбачених КУпАП, за порушення законодавства у сфері трудової міграції застосовуються лише деякі з них: адміністративний штраф, адміністративне випровадження за межі України іноземного громадянина або особи без громадянства.

Доцільно було б також розглянути можливість застосування до роботодавців, які порушили обов'язок з відшкодування витрат, пов'язаних з адміністративним випровадженням за межі країни або депортацією залучених ними іноземних громадян, крім покарання у вигляді адміністративного штрафу такого покарання, як адміністративне призупинення діяльності юридичної особи.

Притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства – це один з найбільш ефективних засобів боротьби з порушеннями в цій сфері.

Саме тому удосконалення правового регулювання процедури накладення адміністративних стягнень сприятиме подальшому зміцненню законності та забезпеченню захисту прав осіб, щодо яких застосовується адміністративна відповідальність у сфері врегулювання міграційних процесів в Україні.

Список використаної літератури:

1. Ортинський В. Міграція як соціально-політичне явище і її вплив на Україну. *Міграція : сучасний стан, причини і наслідки.* Збірник тез доповідей круглого столу, (м. Львів, 27 травня 2016 р.) [у 2-хч.] / Відп. завип. Н.П. Бортник; каф-ра адміністративного та інформаційного права ІНПП Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Київ : ПП «Леся», 2016. Ч. 1. С. 40–43.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції : Закон України від 19.05.2016 р. № 1379-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 27. Ст. 521.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
4. Кашульська К.О. Відповідальність за порушення міграційного законодавства України: поняття, види та особливості. URL: file:///D:/downloads/uy_2016_1-2_6.pdf.
5. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за ред. Пєткова С.В. Киев : ЦУЛ, 2012. 1246 с.

Drakokhrust T. Peculiarities of administrative responsibility in the field of labor migration

In the article certain features of the legal regulation of administrative responsibility in the field of labor migration are considered. The emphasis is placed on the fact that for an administrative offense in the field of labor migration the obligatory feature is the social danger of such an act, the legal expression of which is its unlawfulness. In addition, it is noted that one of the important principles that should be taken into account in the application of administrative liability for violation of the legislation on labor migration is the principle of taking into account the mother tongue at the administrative proceeding with the participation of a foreign citizen. This provision is based on ensuring the right of a foreign citizen to speak and give explanations in his own language. Also, in the article the author draws attention to the fact that the presence of three syllables of offenses, the lack of a terminological basis in a single legal act, which in this case has some specificity, the kind of disparity of violations in the field of migration, all this creates difficulties in the application of Article 204 of the Code of Administrative Offenses, which often leads to improper qualification of offenses.

Also, the article substantiates the problematic issues of bringing to the administrative responsibility of labor migrants and employers. Despite the variety of types of administrative punishments provided by KUpAP, only a few of them apply for violation of labor migration legislation: an administrative fine, administrative expulsion from abroad of a foreign citizen or stateless person.

The author proposes to consider the possibility of applying to employers who violated the obligation to reimburse the costs associated with administrative deportations abroad or the deportation of foreign citizens involved, except for punishment in the form of an administrative fine of such a punishment as the administrative suspension of the legal entity. That is why improving the legal regulation of the procedure for imposing administrative penalties will further strengthen the rule of law and ensures the protection of the rights of persons subject to administrative liability in the area of settling migration processes in Ukraine.

Key words: *migration, labor migration, legal liability, administrative responsibility, punishment.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.16

М. М. Лученко
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПРИНЦИПУ ПРОПОРЦІЙНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Статтю присвячено питанням правової природи та функціонального призначення принципу пропорційності в адміністративному судочинстві. Виокремлюються аспекти розуміння цього принципу. Зокрема, автор описує сферу застосування цих принципів, специфічні особливості адміністративних (суспільних) відносин, які підлягають адміністративному судовому перегляду, правам, свободам та законним інтересам як питання державного втручання, перевірки на пропорційність тощо. автор наголосив, що відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративні суди зобов'язані використовувати перевірку на пропорційність в адміністративному судочинстві як потужний інструмент захисту прав людини.

Автор пропонує визначити принцип пропорційності через баланс між приватними та державними інтересами. Він також підкреслює, що ідея пропорційності передбачає, що цей принцип повинен застосовуватися як тягар для державної довільної влади та інструмент захисту приватних осіб від державного свавілля. У сфері адміністративного права принцип пропорційності використовується для оцінки втручання держави у права, свободи та законні інтереси приватних осіб, вчинених державними та місцевими органами, їх посадовими особами та іншими носіями публічної влади у сфері державного управління.

Автор використовує вчення про функції загальних принципів права для характеристики функцій принципу пропорційності. Він описує функції цього принципу у сфері правотворчості, тлумачення правових норм та щодо адміністративного судочинства.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, принцип пропорційності, тест на пропорційність, верховенство права, публічні інтереси, права людини.*

Постановка проблеми. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони, зокрема, пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Водночас, як показує аналіз судової практики, адміністративні суди не часто вдаються до застосування тесту на пропорційність адміністративних актів, що зумовлює доцільність наукової розробки цієї проблематики та вироблення відповідних рекомендацій для практики.

© Лученко М. М., 2019

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останнє десятиліття принцип пропорційності досліджувався вченими-теоретиками, конституціоналістами, процесуалістами та представниками науки міжнародного та європейського права. Зокрема, можна згадати про праці Ю.Г. Барабаша, Т. Гартлі, Ю.О. Євтушок, С.П. Погребняка, Т.І. Фулей, С.В. Шевчука, Б. Шлоера, Г.Ю. Юдьківської та інших. Водночас праці з питань принципу пропорційності у царині адміністративного права і процесу майже відсутні, а в наявних публікаціях (наприклад, роботи Д.В. Лученка) розглядається лише побіжно. Це посилює актуальність обраної нами теми.

Мета статті – з урахуванням наявних розвідок розглянути правову природу принципу пропорційності в аспекті дослідження ролі цього принципу в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що головна ідея принципу пропорційності визначається вітчизняними вченими по-різному [6, с. 13–14; 11, с. 188], тому варто звернутися до значення самого слова «пропорційний». У класичному «Словнику української мови» слово пропорційний має два значення:

По-перше, пропорційний – це той, що має правильне співвідношення розмірів, частин чого-небудь; розмірний.

По-друге, пропорційний – це той, що ґрунтується на дотриманні пропорцій правильного співвідношення між чим-небудь [13, с. 260].

Словник іншомовних слів вказує, що слово «пропорція» з латини перекладається як співвідношення чи розмірність, і пов'язує його з такими значеннями: співвідношення частин цілого між собою, рівність двох відношень, кількісне співвідношення між галузями, стадіями й елементами виробництва, співвідношення розмірів частин твору, розмірність частин тіла людини тощо [12].

Звичайно, юридичний зміст поняття може суттєво відрізнятися від загального. Наприклад, поняття «верховенство права» навряд чи варто піддавати лексичному аналізу, адже він є лише спробою перекласти з англійської мови вираз «Rule of Law», запроваджений свого часу англійським фахівцем конституційного права А.В. Дайсі [4]. Проте у даному випадку ми маємо латинське слово, яке без перекладу потрапило у романсько-німецькі та слов'янські мови, тож, вочевидь, його значення має бути пов'язане зі змістом самої доктрини пропорційності. Аналіз літератури підтверджує, адже пропорційність визначається вченими як сумірність [6, с. 15], співрозмірність [15, с. 70] тощо. Зрозуміло, що конкретний вжитий термін є, певною мірою, предметом академічного «смаку» або може бути зумовлений формулюванням, обраним у ключових судових рішеннях. Водночас тут варто розуміти декілька змістовних моментів, які виражають концепцію пропорційності:

По-перше, завжди йдеться про пропорційність владного впливу на особу. За межами дії влади, можливої та передбачуваної (наприклад, у випадку нормотворчості) чи реальної (під час правозастосування), у конкретних суспільних відносинах юридичної концепції пропорційності немає. У літературі обґрунтовується, що публічно-правові відносини, на які неправильно розуміти як відносини, де один з учасників є суб'єктом владних повноважень, адже може йтися про відносини надання адміністративних послуг чи відносини з особами, які не мають саме владних (поширювальних на третіх осіб) повноважень [1, с. 83]. Ми погоджуємося з тими вченими, які вказують на зв'язок публічного управління і публічної влади, а так само доводять, що адміністративні послуги та навіть адміністративно-правовий договір є владними феноменами, далекими від послуг у цивільно-правовому сенсі [7, с. 345–346; 9, с. 251]. У будь-якому випадку, на нашу думку, тест на пропорційність, згаданий у ч. 2 ст. 2 КАС України, має розумітися як такий, що застосовується саме до суб'єктів владних повноважень під час оцінки їхніх дій.

По-друге, у практичній площині принцип пропорційності виражає ідею обмеження публічної влади. Йтися може, як про органи державної влади та місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, так суб'єктів, яким делеговані публічно-владні повноваження (для України це, наприклад, органи адвокатського самоврядування, які засновані як юридичні особи приватного права і водночас здійснюють владні повноваження у сфері функціонування адвокатури та права на захист). Теоретично приватна влада, тобто влада, відокремлена від держави та не делегована останньою, також може розглядатися у контексті пропорційності. Наприклад, зараз влада транснаціональних корпорацій на свої працівників, жителів місцевостей, де такі корпорації працюють, довкілля може сягати навіть більшого впливу ніж влада держави, особливо у країнах так званого «третього світу» [2, с. 89], що дає підстави вченим-теоретиками говорити про горизонтальний вимір прав людини [14, с. 298], тобто про застосування критерію прав людини до регламентації приватноправових відносин. Водночас для сучасного рівня

розвитку адміністративного права в Україні варто вести мову саме про обмеження публічної влади, тому надалі ми розглядаємо принцип пропорційності виключно у такому розумінні.

По-третє, принцип пропорційності для цілей його застосування в адміністративному судочинстві стосується органів і посадових осіб, які здійснюють публічне управління. Ми погоджуємося з тим, що в основі адміністративно-правового регулювання перебувають відносини зі здійснення публічного управління, яке може набувати позитивних форм (оперативно-розпорядча діяльність) і негативних форм (адміністративно-юрисдикційна діяльність). Це дає змогу нам відмежувати сферу різних публічних спорів. Конституційно-правові спори виникають у зв'язку із забезпеченням конституційного ладу у широкому значенні та охоплюють державний устрій, повноваження вищих органі влади, права людини тощо, процесуальні спори стосуються процесу здійснення правосуддя. Адміністративно-правові (або публічно-правові спори) виникають у зв'язку зі здійсненням публічного управління.

По-четверте, пропорційність стосується ситуацій, коли права, свободи можуть бути обмежені, а законні інтереси особи охоплюються свободою розсуду суб'єктів владних повноважень. Власне, майже завжди так і буває, адже умови життя людини у суспільстві зумовлюють, що її правові можливості та домагання майже ніколи не є абсолютними та завжди потребують зіставлення з правовими можливостями інших людей і публічними інтересами суспільства загалом.

Водночас є винятки. Передусім йдеться про абсолютні права, до яких рамка пропорційності незастосовна (наприклад, заборона катувань). В цьому аспекті варто звернутися до положень ст. 64 Конституції України, яка забороняє обмежувати права і свободи людини та громадянина. У частині 2 цієї статті міститься перелік статей, які закріплюють права і свободи, що не підлягають обмеженню в умовах воєнного і надзвичайного стану (зокрема, право на звернення до суду). Водночас ці права не є абсолютними, їхнє обмеження допускається. Приміром, право на звернення до суду обмежене забороною звертатися двічі з одним і тим же самим позовом. Як форми обмеження можуть розглядатися вимоги підпорядкованості та підсудності справ. Однак, ці обмеження є (абстрактно) пропорційними, а їх впровадження не порушує прав людини.

По-п'яте, як вже побічно відмічалося, права, свободи та законні інтереси особи є первинними для визначення пропорційності дій суб'єктів владних повноважень, тобто логіка пошуку співвідношення розгортається від встановлення правової можливості чи правового домагання приватної особи та далі визначення правомірності його обмеження, а не навпаки, коли приватні особи мають формувати свої інтереси відповідно до юридичних меж, запроваджених носієм публічної влади.

По-шосте, пропорційність зумовлює, що держава в широкому значенні (всі суб'єкти публічної влади) може збалансувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб з правами, свободами та законними інтересами інших осіб, а так само й інтересами усього суспільства. Важливо зазначити, що йдеться не про інтереси держави, які можуть бути якими завгодно залежно від політичного режиму і політиків при владі, а саме про публічні інтереси, тобто інтереси суспільства. Тому, хоча цей баланс встановлюється державою, пропорційність або тест на так званий «compelling interest of the government» [16, с. 177] в американській традиції судочинства повинен спиратися на критерії, які визначають цей публічний інтерес. Втручання у права, свободи та законні інтереси не може бути зумовлене доцільністю за межами цих критерії, зручністю певних дій чи станів для держави тощо.

З урахуванням цього відповідність принципу пропорційності у своєму результаті означає саме таку збалансованість (там, де цей баланс дозволяється природою правових домагань особи) прав, свобод і законних інтересів з правами, свободами й інтересами третіх осіб і суспільства. Тому вираз «необхідний баланс», який законодавець вживає у ч. 2 ст. 2 КАС України, є правильним. Терміни «сумірність»,

«співвідношення» та інші є близькими до балансу чи балансування, але вони є статичними, такими, що не відображають динаміку пошуку і встановлення балансу між вказаними явищами, тож їх використання, на наш погляд, менш вдалим.

По-сьоме, визначаючи природу принципу пропорційності через категорію збалансованості ми, слідом за С.П. Погребняком, розрізняємо принцип пропорційності у широкому і вузькому сенсі [11, с. 196]. Пропорційність як збалансованість стосується принципу пропорційності у вузькому сенсі. Проте, застосування принципу пропорційності охоплює вивчення також того, чи було певне обмеження передбачено законом (і чи відповідав цей закон певним якісним характеристикам, що вважатися таким), а також яка легітимна мета переслідувалася суб'єктом владних повноважень, який своїми рішенням, діями чи бездіяльністю втрутився у права, свободи та законні інтереси приватної особи чи обмежив їх. У даному випадку ми, зазвичай, використовуємо тест на пропорційність, який застосовує у своїх рішеннях ЄСПЛ, але у дещо відмінних формулюваннях так само підходять до принципу пропорційності й суди інших юрисдикцій. Ці три складники (передбаченість певних публічно-владних дій законом, існування легітимної мети та збалансованість інтересів усіх зацікавлених сторін або, мовою Європейської конвенції, «необхідність у демократичному суспільстві») утворюють принцип пропорційності у широкому значенні.

Говорячи про функціональне призначення принципу пропорційності, необхідно зазначити, що у теорії права заведено говорити про функції загальних принципів права як про основні завдання, які принципи виконують у правовій системі [14, с. 205]. Загалом, принципи права важливі для нормотворчості, тлумачення і застосування права. Зокрема, вони: 1) спрямовують нормотворчість, визначаючи засади, на яких ґрунтуються галузі права і система права загалом; 2) принципи допомагають тлумачити норми права, вони утворюють методологічні засади для інтерпретації правових норм, дозволяють поєднати тлумачення конкретного правила зі змістом системи права загалом; 3) принципи права важливі у правозастосуванні, адже дають можливість подолати колізії та прогалини у праві. Саме з використанням принципів відбувається застосування аналогії права, яка дозволяє вирішити певний спір за відсутності чіткої норми, яка б регламентувала певні відносини. У цьому сенсі варто вести про нормативне значення принципів права, тобто про їх статус як норми, що дозволяє судді вирішувати певний спір, і з чим значною мірою пов'язана ідея суддівської нормотворчості. Водночас принципи права як абстрактні засадничі правила мають перевагу перед більш конкретними нормами [14, с. 205].

Принцип пропорційності, з певними особливостями, виконує зазначені функції. По-перше, уявлення про пропорційність важливі під час нормотворчої діяльності, адже вони спрямовують роботу парламентарів, розробників нормативно-правових актів у межах органів виконавчої влади, інших суб'єктів нормотворчості у бік обрання найменш обтяжливих і справді необхідних способів втручання у права приватних осіб. Важливим тут є закріпленість принципу пропорційності у КАС, а так само активне використання цього принципи у Конституційному Суді, зокрема, і з посиланням на практику Європейського суду з прав людини і Доповідь Венеціанської комісії про верховенство права 2011 р. [5] і відповідні його критерії, розроблені у 2016 р. [8]. Це підкріплює дію принципу пропорційності, забезпечує дотримання нормовторцем його вимог (адже акти нормотворчості можуть бути оскаржені, залежно від суб'єктів видання, до суду конституційної або адміністративної юрисдикції).

По-друге, принцип пропорційності важливий для тлумачення норм права, якщо їх зміст дозволяє визначити декілька обмежень, які можуть бути застосовані до приватної особи. З ймовірних обмежень правозастосувач у такому випадку має обрати найменш обтяжливе.

І по-третє, принцип пропорційності важливий для правозастосовної діяльності, зокрема, правосуддя. На цім його значення проявляється не лише в тому, що

він дозволяє долати прогалини, а і в тому, що він є однією з вимог, що висуваються до суб'єкта владних повноважень, незалежно від того, наскільки повно законодавець врегулював його повноваження, а так само процедуру їх здійснення. І тут, зазвичай, роль судів адміністративною юрисдикції важко переоцінити. Хоча конституційний нагляд, зокрема, і у сфері дотримання прав людини та основних свобод, здійснює Конституційний Суд України, сфера його компетенції поширюється лише на правові акти Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України, а кількість рішень на рік в останні роки коливається від п'яти (2015 р.) до тринадцяти (2018 р.), тобто охоплює порівняно незначний відсоток спорів, які виникають між людиною і державою (хоча, зрозуміло, важливість органу конституційної юрисдикції та особливий, засадничий характер цих спорів не можна заперечувати). Показово також, що протягом 2018 р. так повноцінно і не запрацював інститут конституційної скарги, тобто Конституційним Судом не було ухвалено жодного рішення за скаргою, попри те, що їх надходить чимала кількість і у конституційній доктрині конституційна скарга розглядається як вагомий правозахисний інструмент [3; 10]. Натомість адміністративні суди розглядають спори, пов'язані зі здійсненням публічно-владних повноважень органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших носіїв публічно-владних повноважень. Саме у цій сфері трапляється більшість порушень прав людини у відносинах приватних осіб і держави та саме у цій сфері адміністративними судами здійснюється щоденний захист і поновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Тому належне застосування принципу пропорційності судами адміністративної юрисдикції, використання ними потенціалу тесту на пропорційність матиме величезний вплив на забезпечення законності та інших складників верховенства права у діяльності суб'єктів владних повноважень.

Висновки та пропозиції. Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що пропорційність не є суто теоретичною конструкцією, а становить принцип, який адміністративні суди мають використовувати, розглядаючи адміністративні позови проти суб'єктів владних повноважень. Тому завдання науки адміністративного права полягає у виробленні підходів і рекомендацій до використання цього принципу в юридичній практиці. Вважаємо, що розуміння природи та функціонального призначення принципу пропорційності, запропоноване у цій статті, сприятиме і подальшому теоретико-прикладному розробленню принципу пропорційності, зокрема, і в аспекті його застосування під час здійснення правосуддя в адміністративних справах.

Список використаної літератури:

1. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : монографія. Київ : Прецедент, 2010. 475 с.
2. Вовк І.А. Верховенство права і економіка : пошук взаємозв'язків. Економічна теорія і право. 2018. № 3 (34). С. 80–91.
3. Гультай М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : монографія. Харків : Право, 2013. 424 с.
4. Дайси А.В. Основы конституционного права Англии. Введение в изучение Конституции. Москва : Тип. И. Д. Сытина и Ко, 1907. 681 с.
5. Доклад Комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссии) о верховенстве права (2011). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus
6. Євтушок О.Є. Принцип пропорційності як невід'ємна складова верховенства права : дис. … канд. юрид. Наук : 12.00.01. Київ, 2015. 214 с.
7. Зима О.Т. Адміністративний договір : система ознак. Договір як універсальна правова конструкція / за ред. А.П. Гетьмана, В.І. Борисової. Харків: Право, 2012. С. 345–358.
8. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права, подготовленный Комиссией Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссии) о верховенстве права (2016). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus

9. Лученко Д.В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.
10. Петришин О., Барабаш Ю., Серьогіна С., Бодрова І. Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : монографія. Київ : Атіка-Н, 2010. 108 с.
11. Погребняк С. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
12. Словник української мови в 11 томах : Т. 8. Київ : Наукова думка, 1977. 452 с.
13. Словник іншомовних слів. URL: http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=27961
14. Теорія держави і права : підручник / за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
15. Шевчук С. Значення загальноправового принципу пропорційності для визначення конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод (зарубіжний досвід). *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 1(20). С. 69–76.
16. Volokh E. The First Amandment. Eagan: West Academic Publishing, 2016. 1273 p.

Luchenko M. To the question of legal nature of principle of proportionality in administrative proceedings

The article is devoted to the issues of legal nature and functions of the principle of proportionality in administrative proceedings. Several aspects of this principle are identified. In particular, the author describes the sphere of application of these principles, specific features of administrative (public) relations, which are subject to administrative judicial review, rights, freedoms and legitimate interests as a matter of state interference, test on proportionality etc. The author emphasized that according to Art. 2 of the Code of administrative proceedings of Ukraine administrative courts are obliged to use test on proportionality in administrative proceedings as a powerful instrument of human rights protection.

The author offers to define the principle of proportionality through the balance between private and public interests. He also stresses that the idea of proportionality presupposes that this principle must be applied as a burden for state arbitrary power and a tool of protection of private persons from state arbitrariness. In the sphere of administrative law the principle of proportionality is used for evaluation of state interference with rights, freedoms, and legitimate interests of private persons committed by state and local bodies, their officials, and other bearers of public power in the field of public governance.

The author employs the teaching on functions of general principles of law for characterizing functions of the principle of proportionality. He describes functions of this principle in the field of law-making, interpretation of legal rules, and with regards to administrative court proceedings.

Key words: *administrative proceedings, principle of proportionality, test on proportionality, rule of law, public interest, human rights.*

УДК 351.86:355.1(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.17

С. М. Мельник
кандидат юридичних наук,
начальник Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті з урахуванням проблем, які характеризують сучасний стан організації та функціонування вітчизняної армії, запропоновано основні напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України. Зокрема, виокремлено три основні напрями оптимізації законодавства, що регламентує діяльність армії України: розширення кола базових адміністративних засад функціонування воєнної організації держави з урахуванням тісної співпраці Збройних Сил України з НАТО та оборонними структурами Європейського Союзу; збільшення обсягу повноважень посадових осіб Збройних Сил України у частині розширення можливостей налагодження адміністративної взаємодії елементів системи Збройних Сил України з оборонними інституціями Європейського Союзу відповідно до спеціалізації; розробка і введення у дію типового документу у вигляді положення з питань адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України. Акцентовано увагу на тому, що у положенні доцільно визначити зміст категорії «адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління», сформулювати основні завдання адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління, визначити принципи адміністративної взаємодії між ними, деталізувати функціональну роль в управлінському забезпеченні взаємодії Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, апарату Ради національної безпеки та оборони України, Міністерства оборони України, Генерального Штабу Збройних Сил України та інших інституцій.

Зазначено, що сформульовані пропозиції з удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України будуть сприяти модернізації чинного законодавства з огляду на сучасні реалії та тенденції розвитку геополітичного і безпекового середовища у східноєвропейському регіоні, а також слугуватимуть створенню умов для оптимізації правового статусу Міністерства оборони України, поліпшення правових основ державного адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління, створення організаційно-правових умов для активізації запровадження кращих стандартів функціонування військових підрозділів НАТО та інших суміжних аспектів.

Ключові слова: *Україна, збройні Сили України, оборонна реформа, сектор безпеки та оборони, обороноздатність, адміністративно-правове забезпечення функціонування Збройних Сил України.*

Постановка проблеми. Наразі в Україні триває оборонна реформа, ключовою складовою частиною якої є реформування Збройних Сил держави. Відповідно до Стратегічного оборонного бюлетеня України, що введений в дію Указом Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/2016 визначено низку проблем, які характеризують сучасний стан організації та функціонування вітчизняної армії [1]. Серед них – надмірність обсягів та неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони. Подолання цієї проблеми передбачає реалізацію низки важливих заходів, спрямованих на оптимізацію правового регулювання функціонування Збройних Сил України за умов наявних та потенційних можливих загроз стану обороноздатності держави та національної безпеки. У зв'язку з цим, практично доцільною ділянкою роботи для політичного керівництва держави є підготовка

© Мельник С. М., 2019

пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності нормативного забезпечення функціонування Збройних Сил України та інших складових частин сектору безпеки та оборони держави. Зі свого боку, однією з важливих запорук запорукою досягнення зазначеного є наукове супроводження цього процесу. У зв'язку з цим, **метою статті** є обґрунтування найбільш важливих з точки зору проблематики функціонування Збройних Сил України пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з обраної проблематики таких науковців як В. Богуцького, Є. Григоренка, Ю. Слюсаренко, М. Тищенко дає змогу стверджувати, що увага науковців до зазначеної проблематики є незначною, а питання реформування правової основи функціонування Збройних Сил України лише започатковується. Нормативною основою статті стали положення актів національного законодавства України, що регламентують функціонування Збройних Сил України, а також взаємодію України та Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Наукова розробка комплексу взаємопов'язаних аспектів, які характеризують стан сучасного адміністративно-правового забезпечення функціонування суб'єктів військового управління під час виконання ними завдання з захисту національної безпеки та здійснення оборони України, зумовлює необхідність формування ключових пропозицій щодо удосконалення положень актів національного законодавства, які регламентують різноманітні аспекти функціонування системи суб'єктів військового управління держави. М. Тищенко та В. Богуцький під «суб'єктами» військового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадові особи, які виконують управлінські функції та наділені для цього відповідними повноваженнями [2, с. 69].

Зауважимо, що система адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України складається зі значної кількості законодавчих і підзаконних нормативних актів різної юридичної сили та різного предмету правового регулювання (зокрема функціонування Збройних Сил, інших суб'єктів військового управління, а також забезпечення національної безпеки та оборони держави). З урахуванням цього, змінам підлягають лише ті акти, положення яких є базовими для функціонування сектору безпеки та оборони та закріплюють адміністративно-правові основи їх функціонування. З огляду на те, що Збройні Сили України є центральним елементом сектору безпеки та оборони та армійські підрозділи беруть на себе основне навантаження у частині забезпечення недоторканності державних кордонів, відвернення ймовірної збройної агресії запропоновані зміни будуть стосуватися переважно управлінських аспектів їх функціонування.

Одним із первинних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України є *розширення кола адміністративних засад функціонування всієї воєнної організації держави.* За умов активізації адміністративної співпраці всіх елементів сектору безпеки та оборони України з НАТО і ЄС слід зазначити, що базовий Закон України «Про Збройні Сили України» від 16 грудня 1991 р. № 1934–XII містить недостатньо норм, які б створювали належне юридичне підґрунтя для подальшого розвитку відповідних процесів [3]. Закріплення на ріні законодавства про Збройні Сили України базових юридичних конструкцій, які б остаточно визначали, що управління процесами функціонування системи оборони держави відбувається в умовах тісної співпраці Збройних Сил України з НАТО та оборонними структурами Європейського Союзу буде сприяти розширенню переліку базових адміністративних засад розбудови військової організації держави за умови тісної співпраці з Північноатлантичним альянсом.

У зв'язку з цим, пропонуємо доповнити ст. 11 Закону України «Про Збройні Сили України» від 16 грудня 1991 р. № 1934–XII положенням, відповідно до якого однією із засад діяльності Збройних Сил України є формування стійкого адміністративного режиму партнерського, стратегічного

та оперативно-технічного співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору та Європейським Союзом з питань забезпечення оборони та національної безпеки України. Формалізація цього аспекту у статусному законі, що визначає місце і роль Збройних Сил України у системі органів силового захисту державності та національної безпеки буде сприяти більшій стабільності правових основ стратегічного партнерства України з НАТО і стане чинником оптимізації адміністрування поглиблення всебічного співробітництва з альянсом, активізації реформування Збройних Сил, модернізації всього сектору безпеки та оборони держави.

Сформульована пропозиція повною мірою відповідає реалізованій на початку 2019 р. ініціативі Президента України як Верховного головнокомандувача Збройних Сил на рівні Конституції України закріпити положення щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору України стати членом НАТО та ЄС [4]. Зазначимо, що ще на стадії нормопроектування у законопроекті було вказано, що преамбула Основного Закону має бути доповнена положенням про «європейську ідентичність українського народу» та «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Також було запропоновано до кола обов'язків Верховної Ради включити «визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» та визначити Президента України «гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору». Такі положення мають значний вплив на процеси подальшого державотворення в Україні, адже закріплення на конституційному рівні правової визначеності курсу України на членство в НАТО мобілізуватиме українське суспільство та українську владу та сприятиме реформам, спрямованим на досягнення критеріїв повноправного члена організації [5].

Другий напрям удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України *спрямований на збільшення обсягу повноважень посадових осіб Збройних Сил України у частині розширення можливостей налагодження взаємодії зі структурами ЄС*. Станом на 2019 р. пройшов значний часовий термін з моменту ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [6]. Проте, євроінтеграційні прагнення України не повною мірою також відобразилися у базових положеннях Закону України «Про Збройні Сили України» від 16 грудня 1991 р. № 1934–XII в частині адміністративних можливостей органів військового управління поглиблювати євроінтеграційні зв'язки між Україною та ЄС. У зв'язку з цим формується доцільність у визначенні на законодавчому рівні можливостей органів військового управління забезпечувати розвиток інтегративних зв'язків Збройних Сил України та Європейського Союзу відповідно до положень Угоди про асоціацію. Задля цього вважаємо доцільним доповнити ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» нормою, яка б розширила адміністративні спроможності органів військового управління налагоджувати співпрацю зі структурами ЄС. Відповідно, пропонуємо внести до частини 9 ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» від 16 грудня 1991 р. № 1934–XII положенням про те, що на відомчому рівні посадові особи системи Збройних Сил України, коло яких визначено Міністром оборони України, мають право у межах наданих управлінських повноважень самостійно налагоджувати адміністративну співпрацю з відповідними структурами Європейського Союзу відповідно до військової спеціалізації.

Внесення запропонованих змін буде також мати важливе практичне значення для зміцнення основ національної безпеки та оборони України. Досвід співпраці Збройних Сил України з адміністративними структурами військового управління ЄС характеризується деякими успіхами. Зокрема, з початку 2014 р. започатко-

вано новий формат військово-політичного діалогу начальника Генерального штабу Збройних Сил України та Голови Військового комітету ЄС, Військовим штабом ЄС у межах щорічного Робочого плану співробітництва Збройних Сил України та Секретаріату Ради ЄС (у сфері Спільної політики безпеки та оборони). Окрім регулярних зустрічей воєначальників Збройних Сил України та ЄС запроваджено також телефонні розмови [7, с. 98]. Крім цього, представники командного складу Збройних Сил України на постійній основі організовують зустрічі з керівниками Підкомітету з питань безпеки та оборони Комітету закордонних справ Європейського Парламенту, організується спільне навчання військовослужбовців Збройних Сил України та держав-членів ЄС на базі Європейського безпекового та оборонного коледжу та інших заходах [8]. Проте, організація подібних заходів супроводжується значною бюрократичною тяганиною і необхідністю погоджень формату таких зустрічей у багатьох інстанціях. Іншими словами, обсяг оперативної самостійності суб'єктів військового управління України для здійснення співробітництва зі структурами ЄС є мінімальним.

Наступною пропозицією щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України є *розробка основ правової регламентації адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України (у вигляді положення).* Зміст відповідного документу має містити низку принципових засад налагодження оперативного керівництва процесами взаємодії між Збройними силами України та іншими суб'єктами військового управління. Водночас логічним вбачається визначення керуючої ролі Президента України як Глави держави та Верховного Головнокомандувача в управлінському забезпеченні такої взаємодії.

У положенні пропонуємо визначити кілька принципово важливих положень: навести дефініцію категорії «адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління», визначити основні завдання адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління, визначити принципи адміністративної взаємодії, деталізувати функціональну роль в управлінському забезпеченні взаємодії Президента України, апарату Ради національної безпеки та оборони України, Міністерства оборони України, Генерального Штабу Збройних Сил України та інших інституцій. З огляду на те, що РНБО є основним координаційним органом з питань національної безпеки та оборони вважаємо, що таке положення має бути затверджене рішенням РНБО і введено у дію Указом Президента України.

Викладені пропозиції з удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України мають на меті не лише формальне «осучаснення» чинного законодавства з огляду на реалії та тенденції розвитку геополітичного і безпекового середовища у східноєвропейському регіоні, а й створення умов для оптимізації правового статусу Міністерства оборони України, поліпшення правових основ державного адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління, створення організаційно-правових умов для активізації запровадження кращих стандартів функціонування військових підрозділів НАТО та інших суміжних аспектів.

Висновки та пропозиції. Отже, обґрунтовані нами напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України не є вичерпними, адже система нормативного регулювання всіх ланок сектору безпеки та оборони держави складається зі значної кількості нормативних актів різних видів і різної юридичної сили. Водночас вважаємо, що практичне втілення викладених нами пропозицій стане потужним чинником оптимізації правового статусу Збройних Сил України, буде сприяти поглибленню військової співпраці України з ЄС і НАТО у частині реалізації спільних оборонних політик, надасть новий імпульс реформуванню структурно-функціональної системи вітчизняного війська. З урахуванням зазначеного, перспективним напрямом наукових досліджень є подальша доктринальна розробка проблематики адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних

Сил України з урахуванням реалій міжнародного становища України, військово-політичної ситуації у східноєвропейському регіоні та інших чинників внутрішньополітичного ґатунку.

Список використаної літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/216. *Офіційне інтернет-представництво Президента України* URL: https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/ (дата звернення: 22.12.2018)
2. Тищенко М.М., Богуцький В.В., Григоренко Є.І. Військова адміністрація : навч. посіб : за заг. ред. М.М. Тищенка. 2-ге видання, переробл. та доповн. Харків : Право, 2014. 364 с.
3. Про Збройні Сили України : Закон України від 16.12.1991 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Проект Закону України № 9037 від 03.09.2018. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URLhttp://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531 (дата звернення: 04.05.2019)
5. Пояснювальна записка по проекту Закону України »Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» № 9037 від 03.09.2018. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531 (дата звернення: 08.02.2019)
6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09. 2014 р. № 1678-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014 р. № 40, Ст. 2021.
7. Слюсаренко Ю.А. Правові засади співробітництва України та Європейського Союзу у сфері спільної безпекової та оборонної політики. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. Випуск 124. С. 94–100.
8. Стан співробітництва між Україною та Європейським Союзом в оборонній сфері. *Офіційний інтернет-сайт Міністерства оборони України.* URL: http://www.mil.gov.ua/content/other/ЄС.pdf (дата звернення: 29.05.2019)

Melnyk S. Main directions of improving the administrative and legal support for the functioning of the Armed Forces of Ukraine

This article proposes the main directions of improving the administrative and legal support for the functioning of the Armed Forces of Ukraine, taking into account the problems characterizing the current state of the organization and functioning of the national army.

In particular, three main directions of optimization of legislation that regulates the activity of the Ukrainian Army are as follows: expansion of the basic administrative grounds for the functioning of the military organization of the state, taking into account close cooperation of the Armed Forces of Ukraine with NATO and the defense structures of the European Union; extension of the Armed Forces of Ukraine officials' authority in terms of expanding the possibilities of establishing an administrative interaction between the elements of the system of the Armed Forces of Ukraine and the defense institutions of the European Union in accordance with the specialization; development and implementation of a standard document in the form of a regulation concerning the administrative interaction between the subjects of the military administration of Ukraine.

It is emphasized that in the regulation it is expedient to define the category "administrative interaction of subjects of military administration", to point out the main tasks of the administrative interaction of the subjects of the military administration, to define the principles of the administrative interaction between them, to elaborate the functional role of the President of Ukraine as the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, the apparatus of the National Security and Defense Council of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine, the General Staff of the Armed Forces of Ukraine and other institutions in the administrative support of the interaction.

It is noted that the stated proposals for improving the administrative and legal support for the functioning of the Armed Forces of Ukraine will contribute to the modernization of the current legislation in view of the modern realities and trends in the development of the geopolitical and security environment in the Eastern European region and will serve to create conditions for optimizing the legal status of the Ministry of Defense of Ukraine, enhancing legal principles of the state administration of interaction of the subjects of military administration, creation of organizational and legal conditions for enhancing the implementation of best standards for the functioning of NATO military units and other related issues.

Key words: *Ukraine, the Armed Forces of Ukraine, defense reform, security and defense sector, defense capability, administrative and legal support for the functioning of the Armed Forces of Ukraine.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.18

В. Г. Пугач
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи
Міжрегіональної академії управління персоналом

УПРАВЛІНСЬКА РОЛЬ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Глобалізація є ключовим поняттям для осмислення місця та управлінської ролі сучасної держави, змістовних аспектів її управлінської спроможності, аналізу змін, які спостерігаються в номенклатурі державних функцій. Достатньо рельєфно ці проблеми постають, зокрема, в контексті адміністративної глобалізації. Остання фіксує втрату державної монополії на здійснення адміністративно-регуляторних та нормотворчих функцій, їх перерозподіл між державою та глобальними й транснаціональними органами, призвівши, зрештою, до «розмивання» домінуючої ролі держави у сфері публічного адміністрування. Переконливою демонстрацією в цьому плані є виникнення та розвиток глобального адміністративного права. Незважаючи на те, що правозастосовний потенціал глобального адміністративного права не досить високий, все ж спостерігається його помітний вплив на значну частину внутрішньодержавного регулювання, порядок прийняття та реалізації державних управлінських рішень. Отже, певні адміністративно-правові аспекти забезпечення управлінських процесів на національному рівні встановлюються поза його межами. З погляду «вестфальської держави» така деформована система управлінських координат мала б нівелювати управлінський статус держави, однак, як намагається показати автор статті, саме ця деформація змушує її прилаштовуватися, адаптуватися до нових управлінських реалій, залишаючись при цьому фундаментальною основою системи управління. Використовуваний у даній статті ракурс розгляду задекларованої проблеми фіксує «зсув» управлінської системи у бік її плюралізації, «міграцію» адміністративних та нормативно-регуляторних функцій за межі держави, і, як наслідок, появу глобальної адміністрації та глобального адміністративного порядку. Підкреслюється, що в рамках останнього державно-центричний підхід не спрацьовує, натомість з'являється гібридна владно-управлінська форма, яка констатує зміну управлінської ролі держави, зберігаючи при цьому її актуальність.

Ключові слова: *адміністративна діяльність, глобальне адміністративне право, глобальний адміністративний порядок, держава, недержавні актори, регулювання, управлінський потенціал.*

Постановка проблеми. Нині є очевидним фактом, що процеси глобалізації помітно девальвували управлінські можливості держави. В результаті посилення впливовості недержавних акторів, розвитку багаторівневого управління держава вже не виступає «архімедовою точкою, на яку все спирається, а є лише одним серед інших акторів» [1, с. 394]. В цьому контексті досить показовим видається стрімкий розвиток теорії та практики глобального адміністративного права, котре, як можна припустити, сигналізує про можливість реалізації адміністративної функції, перебуваючи за рамками внутрішньодержавних нормативно-розпорядчих приписів, збільшуючи тим самим управлінський потенціал недержавних акторів. Іншими словами, поява глобального адміністративного права зафіксувала, що регулювання, нормотворчість, прийняття управлінських рішень здійснюються не лише державними суб'єктами, але й транснаціональними та глобальними структурами. Отже, не дивно, що низка впливових дослідників, не безпідставно вважають, що нині спостерігається зменшення значущості держави як «дійової особи», і що логічною відповіддю на загальносвітові тенденції є звільнення від уявлень про підпорядкування

© Пугач В. Г., 2019

мультицентричного світу світові державному [2]. Проте для більш адекватного опису та поглибленого розуміння впливу глобального адміністративного права на управлінські можливості держави важливо не абсолютизувати окремі показники, а концентрувати дослідницькі зусилля на ті сфери, де «поєднуються робота «абстрактного ідеолога» та практичне експериментування» [3, с. 11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з теорією та практикою глобального адміністративного права, знайшли своє віддзеркалення у наукових доробках багатьох дослідників. Зокрема, на думку грецького науковця Г. Димітропулоса, докорінна зміна, під впливом глобалізації, статусу та поняття національного суверенітету, зумовлює необхідність розробки нової концепції суверенітету і нових концептуальних засад публічного та адміністративного права. «Адміністративне право, – підкреслює Г. Димітропулос, – нині є багаторівневим, мережевим і насамперед глобально інтегрованим правом… Це повинно сприйматися національними державами та академічними колами як можливість, а не як загроза» [4, с. 464]. Натомість португальська дослідниця А.Г. Мартінс, визнаючи, що проект "GAL" (глобальне адміністративне право) сприяє поглибленому розумінню феномену глобального регулювання, водночас заперечує факт наявності глобального адміністративного права. На її думку, «вираз "глобальне адміністративне право" є неточним і таким, що вводить в оману, оскільки слід сприймати його у множині ("глобальні адміністративні закони")» [5, с. 181]. Італійський дослідник С. Кассезе вважає визначення глобального адміністративного права досить спірним й наголошує на його неврегульованості з міжнародним та конституційним правом [6]. Проблему зміни клімату в контексті глобального адміністративного права розглядає індійський дослідник Р. Чандра [7]. Дослідницький інтерес до феномену глобального адміністративного права демонструють українські науковці Б. Кормич [8], А. Пухтецька [9]. В межах загальної концепції глобального адміністративного права наукові розвідки здійснюють М. Дональдсон, Р. Тріпаті, Л. Касіні, Н. Кріш, А. Богданді, Е. Бенвеністі, Г. Тойбнер та інші науковці.

Мета статті полягає у з'ясуванні специфіки впливу адміністративної глобалізації на управлінську роль держави.

Виклад основного матеріалу. Потужним поштовхом для наукових пошуків, пов'язаних з процесами адміністративної глобалізації, став дослідницький проект з *GAL* (*Research Project on Global Administrative Law),* очолюваний американськими професорами Б. Кінгсбері та Р.Б. Стюартом. Цей проект був зосереджений на «новій галузі теорії та практики: розширення використання механізмів адміністративного права, зокрема, механізмів, пов'язаних з прозорістю, участю, підзвітністю в межах регулюючих органів глобального управління» [10]. У рамках проекту було опубліковано понад сто статей, серія книг тощо. Крім цього, було запропоновано визначення глобального адміністративного права як такого, що «включає в себе механізми, принципи, практики, котрі сприяють підзвітності глобальних адміністративних органів або в інший спосіб впливають на підзвітність, зокрема, шляхом забезпечення дотримання ними належних стандартів прозорості, участі, обґрунтованих рішень, законності, а також засобом здійснення оцінки прийнятих ними норм та рішень» [11, с. 17]. Глобальне управління розуміється та аналізується як «адміністративна діяльність: нормотворчість, адміністративне вирішення спорів між конкуруючими інтересами та інші форми регулятивних й адміністративних рішень» [11, с. 17]. Таким чином, концепція глобального адміністративного права ґрунтується на двох позиціях: по-перше, глобальне управління являє собою адміністративну діяльність; по-друге, остання визначається принципами, механізмами та правилами адміністративного права [12, с. 2]. Отже, припускається, що адміністративна діяльність може здійснюватися поза межами національних нормативно-розпорядчих приписів, а роль адміністративних інституцій відіграють глобальні й транснаціональні органи. Очевидно, що за таких обставин держава втрачає монополію на здійснення адміністративно-регуляторних

та нормотворчих функцій і змушена гармонізувати внутрішню правову та адміністративну системи з глобальною. Іншими словами, сучасні держави, здійснюючи внутрішнє адміністрування, фактично позбавлені свободи невикористання або ігнорування міжнародно-правових режимів, правил та стандартів, встановлених на глобальному рівні. «Зокрема, це стосується того аспекту, – зазначає Б.А. Кормич, – що розвиток економіки та технологій зумовлюють фактичну обов'язковість цілої низки міжнародних або регіональних правил та стандартів незалежно від волі окремих держав» [8, с. 24]. Отже, складається ситуація, яку стисло можна описати тезою німецького вченого У. Бека: «Поки що зберігає силу положення німецької Конституції: «Джерелом будь-якої державної влади є народ», натомість втратило силу положення про те, що вся влада належить державі» [13, с. 121].

Нормотворча діяльність, яка була прерогативою національних парламентів, значною мірою перемістилася на регіональний та глобальний рівні і тепер здебільшого здійснюється адміністративними органами. «Всупереч традиційному (національному) розумінню адміністрування, – зауважує Г. Димітропулос, – глобальна адміністрація являє собою головно нормотворчу діяльність» [4, с. 454]. І хоча, як підкреслює грецький дослідник, глобальна нормотворчість переважно складається з необов'язкових добровільних правил, все ж це, на нашу думку, є переконливою ілюстрацією поступового перетворення державних інститутів, зокрема національного парламенту, на бутафорію, що, зрештою, підтверджує правоту тези про парламент як про «порожній апарат». Той факт, що багато з адміністративних функцій держави передані на глобальний рівень, та водночас наявні випадки, коли «приватні регулюючі органи встановлюють правила, розробляють стандарти <…> без будь-якого втручання державних органів» [5, с. 184], вочевидь створює «певні труднощі» для реалізації управлінської функції держави. З іншого боку, примітним є те, що відповідальність за реалізацію глобального адміністративного права, яке розвивається відносно незалежно від держави, адже відсутні, наприклад, конституційні положення щодо делегування повноважень транснаціональним або глобальним органам, покладена саме на державу. Іншими словами, глобальний адміністративний порядок не «виводить з гри» державу, а наділяє її «диференційованою роллю». Дійсно, «національна адміністрація втрачає свою владу і компетенцію щодо суверенного регулювання», однак «національний адміністративний рівень виконує дедалі більш важливу функцію з реалізації політики, планів та заходів на верхніх адміністративних рівнях» [4, с. 456]. Отже, слід вести мову не про «занепад держави», а про її глобалізацію. При цьому, як наголошує Г. Димітропулос, глобалізація держав не призвела до ліквідації їх політичної та правової системи. На його думку, держава повинна «розумно абсорбувати глобальні імпульси, не втрачаючи при цьому своєї самобутності. Це не просте завдання для сучасної держави. У будь-якому разі держава здебільшого зберігає і повинна зберігати свою владу щодо остаточного вердикту, як своєрідну компетенцію останньої інстанції» [4, с. 457].

Італійський правознавець С. Кассезе вважає, що роль держави у дослідженнях глобального адміністративного права недооцінена: «вчені схильні вважати головними дійовими особами глобальних гравців, тоді як є і дейтерагоніст – держава» [6, с. 467]. Італійський дослідник визнає, що в результаті розвитку регуляторних глобальних систем центральна роль держави в системі публічного адміністрування перетворилася на «оптичну ілюзію». Проте це не означає, що глобальний правовий порядок «витіснив державу». Остання, наприклад, компенсує відносну втрату своїх владно-управлінських повноважень засобом участі у процесах прийняття рішень глобальних органів. Інакше кажучи, процес прийняття рішень має «змішаний» характер, тобто глобальний та національний адміністративні рівні не ізольовані один від одного. Отже, на думку С. Кассезе, було б помилкою стверджувати, що глобальна влада перебуває винятково в руках держав, так само як і те, що глобальні рішення «вислизають» з-під їх контролю [15, с. 21].

Спільне прийняття рішень, з одного боку, спричиняє «пористість» національних правових систем, які поступово втрачають свою непроникність. «Зрештою, – зазначає С. Кассезе, – це сприяє горизонтальній відкритості національних систем, які мають можливість взаємодіяти одна з одною за допомогою угод про еквівалентність. Це уможливлює арбітраж між національними правовими системами. В підсумку кордони між глобальним та державним стають розмитими» [15, с. 26]. З іншого боку, внаслідок обміну думками між державами на глобальному рівні останній «поглинає, як губка» спільні принципи національних систем. «Отже, – підсумовує С. Кассезе, – «пористість національних правових систем та губкоподібний характер глобального правопорядку уможливлюють взаємозумовлення. Якщо держави можуть захоплювати глобальні організації, то останні своєю чергою можуть захоплювати держави» [15, с. 26–27]. Загалом С. Кассезе вважає глобальний правовий порядок «сапрофітним порядком», який не може самостійно існувати і який обов'язково пов'язаний з іншими, роблячи їх проникними та одночасно зміцнюючи їх.

Не схильна до «занепадницьких настроїв» стосовно держави, незважаючи на зростання ролі та авторитету недержавних акторів, «часткове роздержавлення того, що історично було побудоване як національне», американська дослідниця С. Сассен. За словами дослідниці, її позиція «не дуже узгоджується з твердженням про мінімальні зміни з точки зору державної влади і не вписується у твердження про зменшення значення держави» [14, с. 9]. Зосереджуючи дослідницьку увагу на економічній глобалізації, С. Сассен вважає, що вона збільшує обсяги та «візуалізує» роботу держави, яка спрямована на забезпечення дотримання прав та контрактів іноземних інвесторів і компаній в межах національної економіки. Скасування певних національних норм, чого вимагає глобалізація, на думку С. Сассен, також потребує участі держави, навіть коли йдеться про втрату її регулятивних повноважень щодо економіки [14, с. 10]. Крім цього, управлінська роль держави проглядається у виробництві нових нормативно-розпорядчих та законодавчих актів, створенні спеціалізованих регулюючих структур, адже саме держава залишається «кінцевим гарантом «прав» глобального капіталу». Саме в цьому сенсі держава зменшує власну роль у регулюванні економічних процесів, надаючи при цьому глобальним проектам операційної ефективності та легітимності. «Тут держава, – зауважує С. Сассен, – може бути задумана як технічна адміністративна спроможність, яка на цей час не може бути відтворена в інший інституціональний спосіб» [14, с. 13].

Отже, приватизація нормотворчої функції, поява гібридної форми влади, яка «ані цілковито приватна або цілковито публічна, ані цілковито національна або цілковито глобальна», інші явища та процеси, котрі свідчать про роздержавлення певних державних сфер та функцій безумовно фіксують факт того, що держава є не «єдиним і, можливо, навіть не ключовим управлінцем». Однак залишається «конкретна робота», яку необхідно здійснювати державам. Навіть більше, як наголошує С. Сассен, «діапазон залучення держави набагато ширший, аніж той, який є на сьогодні, обмежений просуванням економічної глобалізації» [14, с. 15].

Висновки і пропозиції. Глобальні проблеми сучасності є об'єктивними й актуальними і вимагають пильної уваги з боку світової спільноти, мобілізації матеріальних та інтелектуальних ресурсів усіх держав. З огляду на це поява та розвиток глобального адміністративного права не є випадковим, адже глобальні проблеми не можуть бути ефективно вирішені «обмеженими» державним органами, ізольованими національними регулятивно-адміністративними заходами. Іншими словами, виявлена нездатність національної держави контролювати глобальні проблеми зумовила «зсув» управлінської системи у бік її плюралізації, «міграцію» адміністративних та нормативно-регуляторних функцій за межі держави, зрештою, появу глобальної адміністрації та глобального адміністративного порядку. В межах останнього державно-центричний підхід не спрацьовує, натомість з'являється гібридна владно-управлінська форма,

яка фіксує зміну управлінської ролі держави, зберігаючи одночасно актуальність останньої. Це є додатковим переконливим аргументом на користь тези, висунутої французьким дослідником З. Лаїді, про те, що «глобалізація розвивається водночас проти держави і разом з нею» [1].

З погляду «вестфальської держави» адміністративна глобалізація постає як деформована система управлінських координат, яка повинна була б нівелювати управлінський статус держави. Однак дозволимо собі припустити, що саме ця деформація спонукає її прилаштовуватися до нових управлінських реалій, трансформуватися, залишаючись при цьому фундаментальною основою системи управління. Отже, феномен глобального адміністративного права є одним з тих контекстів, який орієнтує на детальне дослідження специфіки змін, які відбуваються, дає підґрунтя для подальших міркувань щодо дискусійної за характером проблеми управлінського потенціалу сучасної держави.

Список використаної літератури:

1. Laïdi Z. Does Globalisation Threaten the State? Thesis on the Fractal State. *Cambridge Review of International Affairs*. 2002. Vol. 15, №3. P. 393–405.
2. Rosenau J. N. The Study of World Politics. Volume 1: theoretical and methodological challenges. London and New York : Routledge, 2006. 301 p. URL: https://www.academia.edu/28648578/James_N._Rosenau-Study_of_World_Politics_Volume_I_Theoretical_and_Methodological_Challenges_2006_.
3. Мюллер Я.-В. Споры о демократии: Политические идеи в Европе XX века / пер. с англ. А. Яковлева. Москва : Изд. Института Гайдара, 2014. 400 с.
4. Dimitropoulos G. Global Administrative Order: Towards a Typology of Administrative Levels and Functions in the Global Legal Order. European Review of Public Law. 2011. Vol. 23, №1 (79). P. 433-465. URL:https://www.academia.edu/1330126/Global_Administrative_Order._Towards_a_Typology_of_Administrative_Levels_and_Functions_in_the_Global_Legal_Order.
5. Martins A.G. Global Administrative Law: a new branch of law or a quest for an academic grail? *e-Pública*. 2015. Vol. II, № 3. P. 179-203. URL: http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v2n3/v2n3a12.pdf.
6. Cassese S. Global administrative law: The state of the art. International Journal of Constitutional Law. 2015. Vol. 13, № 2. P. 465–468. URL: https://academic.oup.com/icon/article/13/2/465/735692.
7. Chandra R. Climate change and the role of global administrative law: An overview. *International Journal of Multidisciplinary Research and Development.* 2019. Vol. 6, № 5. P. 23–27. URL: http://www.allsubjectjournal.com/archives/2019/vol6/issue5/6-4-38.
8. Кормич Б.А. Глобальне адміністративне право: ключові аспекти концептуалізації. *Lex Portus*. 2018. Vol. 1, №9. P. 21–32. URL: https://lexportus.net.ua/vipusk-1-2018-new/kormych_b_a_globalne_administratyvne_pravo_kliuchovi_aspekty_kontseptualizatsii.pdf.
9. Пухтецька А.А. Формування глобального адміністративного права. *Наукові записки НаУКМА*. 2013. Т. 144–145. С. 117–119. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2991/Pukhtetska_formuvannia_hlobalnoho_administratyvnoho_prava.pdf;jsessionid=5A9427BE50A7B62FA8D73C13F955170E?sequence=1.
10. Global Administrative Law. URL: https://www.iilj.org/gal/.
11. Kingsbury B., Krisch N., Stewart R. B. The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 2005. Vol. 68. P. 15–61. URL: http://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Kingsbury-et-al-The-Emergence-of-GAL.pdf.
12. Kingsbury B., Krisch N., Stewart R. B. Wiener J.B. Global Governance as Administration – National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 2005. Vol. 68, №3,4. P. 1-13. URL: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1360&context=lcp.
13. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О.Юдіна. Київ : Ніка-Центр, 2015. 404 с.
14. Sassen S. The Participation of State and Citizens in Global Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2003. Vol. 10, №5. P. 5–28. URL:http://www.columbia.edu/~sjs2/PDFs/webpage.statesandcitizens.pdf.
15. Cassese S. Global Administrative Law: an introduction. URL: http://www.globosetlocus.org/kdocs/75932/s_cassese_global_administrative_law.pdf.

Puhach V. Management role of the state in administrative globalization conditions

Globalization is a key concept for understanding the place and managerial role of the modern state, the substantive aspects of its managerial capacity, the analysis of changes that are observed in the nomenclature of state functions. These problems are particularly relevant in the context of administrative globalization. The latter reflects the loss of the state monopoly on the implementation of regulatory functions, their redistribution between the state and global and transnational bodies, which ultimately leads to "blurring" the dominant role of the state in public administration. A convincing demonstration in this regard is the emergence and development of a global administrative law. Despite the fact that the law-enforcement potential of the global administrative law is not high enough, its significant influence on a significant part of domestic regulation, the procedure for the adoption and implementation of state administrative decisions remains high. Thus, certain administrative and legal aspects of the provision of management processes at the national level are established beyond its borders. From the point of view of the Westphalian state, such a deformed system of administrative coordinates should align the administrative status of the state, however, as trying to show the author of the article, it is this deformation that makes it suitable, adapts to new managerial realities, remaining the fundamental basis of the management system. The scope used in this article to examine the underlined problem reflects the shift in the management system towards its pluralization, the "migration" of administrative and regulatory functions outside the state, and, consequently, the emergence of a global administration and a global administrative order. It is emphasized that the last state-oriented approach does not work, on the contrary, there is a hybrid form of power management, which indicates the change of the government's role of the state while maintaining its relevance.

Key words: *administrative action, global administrative law, global administrative order, state, non-state actors, regulation, management capacity.*

УДК 343.326
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.19

О. Ю. Баличев
аспірант кафедри кримінального права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТЕРОРИЗМУ

Статтю присвячено дослідженню проблем визначення поняття, сутності й ознак тероризму. Проаналізовано наукові підходи до розкриття явища тероризму та його розуміння як правової категорії.

Висвітлюється питання стосовно проблем визначення поняття «тероризм». Наводяться аргументи щодо можливості поряд з означеним поняттям використовувати терміни: терористична діяльність; злочини терористичної спрямованості; терористичний акт; злочини, пов'язані з тероризмом.

Визначаються поняття та сутність таких термінів, як: терор, тероризм, терористичний акт, терористична діяльність, злочини терористичної спрямованості, злочини, пов'язані з тероризмом. Окреслюються поняття й особливості терористичного акту як кримінально-правової категорії.

Встановлено склади злочинів, які охоплюються поняттями «злочини терористичної спрямованості» та «злочини, пов'язані з тероризмом».

Розглянуто співвідношення понять «терор», «тероризм», «терористичний акт», «терористична діяльність», «злочини терористичної спрямованості», «злочини, пов'язані з тероризмом». Досліджено наукове та законодавче визначення вказаних термінів. Встановлено, що загальної наукової теорії тероризму немає, оскільки у цього феномену надто багато різних причин і проявів. Визначається взаємопов'язаність понять «тероризм» і «терористична діяльність».

Також у статті досліджуються проблеми наукового обґрунтування характеристики терміна «тероризм» у вузькому, широкому та найбільш широкому розумінні. Висвітлюються проблеми основних ознак тероризму у його вузькому розумінні.

На підставі наукового аналізу виокремлено підходи до розуміння понять «тероризм» у працях вітчизняних дослідників.

Поняття «тероризм», а також його сутність як соціального явища аналізуються через призму філософських поглядів на цю проблематику, оскільки тероризм як явище існує не одне століття, однак у сучасній науковій доктрині (як у вітчизняній, так і в зарубіжній науковій літературі та законодавстві) немає його усталеного визначення.

Ключові слова: *тероризм, злочини терористичної спрямованості, злочини, пов'язані з тероризмом, терористичний акт, терор, застосування насильства.*

Постановка проблеми. Однією з найбільш злободенних проблем нашого часу є тероризм. Це вкрай небезпечне явище ставить під загрозу безпеку суспільства, окремих громадян і людства загалом. Воно посягає на життя і здоров'я людей, їх фізичну та психічну недоторканність, порушує нормальне функціонування юридичних осіб, зазіхає на систему державного управління, основи конституційного ладу та безпеку держави.

© Баличев О. Ю., 2019

Тероризм – це складний багатоаспектний соціальний феномен, у зв'язку з чим реалізація ефективної протидії такій серйозній загрозі має здійснюватися з різних позицій, зокрема і на законодавчому рівні щодо кримінальної відповідальності за вчинення терористичного акту та інших злочинів, які сприяють йому. Але така протидія вимагає і розуміння сутності цього небезпечного явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам кримінальної відповідальності за злочини терористичної спрямованості, протидії тероризму, визначення його поняття та сутності присвятили свої праці такі науковці, як П.В. Агапов, В.Ф. Антипенко, О.Ф. Бантишев, М.М. Васілін, А.А. Вознюк, В.О. Глушков, А.О. Данилевський, С.У. Дикаєв, А.І. Долгова, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, В.С. Зеленецький, А.Е. Ізетов, М.П. Кірєєв, В.С. Комісаров, О.М. Костенко, В.В. Крутов, В.А. Ліпкан, В.В. Лунєєв, В.В. Мальцев, В.О. Навроцький, В.П. Тихий, Г.О. Чорний, П.Л. Фріс, О.В. Шамара, В.П. Шишов та ін. Однак, незважаючи на це, чимало питань залишаються дискусійними.

Мета статті – висвітлення розуміння феномену тероризму та його сутності як правової категорії.

Виклад основного матеріалу. Термін «терор» походить від латинського «terror» – тобто страх, жах. «Тероризувати» означає залякувати, породжувати страх, вселяти жах [1, с. 53]. Відповідно до словника сучасної української мови поняття «тероризм» трактується двояко:

1) найгостріша форма боротьби проти політичних і класових супротивників із застосуванням насильства аж до фізичного знищення;

2) надмірна жорстокість стосовно до кого-небудь; залякування [2].

У тлумачному словнику С. Ожегова і Н. Шведової розглядуване поняття визначається як фізичне насилля, аж до знищення, стосовно політичних супротивників, а тероризм – як практика терору [3].

В Українській радянській енциклопедії від 1984 р. термін «терор» розшифровувався як політика залякування, насилля, розправи з політичними супротивниками аж до їх фізичного знищення, основний метод боротьби буржуазної контрреволюції, фашистських режимів проти прогресивних сил [4, с. 521], що, звісно, було пов'язано з тогочасним політичним становищем нашої держави та її залежністю від радянської системи.

Терміни «тероризм» і «терор» часто вживають як синоніми. Однак серед науковців є й інша думка, відповідно до якої ці поняття не є ідентичними. Розмежовуючи їх, ці терміни розглядають, наприклад, таким чином: якщо терор – це певні відкриті, демонстративні дії, то тероризм реалізується шляхом вчинення конспіративних, нелегальних дій; або терор – це насилля та залякування, яке застосовується сильнішим до слабшого, а тероризм, у свою чергу, є насиллям і залякуванням, що застосовується слабшим до сильнішого [5, с. 35]. Не маючи іншого способу відстоювати свої права чи погляди, деякі особи бачать таку можливість лише у насильницьких діях і вдаються до порушення закону.

Відповідно до ст. 1 Розділу 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» № 638-IV від 20 березня 2003 р. тероризм становить суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення й органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей [6]. Однак у наукових колах щодо визначення поняття тероризму немає єдності думок. Така ситуація неприпустима, особливо враховуючи той факт, що тероризм є проблемою міжнародною, а отже, і загальне єдине поняття цього вкрай небезпечного явища має бути визначеним на міжнародному рівні.

Вчені різних галузей науки приписують тероризму ті властивості, які стосуються об'єктів дослідження саме цієї науки. Йдеться про філософію тероризму, його доктрину, кримінологію тероризму, систему антитерористичного законодавства, парадигму тероризму, теророгенність тощо. Здебільшого тероризм сприймається

як негативне соціальне явище, що, крім того, потребує філософського осмислення [7, с. 146; 8, с. 8; 9, с. 7]. У вітчизняній науці кримінального права також немає єдності думок щодо визначення поняття, сутності й ознак тероризму. Так, наприклад, В.А. Ліпкан розглядає цей феномен як соціально-правове явище, окремий злочин, ядро злочинів терористичного характеру [10, с. 67]. Хоча подібне визначення поняття «тероризм» є розмитим, оскільки така суспільно небезпечна діяльність пов'язана з учиненням значної кількості протиправних дій, передбачених КК України як злочин.

Науковець І.М. Рижов визначає розглядуване поняття як відповідну ідеологію, соціальний процес і конкретну дію [11, с. 319]. Вказуючи на ідеологію, автор тим самим вкладає в термін «тероризм» також політичну та релігійну сутність чи витоки. Будь-які процеси відбуваються в соціальній системі залежно від стану суспільства, соціальних структур та умов існування соціуму. Конкретними ж діями виступає вчинення злочинів, пов'язаних із тероризмом, чи сприяння йому іншим способом.

У роботах М.В. Рибачука насамперед наголошується на антисоціальному характері тероризму, який полягає у вчиненні навмисних злочинних актів, спрямованих на породження страху і паніки, знищення чи пошкодження майна, захоплення будь-якого об'єкта або погрозу здійснити одне з таких діянь стосовно фізичних осіб і майна з висуненням певних вимог [12, с. 16]. Таке визначення є більш детальним. Однак не зазначаються мотиви вчинення таких діянь, хоча встановлення цієї суб'єктивної ознаки сприяло б більш ефективному відмежуванню терористичних злочинів від злочинів проти основ національної безпеки України.

Досліджуючи розглядуване негативне суспільно небезпечне явище та вкладаючи в нього соціально-політичний відтінок, М.Г. Гуцало охарактеризував сучасний тероризм як модус ідеологічно мотивованого насильства, яке виникає в умовах дисбалансу між динамікою інформаційно-технологічної могутності цивілізації та станом її духовно-гуманітарної сфери як агресивний відгук на цю кризову невідповідність у розвитку людства [13, с. 172].

Науковець І.Р. Серкевич у своїх працях зазначає, що тероризм є засобом протиправного протистояння або примушування [14, с. 333]. Іншими словами, це своєрідний спосіб впливу на державу, політичні сили, органи державної влади чи місцевого самоврядування, на службових осіб цих органів.

Дещо специфічне поняття тероризму дає О.М. Костенко, зазначаючи, що це злочинні акти, прояв сваволі злочинця, які впливають на волю людей внаслідок створення небезпеки [15, с. 180], адже будь-яке злочинне діяння є сваволею суб'єкта, котрий вчинив його.

Одним із найбільш розповсюджених визначень тероризму у світовій літературі є те, що дається В.В. Лунєєвим: застосування крайнього насильства або загроза його застосування з метою залякування для досягнення публічних або політичних цілей [16, с. 620]. З іншого боку, яким чином адекватно визначати поняття крайнього насильства та яким чином визначати його межі?

Тож тероризм – це явище, яке науковцями та законодавцем розглядається у площині політики, філософії, релігії, таке, що несе небезпеку суспільству, окремим особам, їх власності, державі, її системі управління та пов'язане із застосуванням насильства або загрозою його застосування з метою здійснення впливу на державу, політичні сили, органи державної влади чи місцевого самоврядування або на службових осіб цих органів. Саме поняття «тероризм» є дуже широким і охоплює всі терористичні злочини. Більшість авторів досліджують тероризм як кримінально-правову категорію через призму теорії щодо трьох рівнів останнього: вузького – як терористичний акт; широкого – як терористичний акт й інші діяння терористичної спрямованості; найбільш широкого – як терористичну діяльність.

Так, наприклад, В.П. Ємельянов пропонує розглядати тероризм у трьох його значеннях:

1) у найбільш широкому розумінні;
2) у широкому розумінні;

3) у вузькому (власному) розумінні [17, с. 7].

Відповідно до думки автора тероризм у найбільш широкому розумінні включає в себе всі злочини, які тим чи іншим чином сприяють тероризму, у широкому – злочини терористичної спрямованості, у вузькому – вчинення терористичного акту.

Науковець зазначає, що тероризм у вузькому розумінні включає такі основні ознаки:

1) вчинення загальнонебезпечних діянь чи погроза такими, що зумовлює загальну небезпеку;

2) таке вчинення має публічний характер із претензією на широкий резонанс;

3) навмисне створення стану страху, напруженості на соціальному рівні, спрямоване на залякування населення або певної його частини;

4) застосування насильства щодо одних осіб, а саме невинних жертв або їх майна, з метою спонукання інших осіб до певної поведінки [17, с. 8].

Тобто тероризм у вузькому розумінні включає в себе безпосереднє вчинення суспільно небезпечних протиправних дій – терористичного акту, відповідальність за який передбачено ст. 258 Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Відповідно до вказаної норми терористичний акт передбачає застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини, або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або не вчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста), а також погроза вчинення зазначених дій із тією самою метою [18].

Тобто така злочинна діяльність може передбачати декілька альтернативних варіантів вчинення активних дій (застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу, інших небезпечних дій, погрозу вчинення таких дій), котрі самі по собі є суспільно небезпечними, тобто створюють небезпеку для: життя, здоров'я людини, заподіяння значної майнової шкоди, настання інших тяжких наслідків. Усі такі дії поєднані єдиною (спеціальною) метою:

1) порушення громадської безпеки;

2) залякування населення;

3) провокації воєнного конфлікту;

4) провокації міжнародного ускладнення;

5) вплив на прийняття рішень чи вчинення або не вчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста).

Тероризм у широкому розумінні охоплює розглянутий тероризм у вузькому розумінні та всі інші злочини терористичної спрямованості. До таких злочинів, крім терористичного акту, В.П. Ємельянов відносить також: посягання на життя державного чи громадського діяча, захоплення заручників, викрадення людини, захоплення будинків, споруд, водного чи повітряного судна, залізничного рухомого потяга тощо, якщо ці діяння вчинюються публічно та спрямовуються на залякування населення з метою впливу на прийняття певного рішення чи відмови від нього [17, с. 8]. На нашу думку, такі злочини сприяють вчиненню тероризму, іноді навіть є способом досягнення поставленої мети терориста, але не завжди безпосередньо охоплюються об'єктивною стороною злочину, передбаченого ст. 258 КК України. З цієї причини доцільніше віднести такі злочинні діяння, якщо вони вчинені з метою сприяння тероризму, до категорії «злочини, пов'язані з тероризмом».

Дещо інший погляд на злочини терористичної спрямованості має Є.В. Фесенко, відносячи до них також: ст. 110 (посягання на територіальну цілісність і недоторканність України), ст. 110-2 (фінансування дій, вчинених із метою насильницької зміни

чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України), ст. 113 (диверсія), ст. 114-1 (перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань), ст. 147 (захоплення заручників), ст. 260 (створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань), ст. 447 (наймитство) [19, с. 73]. Однак і така класифікація не є вичерпаною, оскільки діяннями, що супроводжують вчинення терористичного акту, охоплюється значно більша кількість складів злочинів, передбачених КК України. На нашу думку, до злочинів, пов'язаних із тероризмом, слід віднести: дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ст. 109); посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110); фінансування дій, вчинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (ст. 110-2); диверсію (ст. 113); перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань (ст. 114-1); умисне вбивство (ст. 115); умисне тяжке тілесне ушкодження (ст. 121); побої та мордування (ст. 126); катування (ст. 127); погрозу вбивством (ст. 129); захоплення заручників (ст. 147); створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260); напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 261); викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262); незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами (ст. 263); найманство (ст. 447) [18].

На думку В.П. Ємельянова, вчинення діянь, котрі підпадають під поняття «тероризм у найбільш широкому розумінні», є ідентичним із таким поняттям, як «терористична діяльність». Тобто тероризм у найбільш широкому розумінні охоплює тероризм у широкому розумінні та будь-яке сприяння підготовці або вчиненню злочинів терористичної спрямованості чи інших терористичних дій у будь-якому вигляді [17, с. 9].

Схожої думки щодо класифікації категорій, пов'язаних із тероризмом, дотримується і М.В. Семикін. Автор виділяє тероризм у вузькому, широкому та найширшому розумінні, де:

1) у вузькому розумінні цією категорією охоплюються вчинення чи погроза вчинення вибуху, підпалу чи інших загальнонебезпечних дій, що можуть спричинити загибель людей чи інші тяжкі наслідки та спрямовані на залякування населення з метою спонукання держави, міжнародної організації, фізичної чи юридичної особи прийняти будь-яке рішення або утриматися від нього (тобто фактично – терористичний акт);

2) у широкому розумінні – охоплюється тероризм у вузькому розумінні й усі інші злочини терористичної спрямованості, тобто суспільно небезпечні діяння, спрямовані на залякування населення з метою спонукання держави, міжнародної організації, фізичної чи юридичної особи прийняти будь-яке рішення або утриматися від нього;

3) у найширшому розумінні цим поняттям охоплюється тероризм у широкому розумінні, а також створення організованої терористичної групи чи терористичної організації, керівництво такою групою чи організацією або участь у ній, а так само матеріальне, організаційне чи інше сприяння створенню або діяльності організованої терористичної групи чи терористичної організації [20, с. 6].

З іншого боку, нині КК України передбачає як один зі злочинів терористичної спрямованості створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3). Тож таке діяння швидше слід віднести до категорії «тероризм у широкому розумінні».

Отже, поняттям «тероризм» охоплюється не лише безпосереднє вчинення терористичних актів, але й ціла низка інших дій, без яких неможливе його існування як суспільно небезпечного

феномену, у зв'язку з чим у вітчизняній літературі автори зазвичай пов'язують із тероризмом такі поняття, як:

1) терор;
2) терористичний акт;
3) терористична діяльність;
4) злочини терористичної спрямованості [21, с. 95].

Щодо співвідношення цих понять досі точаться дискусії.

У ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» № 638-IV від 20 березня 2003 р. визначається сутність поняття «терористична діяльність». Відповідно до вказаного нормативного акта терористична діяльність охоплює:

1) планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів;
2) підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях;
3) організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань (злочинних організацій), організованих злочинних груп для вчинення терористичних актів, так само як і участь у таких актах;
4) вербування, озброєння, підготовку та використання терористів;
5) пропаганду і поширення ідеології тероризму;
6) фінансування та інше сприяння тероризму [1].

Тобто терористична діяльність охоплює як саме вчинення терористичних актів, так і будь-яке сприяння їх вчиненню. Таке сприяння охоплює:

1) планування, організацію та підготовку терористичного акту, які також можуть здійснюватися шляхом вчинення іншого злочинного діяння;
2) іншу злочинну діяльність, пов'язану з насильством над фізичними особами або організаціями чи знищенням матеріальних об'єктів;
3) злочинні, діяння, що охоплюються диспозиціями с. 258-1–258-5 КК України.

Щодо поняття «злочини терористичної спрямованості», то до них доцільно відносити, разом із терористичним актом (ст. 258), склади, безпосередньо передбачені Розділом IX КК України «Злочини проти громадської безпеки»: втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258-1), публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 258-2), створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3), сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258-4), фінансування тероризму (ст. 258-5) [18], оскільки ці злочини безпосередньо спрямовані на сприяння досягненню єдиного результату (основної мети) – вчинення терористичного акту.

Тож, спираючись на зазначене вище, можна дійти висновку про те, що всі перераховані злочинні діяння, терористичний акт та інші злочини, пов'язані з тероризмом, охоплюються поняттям «терористична діяльність» і сприяють тероризму. У свою чергу, поняття «тероризм» є родовим і охоплює як вказані злочини, так і саме поняття «терористична діяльність».

Список використаної літератури:

1. Тероризм: теоретико-прикладні аспекти : навчальний посібник / за заг. ред. В.К. Грищука. Львів : ЛьвДУВС. 2011. 328 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: http://links.i.ua/site/2054786703.
3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. URL: http://librus19.ilive.ro/s_ozhegov_tolkovij_slovar_russkogo_jazika_96120.html.
4. Українська радянська енциклопедія / гол. ред. М.П. Бажан. Київ : Головна редакція Української радянської енциклопедії. 1977–1985. Т. 11. Кн. 1. 1984. 604 с.
5. Серкевич І.Р. Кримінологічні детермінанти та кримінально-правова протидія тероризму : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ. 2015. 225 с.
6. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» № 638-IV від 20 березня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2003. № 25. Ст. 180. URL: https://zakon.rada.gov.ua.
7. Леонов Б.Д. Тероризм як об'єкт комплексного дослідження: наукова значущість комплексного підходу. *Інформація і право.* 2012. № 1 (4). С. 146–150.
8. Завіруха Г.В. Феномен тероризму в контексті глобалізаційних процесів (соціально-філософський аналіз) : автореф.

дис. … канд. філос. наук : 09.00.03. Донецьк : Донецький національний університет. 2008. 21 с.
9. Смазнова І.С. Філософсько-правовий аналіз тероризму і боротьби з ним : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ : НАВСУ. 2007. 20 с.
10. Ліпкан В.А. Боротьба з тероризмом: у визначеннях та поняттях. Київ : Магістр – XXI сторіччя. 2009. 164 с.
11. Рижов І.М. Тероризм: соціально-філософський аспект. *Часопис Київського університету права.* 2012. № 1. С. 319–323.
12. Рибачук М.В. Запобігання тероризму органами внутрішніх справ України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ : Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. 2010. 20 с.
13. Гуцало М.Г. Проблеми політологічної інтерпретації поняття «тероризм». *Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили. Серія «Політологія».* 2008. Т. 79. Вип. 66. С. 168–172.
14. Серкевич І.Р. Визначення поняття «тероризм» та його генезис. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 331–335.
15. Костенко О. Тероризм: поняття, причини, умови, профілактика. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України.* Київ, 30 вересня 2016 р. С. 179–181.
16. Лунєєв В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. Москва : Волтерс Клувер. 2005. 912 с.
17. Проблеми систематизації та комплексного розвитку анти терористичного законодавства України : монографія / за заг. ред. В.С. Зеленецького та В.П. Ємельянова. Харків : Право. 2008. 96 с.
18. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-03. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.
19. Фесенко Є.В. Проблеми кримінально-правової протидії тероризму в Україні. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7. № 4. С. 72–76.
20. Семикін М.В. Кримінальна відповідальність за створення терористичної групи або терористичної організації : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. 2004. 20 с.
21. Денисов С. Тероризм як загроза існуванню сучасного суспільства. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України.* Київ, 30 вересня 2016 р. С. 95–97.

Balychev O. To the problem of determining the essence of terrorism

The article is sanctified to research of problems of determination of concept, essence and signs of terrorism. The scientific going is analyses near the phenomenon of terrorism and opening of his understanding as legal category.

A question is sanctified in relation to the problems of determination of concept "terrorism". Arguments over are brought in relation to possibility, next to the marked concept, to use terms: terrorist activity; crimes of terrorist orientation; assassination; crimes related to terrorism.

A concept and essence of such terms are determined as: terror, terrorism, assassination, terrorist activity, crimes of terrorist orientation, crimes are related to terrorism.

A concept and features of assassination are determined, as a criminally legal category.

Compositions of crimes are set that:

1) embraced to the concepts "crimes of terrorist orientation";

2) embraced to the concepts "the crimes, related to terrorism".

Correlation of concepts "terror", "terrorism", "assassination", is considered, "terrorist activity", "crimes of terrorist orientation", "crimes are related to terrorism". Scientific and legislative determination of the indicated terms is investigational.

It is set that the general scientific theory of terrorism does not exist, as in this to the phenomenon too many different reasons and displays.

Connection is determined of concepts "terrorism" and "terrorist activity" is determined.

Also, in the article the problems of scientific ground of description of term "terrorism" are investigated in the aspect of determination through his value in the narrow, wide and most wide understanding.

Problems are sanctified in relation to the basic signs of terrorism in his narrow understanding.

On the basis of scientific analysis, going is certain near understanding of concepts "terrorism" in labours of home researchers.

It is determined concepts "terrorism" through the prism of philosophical looks to this range of problems, and also his essence as the social phenomenon, as terrorism, as the social phenomenon, there is a not alone century, however here in a modern scientific doctrine there is not he a with stand determination (as in home so in foreign scientific literature and legislation).

Key words: *terrorism, crimes of a terrorist nature, crimes related to terrorism, terrorist act, terror, use of violence.*

УДК 343.85
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.20

О. Г. Михайлик
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри управління безпеки,
правоохоронної та антикорупційної діяльності
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія
управління персоналом»

ПОНЯТТЯ «НАСИЛЬСТВА» ЯК СКЛАДНИКА ЗЛОЧИННОСТІ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті проаналізовано низку наукових робіт, в яких по різному тлумачилося поняття «насильства». Зазначено, що виділяють насильство як категорію соціології (широку) і як кримінально-правову категорію (вузьку). За визначенням групи вчених виділено ознаки насильства. Розглянуті основні ознаки вчинення насильницьких злочинів в установах виконання покарань. Акцентовано увагу на тому, що у сучасній кримінально-правовій доктрині є низка думок щодо питання правильного тлумачення поняття «насильства», проте автор ом зазначено, що кримінальний закон не розкриває поняття «насильство», даючи вченим необмежені простори для досліджень і наукових дискусій. Вказано, що законодавець в поняття «насильства» включає заподіяння смерті, тяжкого, середньої тяжкості та легкої шкоди здоров'ю людини, нанесення побоїв чи вчинення інших насильницьких дій, які завдали фізичного болю потерпілому. Стверджується, що насильство в установах виконання покарання являє собою суспільно небезпечне діяння, яке виражається в здійсненні фізичного або психічного впливу на тіло, психіку або свободу особистості; завдає значної шкоди здоров'ю або створює небезпеку для його життя. Відзначена важливість встановлення суб'єктивної сторони під час кваліфікації насильницьких злочинів в установах виконання покарання. Запропоновано авторський варіант розуміння визначення поняття насильства в кримінально-правовому сенсі, надано авторське тлумачення поняття «насильство в установах виконання покарань».

Ключові слова: *установа виконання покарань, поняття, злочин, насильство, насильницькі дії, погрози, шкода здоров'ю, смерть.*

Постановка проблеми. В умовах сучасного життя в України насильство проникло в кожну сферу суспільних відносин. Особливо гостро питання насильства стоїть в установах виконання покарання, діяльність яких спрямована на виправлення і ресоціалізацію злочинців – людей, які найбільш схильні до вчинення насильства, і їх число в даних установах надзвичайно високо. Саме тому законодавець посилив відповідальність за вчинення насильницьких злочинів під час відбування покарання.

Забезпечення права на захист від злочинності є метою всіх складників кримінологічної системи держави, в тому числі інституту покарання загалом і покарання у вигляді позбавлення волі зокрема. Так, в ст. 58 Мінімальних стандартних правил ООН поводження з ув'язненими відзначається, що метою та обґрунтованістю вироку до тюремного ув'язнення або взагалі до позбавлення волі є, зрештою, захист суспільства і запобігання злочинам. Система виконання покарань, насамперед, покарання у вигляді позбавлення волі покликана забезпечити запобігання злочинам та захист суспільства від кримінальної загрози.

У цьому сенсі насильницька пенітенціарна злочинність є найбільш небезпечною частиною пенітенціарної злочинності, являючи собою інструмент закріплення кримінальної моделі поведінки. На системному рівні її існування, закономірності та тенденції розвитку, пов'язані з проблемами кримінального права, кримінології, кримінально-виконавчого права, свідчать

© Михайлик О. Г., 2019

про неефективність функціонування установ виконання покарання і діяльності їх посадових осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Через багатоаспектність проблематики насильницької пенітенціарної злочинності слід звернути увагу на роботи вітчизняних і закордонних авторів, які досліджували вказане поле на рівні окремих складників та їх сукупності.

Так, свого часу проблеми злочинності в установах виконання покарань та насильницьких злочинів досліджувалися в роботах: Г.А. Аванесова, Л.В. Багрій-Шахматова, І.Г. Богатирьова, К.В. Бондарєвої, А.Б. Благої, В.В. Василевича, Б.М. Головкіна, В.П. Ємельянова, Т.В. Корнякової, О.Г. Колба, І.М. Копотуна, О.М. Костенка, В.О. Корчинського, О.М. Литвака, С.С. Мірошниченка, В.А. Мисливого, О.М. Ігнатова, Ю.В. Орла, В.І. Осадчого, М.С. Пузирьова, А.В. Савченка, А.Х. Степанюка, В.М. Трубникова, О.О. Шкути, І.С. Яковець та інших.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що пенітенціарна злочинність як ніяка інша характеризується високим рівнем вчинюваного насильства. Термін «насильство» застосовується для опису різних явищ і визначається в широкому і вузькому сенсі. Виділяють насильство як категорію соціології (широку) і як кримінально-правову категорію (вузьку). За дискусій, що тривають вже понад сто років, відбулася підміна понять, яку жодна зв сторін не помітила. Вживаючи один і той же термін, опоненти вкладають в нього різний зміст.

Так, насильство, за визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я – навмисне застосування фізичної сили або влади, дійсне або у вигляді загрози, спрямоване проти себе, проти іншої особи, групи осіб або громади, результатом, якого є (або є високий ступінь ймовірності цього) тілесні ушкодження, смерть, психологічна травма, відхилення у розвитку або різного роду збиток [1, с. 41].

Це визначення з'єднує умисність і фактичне вчинення акту насильства, незалежно від його результату, визначення слів «використання влади» розширює традиційне розуміння природи насильницького акту тим, що включає в поняття насильства дії, джерелом яких є влада над людиною, тобто погрози та залякування. Однак, дане визначення занадто широко для його застосування в кримінальному праві, зокрема дискусійним є застосування влади, яка, на наше переконання, не є загальноприйнятим явищем і в юриспруденції має інше значення [2, с. 26].

Водночас за визначенням групи вчених можна виділити такі ознаки насильства: 1) суспільна небезпека і протиправність; 2) фізичний або психічний вплив на тіло, психіку, свободу особистості; 3) потенційна можливість заподіяння шкоди здоров'ю людини або створення небезпеки для його життя [3, с. 15–16].

Водночас соціально-правові детермінанти злочинності лежать в самій природі покарання в вигляді позбавлення волі, яка полягає в примусовому, одностатевому зосереджені на обмеженому просторі великої кількості суспільно небезпечних осіб і встановлення по ним передбачених законом і обвинувальним вироком суду обмежень прав і свобод.

На цім детальна регламентація їх поведінки, нав'язування незвичайних або небажаних відносин; стале підґрунтя для виникнення конфліктних ситуацій; почуття незахищеності; ворожість середовища; вияв стадних інстинктів; потурання примітивним бажанням; постійне очікування образ, глумління, нападу, насильства з боку тих, хто і до арешту і до засудження розв'язував свої проблеми з допомогою сили, а також наявність можливості майже безкарно здійснити ті чи інші форми насильства, – все це спонукає засуджених до вчинення різних за мотивами та цілями злочинів, в тому числі насильницьких.

Тобто насильство, як правильно стверджують Л.Ф. Гула та Н.Л. Гула, невід'ємно притаманне місцям позбавлення волі [4, с. 134]. Хоча, з іншого боку, зміст покарання для значної частини засуджених, як обґрунтовано вважає В.А. Утевський, нерідко виступає необхідним поштовхом, каталізатором, який спонукає особистість засудженого до правильного сприйняття заходів виправно-трудового впливу, до самовиховання, спокути провини [5, с. 129].

У чинному Кримінальному кодексі (далі – КК) України поняття «насильство» вживається в понад 40 статтях Особливої частини як конструктивна або кваліфікуюча ознака низки злочинів окремих видів. До насильства відносять не тільки весь спектр насильницьких дій, які охоплюються терміном «насильство», а й кримінальні явища, які визначаються іншими термінами, що описують дії, які, на думку вчених, є «насильство» в широкому його розумінні, або «насильство» є однією з форм їх вияву. Як пише Л.Д. Гаухман: «У низці випадків, передбачені дії, які по суті являють собою насильство або можуть висловитися в насильстві, або вказані наслідки насильства у вигляді заподіяння смерті або тілесних ушкоджень» [6, с. 74].

На жаль, Кримінальний закон не розкриває поняття «насильство», даючи вченим необмежені простори для досліджень і наукових дискусій. Хоча і більшість вчених обмежується перерахуванням силових дій і їх наслідків, окремі визначення «насильства» нагадують дефініцію злочинного діяння. Так, П.Н. Назаров трактує насильство «як вольове, суспільно небезпечне, протиправне, винне, із застосуванням фізичної або психічної сили діяння, що посягає на ті суспільні відносини, які охороняються законами, зазначеними в Особливої частини Кримінального кодексу і заподіює їм шкоду або ставлять їх під загрозу, виражену у визначених законом межах свого обсягу та інтенсивності» [7, с. 91].

У сучасній кримінально-правовій доктрині є низка думок про на питання правильного тлумачення поняття «насильства». Не заглиблюючись у цю дискусію, варто зазначити сформульовані українськими науковцями такі ознаки насильства: 1) суспільна небезпечність та протиправність; 2) фізичний або психічний вплив на тіло, психіку, свободу особи; 4) потенційна можливість заподіяння шкоди здоров'ю особи або створення небезпеки для її життя [8, с. 864].

Аналізуючи диспозиції норм КК України, можна прийти до висновку, що законодавець в поняття «насильства» включає заподіяння смерті, тяжкого, середньої тяжкості та легкої шкоди здоров'ю людини, нанесення побоїв чи вчинення інших насильницьких дій, які завдали фізичного болю потерпілому. Загалом ми згодні з Р.Е. Токарчуком, який стверджує, що категорія «насильства» не може бути визначена в Кримінальному кодексі України як поняття, бо є оціночною і вибірково містить кілька особливо агресивних форм фізичного примусу, через які й слід його розкривати [9, с. 14].

Однак поняття «насильство» у різних виявах отримало тлумачення в постанові Пленуму Верховного Суду України № 10 від 6 листопада 2009 року «Про судову практику у справах про злочини проти власності», в якій зазначено, що насильство, що не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого – умисне заподіяння легкого тілесного ушкодження, що не спричинило короткочасного розладу здоров'я або незначної втрати працездатності, а також вчинення інших насильницьких дій (завдання удару, побоїв, незаконне позбавлення волі) за умови, що вони не були небезпечними для життя чи здоров'я в момент заподіяння [10].

Також вказана постанова розкрила і поняття «насильства, що є небезпечним для життя чи здоров'я», під яким розуміється умисне заподіяння потерпілому легкого тілесного ушкодження, що спричинило короткочасний розлад здоров'я або незначну втрату працездатності, середньої тяжкості або тяжке тілесне ушкодження, а також інші насильницькі дії, які не призвели до наслідків, але були небезпечними для життя чи здоров'я в момент їх вчинення [10].

Ясно, що насильство містить як фізичний, так і психічний вплив на людину. Тому в кримінально-правовій доктрині широко розкрито поняття «фізичне і психічне насильство». Зокрема, фізичне насильство – це протиправний умисний фізичний вплив на тіло іншої особи всупереч його волі, що завдає різну за ступенем тяжкості шкоди здоров'ю або життю, а також може обмежувати свободу пересування особи без порушення тілесної недоторканості [11, с. 133].

Якщо звернутися до доктринального тлумачення поняття «психічне насильство», то ми зустрінемо досить різноманітні

визначення. Наявні численні роботи з даного питання визначають як єдиний вид психічного насильства – загрозу. Хоча, деякі автори трактують психічне насильство більш широко. Так, наприклад, С.Ф. Афігеногенов вважає, що психічне насильство включає образу, знущання, цькування та ін. [12, с. 17].

Метою психічного насильства над засудженим є його залякування. Тобто, психічне насильство над засудженим – це бажання викликати у засудженого почуття страху саме шляхом погроз, які згодом доводять постраждалого до стану емоційної невпевненості, втрати здатності захистити себе. За психічного насильства страждає психіка, в сукупності з душевними явищами: відчуттями, сприйняттями, поданням людини, його свідомістю і волею. Погоджуючись з вченими, можна зазначити, що насправді психічне насильство має вираз в погрозах викликати фізичний, моральний, матеріальний збиток, позбавити будь-яких благ [13, с. 4]. Проте у положеннях КК передбачена тільки одна форма такого виду насильства – загроза фізичним насильством.

Водночас погроза може містити й фізичний вплив, зокрема, у випадку погрози засудженому шляхом піднесення ножа до його горла для виконання певних дій. На наш погляд, описана ситуація свідчить також про реальність застосування насильства та інформативність дії, адже головними є не сама дія у вигляді піднесення ножа, а те, яку інформацію ця дія несе, як впливає на психіку людини.

Інформативність погрози зумовлює її персоніфікацію. Інакше кажучи, вона повинна бути адресована конкретній особі, зміни поведінки таким шляхом якого домагається винна особа, і ця людина здатна сприймати дану погрозу. В іншому випадку виключено вплив на психіку людини. Тому вважаємо помилковим твердження, що погроза буде являти собою психічне насильство, якщо вона з незалежних від винного причин не була або не могла бути сприйнята такою.

Необґрунтованим нам видається твердження, що погроза може перейти (трансформуватися) в фізичне насильство, якщо вона призводить до заподіяння шкоди здоров'ю або життю, і винний розраховував на такий результат. Ми переконані, що психічне насильство відрізняється від фізичного не за настанням наслідків (вони можуть бути абсолютно однакові), а за механізмом заподіяння шкоди здоров'ю.

Не зовсім вірно зводити зміст погрози до «вираженому зовні наміру заподіяти шкоду». Дійсні спонукання винного часто складаються не стільки в бажанні завдати шкоди матеріальним благам потерпілого, скільки в прагненні викликати у нього почуття страху, тривоги, занепокоєння. Більш адекватно відображає суть даного поняття Н.В. Стерехов. Під погрозою він пропонує розуміти посягання на свободу діяльності, виражається у впливі на волю потерпілого з допомогою передачі йому інформації про рішучість завдати істотної шкоди його інтересам [14, с. 131].

На наш погляд, погроза під час дій, що дезорганізують роботу установ виконання покарань (ст. 392 КК України) – це суспільно небезпечний інформаційний вплив на засудженого, співробітника установи виконання покарань, в результаті якого потерпілий виявляється в стані вибору: продовжувати виконувати вимоги режиму, сприяти адміністрації установи або органу кримінально-виконавчої системи, здійснювати службову діяльність, усвідомлюючи можливість реалізації погрози та заподіяння шкоди (заради одного охоронюваним блага жертвувати іншим), або підкоритися адресату погрози, стати виконавцем його волі, нехтувати своїм і обов'язками.

Водночас треба зауважити, що виникає моральна парадигма для працівника зазначених установ, адже останній варіант поведінки означає, що потерпілий через погрозу, сам завдає шкоди нормальній роботі установи виконання покарань.

Крім того, маємо звернути увагу і на дещо звужене тлумачення поняття тероризування засудженого як об'єктивної сторони дій, що дезорганізовують роботу установи виконання покарань. Так, згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України № 2 «Про судову практику у справах про злочини, пов'язані з порушенням режиму відбування покарання в місцях позбавлення волі» від 26 березня 1993 р. під тероризуванням засуджених, що стали

на шлях виправлення, розуміється застосування до них насильства або погрози застосування насильства [15]. Водночас за межами кримінально-правового регулювання залишається погроза заподіяння шкоди не менш цінним для потерпілого благ і законним інтересам, зокрема, знищення чи пошкодження майна, а також в поширенні відомостей, що ганьблять потерпілого або його близьких, або інших відомостей, які можуть завдати істотної шкоди правам чи законним інтересам потерпілого або його близьких. Водночас такі права захищені під час вимагання (ст. 189 КК України), враховуючи, що цей злочин менш небезпечний, аніж дії, що дезорганізовують роботу установи виконання покарань.

Отже, можемо з упевненістю стверджувати, що насильство в установах виконання покарання являє собою суспільно небезпечне діяння, яке виражається в здійсненні фізичного або психічного впливу на тіло, психіку або свободу особистості; завдає значної шкоди здоров'ю або створює небезпеку для його життя.

Важливо також зазначити важливість встановлення суб'єктивної сторони під час кваліфікації насильницьких злочинів в установах виконання покарання оскільки саме наявність умислу в діях, під час вчинення даних злочинів, говорить про ту чи іншу міру вчиненого насильства. Навіть більше, саме наявність мети перешкодити виправленню засудженого або помсти за який вчинила їм сприяння адміністрації установи або органу кримінально-виконавчої системи дозволяє дати правильну кримінально-правову кваліфікацію діянь і відрізнити дезорганізацію діяльності установ виконання покарання від інших насильницьких злочинів.

Висновки та пропозиції. Отже, з огляду на вищевикладене, пропонується авторський варіант розуміння визначення поняття насильства в кримінально-правовому сенсі. Під насильством розуміється умисне протиправне застосування фізичної сили з допомогою зброї та предметів, які можуть використовуватися як зброя, інших предметів і речовин або без таких, до іншої людини, спрямоване на порушення фізичної недоторканності або на заподіяння шкоди здоров'ю людини або на позбавлення його життя.

Список використаної літератури:

1. Насилие и его влияние на здоровье. Доклад о ситуации в мире / под ред. Этьенна, Г. Круга и др. / перевод с англ. Москва, 2003. 376 с.
2. Ведмідський О.В., Богатирьов А.І., Некрасов О.О. Втеча в'язнів з місць несвободи (міжгалузеве дослідження) : монографія. Київ, 2015. 228 с.
3. Гуртовенко О.Л. Фізичний або психічний примус як обставина, що виключає злочинність діяння. Харків, 2013. 423 с.
4. Гула Л.Ф., Гула Н.Л. Кримінологічна характеристика злочинів, учинених засудженими в установах виконання покарання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. Львів, 2017. № 3. С. 131–139.
5. Утевский Б.С. Воспоминания юриста : Из неопубликованного. Москва, 1989. 304 с.
6. Гаухман Л.Д. Насилие как средство совершения преступления. Москва, 1974. 74 с.
7. Назаров П.Н. К вопросу о насилии при грабеже и разбое. *Труды Киевской ВШ МООП СССР*. Киев, 1968. Вып. 1. 91 с.
8. Гуртовенко О.Л. Фізичний або психічний примус як обставина, що виключає злочинність діяння. *Актуальні проблеми держави і права.* 2004. Вип. 22. С. 863–867.
9. Токарчук Р.Е. Насилие как составообразующий признак хищений : вопросы уголовной ответственности : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.08. Омск, 2008. 23 с.
10. Про судову практику у справах про злочини проти власності : постанова Пленуму Верховного Суду України № 10 від 6 лист. 2009 р. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/CE23FEBC771D9FCBC2257682004D020E?OpenDocument& (дата звернення: 18.07.2019).
11. Ємельянов В.П. Поняття і ознаки терористичного акту в кримінальному законодавстві. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* Харків, 2000. № 10. С. 131–136.
12. Афігеногенов С.Ф. Насилля і погроза в проекті нового Кримінального кодексу. Київ, 2009. 430 с.
13. Андрієнко В.Б. Погроза застосування насильства. Харків, 2007. 590 с.

14. Стерехов Н.В. Ответственность за угрозу по советскому уголовному праву (вопросы теории и практики) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Свердловск, 1972. 196 с.
15. Про судову практику у справах про злочини, пов'язані з порушенням режиму відбування покарання в місцях позбавлення волі : постанова Пленуму Верховного Суду України № 2 від 26 березня 1993 р. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-93 (дата звернення: 18.07.2019).

Mykhailyk O. The concept of "violence" as a component of criminality in penitentiary facilities

The article analyzes a number of scientific works, in which the concept of "violence" was interpreted differently. It is noted that they distinguish violence as a category of sociology (broad) and as a criminal-law category (narrow). By definition, a group of scientists identified signs of violence. The main features of violent crimes in penitentiary institutions are considered. Attention is drawn to the fact that in modern criminal-law doctrine there is a number of thoughts on the issue of correct interpretation of the concept of "violence", but the author says that the criminal law does not disclose the concept of "violence", giving scientists unlimited spaces for research and scientific discussion. It is indicated that the legislator in the concept of "violence" includes causing death, severe, moderate and minor harm to human health, beatings or committing other violent acts that have inflicted a physical pain on the victim. It is alleged that violence in penitentiary institutions is a socially dangerous act, which is manifested in the exercise of physical or mental influence on the body, psyche or individual's personality; causing significant damage to health or creating a danger to his life. The importance of establishing a subjective party for the qualification of violent crimes in penitentiary institutions was noted. Author's version of the definition of the definition of violence in the criminal legal sense is offered, and author's interpretation of the concept of "violence in penitentiary institutions" is provided.

Key words: *penitentiary institution, concept, crime, violence, violent actions, threats, harm to health, death.*

УДК 343.973
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.21

В. В. Сазонов
кандидат юридичних наук,
докторант Харківського національного
університету внутрішніх справ

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У СФЕРІ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена вивченню міжнародного аспекту кримінологічного забезпечення економічної безпеки України на основі аналізу різних форм міжнародного співробітництва нашої держави у цій сфері. Зазначено, що деякі з цих форм співробітництва мають обов'язково враховуватися під час розробки нових, а також під час удосконалення наявних загальних і соціальних, спеціальних і кримінологічних заходів боротьби з економічною злочинністю як однієї з головних загроз для економічної безпеки нашої держави. Автором встановлено, що результат забезпечення економічної безпеки також залежить від скорочення злочинності – одного з дестабілізуючих факторів економічного сектора, тому кримінологічна підтримка економічної безпеки стає особливо актуальною як різноманітна скоординована діяльність множини державних і недержавних установ із спільними цілями та завданнями, чітке визначення яких сприяє здійсненню компетентних координованих дій компетентних суб'єктів, спрямованих на протидію економічній злочинності. Охарактеризовано загрози економічній безпеці держави у визначених планах. Підкреслено, що український вектор економічної безпеки в цілому має бути спрямований на подальшу активізацію міжнародного співробітництва у сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки України у таких формах: протидія злочинності у сфері економіки на основі укладання багатосторонніх міжнародних правових договорів; проведення спільних консультацій з метою розробки національної та міжнародної стратегії для кожної з країн-учасниць з питань кримінологічного забезпечення профілактичних заходів у сфері економіки; участь України в міжнародних організаціях, що спеціалізуються на боротьбі з економічною злочинністю; розробка поточних і довгострокових програм співробітництва у сфері запобігання економічній злочинності; обмін досвідом щодо організації та проведення профілактичних заходів у сфері економічної безпеки.

Ключові слова: *міжнародне співробітництво, кримінологічне забезпечення, економічна безпека, економічна злочинність.*

Постановка проблеми. В умовах світової глобалізації та намірів збільшення сфер впливу розвинутими країнами економічна безпека окремих держав все частіше стає предметом злочинних посягань. Зокрема, легалізація коштів, здобутих злочинним шляхом, дедалі частіше відбувається за межами держави набуття цих коштів, що зумовлює необхідність міжнародного співробітництва у сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки будь-якої країни. Вказане повною мірою стосується й України. У зв'язку з цим кримінологічне забезпечення економічної безпеки України є одним зі складників системи забезпечення як національної, так і міжнародної безпеки у цілому.

Додаткової актуальності дослідженню додає і той факт, що спрямованість економіки України з часів проголошення незалежності та до 2014 року на східне партнерство з Росією зумовила негативні наслідки для економічної безпеки нашої країни. Тісні економічні зв'язки з Росією зумовили залежність економіки України та безпеки нашої держави від політичних уподобань східного сусіда. Однак обраний Україною у 2014 році курс на інтеграцію у європейський політичний, економічний і правовий простір з метою набуття членства в ЄС через наявний військовий конфлікт на сході України змінив вектор

© Сазонов В. В., 2019

економічного напряму України. У зв'язку з цим у Конституції України сьогодні декларовано, що Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, а Кабінет Міністрів України безпосередньо забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ч. 3 ст. 102, п. 1-1 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Крім того, відповідно до частини третьої статті 102 Конституції України Указом Президента України №155/2019від 20.04.2019 «Питання європейської та євроатлантичної інтеграції» затверджено План заходів з реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору з метою забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України [12]. Отже, натепер забезпечення національної безпеки неможливо без інтеграції до світових систем колективної безпеки. У зв'язку з цим дослідження проблематики міжнародного співробітництва у сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки України є вкрай актуальним і своєчасним не лише з теоретичного, але і з практичного погляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам дослідження проблем протидії злочинності загалом й економічній злочинності зокрема присвячені наукові праці О.М. Бандурки, В.В. Голіни, Ю.А. Коміссарчук, Я.І. Гілінського, Л.М. Давиденка, І.М. Даньшина, А.І. Долгової, І.І. Карпеця, О.М. Костенка, В.М. Кудрявцева, О.М. Литвака, О.М. Литвинова, С.А. Мозоля, В.В. Лунєєва та багатьох інших науковців. Вклад вищеназваних вчених у теорію протидії злочинності, у тому числі й економічної, досить значний. Водночас варто наголосити на тому, що багато питань порушеної проблематики залишилися невирішеними, а окремі з них не знаходять свого однозначного розв'язання. Зокрема, потребує подальшого наукового обговорення саме проблема міжнародного співробітництва у сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки України.

Мета статті полягає у дослідженні міжнародного аспекту кримінологічного забезпечення економічної безпеки України на підставі аналізу різних форм міжнародної співпраці нашої держави у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Криміналізація економіки, зростання корупції і організованої злочинності, її проникнення до ключових галузей економіки внаслідок послаблення державного контролю – все це головні загрози економічній безпеці будь-якої країни [4, с. 67]. Через це очевидно, що забезпечення економічної безпеки не можливе без вжиття своєчасних і цілеспрямованих заходів протидії цим негативним явищам з боку держави та суспільства. Важливу роль у цьому відіграє міжнародне співробітництво у сфері кримінологічного забезпечення протидії злочинності. С.В. Тимофеєв зазначає, що міжнародне співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю не існує само по собі. Це складова частина міжнародних відносин. При цьому навіть ті держави, які не мають тісних політичних та економічних контактів зазвичай не зневажають контактами у сфері протидії злочинності [15, с. 108].

У зв'язку з цим протидія злочинності належить до пріоритетних напрямів міжнародного співробітництва. Як випливає зі Статуту ООН (1945 р.), Декларації про принципи міжнародного права (1970) та Заключного акту Наради з безпеки і співробітництва держав у Європі (1975 р.), усі держави повинні підтримувати й розвивати співробітництво як одна з одною, так і з усіма державами, в усіх сферах відповідно до цілей і принципів Статуту ООН та інших міжнародно-правових документів і зобов'язань [11, с. 128].

Узагальнення досвіду міжнародної співпраці в боротьбі зі злочинністю дозволяє виділити як найбільш ефективні і з практичної точку зору такі, що можуть бути реально здійснені у сучасних умовах, наступні форми співпраці:

– укладання міжнародних договорів про боротьбу з окремими видами міжнародних злочинних посягань;

– спільні консультації з метою вироблення кожною з країн, що співпрацюють, національної та міжнародної стратегії щодо попередження злочинів;

– участь держав у міжнародних організаціях, що спеціалізуються у боротьбі зі злочинністю;

– розробка поточних і довгострокових програм співробітництва у сфері попередження злочинності;

– планування сумісних програм боротьби з найбільш небезпечними видами злочинів, що мають міжнародний характер;

– обмін досвідом з організації та проведення профілактично-превентивної діяльності [10, с. 198].

Вказані форми міжнародної співпраці у сфері протидії злочинності можуть бути покладені в основу виділення й основних форм міжнародного співробітництва України в аспекті кримінологічного забезпечення національної економічної безпеки. Розглянемо окремі з них більш детально.

Кримінологічне забезпечення протидії злочинності у сфері економіки на основі укладання багатосторонніх міжнародно-правових договорів. Зазначимо, що Україна є або залишається дотепер учасником багатьох міжнародних договорів про боротьбу з окремими видами економічних злочинних посягань, які набули поширення по всьому світу. Так, з метою боротьби з підробкою грошових знаків та їх поширенням у світі 20 квітня 1929 року у Женеві міжнародним співтовариством було підписано Конвенцію по боротьбі з підробкою грошових знаків (далі – Конвенція 1929 року). У статті 3 вказаної Конвенції 1929 року зазначається, що повинні бути карані як звичайні кримінальні злочини:

1. Всі обманні дії з виготовлення або зміни грошових знаків, яким би не був спосіб, який вживається для досягнення цього результату.

2. Збут підроблених грошових знаків.

3. Дії, спрямовані на збут, ввезення в країну, отримання або добування для себе підроблених грошових знаків, за умови, що їх підроблений характер був відомий.

4. Замахи на ці правопорушення і дії щодо умисної співучасті.

5. Обманні дії з виготовлення, отримання або придбання для себе знарядь чи інших предметів, призначених за своєю природою для виготовлення підроблених грошових знаків або для зміни грошових знаків.

Статтею 5 Конвенції 1929 року визначено, що до відповідальності притягаються особи незалежно від того, грошові знаки, якої країни вони виготовляють чи підробляють, а стаття 10 – містить положення про видачу злочинців зацікавленій державі. Сьогодні Україна залишається учасником цього міжнародного договору, який був ратифікований ще ЦІК СРСР 03.05.1931 і набув чинності 17.01.1932 року [9].

Одним із важливих кроків у сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки Української держави та боротьби з кримінальними загрозами її економічній безпеці є укладання Україною міжнародних договорів, положення яких сприяють попередженню можливості легалізації доходів від злочинної діяльності і забезпеченню їх конфіскації. Так, 8 листопада 1990 року у Страсбурзі державами – членами Ради Європи підписано Конвенцію про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (далі – Конвенція 1990 року). Ця Конвенція ратифікована Україною із заявами і застереженнями Законом України № 738/97-ВР від 17.12.1997 року. Для України цей міжнародний договір набрав чинності 01.05.1998 року.

Глава III Конвенції 1990 року визначає, що у межах міжнародного співробітництва сторони у якнайширше можливий спосіб співпрацюють між собою з метою розслідування і судового розгляду справ, що стосуються конфіскації засобів і доходів.

Кожна Сторона вживає таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення її спроможності задовольняти, за умов, передбачених цією статтею, прохання:

а) стосовно конфіскації конкретних предметів власності, що являють собою доходи або засоби, а також стосовно конфіскації доходів у вигляді вимоги сплати грошової суми, еквівалентної вартості доходів;

б) стосовно допомоги у проведенні слідства та прелімінарних заходів з метою використання будь-якої форми конфіскації, зазначеної вище у підпункті а.

На прохання Сторони у якнайширше можливий спосіб надають одна одній допомогу у встановленні і розшуку засобів, доходів та іншої власності, що підлягають конфіскації. Така допомога включає надання і забезпечення доказів стосовно існування, місцезнаходження або пересування, характеру, юридичного статусу чи вартості вищезгаданої власності [8].

До міжнародного договору України, спрямованого на захист економічної безпеки держави, належить і Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, прийнята 20.12.1988 року (далі – Конвенція 1988 року). Для України цей міжнародний договір набрав чинності 27.11.1991 року. Зокрема, у статті 5 Конвенції 1988 року унормовано порядок конфіскації коштів та доходів, отриманих злочинним шляхом. Так, якщо доходи були перетворені або змінені на іншу власність, то заходи, зазначені в цій статті, застосовуються щодо такої власності, а не доходів. Якщо доходи були долучені до власності, придбаної із законних джерел, така власність без шкоди для будь-яких повноважень, що стосуються накладання арешту або заморожування, підлягає конфіскації в обсязі, який відповідає оціненій вартості цих долучених доходів. Стосовно надходжень або іншого прибутку, отриманих від: доходів; власності, на яку були перетворені або змінені доходи; або власності, до якої були залучені доходи, також застосовуються заходи, зазначені в цій статті, таким самим чином і тією же мірою, як і щодо доходів [7].

Координація зусиль країн пострадянського простору (з огляду на військовий конфлікт на сході нашої країни сьогодні за виключенням РФ) і вживання ефективних заходів протидії злочинності у сфері економіки здійснюється на підставі укладеної Угоди від 12.04.1996 року. Так, з метою вироблення погодженої стратегії і зміцнення взаємодії правоохоронних і контрольних органів у боротьбі зі злочинами у сфері економіки, насамперед у банківській і кредитно-фінансовій системах, у сфері зовнішньоекономічної діяльності та відмивання (легалізації) доходів, отриманих злочинним шляхом, Уряди держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав 12.04.1996 року підписали Угоду про співробітництво в боротьбі зі злочинами у сфері економіки. У статті 4 Угоди визначено, що Уповноважені відомства Сторін здійснюють співробітництво шляхом:

а) обміну інформацією з питань щодо боротьби зі злочинами у сфері економіки;

б) проведення заходів з попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів у сфері економіки;

в) обміну досвідом роботи з попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів у сфері економіки, у тому числі навчальною, методичною і спеціальною літературою;

г) організації спільних наукових досліджень, семінарів і конференцій;

д) сприяння в підготовці і підвищенні кваліфікації кадрів;

е) надання на запити нормативних актів, що регламентують діяльність у сфері економіки [16].

Не менш важливим міжнародним договором України, спрямованим на захист економічної безпеки держави, є угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Цю угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014. На підставі цього документу сторони співпрацюють:

1) з метою запобігання та боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму. Із цією метою Сторони посилюють двостороннє та міжнародне співробітництво у цій сфері, зокрема, співробітництво на оперативному рівні. Сторони забезпечують імплементацію відповідних міжнародних стандартів, зокрема, стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Союзом;

2) у питаннях, що стосуються боротьби з незаконним обігом наркотиків, ґрунтуючись на спільно погоджених принципах, що відповідають міжнародним конвенціям у цій сфері, при цьому беручи до уваги Політичну декларацію та Декларацію про керівні принципи скорочення попиту на наркотики, прийняті на двадцятій спеціальній сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй з боротьби з наркотиками у червні 1998 року. Таке співробітництво спрямоване на боротьбу з незаконним обігом наркотиків, зменшення обсягів постачання, торгівлі та попиту на наркотики, боротьбу з наслідками для здоров'я та соціальними наслідками наркозалежності, а також на більш ефективне запобігання відводу хімічних прекурсорів, що використовуються для нелегального виробництва наркотиків та психотропних речовин;

3) у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. Таке співробітництво спрямовується на вирішення таких проблем: a) незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків; b) контрабанда товарів; c) економічні злочини, зокрема, злочини у сфері оподаткування; d) корупція як у приватному, так і в державному секторі [18].

Окремим міжнародно-правовим актом, спрямованим на захист економічної безпеки України, є Хартія європейської безпеки. Виходячи із зобов'язань України, що випливають з цього міжнародно-правового акту, прийнятого в листопаді 1999 року, Сторони домовилися: прийняти Платформу для безпеки, що заснована на співробітництві, з тим, щоби зміцнити співпрацю між ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями та установами і тим самим забезпечити краще використання ресурсів міжнародного співтовариства; розвинути роль ОБСЄ у підтримці миру творчих операцій, більш чітко відобразивши комплексний підхід Організації до безпеки; створити групи швидкої експертної допомоги і співпраці, що дозволить ОБСЄ більш оперативно реагувати на запити про допомогу і про проведення великих цивільних операцій на місцях; розширити наші можливості у галузі поліцейської діяльності з метою надання допомоги у збереженні верховенства закону; створити Оперативний центр для планування та розгортання операцій ОБСЄ на місцях; зміцнити процес консультацій у рамках ОБСЄ шляхом створення при Постійній раді ОБСЄ Підготовчого комітету.

Вказані кроки зумовлені тим, що для держав – учасниць ОБСЄ усе більшу загрозу становить міжнародний тероризм, насильницький екстремізм, організована злочинність і обіг наркотиків, а також гострі економічні проблеми [19].

Спільні консультації з метою вироблення кожною з країн, що співпрацюють, національної та міжнародної стратегії щодо кримінологічного забезпечення превентивно-попереджувальної діяльності у сфері економіки. Їх наслідком є Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, яким уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». Стратегією національної безпеки України визначено, що політика національної безпеки України ґрунтується на повазі до норм і принципів міжнародного права. Крім того, динамічний розвиток економіки України має забезпечити захист фундаментальних цінностей держави [14].

Основні напрями державної політики національної безпеки України включають і забезпечення економічної безпеки. Так, у пункті 4.9 Стратегії національної безпеки України визначено, що основним змістом економічних реформ є створення умов для подолання бідності і надмірного майнового розшарування в суспільстві, наближення соціальних стандартів до рівня держав Центральної і Східної Європи – членів ЄС, досягнення економічних критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в ЄС. Ключовою умовою нової якості економічного зростання є забезпечення економічної безпеки шляхом:

– деолігархізації, демонополізації і дерегуляції економіки, захисту економічної конкуренції, спрощення й оптимізації

системи оподаткування, формування сприятливого бізнес-клімату та умов для прискореного інноваційного розвитку;

– ефективного застосування механізму спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), унеможливлення контролю стратегічних галузей капіталом держави-агресора;

– створення найкращих у Центральній і Східній Європі умов для інвесторів, залучення іноземних інвестицій у ключові галузі економіки, зокрема, в енергетичний і транспортний сектори, як інструменту забезпечення національної безпеки;

– забезпечення готовності економіки до відбиття Україною збройної агресії;

– розвитку оборонно-промислового комплексу як потужного високотехнологічного сектору економіки, здатного відігравати ключову роль у її прискореній інноваційній модернізації;

– юридичного захисту в міжнародних інституціях майнових інтересів фізичних і юридичних осіб України та Української держави, порушених Росією;

– підвищення стійкості національної економіки до негативних зовнішніх впливів, диверсифікації зовнішніх ринків, торговельних та фінансових потоків;

– забезпечення цілісності та захисту інфраструктури в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду;

– ефективного використання бюджетних коштів, міжнародної економічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій, дієвого контролю за станом державного боргу;

– стабілізації банківської системи, забезпечення прозорості грошово-кредитної політики та відновлення довіри до вітчизняних фінансових інститутів;

– системної протидії організованій економічній злочинності та «тінізації» економіки на основі формування переваг легальної господарської діяльності та водночас консолідації інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації [14].

Участь України у міжнародних організаціях, що спеціалізуються в боротьбі зі злочинністю у сфері економіки. Як відомо, у світі створено низку міжнародних організацій, основною діяльністю яких є боротьба зі злочинністю. Найбільш розгалужену у світі систему підрозділів має Інтерпол – Міжнародна організація кримінальної поліції. У 1923 році у Відні, на 2-му Міжнародному конгресі кримінальної поліції, у якому взяли участь 138 представників з 20 країн Європи, Азії та Америки, була створена Міжнародна комісія кримінальної поліції для координації зусиль окремих країн у боротьбі з загальнокримінальною злочинністю. Формально Комісія продовжувала свою діяльність і в роки Другої світової війни.

Відтворення Інтерполу відбулося лише в 1946 році з перенесенням штаб-квартири в Париж. Діючий статут прийнятий в 1956 році. Він же затвердив нову назву організації – «Міжнародна організація кримінальної поліції – Інтерпол». Пізніше, в 1989 році штаб-квартира Інтерполу була перенесена в Ліон одночасно з будівництвом у цьому місті суперсучасного комплексу Генерального секретаріату [5].

На цей час Інтерпол має 194 країни-учасниці, що робить цю установу найбільшою в світі поліцейською організацією. Країни-учасниці працюють разом і з Генеральним секретаріатом для обміну даними, пов’язаними з поліцейськими розслідуваннями. Кожна країна має Національне центральне бюро Інтерполу (НЦБ), яке зв’язує національну поліцію з глобальною мережею організації. Країни збираються на щорічній Генеральній Асамблеї, щоб визначити політику, методи роботи, фінанси та діяльність. Крім того, керівники НЦБ збираються щороку на конференції для обміну досвідом [2].

Україна є членом Інтерполу з 04 листопада 1992 року. Національне центральне бюро Інтерполу у місті Києві з’єднує національні правоохоронні органи з іншими країнами та з Генеральним секретаріатом через безпечну глобальну мережу поліцейських комунікацій під назвою I-24/7. НЦБ шукають інформацію, необхідну іншим центральним бюро, щоб допомогти розслідувати злочини або знайти злочинців у своїй країні, і вони розподіляють кримінальні дані та розвідувальні дані для

надання допомоги іншій країні. З метою проведення глобальних досліджень Національні центральні бюро Інтерполу працюють з правоохоронними органами у своїй країні, іншими НЦБ та суббюро в усьому світі, відділеннями Генерального секретаріату по всьому світу. НЦБ вносять дані національної злочинності до глобальних баз даних Інтерполу, відповідно до їх відповідних національних законів, і співпрацюють у сфері транскордонних розслідувань, операцій та арештів [3].

С.В. Тимофеєв, посилаючись на інших науковців, зауважує, що вищий орган Інтерполу – Генеральна Асамблея, куди входять представники всіх членів цієї організації. Генеральна Асамблея визначає пріоритетні напрями діяльності. Організацію роботи Інтерполу здійснює Виконавчий комітет, куди входять президент Інтерполу, три його заступники і дев'ять делегатів – представників поліцейських органів різних регіонів [15, с. 117]. Генеральна Асамблея збирається раз на рік, і кожна сесія триває близько чотирьох днів. Кожна країна-член може бути представлена одним або декількома делегатами, які зазвичай є начальниками поліції та посадовими особами старшого міністерства. Мета проведення Генеральної Асамблеї полягає в забезпеченні відповідності діяльності Інтерполу потребам країн-членів шляхом визначення принципів та заходів для досягнення Організацією своїх цілей, а також шляхом перегляду та затвердження програми діяльності та фінансової політики на наступний рік. Крім того, Генеральна Асамблея обирає членів Виконавчого комітету, керівного органу, який забезпечує керівництво і керівництво між сесіями Асамблеї. На порядку денному щорічно також розглядаються основні тенденції злочинності та загрози безпеці, що стоять перед світом [1].

Значення Інтерполу, зокрема, у сфері запобігання фальшивомонетництву як прояву економічної злочинності, не можна переоцінити, оскільки він спрямовує свою діяльність на:

1) укріплення матеріально-технічної бази;

2) надання допомоги у розслідуванні справ про фальшивомонетництво у різних країнах;

3) підготовку й навчання спеціалістів для проведення експертних досліджень підроблених грошей та цінних паперів;

4) надання технічної та іншої допомоги експертам із різних держав під час вивчення предметів фальшивомонетництва (щороку експерти Інтерполу здійснюють до 800 експертних досліджень підроблених грошей та цінних паперів);

5) створення універсальних електронних сервісів для більш глибокого вивчення підробок на кшталт інформаційної системи «I-24/7»;

6) формування глобальної міжнародної бази даних підробленої валюти та цінних паперів (кожна держава-член Інтерполу, включаючи Україну, спрямовує 2–3 зразки виявлених підробок за окремими кримінальними справами для дослідження);

7) налагодження партнерських відносин з органами державної влади, правоохоронними органами й центральними банками різних країн світу, представниками поліграфічної промисловості тощо [6, с. 143–144].

За справедливим зауваженням С.А. Мозоля, якщо Інтерпол – міжнародна поліцейська організація, що має давню історію, то створення єдиної поліцейської служби Європейського Союзу (ЄС) Європолу було передбачено Маастрихтським договором 1992 р. про Європейський Союз, згідно з яким на цю організацію покладається координація діяльності поліції всіх держав – членів ЄС. Європейське поліцейське відомство створювалося для обміну оперативною інформацією між правоохоронними органами держав – членів ЄС у сфері протидії злочинам наднаціонального рівня й надання допомоги в оперативній, технічній та аналітичній сферах діяльності. Так, у 1995 р. ухвалено Конвенцію про заснування Європейського поліцейського офісу (Конвенція про Європол), а у 1998 р. держави – члени ЄС ратифікували Конвенцію, яка набрала чинності 1 жовтня 1998 р. Європол підтримує діяльність поліцейських органів держав-членів і країн, з якими має угоди про співпрацю, за допомогою:

– сприяння обміну інформацією;

– збору, зіставлення й аналізу інформації про злочини на території ЄС;

– передання компетентним відомствам країн Євросоюзу інформації про взаємозв'язок між різними злочинами;

– надання допомоги слідчим органам держав-членів шляхом передання їм інформації через національні підрозділи з взаємодії з Європолом;

– розвитку комп'ютерних систем (інформаційних, аналітичних, таких, які індексують), необхідних для боротьби зі злочинністю;

– безпосередньої участі в об'єднаних слідчих групах;

– спрямування запитів до компетентних органів відповідних держав-членів про проведення розслідування конкретних злочинів;

– надання аналітичної й технічної допомоги під час проведення операцій, координації використання ресурсів для боротьби з міжнародною злочинністю;

– підготовки щорічних стратегічних доповідей та аналізу злочинності на основі інформації, наданої державами-членами, третіми країнами та міжнародними організаціями-партнерами;

– ведення тимчасових баз даних з різної тематики (наприклад, щодо дитячої порнографії);

– інформаційної підтримки розслідувань, які проводять держави-члени [11, с. 140].

Між Україною та Європейським поліцейським офісом угода про оперативне та стратегічне співробітництво ратифікована Законом України № 2129-VIII від 12.07.2017 р. Набрання чинності для України цього міжнародного договору відбулося 17.08.2017 р. Співробітництво в рамках цієї Угоди поширюється на всі сфери злочинності. Обмін інформацією між Україною та Європолом у рамках цієї Угоди здійснюється між Національним контактним пунктом та Європолом. Однак це не виключає можливості прямого обміну інформацією між компетентними органами і Європолом, як це передбачено в статті 7, якщо це вважатиметься необхідним для обох Сторін. Сторони погоджуються, що регулярні обміни у відповідних випадках є важливими для поглиблення співробітництва й посилення, а також моніторингу ходу виконання положень цієї Угоди. Зокрема:

a. зустрічі на високому рівні між компетентними органами України та Європолом проводяться регулярно з метою обговорення питань, пов'язаних з цією Угодою та співробітництвом в цілому.

b. представники Національного контактного пункту та Європолу регулярно консультуються один з одним з питань політики та питань, що становлять спільний інтерес, з метою реалізації їхніх завдань та координації відповідної діяльності.

c. представник Національного контактного пункту може бути запрошений до участі в засіданні голів національних підрозділів Європолу.

Європол може запрошувати експертів з України для взаємодії з групами аналізу й відповідно до умов, визначених статтею 14(8) Рішення Ради Європолу, і з цією метою укладає угоду про асоціацію [17].

До цього варто додати і те, що окремі положення вже цитованої нами вище угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, також засвідчують той факт, що Сторони посилюють двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво у сфері економічної безпеки, зокрема, співробітництво із залученням Європолу. Сторони і надалі розвивають співробітництво, inter alia, стосовно: a) обміну найкращими практиками, в тому числі щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень, b) обміну інформацією відповідно до наявних правил, c) посилення потенціалу, зокрема, навчання та, у разі необхідності, обмін персоналом, d) питань, пов'язаних із захистом свідків та жертв [18].

Розробка поточних і довгострокових програм співробітництва у сфері попередження економічної злочинності. У цьому аспекті варто зауважити, що 07.09.1990 року ООН прийнята резолюція щодо практичних заходів боротьби з корупцією «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва». У вказаному міжнародному документі зазначено, що оскільки корупція є проблемою, від якої не

застраховані ні країни, що розвиваються, ні розвинуті країни, то спостерігається загальний інтерес до обмеження її розповсюдження і можливості її попередження. Часто засоби, які є у арсеналі осіб, причетних до корупції (особливо у тих випадках, коли вони є результатом організованої злочинної діяльності або діяльності, пов'язаної з наркотиками), а також, якщо вони мають владу над багатьма країнами, особливо тими, що розвиваються, контролюватися не можуть. У зв'язку з цим важливе значення має технічна співдружність між країнами, які не мають коштів та інфраструктури для боротьби з корупцією. З цією метою, для забезпечення послуг експертів і коштів, яких часто недостатньо на національному, міжнародному, регіональному або субрегіональному рівнях, сьогодні розроблено чимало міждисциплінарних програм у галузі підготовки кадрів та освіти у сфері протидії цьому негативному явищу [13].

Достатньо продуктивною формою міжнародного співробітництва у сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки України є обмін досвідом з організації та проведення профілактично-превентивної діяльності у сфері економічної безпеки. Ця форма міжнародного співробітництва може знаходити свій вияв не лише у взаємодії між спеціальними правоохоронними органами, основною діяльністю яких є протидія економічній злочинності, але й у взаємодії між навчальними закладами різних держав, у тому числі і між ВНЗ зі специфічними умовами навчання. Остання сприяє зростанню фахового потенціалу науково-педагогічних працівників, розвитку навчально-методичного та матеріально-технічного забезпечення навчально-виховного процесу й поширенню авторитету вищих навчальних закладів МВС як в Україні, так і поза її межами. У сучасних умовах міжнародне співробітництво ВНЗ і НДУ МВС України із навчальними закладами та правоохоронними органами іноземних держав організовано відповідно до вимог наказу МВС від 15.05.2007 № 158 «Про організацію міжнародної діяльності органів внутрішніх справ України» [11, с. 142–143].

Висновки і пропозиції. Дослідження міжнародного аспекту кримінологічного забезпечення економічної безпеки України показує, що існує чимало різних форм міжнародної співпраці нашої держави у цій сфері. Окремі з таких форм співробітництва мають бути обов'язково враховані під час розробки нових, а також удосконалення наявних сьогодні загальносоціальних і спеціально-кримінологічних заходів протидії економічній злочинності, як одній з основних загроз економічній безпеці нашої держави. Загалом український вектор економічної безпеки України має бути і в майбутньому спрямований на подальшу активізацію міжнародного співробітництва у сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки України у таких формах, як: протидія злочинності у сфері економіки на основі укладання багатосторонніх міжнародно-правових договорів; спільних консультаціях з метою вироблення кожною з країн, що співпрацюють, національної та міжнародної стратегії щодо кримінологічного забезпечення превентивно-попереджувальної діяльності у сфері економіки; участі України у міжнародних організаціях, що спеціалізуються в боротьбі зі злочинністю у сфері економіки; розробки поточних і довгострокових програм співробітництва у сфері попередження економічної злочинності; обміну досвідом з організації та проведення профілактично-превентивної діяльності у сфері економічної безпеки.

Список використаної літератури:

1. General Assembly / Interpol: The International Criminal Police Organization. URL: https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Governance/General-Assembly (дата звернення: 24.06.2019).
2. Member countries / Interpol: The International Criminal Police Organization. URL: https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Member-countries (дата звернення: 24.06.2019).
3. Ukraine / Interpol: The International Criminal Police Organization. URL: https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Member-countries/Europe/UKRAINE (дата звернення: 24.06.2019).
4. Егоршин В.М. Экономическая преступность и безопасность современной России (Теоретико-криминологический

анализ) : дис. ... д-ра юрид наук : 12.00.08. Москва : РГБ, 2002. 412 с.
5. Інтерпол / Вікіпедія – вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BF%D0%BE%D0%BB (дата звернення: 24.06.2019).
6. Колодяжний М.Г., Михалік О.І. Фальшивомонетництво: кримінологічна характеристика, детермінація, запобігання : монографія. Харків : Право, 2019. 232 с.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин : міжнародна конвенція. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_096 (дата звернення: 24.06.2019).
8. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом : міжнародна конвенція. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029 (дата звернення: 24.06.2019).
9. Конвенція щодо боротьби з підробкою грошових знаків : міжнародна конвенція. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_589 (дата звернення: 24.06.2019).
10. Криминология : учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. Москва : Юрист, 1995. 512 с.
11. Мозоль С.А. Кримінологічна безпека в Україні : монографія. Харків : Константа, 2018. 482 с.
12. Питання європейської та євроатлантичної інтеграції : Указ Президента України №155/2019 від 20 квітня 2019 року. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1552019-26586 (дата звернення: 24.06.2019).
13. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва: міжнародний документ. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785 (дата звернення: 24.06.2019).
14. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n7 (дата звернення: 24.06.2019).
15. Тимофеев С.В. Криминологические аспекты обеспечения экономической безопасности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.08. Москва : РГБ, 2002. 176 с.
16. Угода про співробітництво в боротьбі зі злочинами у сфері економіки міжнародна угода. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_258 (дата звернення: 24.06.2019).
17. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво: міжнародний договір. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16 (дата звернення: 24.06.2019).
18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 24.06.2019).
19. Хартія Європейської безпеки (Стамбул 19.11.1999) : міжнародно-правовий акт. База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_166 (дата звернення: 24.06.2019).

Sazonov V. International cooperation in the field of criminological provision of Ukraine's economic security

The article is focused on the study of international aspect of criminological provision of Ukraine's economic security on the basis of the analysis of various forms of international cooperation of our state in this area. It has been noted that some of these forms of cooperation should be obligatory taken into account in the development of new, as well as in improving existing general and social, special and criminological measures to combat economic crime, as one of the main threats to the economic security of our state. The author found that the result of ensuring economic security also depends on the reduction of crime – one of the destabilizing factors of the economic sector; therefore, criminological support for economic security is becoming particularly relevant as a diverse coordinated activity of a plurality of state and non-state institutions with common goals and objectives, a clear definition of which contributes to the implementation of competent coordinated activities competent of their subjects aimed at countering economic crime. The threats to economic security of the state in the designated planes have been characterized. It has been emphasized that the Ukraine's vector of economic security in general, should be aimed at further intensification of international cooperation in the field of criminological provision of Ukraine's economic security in the following forms: counteraction to crime in the field of economy on the basis of conclusion of multilateral international and legal treaties; joint consultations with the aim of developing national and international strategy for each of the co-operating countries on criminological provision of preventive activities in the field of economics; participation of Ukraine in international organizations specializing in combating economic crime; development of current and long-term cooperation programs in the field of preventing economic crime; exchange of experience in the organization and conduct of preventive activities in the field of economic security.

Key words: *international cooperation, criminological provision, economic security, economic crime.*

УДК 351.851
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.22

М. А. Ажажа
кандидат наук з державного управління, доцент,
заступник завідувача кафедри менеджменту організацій
та управління проектами
Інженерного інституту Запорізького національного університету

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті розкрито особливості державного управління модернізацією вищої освіти в контексті сталого соціального розвитку України. Висвітлено наукове обговорення проблеми; окреслено важливість освіти як складової частини соціально-економічного розвитку держави. Акцент робиться на необхідності державного управління сталим розвитком України, що забезпечує високу якість життя суспільства та збереження навколишнього середовища на основі відповідної реформи у всіх сферах суспільного життя, зокрема освітнього.

Підкреслюється, що модернізація системи освіти України, наближення її до європейських стандартів передбачає розвиток державно-громадської моделі управління освітою. Реформування нинішньої системи державного управління освітою має відбуватися в комплексі з реформою публічної адміністрації в Україні. У зв'язку з цим повинні суттєво змінитися функції як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади. Одним із ключових моментів реформування системи державного управління освітою має стати послідовна деконцентрація функцій міністерства, з передачею на регіональний і місцевий рівні функцій із реалізації політики на відповідній території. Водночас має бути здійснений серйозний перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на користь останніх.

Підкреслюється, що держава повинна забезпечувати якісну професійну підготовку випускників, конкурентоспроможних на ринку праці, впровадження інноваційних технологій у професійну діяльність і повсякденне життя. В умовах європейської інтеграції України під впливом соціально-економічних перетворень зростають вимоги до якості професійної підготовки майбутніх фахівців. Добре збалансований менеджмент модернізації вищої освіти та ринку освітніх послуг, які він надає, забезпечить міцний, високий рівень особистої та професійної компетентності із сильними, інноваційними знаннями, особистою та професійною компетентністю, потужним людським потенціалом.

Ключові слова: *вища освіта, державне управління, інституційна спроможність, модернізація, освітня політика держави, сталий розвиток.*

Постановка проблеми. Інституційний розвиток – це процес кількісно-якісних перетворень, що відбуваються у взаємодії з політичними, економічними, правовими, соціальними, громадськими інститутами.

Сучасний етап розвитку української держави характеризується процесами національного будівництва та суспільної трансформації. Існування будь-якої держави ґрунтується на власній системі цінностей [11, с. 6].

Законодавство України про освіту серед основних принципів державної політики

© Ажажа М. А., 2019

визначає сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти впродовж життя [5].

Забезпечення сталого розвитку визначено головним завданням державної політики на сучасному етапі. Нагальна потреба переходу України на засади сталого розвитку зумовлена економічними, соціально-демографічними й суспільними чинниками і передбачає забезпечення високої якості життя суспільства та збереження навколишнього середовища на основі відповідного реформування в усіх сферах суспільного життя, а також модернізації системи державного управління [26].

Модернізація є системним процесом різних зрушень і перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого в напрямі його осучаснення й постійного якісного вдосконалення [16]. Це стосується і сфери вищої освіти України. Вищезазначене підкреслює актуальність наукової статті, оскільки інституційна спроможність державного управління модернізацією вищої освіти в контексті сталого суспільного розвитку України ще не достатньо відображена в наукових розвідках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти порушеної у статті проблеми досліджували І. Андрусяк (проблеми інституційного забезпечення сталого розвитку України [1]), В. Боголюбов (концептуальні підходи до формування освіти для сталого розвитку) [2], О. Головінов (держава як інститут забезпечення сталого розвитку національної економіки [3]), А. Кобець (роль держави у функціонуванні ринку освітніх послуг [6]), А. Мазак (управління освітою в умовах демократизації суспільних процесів [8]), Т. Оболенська (маркетинг освітніх послуг: вітчизняний і зарубіжний досвід [15]), А. Ромін (державне регулювання системи надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України [23]), Л. Сергеєва (інституційний аналіз у діяльності професійно-технічних навчальних закладів) [24] та ін.

Проблему модернізації державного управління в контексті європейської інтеграції України вивчали К. Ващенко [11], Ю. Ковбасюк [11], М. Михальченко [10], Н. Обушна [16], Ю. Сурмін [11] та ін. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань висвітлювали О. Пащенко та Л. Яковенко [27] та ін. Концептуальні та стратегічні аспекти реформування системи вищої та післядипломної освіти для сталого розвитку певною мірою окреслили В. Баштовий [21], О. Кацеро [21], Н. Рідей [21; 22] та ін.

Мета статті – розкрити особливості державного управління модернізацією вищої освіти в контексті сталого суспільного розвитку України; окреслити значення освіти як складника соціально-економічного розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Головним завданням Національної стратегії розвитку освіти є модернізація і розвиток освіти та науки з метою випереджального неперервного характеру розвитку та можливості гнучкого реагування на всі інноваційні процеси, що відбуваються у світі й Україні [21, с. 5].

Модернізація освіти – це, передусім, системна якісна зміна, що включає багато компонентів: інноваційні процеси трансформації, нові технології в освіті, міжнародну спрямованість вищої освіти й розвиток внутрішнього потенціалу освіти (О. Пінчук [18]).

Одним із головних завдань сучасного етапу модернізації професійної освіти є підготовка майбутніх фахівців до активної діяльності в інформаційному суспільстві (С. Сисоєва [25]), що посилює потребу в оновленні, осучасненні системи підготовки майбутніх фахівців, здатних працювати за нових умов і впроваджувати інноваційні технології у професійній діяльності.

Студенти відіграють важливу роль у становленні сучасної системи вищої освіти на європейському, національному та інституційному рівнях. «Коли відбувається еволюція системи освіти від елітарної до більш демократичної масової вищої школи і переміщення акценту з викладання на засвоєння знань, студенти стають найважливішими дієвими особами

як клієнти, споживачі, учні» [28, с. 36]. У цьому контексті актуалізується значення процесу модернізації, яка «орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдосконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій» [10, с. 19].

Можливості для модернізації вищої освіти, впровадження інновацій, якості й доступності знань, забезпечення мобільності студентів і викладачів та міжнародної співпраці створюються завдяки інтернаціоналізації. Інтернаціоналізація освіти на національному, секторальному та інституційному рівнях розуміється як процес, у якому мета, функції та організація надання освітніх послуг набувають міжнародного виміру [29].

Найзагальніші підходи до модернізації вищої освіти базуються на тому, що розвиток суспільства має здійснюватися через освіту. Як підкреслює Л. Яковенко, модернізація освіти, по суті, є формуванням майбутньої моделі подальшого трансформування суспільства. Під модернізацією вищої освіти розуміють кардинальні зміни відповідно до вимог сучасності, спрямовані не лише на зміст і технології, а й на розвиток особистості, духовних, моральних, творчих засад її розвитку в умовах масових взаємодій індивідів і держави. Об'єктивно кардинальні зміни здійснюються в певних формах, у зв'язку з чим аналіз модернізації на понятійному, абстрактному рівні зумовлюється встановленими цілями, змістом, стратегією, критеріями соціальних змін [27].

Саме освітня сфера виявляється вирішальним інструментом для реалізації модернізаційних тенденцій розвитку суспільства. Вихідним положенням модернізації освіти є ідея глибокої взаємодії освіти й суспільства, коли в освітній системі чітко відбиваються всі процеси змін у державі, що пов'язано з модернізацією самого соціуму.

Головною метою освіти України визнано створення умов для особистісного розвитку молодого покоління, здатного навчатися впродовж життя, створювати й розвивати цінності громадянського суспільства: сприяти консолідації української нації, інтеграції України в європейський і світовий простір як конкурентоспроможної та процвітаючої держави [12].

Як зазначено в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [14], модернізація та розвиток освіти та науки повинні набути випереджального неперервного характеру, гнучко реагувати на всі процеси, які відбуваються у світі й Україні. Акцент в освітньому процесі має робитися на вихованні людини інноваційного типу мислення та культури шляхом створення інформаційного освітнього простору з урахуванням інновацій, запитів особистості, суспільних і державних потреб. Професійна освіта сьогодні має випереджати розвиток суспільства, вимоги держави, очікування соціуму щодо підготовки фахівців нового тисячоліття.

Національною Стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [19], головною метою якої є необхідність забезпечення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти, інноваційності переходу суспільства до сталого розвитку й забезпечення особистісного розвитку кожного громадянина, регламентується впровадження аспектів сталого розвитку в систему освіти України шляхом орієнтації змісту освіти відповідно до цілей сталого розвитку. Як зазначено у Стратегії, реформування системи вищої та післядипломної освіти має відбуватися в напрямку забезпечення «сталих» моделей раціонального споживання і виробництва, що передбачають свідоме самообмеження суспільства у зростанні кількості відносних потреб. Ці завдання пов'язані зі змінами масової свідомості населення, а це неможливо без аксіологічних змін в системі освіти України, реалізації екологічного просвітництва і формування ноосферної свідомості, зокрема шляхом розповсюдження інформації про сталий розвиток, формування відповідального ставлення суспільства до навколишнього середовища та сприяння підвищенню загальної екологічної поінформованості й обізнаності [19].

Насамперед необхідно забезпечити підвищення професійної кваліфікації викладачів, керівництва навчальних закладів і всіх осіб, котрі приймають рішення, щодо проблем переходу суспільства

до сталого розвитку, а також забезпечити розробку навчальних програм і науково-методичного забезпечення для формування компетентностей викладачів і вчителів у галузі сталого розвитку. Головними ініціаторами й виконавцями реформування вищої та післядипломної освіти щодо впровадження системи (хоча б її основних елементів) освіти сталого розвитку мають бути професійно підготовлені керівники педагогічних університетів і факультетів, а мотиватором – Міністерство освіти і науки України [21, с. 11].

Освіта для сталого розвитку – це безперервний процес навчання, направлений на засвоєння систематизованих знань, умінь і навичок, які забезпечують відповідне ставлення до навколишнього природного середовища, формування загальної екологічної культури (Н. Рідей [22]). Основним завданням освіти для сталого розвитку є формування нової системи морально-етичних цінностей для оновлення менталітету сучасної людини та моральності – суспільства сталого розвитку (В. Боголюбов [2]).

Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [20], яка визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети й індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя і вихід України на провідні позиції у світі. Стратегія передбачає реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, одна з яких – реформа освіти. Проте серед десяти першочергових реформ реформа освіти не зазначена. Крім того, серед 25 ключових показників стратегічних індикаторів реалізації Стратегії відсутні ті, що стосуються розвитку вищої освіти й оновлення напрямів підготовки науково-педагогічних працівників. Розуміючи те, що освіта – це один з основних важелів цивілізаційного поступу й економічного розвитку держави, Міністерство освіти і науки України розробило проект Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 рр. [7].

Для забезпечення функціонування освіти як основи сталого розвитку країни, виходу її на рівень найрозвиненіших постіндустріальних країн світу необхідно впровадити нові форми організації освітньої діяльності, заснованих на прогнозуванні та швидкому реагуванні на виклики сучасності.

Згідно з проектом Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 рр. [7] реформа освіти передбачає всеосяжну трансформацію освітнього сектору, для якої необхідне виконання низки завдань, а саме:

– освіта має перетворитися на ефективний важіль економіки знань, на інноваційне середовище, у якому учні та студенти отримують навички і вміння самостійно оволодівати знанням протягом життя та застосовувати це знання у практичній діяльності;

– освіта мусить перетворитися на систему, здатну до саморегуляції – відповідно до викликів суспільного розвитку, що постійно змінюються;

– освіта має продукувати індивідів, здатних забезпечити прискорене економічне зростання та культурний розвиток країни, свідомих, суспільно активних громадян, конкурентоспроможних на європейському і світових ринках праці;

– освіта має стати реальною гарантією забезпечення високих соціальних стандартів [7].

Необхідним напрямом реалізації реформ вищої освіти є модернізація системи підготовки та перепідготовки науково-педагогічних й управлінських кадрів в освітньому секторі. У розділі 4 Концепції визначено стратегічні орієнтири підготовки сучасного викладача, здатного забезпечити реалізацію принципу випереджального навчання: розробку в нормативних документах системи внутрішнього й зовнішнього забезпечення якості вимог до наукового та професійного профілю сучасного викладача-дослідника; розробку сукупності принципово нових моделей підвищення професійної кваліфікації викладачів, ґрунтованих на поліваріантних схемах організації та змісту навчання, просування кращих освітніх практик; запровадження протягом 2015–

2020 рр. комплексу заходів, спрямованих на системне заохочення наукової та професійної активності викладачів, їхньої академічної мобільності (міжнародної та внутрішньої), розширення практик творчих відпусток і стажування (зокрема за кордоном), підтримку вітчизняних наукових видань, скеровану на включення їх до провідних наукометричних баз; оволодіння викладачами новітніми інтерактивними, індивідуалізованими, командними та проектними навчальними технологіями спільного вироблення нового знання; побудову академічного середовища з системою формалізованих і неформалізованих цінностей і культури, орієнтованих на якісно інший професійний рівень [7].

Іншим документом, що окреслює стратегічні напрями модернізації вищої освіти, є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої визначено впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід на провідні позиції у світі. Вектор розвитку полягає у забезпеченні сталого розвитку держави, проведенні структурних реформ і підвищенні стандартів життя [20].

У центрі концепції сталого розвитку – людина, оскільки вона сама з її потребами є метою суспільної діяльності й основним фактором досягнення цієї мети. Перехід людства до сталого розвитку повинен наблизити людську діяльність до гармонійної взаємодії з природою, формування ноосфери, збагачення знань і національних та індивідуальних духовних цінностей.

Сучасне розуміння держави пов'язане з переходом від «державоцентризму» до «людиноцентризму», запровадження ідеології служіння держави своїм громадянам. Виходячи з цього держава як суспільний інститут покликана прогнозувати та вирішувати суспільні проблеми й, по можливості, запобігати їх виникненню, ефективно служити громадянам, забезпечувати вироблення і реалізацію стратегії суспільного розвитку [11, с. 7].

Сучасний етап розвитку України характеризується потребою в якісних перетвореннях практично у всіх сферах суспільного життя, що зумовило проголошення керівництвом держави курсу на системну модернізацію країни [4, с. 41].

Модернізація освіти як соціального інституту є стратегічною основою розвитку особистості, суспільства та держави, запорукою майбутнього.

Модернізація системи управління освітою має здійснюватися на засадах розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами. Необхідно створити гнучку, цілеспрямовану, ефективну систему державно-громадського управління освітою, що забезпечуватиме інтенсивний розвиток і якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб держави, запитів особистості [8].

Інституційний механізм регулювання модернізації вищої освіти є складним утворенням, яке характеризується набором певних правил поведінки й діяльністю організацій, що реалізують ці правила на практиці.

Інституційне регулювання освіти можна тлумачити як цілеспрямовану діяльність органів публічної влади, яка впливає на розвиток освіти в напрямку вдосконалення всіх компонентів освітньої системи, зв'язків між суб'єктами освітньої діяльності, взаємовідносин між системою освіти України та світовими освітніми системами; системами соціального захисту безпосередніх учасників освітньої діяльності тощо з урахуванням впливу політичних, правових, економічних, соціокультурних інститутів.

Результатом інституційної спроможності в контексті проблеми нашої наукової розвідки доцільно вважати високий ступінь ефективності управління модернізаційними процесами у вищій освіті, покращення якості освітніх послуг, підвищення рівня компетентності випускників ЗВО. Інституційна спроможність управління модернізацією вищої освіти базується на відповідних правових засадах і є здатністю реалізувати всю сукупність загальноприйнятих, законодавчо і традиційно усталених норм і правил щодо реформування освітньої галузі згідно з євростандартами.

Модернізація системи освіти України, наближення її до європейських стандартів передбачає розвиток державно-

громадської моделі управління освітою. Реформування нинішньої системи державного управління освітою має відбуватися в комплексі з реформою публічної адміністрації в Україні. У зв'язку з цим повинні суттєво змінитися функції як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади. За цією моделллю Міністерство освіти і науки має зосереджувати свої зусилля на стратегічних питаннях формування та реалізації державної освітньої політики, на функціях планування та стратегічного управління, опрацювання державного регулювання та здійснення моніторингу освітніх процесів. Одним із ключових моментів реформування системи державного управління освітою має стати послідовна деконцентрація функцій міністерства, з передачею на регіональний і місцевий рівні функцій із реалізації політики на відповідній території. Водночас має бути здійснений серйозний перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на користь останніх [11, с. 84; 1].

Держава виступає основним інститутом забезпечення сталого розвитку, який повинен: визначати пріоритетні економічні, соціальні й екологічні напрями; займатися розробкою необхідних механізмів забезпечення сталого розвитку; посилювати позиції у сферах розвитку людського капіталу та підвищення якості життя; знаходити можливості залучення приватного сектору до реалізації принципів сталого розвитку шляхом оновлення відносин між суб'єктами господарської діяльності, заснованих на рівноправному партнерстві, й використання механізмів забезпечення гармонізації інтересів суб'єктів господарювання у разі досягнення соціальних, економічних та екологічних орієнтирів сталого розвитку [3, с. 217; 13, с. 48].

Особливе місце серед шляхів реалізації кадрової політики держави посідає підвищення ролі молоді як пріоритетний напрям розвитку кадрового потенціалу держави, від якого багато в чому залежить реформування й оновлення, стабілізація і розвиток українського суспільства [11, с. 33].

Як уже зазначалося, держава відіграє важливу роль на ринку освітніх послуг, формуючи правове поле та фінансуючи галузь освіти. Коло завдань, які стоять перед нею у сфері регулювання освітою, широке, зокрема це оптимізація мережі навчальних закладів, підвищення якості освітніх послуг, створення максимально професійної та незалежної системи ліцензування й акредитації, котра б діяла в інтересах споживачів освітніх послуг, підтримка наукової діяльності тощо. До базових функцій державного регулювання освітньої діяльності, що не можуть виконуватися за допомогою ринкових важелів, можна віднести: формування стратегічних і тактичних цілей та пріоритетів; дотримання соціальних цінностей; створення правових основ функціонування ринку освітніх послуг; гарантування високої якості освітніх послуг [6].

Ринок освітніх послуг нині є багатогалузевим економічним простором, у якому формуються знання, уміння, навички, особистісна та професійна компетентність громадян. Від ефективності освітньої діяльності залежить ступінь забезпечення вимог сучасної економіки.

Економічний зміст поняття «освіта» має більш універсальну характеристику. Світовий досвід показує, що розвинений ринок освітніх послуг, – це запорука не лише виходу країни з кризи, а й фактор, який забезпечить поступальний розвиток, прогрес усіх сфер життя суспільства. Розуміння цього положення дуже важливе для визначення пріоритетів розвитку держави загалом [15].

Головною рушійною силою, здатною забезпечити прогрес суспільства, є творча людина з високим рівнем професійної підготовки, котра має можливість розкрити свої здібності, зарекомендувати себе з найкращого боку й отримати визнання суспільства [23].

Теорія модернізації управління розвитком професійної освіти передбачає запровадження інноваційних технологій управління якістю професійної освіти: розроблення та впровадження державних стандартів для підготовки майбутніх фахівців професій широких кваліфікацій; оновлення та затвердження оптимального

переліку професій із підготовки кваліфікованих робітників (скорочення їхньої кількості на основі інтеграції); оптимізацію мережі ЗВО різних типів, професійних спрямувань і форм власності з урахуванням демографічних прогнозів, регіональної специфіки та потреб ринку праці; розширення їхньої автономії, створення навчально-виробничих комплексів; удосконалення механізму формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів відповідно до реальних потреб економіки, регіональних ринків праці, запитів суспільства; вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців на базі закладів вищої освіти та профільних ЗВО [24].

Управління модернізацією вищої освіти є чинником якості професійної підготовки в ЗВО України у контексті її входження в єдиний європейський освітній простір, на шляху сталого суспільного розвитку та формування міжнародної конкурентоспроможності (рис. 1).

Як зазначають дослідники Д. Карпієвич, Г. Усатенко, О. Паращук [17], зміна ролі освіти в сучасному суспільстві визначається декількома концептуальними положеннями:

світовою концепцією сталого розвитку, що ґрунтується на повазі до життя й цілісності людських і природних ресурсів та охоплює боротьбу з бідністю, гендерну рівність, права людини, освіту для всіх, забезпечення здоров'я та безпеки життєдіяльності, міжкультурний діалог;

розширенням міжнародного співробітництва та діяльності міжнародних організацій, яке дозволило упровадити інноваційні освітні технології (дистанційне навчання, неформальне навчання) та посилити роль громадських об'єднань як провайдерів освітніх послуг;

переходом від державної моделі управління освіти до ринкової (компетентнісний і практико-орієнтований підходи в освіті), що впливає на педагогічні цілі та визначається адаптованістю населення до суспільних змін і відповідальним ставленням до життя;

концепцією регіону, що навчається консолідації зусиль різних провайдерів освіти й інших зацікавлених сторін (місцевих органів влади, соціальних установ, працедавців тощо) для нарощування людського ресурсу в двох напрямах: а) професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації; б) забезпечення функціональної грамотності [17].

З метою уніфікації вимог до розробки нових стандартів вищої освіти на основі компетентнісного підходу визначено три групи компетентностей, які необхідно зазначити в освітніх програмах: інтегральну (для відповідного кваліфікаційного рівня), загальні та спеціальні (фахові, предметні). Зокрема, для магістрів інтегральна компетентність визначається як «здатність розв'язувати складні завдання та проблеми в певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень та / або здійснення

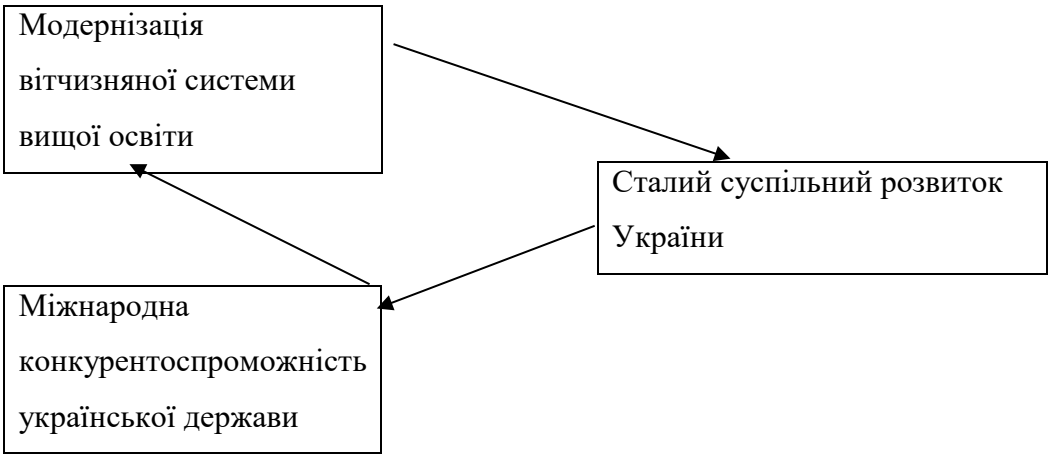

Рис. 1. Функціональний взаємозв'язок між модернізацією вищої освіти, конкурентспрможністю і сталим розвитком України

інновацій і характеризується невизначеністю умов і вимог» [9].

Висновки і пропозиції. Отже, держава повинна забезпечити якісну професійну підготовку конкурентоспроможних на ринку праці випускників ЗВО, здатних до самовдосконалення, впровадження інноваційних технологій у фахову діяльність і повсякденне життя. В умовах євроінтеграції України під впливом соціально-економічних трансформацій зростають вимоги до якості професійної підготовки майбутніх фахівців. Чітке, виважене управління модернізацією вищої освіти й ринком освітніх послуг, які вона надає, забезпечить надійний, зі сформованими інноваційними знаннями, особистісною та професійною компетентністю високого рівня потужний людський потенціал, від ефективності перетворювальної діяльності якого залежить сталий суспільний розвиток та економічне зростання України як сучасної розвиненої, конкурентоспроможної держави.

Список використаної літератури:

1. Андрусяк І.В. Проблеми інституційного забезпечення сталого розвитку України. *Глобальні та національні проблеми економіки* : електронне наукове фахове видання. 2015. Вип. 4. С. 97–101.
2. Боголюбов В.М. Концептуальні підходи до формування освіти для сталого розвитку. *Матеріали III Всеукраїнського з'їзду екологів з міжнародною участю*. Вінниця, 2011. Т. 2. С. 665–667.
3. Головінов О.М. Держава як інститут забезпечення сталого розвитку національної економіки. *Економічний вісник Донбасу*. 2011. № 1 (23). С. 211–217.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
5. Закон України «Про вищу освіту». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 (дата звернення: 28.01.2019).
6. Кобець А.С. Роль держави у функціонуванні ринку освітніх послуг. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe._meta_2011_8_4 (дата звернення: 14.01.2019).
7. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років: проект. URL: https://docviewer.yandex.ua/view/62226167/?*=3D%3D&lang=uk (дата звернення: 18.01.2019).
8. Мазак А. Управління освітою в умовах демократизації суспільних процесів. *Освіта і управління*. 2004. № 4. С. 49–52.
9. Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів вищої освіти. Схвалено сектором вищої освіти Науково-методичної Ради Міністерства освіти і науки України від 29 березня 2016 р. URL: http://mon.gov.ua/activity/education/reforma-osviti/naukovo-metodichna-rada-ministerstva/metodichni-rekomendaciyi.htm (дата звернення: 18.01.2019).
10. Михальченко М.І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи. Дрогобич : ВФ «Відродження», 2004. 488 с.
11. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2013. 120 с.
12. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті. *Освіта*. 2002. № 26. С. 2–4.
13. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б.Є. Патона. Київ, 2012. 72 с.
14. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013 (дата звернення: 23.01.2019).
15. Оболенська Т.Є. Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід. Київ : КНЄУ, 2001. 208 с.
16. Обушна Н.І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/06.pdf (дата звернення: 20.01.2019).
17. Паращук О. Неформальное образование в Украине. Неформальное образование для региональных демократических трансформаций / под общ. ред. Д. Карпиевича и Г. Усатенко. Киев : Фонд «Европа XXI», 2012. 176 с.
18. Пінчук О.П. Проблема визначення мультимедіа в освіті: технологічний аспект. *Нові технології навчання* : науково-методичний збірник. Київ, 2007. № 46. С. 55–58.
19. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня

2013 р. № 344/2013. URL: http://vnz.org.ua/dokumenty/spysok/4075-ukaz-prezydenta-ukrayiny-vid-25-chervnja-2013-roku-3442013 (дата звернення: 25.01.2019).
20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 20.01.2019).
21. Рідей Н.М., Кацеро О.К., Баштовий В.І. Концептуальні і стратегічні аспекти реформування системи вищої та післядипломної освіти для сталого розвитку. *Освіта впродовж життя: соціальні запити, сучасні виклики та пріоритети в реалізації* : матеріали конференції. Київ, 22 березня 2018 р. Київ, 2018. 181 с.
22. Рідей Н.М. Управління педагогічною інноватикою: освіта для сталого розвитку. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 2. С. 137–145. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/apdu/2010-2/doc/ 2/09.pdf (дата звернення: 21.01.2019).
23. Ромін А.В. Державне регулювання системи надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2 (49). С. 172–177.
24. Сергеєва Л.М. Інституційний аналіз у діяльності професійно-технічних навчальних закладів. *Моніторинг якості освіти: теорія та практика* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Київ : КМПУ ім. Б.Д. Грінченка, 2009. С. 174–178 с.
25. Сисоєва С.О. Освіта і особистість в умовах постіндустріального світу : монографія. Хмельницький : ХГПА, 2008. 324 с.
26. Скрипченко Н.М. Організаційно-інструментальне забезпечення управління стійким розвитком адміністративних районів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.
27. Яковенко Л.І., Пащенко О.В. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань. Полтава, 2011. 216 с.
28. Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education. The World Bank. Washington DC, 2002. 236 p.
29. OECD. Internationalisation and trade in Higher Education ; Oppor-tunities and Changes. *OECD Publication*. Paris, 2004. 315 p.

Azhazha M. The institutional capacity of state administration of higher education modernization of Ukraine in the context of sustainable social development

The article reveals peculiarities of state management of modernization of higher education in the context of sustainable social development of Ukraine. The scientific discussion of the problem is highlighted; outlined the importance of education as a component of socio-economic development of the state. The emphasis is placed on the need for state administration of sustainable development of Ukraine, which ensures high quality of society's life and preservation of the environment on the basis of appropriate reform in all spheres of public life, in particular educational.

It is emphasized that the modernization of the education system of Ukraine, its approximation to European standards, involves the development of a public-public model of education management. Reforming the current system of public administration education should take place in tandem with the reform of public administration in Ukraine. In this regard, the functions of both central and local executive authorities should be substantially changed. One of the key points in reforming the system of public administration in education should be the consistent deconcentration of the functions of the ministry, with the transfer to the regional and local level of policy implementation functions in the respective territory. At the same time, a serious redistribution of powers between the central and local executive authorities and local self-government bodies should be carried out in favor of the latter.

It is emphasized that the state should provide high-quality training of graduates of self-improvement graduates who are competitive in the labor market, introduction of innovative technologies into professional activity and daily life. In conditions of European integration of Ukraine, under the influence of socio-economic reforms, requirements for the quality of professional training of future specialists are increasing. Well balanced management of the modernization of higher education and the market of educational services that it provides will provide a solid, high level of personal and professional competence with strong, innovative knowledge, personal and professional competence, powerful human potential.

Key words: *higher education, state administration, institutional capacity, modernization, state educational policy, sustainable development.*

УДК 332.33
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.23

Н. Б. Александрова
кандидат технічних наук,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

І. С. Педак
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА СУПУТНИКОВА ГЕОДЕЗИЧНА МЕРЕЖА ЯК ІНСТРУМЕНТ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ

У статті висвітлено проблеми розробки та вровадження державної супутникової геодезичної мережі з урахуванням її використання в Україні у плануванні територій і їх розвитку. Досліджено необхідність і важливість супутникової геодезичної мережі у територіальному плануванні та надано рекомендації щодо її впровадження та розвитку.

Сьогодні система просторового планування територій в Україні не забезпечує результату в досягненні високого економічного ефекту й екологічної безпеки у землекористуванні. Якщо планування розвитку територій у містах (населених пунктах) вважається розвинутим і здійснюється на основі затвердженої містобудівної документації (генеральних планів), то територія землеволодінь і землекористувань за межами населених пунктів не охоплена повною мірою розробкою землевпорядної документації. Це призвело до нераціонального планування розвитку сільських територій, порушень правового режиму, умов використання земель, неефективного застосування економічного механізму регулювання земельних відносин, що ускладнює управління земельними ресурсами.

Аналізуючи дані, ми бачимо, що останніми роками практично не проводять землепорядних робіт з організації території наявних і новостворених агроформувань, не складають плани земелеустрою в містах і селах. Роль землеустрою зведено до оформлення рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з перерозподілом, переділом землі й угодами громадян із власниками земельних ділянок. Не приділяється увага і науково-методичному забезпеченню землеустрою, не використовується повною мірою один із основних інструментів територіального планування – супутникова державна геодезична мережа.

Таким чином, держава не повністю використовує систему землеустрою для реалізації земельної політики у плануванні розвитку територій як у населених пунктах, так і за їхніми межами, а також зовсім не використовує систему просторового планування територій.

Ключові слова: *супутникова геодезична мережа, землеустрій, територіальне планування, 3D-модель, розвиток територій в Україні.*

Постановка проблеми. Сучасна система планування розвитку територій в Україні недостатньо сформована і збалансована й не забезпечує позитивного результату в досягненні високої економічної ефективності й екологічної безпеки у землекористуванні. Якщо планування розвитку територій у містах (населених пунктах) вважається розвинутим і здійснюється на основі затвердженої містобудівної документації (генеральних планів), то територія землеволодінь і землекористувань за межами населених пунктів не охоплена повною мірою розробкою землевпорядної документації. Це призвело до нераціонального планування розвитку сільських територій, порушень правового режиму, умов використання земель, неефективного застосування економічного механізму регулювання земельних

© Александрова Н. Б., Педак І. С., 2019

відносин, що ускладнює управління земельними ресурсами адміністративно-територіальних утворень.

Як свідчить аналіз, останніми роками практично не проводять землепорядних робіт з організації території наявних і новостворених агроформувань, не складають планів земельно-господарського устрою в містах і селах. Роль землеустрою зведено до оформлення рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з перерозподілом, переділом землі й угодами громадян із власниками земельних ділянок. Не приділяєтся увага і науково-методичному забезпеченню землеустрою, не використовується повною мірою один із основних інструментів територіального планування – супутникова державна геодезична мережа.

Отже, держава не повністю використовує систему землеустрою для реалізації земельної політики у плануванні розвитку територій як у населених пунктах, так і за їхніми межами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти окресленої проблеми досліджували такі фахівці в галузях супутникової геодезії та територіального планування, як О.І. Терещук, І.О. Нисторяк, О.В. Кучер, Ю.А. Стопхай, Р.О. Висотенко, А.Л. Бондар, І.М. Заєць, П.М. Шевчук, Л.Г. Борейко, І.Є. Субботин, Е.Ф. Чопенко.

Мета статті – дослідити шляхи застосування державної супутникової геодезичної мережі та доцільність її використання у територіальному плануванні.

Виклад основного матеріалу. У західноєвропейських країнах супутникова геодезія та просторове територіальне планування формулює принципи розвитку території. Сьогодні цивілізація створює загрози для природи, а також для життя і здоров'я людини, тому необхідне здійснення заходів щодо супутниково-геодезичної мережі та просторового територіального планування відповідно до принципів сталого розвитку [5].

Принцип сталого розвитку означає, що документація з просторового територіального планування повинна враховувати екологічні проблеми, належне управління водними ресурсами, стійку мобільність, захист культурної та природної спадщини, а також вимоги, які виникають у зв'язку з необхідністю адаптації до зміни клімату.

Сутність територіального планування, з ландшафтно-геоекологічного погляду, зводиться до адаптивного процесу організації господарської підсистеми з природною. Це досягається не тільки за рахунок узгодження господарської підсистеми з природною, науково-обґрунтованою територіальною організацією, а й за рахунок екологічної інфраструктури та біопозитивного будівництва, біопозитивних технологій та ін.

Така документація може бути отримана від супутникової геодезичної зйомки та використана для просторового територіального планування, яке визначає можливості розвитку території та правила такого розвитку, є основою отримання адміністративних дозволів на здійснення інвестицій у цю територію. Окрім цього, затвердження документації з просторового планування посилює почуття стабільності серед мешканців (котрі поінформовані, що може бути і що не може бути побудовано по сусідству), серед землевласників (мають конкретну основу для оцінки їх нерухомості), а також серед інвесторів (отримують чіткі та прозорі правила використання території).

Наприклад, останнім часом у Польщі як один із видів територіального планування часто використовується просторове планування та його цифрова 3D-модель. Так, бюро планування міста у Лодзі використовує цифрову 3D-модель міста, щоб прискорити діяльність із міського планування, зменшити витрати на неї, а також виробити інструмент для більш ефективних громадських консультацій. Модель була створена з використанням лазерного сканування та цифрових зображень, що слугували для розробки цифрових ортофотопланів. Ці карти були доступними для всіх мешканців на веб-сайті бюро планування міста. Надалі були додані до бази даних: 3D-моделі 50 тис. будівель, дані 30 тис. чагарників і 190 тис. дерев (із зазначенням їх типу, висоти та діаметра крони). Завдяки цьому можна розробити для кожного місцевого плану просторового розвитку дві цифрові моделі: одну з дійсним

станом (містять такі шари: цифрову модель рельєфу, ортофотоплан, головну карту, транспортну інфраструктуру, технічну інфраструктуру, 3D-будівлі, дерева) та перспективну модель території.

Такі цифрові 3D-моделі набагато простіше зрозуміти (особливо для не професіоналів), ніж традиційні плани місцевості, представлені у вигляді карт. Використання 3D-технологій зменшує час і витрати, необхідні для аналізу, наприклад, інвентаризації, хоча вона не може повністю замінити їх. Цифрова 3D-модель суттєво полегшує бачення та відкриває нові можливості. Можна працювати в режимі реального часу, наприклад, щоб легко змінити висоту будівель, їх розміри або розташування. Водночас можна проаналізувати затінення або перетинання з технічною інфраструктурою для новозбудованих будинків. Усі розроблені варіанти можуть бути опубліковані у вигляді мультимедійних презентацій, доступних через веб-браузер [5].

Господарські об'єкти повинні оптимально вписуватися у структуру ландшафту (позиційно-динамічну, парагенетичну, морфологічну, басейнову і біоцентрично-мережеву та ін.). Так, для розміщення природоохоронних об'єктів використовується біоцентрично-мережева структура, для промислових об'єктів – позиційно-динамічна і морфологічна структури.

Тому ми вважаємо, що використання таких 3D-моделей у цілях територіального планування було б дуже ефективним.

На рубежі двох тисячоліть світове співтовариство одержало новітній інструмент для проведення високоточних геодезичних робіт – Глобальну навігаційну супутникову систему (далі – ГНСС). А з початку XXI ст. увага до таких методів посилилася, і космічна геодезія стала оформлятися як розділ геодезичної науки. Технології ГНСС відкривають перед користувачами унікальні можливості у різних галузях, особливо у геодезії. Проте говорити про повноцінне використання ГНСС-технологій геодезичного (та і фактично будь-якого іншого) напряму в Україні поки ще рано, можна тільки розглядати окремо реалізовані елементи цієї технології, які навіть у такому вигляді виявляються доволі ефективним інструментарієм сучасного науково-технічного прогресу. Тому перед вітчизняними користувачами ГНСС-технологій стоїть ряд невирішених питань, передусім організаційно-правового характеру [6].

Так, зрозуміло, що каркасом, який об'єднує всю інформацію, є єдина координатна основа на рівні країни, регіону, області, району. Під єдністю координатної основи мають на увазі не єдиний на всю країну каталог координат, а єдиний підхід до її створення та використання на різних рівнях під державним наглядом. Порушення принципу єдності координатної основи призведе до невиправданих фінансових витрат у найближчому майбутньому.

Розроблення та впровадження координатної основи на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України має важливе значення для реалізації земельної реформи, формування й удосконалення кадастру нерухомості, розвитку навігаційної інфраструктури у галузі транспорту, інтегрування у міжнародні та європейські структури, повноцінного входження у цивілізований інформаційний простір.

Більшість досліджень і публікацій, які спрямовані на використання координатної основи на сучасному етапі розвитку топографо-геодезичного виробництва, умовно можна розділити на такі напрями:

1) шляхи впровадження референцної системи координат в Україні [5; 6];

2) підходи до трансформування координат із одної референцної системи в іншу [3; 4];

3) технології використання ГНСС у розв'язуванні різноманітних задач із координування [6; 7].

Створення геодезичної референцної системи координат в Україні можна подати у вигляді трьох основних складників: наукових досліджень, спрямованих на побудову нової референцної системи координат; законодавчого та нормативного забезпечення формування національної системи відліку; практичного втілення концепції побудови референцної системи координат.

Результатом довготривалої та наполегливої праці групи науковців і виробничників

за участі різних підприємств і відомств Укргеодезкартографії та за підтримки Національного космічного агентства, Воєнно-топографічного управління Збройних сил, Національної академії наук, Міністерства освіти і науки є створення Державної геодезичної референцної системи координат УСК-2000. Офіційно ця референцна система введена у дію Постановою Кабінету Міністрів України з 01 січня 2007 р. [6]. Однак проста констатація запровадження нової референцної системи координат мало важить. Не менш важливим є відпрацювання механізму його практичного втілення [2].

В Україні ніколи не ставилося і не розв'язувалося питання єдиної національної координатної системи, оскільки країна перебувала у складі СРСР, де це питання вирішувалося для всієї території союзної держави (СК-42). Отже, наявна геодезична мережа України була лише малою частиною єдиного координатного простору (12% пунктів від усієї кількості пунктів мережі СРСР) [1]. Крім цього, потрібно було враховувати і той факт, що геодезична система координат СК-42 глибоко вкорінена у різні сфери народного господарства й оборони, а її функціонування регламентувалося «Зводом відомостей, що становлять державну таємницю України». Можливо, цим і пояснювалося «незначне» зацікавлення спеціалістів питаннями реформування геодезичної системи координат.

Висновки і пропозиції. Сьогодні Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає розроблення на місцевому рівні лише генерального плану населеного пункту, плану зонування території та детального плану території. Проте законопроект № 6403 від 21 квітня 2017 р. визначає необхідність розроблення нового виду плану. Вживається термін «схема планування території», запропонований Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р (4).

Сутність територіального планування, з ландшафтно-геоекологічного погляду, зводиться до адаптивного процесу організації господарської підсистеми з природною. Це досягається не тільки за рахунок узгодження господарської підсистеми з природною, науково-обґрунтованою територіальною організацією, а й за рахунок екологічної інфраструктури та біопозитивного будівництва, біопозитивних технологій та ін.

Ми вважаємо, що у майбутньому доцільно використовувати 3D-моделі рельєфу й об'єктів на поверхні землі, які можливо створити за допомогою лазерного сканування.

Через високу вартість таких робіт і зацікавленість у них окремих специфічних структур (військових) це не можливо робити без попереднього затвердження державної стратегічної Концепції щодо створення та використання цифрової 3D-моделі території України.

Список використаної літератури:

1. Антонович К.М. Использование спутниковых радионавигационных систем в геодезии : в 2 т. : монография / ГОУ ВПО «Сибирская государственная геодезическая академия». Москва : ФГУП «Картгеоцентр», 2005. Т. 1. 334 с.
2. Антонович К.М. Использование спутниковых радионавигационных систем в геодезии : в 2 т. : монография / ГОУ ВПО «Сибирская государственная геодезическая академия». Москва : ФГУП «Картгеоцентр», 2006. Т. 2. 360 с.
3. Ворошилов А.П. Спутниковые системы и электронные тахеометры вобеспечении строительных работ : учебное пособие. Челябинск : АКСВЕЛЛ, 2007. 163 с.
4. Генике А.А., Побединский Г.Г. Глобальные спутниковые системы определения местоположения иих применение в геодезии. Москва : Картгеоцентр, 2004. 355 с.
5. Гофманн-Велленгоф Б., Ліхтенеггер Г., Коллінз Д. Глобальна система визначення місцеположення (GNSS): теорія і практика. Київ : Наукова думка, 1996. 376 с.
6. Перша GNSS-кампанія у Північному регіоні України / Яцків Я.С., Терещук О.І., Нисторяк І.О. та ін. *Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва.* Львів : Видавництво НУ «Львівська політехніка», 2012. Вип. І (23). С. 38–40.
7. Серапинас Б.Б. Глобальные системы позиционирования. Москва : ИКФ«Каталог», 2002. 106 с.

Aleksandrova N., Pedak I. State satellite geodesy network as an instrument for territorial planning

The article highlights the research, development and implementation of the state satellite geodetic network in Ukraine, which are used in the development and planning of territories. A study was made of the necessity and importance of the satellite geodetic network for spatial planning. Recommendations on its implementation and development are made.

The system of territorial development planning in Ukraine is progressive, but not well-formed and balanced. It does not provide a positive result in achieving high efficiency and environmental safety in land use.

Planning of development of territories in cities (settlements) is considered sufficiently developed and is carried out on the basis of approved city planning documentation (master plans). However, the territory of land ownership outside the settlements is not covered by the full development of relevant documentation. This leads to inappropriate planning of the development of territories in rural areas, violations of land use conditions, and ineffective use of the economic mechanism of regulation of land relations, which complicates the management of land resources of administrative-territorial entities.

The analysis shows that there is practically no land management work on the organization of the territory of existing and newly created agroformations, no plans for land-economic arrangement in cities and villages are drawn up. The role of land management is reduced to the design decisions taken by local authorities in connection with the redistribution of land in accordance with the agreements of citizens and owners of land plots. There is no attention to the scientific and methodological provision of land management. One of the main instruments of territorial planning – the satellite state geodetic network – is not fully used.

Consequently, the state does not use a land management system to implement land policy in planning the development of territories both in and around settlements at the appropriate level.

Key words: *satellite geodesic network, land management, territorial planning, 3D model, development of territories in Ukraine.*

УДК 330.34:352.075.1]: 332.145
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.24

К. Х. Герасимюк
кандидат наук з державного управління,
начальник Міжрегіонального управління Наддержслужби
у Вінницькій, Житомирській та Хмельницькій областях

СТАЛИЙ РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ШЛЯХОМ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ

Децентралізація влади в Україні сьогодні дає широкі можливості для сталого розвитку на різних рівнях і в різних сферах діяльності, у т. ч. просторовому плануванні об'єднаних територіальних громад.

Чим масштабніше проводиться реформування у сфері децентралізації влади, тим більше зацікавленості з боку науковців і практиків до питань просторового планування об'єднаних територіальних громад, які розглядають проблему у фінансово-економічному, соціальному, правовому, культурному, історичному, інфраструктурному аспектах і з використанням зарубіжного досвіду.

Проте комплексний розгляд у межах стратегії сталого розвитку об'єднаних територіальних громад потребує більш ґрунтовних досліджень.

На основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану просторового планування визначено проблеми такого планування на рівні об'єднаних територіальних громад і запропоновано напрями їх вирішення для сталого розвитку цих громад.

Визначено, що просторове планування об'єднаних територіальних громад у сучасній Україні визнається на всіх рівнях публічної влади як шлях, який веде до їх сталого розвитку.

Проте недосконалість нормативно-правової бази, невизначеність із термінами процесу добровільного об'єднання територіальних громад, протидія певної частини посадовців районних та обласних органів публічної влади реформі децентралізації (почасти від нерозуміння власної подальшої ролі у владних структурах), недосконалість унормованих документів і відсутність чітких методичних рекомендацій тощо уповільнює роботу об'єднаних територіальних громад у цьому напрямку, недостатній рівень підготовки управлінських кадрів призводить до помилок і відлякує потенційних інвесторів.

Виправити стан справ щодо дієвого просторового планування на рівні регіону, району й об'єднаних територіальних громад, на наш погляд, може співпраця з науковими установами регіонів для розробки й узгодження з ними проектів просторового планування на місцевому, районному, регіональному рівнях; громадськими організаціями з метою визначення пріоритетних напрямків розвитку об'єднаних територіальних громад і контролю в цій сфері; представниками бізнесу різних рівнів, котрі мають зацікавленість і можливість інвестування в конкретну територію, інфраструктуру, соціальні проекти тощо.

Ключові слова: *децентралізація, регіональний розвиток, місцевий розвиток, територіальна організація влади, інтегроване просторове планування.*

Постановка проблеми. У сучасному глобалізованому світі стабільність держави загалом залежить від сталого розвитку її регіонів, районів, громад. Реформа щодо децентралізації влади в Україні сьогодні дає широкі можливості для такого розвитку, адже серед основних завдань цієї реформи визначено обґрунтування територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, надання широких повноважень на місця щодо економічного, культурного, соціального тощо розвитку. У цьому напрямку законодавчо врегульовано процес формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) на засадах добровільного об'єднання, спроможних забезпечити високий рівень

© Герасимюк К. Х., 2019

надання публічних послуг громадянам та ефективний місцевий розвиток на базовому рівні управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чим масштабніше проводиться реформування у сфері децентралізації влади, тим більше зацікавленості з боку науковців і практиків до питань просторового планування ОТГ.

Так, Є. Матвіїшин і В. Матвіїшин вивчають проблему прийняття рішень щодо розроблення містобудівної документації в контексті стратегічного планування розвитку ОТГ [6].

Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович розглядають теоретичні та практичні аспекти формування ресурсного потенціалу ОТГ; аналізують особливості формування, використання та розвитку територіальних, земельних і фінансових ресурсів ОТГ; визначають основні елементи територіального маркетингу, кращі практики застосування маркетингового механізму ОТГ, а також розробили практико орієнтовану навчальну програму для підготовки фахівців, які опікуються питаннями створення та діяльності ОТГ [1].

Розвиткові урбанізаційних процесів в умовах децентралізації присвятили свої доробки дослідники М.І. Мельник, С.Д. Щеглюк, Р.Є. Яремчук. Ними запропоновано алгоритми для раціонального прийняття рішень із розробки документації, яка визначає просторове планування території ОТГ, а також такий, що враховує вид містобудівної документації і розташування ділянок території.

О. Ущаповська розглядає правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні [13]

Сучасним підходам до планування розвитку громад, місцевому економічному розвитку, сталому розвитку, використанню інноваційних інструментів у плануванні, системі діагностики й оцінки стану громади, питанням стратегічного та просторового планування тощо приділяють увагу у своєму дослідженні Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко [2].

Т. Криштоп, І. Войко, Л. Чижевська визначають просторове планування як інструмент розумного зростання ОТГ [5].

О. Гнітецький (експерт із просторового планування Програми «U-LEAD з Європою») розглядає фінансово-економічні можливості просторового планування для ОТГ.

Вітчизняними та зарубіжними науковцями спільно з практиками проводяться спільні дослідження та надаються рекомендації щодо просторового планування ОТГ в Україні.

Так, радниками з просторового планування Групи радників із впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою» Т. Криштоп (Україна), Р. Рисем (Польща), Л. Кошелюк (Хорватія) розроблено посібник із питань просторового планування для уповноважених органів містобудування й архітектури ОТГ. Ці дослідники визначають можливості забезпечення ОТГ містобудівною документацією, використання містобудівної документації в практичній діяльності ОТГ, участь у формуванні прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку тощо.

Використовують польську практику децентралізації з метою її адаптації до українських реалій автори практичного посібника «Управління містом та міско-сільською ґміною за моделлю партнерства та співробітництва – адаптація до українських умов».

Посадовці різних рівнів (В. Негода, Р. Романко та ін.) розглядають місцевий економічний розвиток з погляду конкурентних переваг територій, адже навіть найкраща стратегія ризикує бути провальною, якщо вона не опиратиметься на комплексне просторове планування.

Власне питання просторового планування достатньо широко розглядається в роботах науковців і практиків, проте комплексний розгляд у межах стратегії сталого розвитку ОТГ потребує більш ґрунтовних досліджень.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану просторового планування виявити проблеми такого планування на рівні ОТГ і запропонувати

напрями їх вирішення для сталого розвитку цих громад.

Виклад основного матеріалу. Стратегія сталого розвитку держави, регіону, громади на сучасному етапі вимагає значних змін у законодавстві, механізмах управління, просторовому плануванні, соціальній політиці тощо. Власне ми спостерігаємо безперервну роботу законотворців у цих напрямах. Крім того, в законодавство України вносяться зміни, ще й викликані ініціативою з місць. Так, наприклад, бажання територіальних громад із різних суміжних районів об'єднатися через економічні, історичні, культурні причини спричинило врегулювання механізму добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів [8].

Пройшов перше читання Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11], де дано чітке визначення поняття «просторове планування» як сукупності дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку й оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень. А «об'єктами містобудування на місцевому рівні» є планувальна організація території населеного пункту та відповідної ОТГ, їх частин зі спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва, що визначаються відповідно до меж населених пунктів та ОТГ, їх функціональних зон (селищної, виробничої тощо), житлових районів, мікрорайонів (кварталів) відповідно до планувальної документації на місцевому рівні – у населених пунктах, а також функціональних зон відповідно до документації з просторового планування на регіональному та місцевому рівнях – за межами населених пунктів.

Тобто в законопроекті визначено, чим саме і хто має займатися в межах просторового планування на рівні ОТГ.

До того ж, просторове планування стає основною платформою, на якій можна і необхідно визначити та збалансувати суперечливі державні та приватні інтереси, пов'язані з розвитком території на різному рівні.

Для органів місцевого самоврядування можливість отримати знання в цьому напрямі надає Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» [12].

Урядом України також проводиться значна робота з реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Так, наказом Мінрегіону затверджено Державні будівельні норми (ДБН), що визначають склад і зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад [10]. Цей документ має особливе значення для ОТГ, оскільки частково регламентує питання розроблення та впровадження у практичну діяльність ОТГ документації з просторового планування та спрощує реалізацію завдань зі сталого розвитку їх територій. Адже саме раціональне планування територій дає можливість доцільно, комплексно розробити стратегію розвитку громади, визначити її потреби на перспективу, ефективно співпрацювати з суміжними громадами, дійсними та потенційними інвесторами, а також активізувати членів громади для роботи на її розвиток.

До того ж, планування територій ОТГ актуалізується ще й передачею у їх комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності [7].

Проте досі значна частина питань документації та методичних рекомендацій з просторового планування для ОТГ залишається законодавчо неврегульованою. Хоча вони мали б систематизувати цей процес, посилити контроль за підготовкою та реалізацією стратегій і планів розвитку громад як з боку членів ОТГ, так і з боку регіональної та державної влади. Адже на території ОТГ знаходяться землі сільськогосподарського призначення, природні, археологічні, архітектурні пам'ятки, об'єкти державного /

регіонального стратегічного значення тощо. Саме тому необхідно чітко регламентувати встановлення меж ОТГ, контроль і відповідальність за нецільове та неефективне використання земельних, матеріальних, фінансових ресурсів тощо. Просторове планування актуалізується ще і процесом приєднання (а не об'єднання) сільських, селищних громад до міст обласного значення: використання земель (у т. ч. й сільськогосподарських), об'єктів освіти, охорони здоров'я та культури, комунікацій тощо. Триває процес приєднання сільських, селищних громад до міст обласного значення. Однак поки не зовсім усунуто перепони для формування об'єднаних громад із центрами у містах обласного значення – процедури приєднання не відповідають перспективним планам. Змінити ситуацію можуть обласні державні адміністрації спільно з обласними радами шляхом внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей. Та цей процес затягується в силу різних об'єктивних і суб'єктивних причин.

Значущість просторового планування для сталого розвитку визначено і створенням веб-ресурсу РМАР з метою реалізації постанови Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 354 [9], якою внесені зміни до Положення про містобудівний кадастр і Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, проектною групою громадської організації «Офіс ефективного регулювання» (BRDO) у межах проекту «Відкрите просторове планування», що реалізується спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за технічної підтримки проекту «MATRA» посольства Королівства Нідерландів. Саме цей ресурс покликаний відкрити широкий доступ для фізичних осіб, громадських організацій, посадовців органів місцевого самоврядування до опублікованої у мережі Інтернет діючої містобудівної документації по території України, а також перегляду аналітики про стан розроблення й опублікування містобудівної документації. Крім того, РМАР створюється для різних рівнів користувачів (центрального рівня (Мінрегіону); обласного або районного рівня; відомостей у відкритому доступі) [3].

Важливість удосконалення просторового планування, яке б давало право і можливість ОТГ і містам обласного значення, до яких долучаються сусідні сільські територіальні громади, на розробку й ухвалення схеми планування на всю свою територію, визначено і в Програмі «Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад». Ця програма орієнтована на адаптацію європейських політик міського та регіонального розвитку та інструментів стратегічного просторового планування до масштабу та реального функціонування новостворених територіальних одиниць. У межах програми фахівці у сфері просторового планування взаємодіятимуть із представниками територіальних громад і спільно напрацьовують сценарії розвитку поселень та територій ОТГ. Програма створена CAN actions School of Urban Studies, експериментальною незалежною освітньою інституцією, що займається дослідженнями та розробкою концепцій і визначенням конкретних дій для розвитку міст України – як на стратегічному, так і на тактичному рівнях [4].

Звичайно, така складна система знань, яку охоплює просторове планування, формує новий виклик до професіоналізму кадрів на місцях і до структур, котрі займаються та будуть займатися цими питаннями. Адже для успішного функціонування цих підрозділів потрібні фахівці нового формату, здатні визначати комплексні підходи до просторового планування не лише ОТГ, а й органічного включення його в загальнорегіональний і державний рівні.

Висновки і пропозиції. З вищезазначеного можна зробити висновки, що просторове планування ОТГ у сучасній Україні визнається на всіх рівнях публічної влади як шлях, який веде до їх сталого розвитку, можливості врахувати та зберегти об'єкти історико-культурної спадщини, визначити пріоритети в економічному та інфраструктурному секторі.

Проте недосконалість нормативно-правової бази, невизначеність із термінами

процесу добровільного об'єднання територіальних громад, протидія певної частини посадовців районних та обласних органів публічної влади реформі децентралізації (почасти від нерозуміння власної подальшої ролі у владних структурах), недосконалість унормованих документів і відсутність чітких методичних рекомендацій тощо уповільнює роботу ОТГ у цьому напрямі, недостатній рівень підготовки управлінських кадрів призводить до помилок і відлякує потенційних інвесторів.

Виправити стан справ щодо дієво-гопросторового планування на рівні регіону, району та ОТГ, на наш погляд, може співпраця з:

– науковими установами регіонів для розробки й узгодження з ними проектів просторового планування на місцевому, районному, регіональному рівнях, а також із метою підготовки висококваліфікованих спеціалістів у сфері публічного управління й адміністрування;

– громадськими організаціями з метою визначення пріоритетних напрямків розвитку ОТГ та контролю в цій сфері;

– представниками бізнесу різних рівнів, які мають зацікавленість і можливість інвестування в конкретну територію, інфраструктуру, соціальні проекти тощо.

Список використаної літератури:

1. Борщ Г., Вакуленко В., Гринчук Н., Дехтяренко Ю. та ін. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навчальний посібник. Київ, 2017. 107 с.
2. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник / Асоціація міст України. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ». 2015. 256 с.
3. Веб-ресурс PMAP. URL: http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2018/02/2018_02_26-Instruktsiya-korystuvacha-u-vidkrytomu-dostupi.pdf.
4. Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад: безкоштовна освітньо-практична програма для представників місцевого самоврядування та фахівців у сфері просторового планування, організована CANactions School for Urban Studies за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». URL: http://www.canactions.com/integrated_spatial_planning_for_amalgamated_hromadas.
5. Криштоп Т., Войко І., Чижевська Л. Просторове планування як інструмент розумного зростання ОТГ. *Регіонет.* № 3. URL: https://regionet.org.ua/ua/Prostorove_planyvannya_yak_instryment_rozymnogo_zrostannya_OTG_2130.html#page_title.
6. Матвіїшин Є., Матвіїшин В. Прийняття рішень щодо розроблення містобудівної документації в контексті стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад. *Ефективність державного управління.* 2017. Вип. 2 (51). Ч. 1. С. 13–20.
7. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : розпорядження кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60. URL: http://land.gov.ua/info/rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-31-sichnia-2018-r-60-r-pytannia-peredachi-zemelnykh-dilianok-silskohospodarskoho-pryznachennia-derzhavnoi-vlasnosti-u-komunalnu-vlasnist-ob/.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19.
9. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559 і від 21 жовтня 2015 р. № 835 : постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 354. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/354-2017-%D0%BF.
10. Про затвердження ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій»: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23 квітня 2018 р. № 100. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/tech-reg/ normuvannia/derzhavni-ta-galuzevi-budivelni-normi/derzhavni-ta-galuzevi-budivelni-normi-2/.
11. Про регулювання містобудівної діяльності : проект Закону про внесення змін до Закону України № 6403 від 21 квітня 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676.

12. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». URL: www.rdpa.regionet.org.ua/sp.
13. Ущаповська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 68–73.

Herasimyuk K. Sustainable development of amalgamated local communities through spatial planning

Nowadays the decentralization of power in Ukraine provides wide opportunities and prospects for sustainable development at various levels and in various spheres of activity, including spatial planning of amalgamated local communities.

The larger the reforms in the field of decentralization of power, the greater the interest of scholars and practitioners in spatial planning of the amalgamated local communities. They consider the problem from the financial, economic, social, legal, cultural, historical, infrastructural points of view, using foreign experience.

However, the comprehensive study within the framework of the strategy of sustainable development of the amalgamated local communities requires more research.

Based on the analysis of the findings of general theoretical and applied studies of the current state of spatial planning, the existing problems of such planning at the level of the amalgamated local communities are identified, and the directions of their solution for the sustainable development of these communities are proposed.

It is determined that spatial planning of the amalgamated local communities in modern Ukraine is recognized at all levels of power as a path that leads to their sustainable development.

However, the imperfection of the regulatory framework, the uncertainty of the terms for the process of voluntary amalgamation of local communities, the resistance of some officials of the rayon and oblast governmental authorities to decentralization reform (partly from misunderstanding of their further role in governmental structures), the imperfection of standardized documents and the lack of clear methodological recommendations, etc., slow the work of the amalgamated local communities in this direction, the insufficient level of training of the managerial personnel leads to errors and discourages the potential of the investors.

To change the situation towards effective spatial planning at the level of the region, rayon and amalgamated local communities, in our opinion, it is necessary to develop cooperation with: first, regional research institutions and to coordinate with them the spatial planning projects at local, rayon, and regional levels; second, civic organizations in order to determine the priority areas for the development of amalgamated local communities and control in this area; third, representatives of businesses of different levels who have an interest and opportunity to invest in a specific territory, infrastructure, social projects, etc.

Key words: *decentralization, regional development, local development, territorial arrangement of power, integrated spatial planning.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.25

В. Г. Горник
доктор наук з державного управління, доцент,
директор навчально-наукового інституту управління,
економіки та природокористування
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті викладено стратегії розвитку інноваційної сфери, що вимагає забезпечення реалістичної та об'єктивної оцінки досягнень у здійсненні соціально-економічних завдань та наявних ресурсів і можливостей для подальшого виробництва інновацій. Сприяння формуванню громадсько-правових інституцій та організацій саморегулювання, які слідкуватимуть за якістю та безпечністю інноваційної продукції на ринку, реформуванню згідно з європейськими нормами систем стандартизації, удосконаленню законодавства з питань захисту прав інвесторів.

Під час обґрунтування основних завдань інституціоналізації інноваційної сфери на майбутнє доцільно чітко визначити причинно-наслідковий зв'язок у реалізації поставлених цілей стратегії, враховувати, що саме слід вважати передумовами, а що – наслідками інноваційного розвитку. Зокрема, посилення соціальної орієнтації інституцій, поглиблення грошової та фінансової стабілізації, "детінізація", вирівнювання регіональних диспропорцій шляхом продукування інновацій мають розглядатися як наслідки інноваційного розвитку та позитивних структурних зрушень, а не як самодостатні завдання, фрагментарне досягнення яких веде тільки до руйнування цілісності стратегії.

Таким чином, одним із найважливіших завдань державної інноваційної політики в Україні є забезпечення динамічного зростання на основі передових технологій та інновацій. З метою виконання поставленого завдання виникає потреба у використанні ефективних інструментів усіх охарактеризованих типів інноваційної політики з врахуванням особливостей ринкової трансформації України.

Інноваційно-інвестиційний процес повинен мати спільну та взаємозалежну сферу реалізації, тісно пов'язану із завданнями структурної перебудови національної економіки. Це означає, що держава має забезпечувати всі сфери промислової політики – структурну динаміку, стабілізацію очікувань, двохступеневу систему реалізації інноваційної політики.

Інноваційний шлях розвитку означає, що практично кожний цикл відтворення і кожна одиниця інвестицій повинні бути носіями нововведень, що поліпшують або змінюють технології виробництва з метою вищої кінцевої (економічної і соціальної) результативності їх. Це можливо за безперервного інноваційного проектування майбутнього відтворення на альтернативній основі, коли не допускаються витрати на відтворення застарілих технологій.

Розумне, зважене посилення ролі держави під час проведення інноваційної політики повинно передбачати важливість та актуальність формування бюджету розвитку для України; державні гарантії та страхування інвестицій, які скорочують інноваційні ризики; обґрунтовану підтримку вітчизняних виробників; проведення збалансованої зовнішньоекономічної політики, яка повинна бути пов'язана з програмами технічного переозброєння вітчизняних виробництв.

Ключові слова: *інноваційна діяльність, державне регулювання, модель, управління процесами, реформування, управлінський вплив.*

Постановка проблеми. Стратегія економічного та соціального розвитку визначає що основою нового стратегічного курсу, його визначальними пріоритетами мають стати опрацювання та реалізація державної політики, спрямованої на структурну перебудову промисловості та розвиток інноваційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави.

© Горник В. Г., 2019

Україна повинна ввійти до числа провідних технологічно розвинених країн світу.

Це завдання повинно розглядатися не лише як загальна мета економічної стратегії, а як пріоритетний постулат національної ідеї, базова основа політичної консолідації суспільства. Воно задає головну мету розвитку промисловості.

Актуальність теми підкреслюється тим, що концептуальне бачення задачі формулювання державних пріоритетів інноваційної діяльності не може бути підґрунтям для формування регуляторної політики у галузі інновацій. Реалізація державних заходів щодо прогресивних технологічних змін потребує побудови системи стратегічного планування та оцінки розвитку технологій відповідно до національних інтересів з визначенням шляхів та засобів економічного розвитку на новій ресурсній і технологічній основі. Виникає потреба у створенні відповідних державних інституцій, які б дозволили започаткувати цю діяльність в Україні та увійшли б у свою мережу подібних державних інституцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час написання статті використано як власний досвід, так і праці таких українських вчених, як Е. Азроянц, Т. Алтенбург, В. Бакуменко, О. Білорус, М. Бутко, І. Валлерстайн, А. Вебер, А. Гальчинський, В. Гейць, Б. Губський, І. Драган, О. Дацій, Н. Дацій, Я. Жовнірчик, О. Іваницький, Ю. Коробов, А. Кредісов, Д. Лук'яненко, Ю. Макогон, О. Мозговий, Є. Панченко, Ю. Пахомов, А. Поручник, В. Савчук, Є. Савельєв, В. Сіденко, С. Соколенко, В. Шевчук, Д. Юданов.

Попри велику кількість досліджень, залишається проблема вибору моделі інноваційного розвитку України.

Мета статті – висвітлити особливості управлінського впливу на процес формування моделі інноваційного розвитку України, розкрити сутність максимального використання наявного потенціалу розвитку з економічно, соціально, і культурно обґрунтованими діями в найефективніших напрямах (за наявних ресурсних та інших об'єктивних обмежень) з виходом у площину нетрадиційних рішень.

Виклад основного матеріалу. Конкурентоспроможність національної економіки залежить від складної взаємодії багатьох чинників, що формують її інноваційний потенціал на всіх рівнях, а саме: стан зовнішнього середовища; розвиток науки та ступінь використання знань, рівень освіти населення, інноваційна активність суб'єктів, специфіка інноваційного процесу. У перші роки існування нашої незалежної держави її регулятивна політика базувалася на тому, що «соціальні проблеми можна було вирішувати шляхом використання великої кількості регулятивних інструментів із застосуванням бюрократичних і жорстких адміністративних процедур щодо реєстрації підприємств, сертифікації та ліцензування видів їх діяльності» [19, с. 219]. Проте в результаті неефективності заходів, спрямованих на приведення системи державного управління відповідно до вимог такої моделі економічного зростання, формування інноваційних засад розвитку стикається з великою кількістю сучасних чинників конкурентоспроможності.

Теорія управління доводить, що необхідною передумовою високої ефективності процесів регулювання є оцінка реального стану для визначення корегуючих заходів.

Серед основних причин, які зумовлюють низьку конкурентоспроможність країни, експерти виокремили проблеми макрорівня та державного регулювання економіки. Гостра політична ситуація в Україні значно вплинула на діловий клімат держави, тому більшість опитаних підприємств серед найсерйозніших перешкод для розвитку бізнесу визнали політичну нестабільність (75% опитаних), регуляторні процедури і корупцію (61%), а також несприятливу макроекономічну ситуацію (60%), що вимагало адекватної реакції органів влади з метою подолання перелічених негараздів[4].

На думку експертів Всесвітнього економічного форуму, високий рівень інноваційного потенціалу України визначають рівень фундаментальних та прикладних досліджень, показники освіченості в державі, рівень активності вітчизняних суб'єктів господарювання. Проте інституціональними проблемами розвитку сфери

інновацій визнано неефективну промислову політику держави, відсутність дієвих важелів стимулювання інноваційної діяльності, високий рівень корупції та тінізації економічних відносин, неефективний менеджмент і використання інноваційного потенціалу, відсутність розвиненого конкурентного середовища, наслідки глибокої економічної кризи 90-х років та незацікавленість вітчизняного бізнесу в інноваційному розвитку [1, с. 35].

Незважаючи на різноманітні стратегії, президентські програми, урядові наміри, плани, інноваційна діяльність України знаходиться у стані стагнації. Інституціональні перешкоди характерні для всіх рівнів суб'єктів інноваційного процесу. За результатами опитування, більшістю експертів визначено низький і дуже низький рівень інноваційного розвитку України (87%) та промисловості (81%), у регіоні (55%), на підприємствах (35%) (рис. 4.3) [1, с. 38]. Це підтверджує і розрахований середній бал на основі відповідей експертів (варіант відповіді «дуже низький» оцінено на 1 бал, а «дуже високий» – на 5 балів).

Основними причинами негативних оцінок на різних рівнях господарської діяльності стала неоднорідність сфер діяльності національної економіки, тобто методика оцінювання враховувала галузі, в яких інновації фактично не продукуються, наприклад, торгівля, житлово-господарський комплекс, сільське господарство тощо.

Оцінюючи сучасні українські реалії, визначено, що негативною тенденцією здійснення інноваційного процесу є низька вартість висококваліфікованої робочої сили. За цією обставиною відбувається міграція за кордон талановитої освіченої молоді. Серед важливих особливостей виокремимо також відсутність взаємозв'язку між вітчизняною наукою і виробництвом (44,5%), відсутність конкурентних стимулів у підприємств, монополізм (34,3%), зосередження інновацій переважно на великих підприємствах (30,7%), що свідчить про занепад розвитку малого венчурного бізнесу, націленість вітчизняних підприємств на придбання іноземної техніки [1, с. 40].

За таких умов інновації набувають тіньового характеру. Необхідною передумовою вироблення ефективної регуляторної політики є врахування можливих реакцій на неї та інтересів усіх основних суб'єктів. Дієва державна влада спроможна скоригувати інтереси певних груп і нав'язати їм власну політику. Поширення «тіньової» економіки створює сприятливі умови для використання органами державної влади легальних процедур з метою задоволення певних вузько корпоративних інтересів. Світовий досвід показує, що корупція – «явище, властиве будь-якій державі, відповідно до якого неможливо навіть найуніверсальнішими законами абсолютно убезпечити від неї суспільство».

Корупція в Україні – це спосіб існування саме влади, тобто тих, від кого здебільшого і залежить моральне здоров'я суспільства загалом. Зневага до будь-яких законів, відсутність відвертості у спілкуванні з підприємницькими колами призвели до повної зневіри суспільства та до проникнення й укорінення корупції в інноваційно орієнтовані сфери життя країни.

Сучасний стан розвитку держави та національного господарства вимагає здійснення дебюрократизації економіки. Діяльність Уряду в цій сфері має спрямовуватися на звуження адміністративного регулювання, обмеження відомчої та регіональної нормотворчості [13, с. 234].

З нашого погляду, ефективним виходом з даної ситуації є формування регуляторної діяльності держави за програмно-цільовим підходом, прямо протилежним бюрократичному мисленню, що дозволить оптимізувати співробітництво багатьох людей та концентрувати їх зусилля для досягнення визначеної мети – ідеології доцільності, виключення невиправданих зайвих дій і непотрібного дублювання.

Вважаємо, це сприятиме формуванню громадсько-правових інституцій та організацій саморегулювання, які слідкуватимуть за якістю та безпечністю інноваційної продукції на ринку, реформуванню згідно з європейськими нормами систем стандартизації, удосконаленню законодавства з питань захисту прав споживачів [18, с. 399].

Розробка економічної стратегії розвитку інноваційної сфери вимагає забезпечення реалістичної та об'єктивної оцінки досягнень у здійсненні соціально-економічних завдань та наявних ресурсів і можливостей для подальшого виробництва інновацій.

Відповідно до програм Кабінету Міністрів України серед основних завдань стратегії розвитку, визначеної з урахуванням перспективних напрямів науково-технічного прогресу, передбачено активізувати структурну перебудову економіки, створити умови для сталого економічного зростання на базі інноваційного оновлення та підвищення конкурентоспроможності виробництва [18, с. 399].

Реалізація пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки здійснюється не в межах єдиної національної програми, а методологічно передбачає цілий ряд окремих державних науково-технічних програм.

Це призводить до високого рівня розпорошення бюджетних коштів між об'єктами досліджень та послаблення контролю за їх використанням.

Враховуючи різноманітність перелічених вище напрямів, робимо висновок, що у держави відсутня чітка концепція щодо інноваційних пріоритетів. Планується спрямувати бюджетні кошти в галузях, які самі повинні формувати фінансові ресурси з метою забезпечення інноваційного прориву, а не бути споживачами цього ресурсу. В результаті відсутності єдиного координуючого центру виникає проблема систематичного недофінансування програм, виконання їх не в повному обсязі або спрямування коштів на розвиток діяльності тільки окремих підприємців.

Таке концептуальне бачення задачі формулювання державних пріоритетів інноваційної діяльності не може бути підґрунтям для формування регуляторної політики у галузі інновацій. Реалізація державних заходів щодо прогресивних технологічних змін потребує побудови системи стратегічного планування та оцінки розвитку технологій відповідно до національних інтересів з визначенням шляхів та засобів економічного розвитку на новій ресурсній і технологічній основі. Виникає потреба у створенні відповідних державних інституцій, які б дозволили започаткувати цю діяльність в Україні та увійшли б у свою мережу подібних державних інституцій.

Проте пожвавлення інноваційного розвитку не обмежується тільки точковим стимулюванням обраних тем досліджень чи розробок. Державне регулювання інновацій, наприклад шляхом пільгового оподаткування НДДКР, запровадження дієвих стимулів для інвестиційної діяльності призводить до збільшення розриву між наукою і виробництвом та нераціонального використання бюджетних коштів. Заходи регулятивної діяльності доцільно спрямовувати на забезпечення середовища для масового пошуку результативних шляхів технологічних змін і швидкої підтримки інноваційних знахідок.

В умовах сучасного, технологічно зорієнтованого ринку «середнього світу», до яких за рівнем розвитку, чисельністю населення, територією належить Україна, проблеми визначення принципів регулювання інноваційної сфери пов'язані з недостатністю, на відміну від великих держав, засобів для фінансування широкого спектру науково-технічних досліджень і свободи маневру на ринку, а також неможливістю вузького позиціонування, притаманного малим країнам, оскільки цього недостатньо для підвищення добробуту держави. Це викликає потребу визначення власних прийомів входження на ринок, що суттєво впливає на загальну стратегію регуляторної діяльності в інноваційній галузі.

Світовий досвід показує, що країни по-різному розв'язують дані проблеми. Наприклад, Італія обрала стратегію позиціонування на ринку не за одним, а за двома-трьома напрямами. Франція, Великобританія, Німеччина об'єднали вектори інноваційного розвитку у межах Європейського Союзу, чим закріплюють власні переваги спільного протистояння передовим лідерам на ринку технологій – США та Японії.

З іншого погляду, ідея стати частиною цілого, що завоювало тверді позиції на ринку, є досить логічною, але вона неприйнятна для України, оскільки сформована на початку трансформацій система

економічної політики не містить механізмів інноваційної мотивації.

Під час запровадження реформ вважалося, що інноваційна система повинна формуватися без втручання держави, на основі принципів саморегулювання, тому реалізація наукової політики інноваційного розвитку, що передбачає органічне поєднання ринкових методів стимулювання науково-технічної діяльності з посиленням регуляторної ролі держави, є новою.

Таким чином, доходимо висновку, що навіть найдосконаліші регуляторні заходи з боку держави виявляють власну неефективність у разі збереження у країні несприятливого для інновацій макроекономічного середовища та великої кількості регуляторних перешкод, без подолання яких неможливо здійснювати ефективну інноваційну політику, що призводить до руйнування цілісності інноваційного процесу та його складових елементів.

Головна проблема, яка сьогодні стоїть перед системою державного управління та суспільством, полягає у низькому дотриманні вимог законодавства усіма суб'єктами – органами державної влади, громадянами та бізнес-структурами. Є декілька об'єктивних та суб'єктивних причин, серед яких одне з центральних місць займає низька узгодженість нормативно-правових актів різного рівня з очікуванням суб'єктів інноваційної сфери. Ознаками цього стану стали відсутність визначення пріоритетної проблеми, на вирішення якої спрямовано нормативний акт, цілей державного регулювання та індикаторів досягнення нормативним актом своїх цілей.

Нині існуюча модель ринкової трансформації економіки на всіх рівнях господарювання, попри всі її недоліки, недосконалості, упущення, в політиці реалізації виконала свою історичну роль та вже вичерпала себе, оскільки її головним завданням був демонтаж колишньої економічно збанкрутілої системи. Сьогодні економіка не може повернутись до тих історичних відносин, адже сформовано нові, тому на часі нового етапу соціально-економічного розвитку є формування нової моделі інноваційного розвитку у державі, яка органічно випливає з вже наявної та не заперечує її, і яку визнано основною вимогою сучасного розвитку та визначальним чинником прогресу суспільства.

Формування економіки інноваційного спрямування є результатом системи інституційних змін, спрямованих на порушення інституційних основ функціонування старої системи (оскільки змінюються правила і норми економічної поведінки людей, їх пріоритети і цінності) та побудову нових засад господарювання суб'єктів економіки [5, с. 283]. Головною метою нової моделі повинно стати подолання істотних деформацій і суперечностей, що є в суспільстві, створення базових передумов для сталого економічного розвитку, поступової інтеграції в європейські та світові процеси і структури.

На цьому етапі необхідно призупинити швидке зубожіння населення, втрати національної самобутності, культури, моралі. Мають бути створені законодавчі та інші важелі впливу з боку суспільства, держави, економіки. Також слід істотно посилити інститути держави, всіх її структурних підрозділів, недостатній розвиток яких породив корупцію, формування глибокої тіньової економіки.

Конструктивно-створююча функція цієї моделі спрямована на широкомасштабну модернізацію економіки та суспільства, приведення їх у відповідність до кращих світових стандартів.

В основу моделі покладено структурні трансформації економіки, що відбуваються із врахуванням як національних особливостей та географічного положення, так і загальносвітових тенденцій науково-технічного прогресу. Стимулом до інституційних змін в нинішніх умовах є впровадження інновацій у всіх сферах господарської діяльності, які зможуть забезпечити поштовх в економіці через наднові технології та сприяти випереджальному зростанню поряд із світовими темпами.

З нашого погляду, результати інституційних змін залежать передусім від того, наскільки глибоким було руйнування старої господарської системи. Створені інноваційні інституції успішно функціону-

ють тільки тоді, коли не протидіють формуванню нових інституцій, або коли нові ефективніші інституції сприймаються економічними суб'єктами та змінюють старі. Інакше перед країною постає складне завдання подолання наслідків такого реформування, що негативно впливає на інноваційний розвиток.

Для України особливого значення набуває здатність переходу від інерційного зростання до інноваційного розвитку за допомогою системи інституційних чинників, які відіграють роль економічних регуляторів і стимуляторів стратегічного розвитку.

Важлива роль інституційних чинників проявляється в тих функціях, які вони виконують в економічній системі:

– виконують регуляторну функцію шляхом створення нормативно-правової бази розвитку науково-технічної і дослідної діяльності, фінансової і організаційної підтримки науки;

– збільшують фінансові обороти країни шляхом залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, банківських капіталів у фінансування ризикового, але перспективного бізнесу;

– стимулюють інноваційний процес за допомогою податкових, митних преференцій, кооперації науки і виробництва, інноваційного перерозподілу робочої сили;

– вивільняють основні галузі від виконання операцій і процедур із обслуговування суспільного відтворення, забезпечуючи їм необхідні умови для зосередження зусиль на інноваційній діяльності;

– здійснюють конкретно-цільові функції (розрахункові операції, інформаційне забезпечення та інші сервісні дії), набуваючи таким чином багатоаспектності;

– визначають темпи економічного зростання, впливаючи на обсяги виробництва інноваційної продукції та її вартість.

Базою сучасної моделі залишається така економіка, в якій органічно пов'язані і поєднують один одного приватний, державний та комунальний сектори, ринкові регулятори, тобто фінансові, податкові, монетарні, митно-тарифні, інші фактори та ефективне державне управління. Це дозволить врахувати багатоаспектність інституційних проблем всього господарського комплексу країни.

В сучасних умовах технологічний прогрес суспільства забезпечується еволюційним шляхом за рахунок різних визначаючих факторів. «Якщо економіка і суспільство будуть націлені на прагматичне поєднання науково-дослідницької діяльності, системи освіти, людських ресурсів та бізнесу з єдиною метою – підвищення рівня технологічного розвитку і міжнародної конкурентоспроможності країни – тільки тоді з'являться додаткові широкі можливості стабільного економічного зростання» [9, с. 235]. Якісно новим явищем останнього десятиліття стало спільне забезпечення наукою та бізнесом технологічного прориву суспільства шляхом створення інновацій, де технологічне прогнозування виконує функцію дієвого інструменту їх ефективного розвитку.

Підпорядкування проектування контурів інноваційного оновлення вимогам і критеріям ефективного управління є підставою залучити до виконання досліджень підходи аналітичного та структурно-системного моделювання [6, с. 50]. Такий крок має забезпечити шлях визначення механізмів інноваційної модернізації та інтегрованого розвитку вітчизняної економіки в контексті підтримки оптимального просування матеріальних, фінансових та інформаційних потоків інновацій.

Концепція національної інноваційної системи визначає такі підсистеми:

– державного регулювання, що складається із законодавчих, структурних і функціональних інституцій, які встановлюють і забезпечують дотримання норм, правил, вимог в інноваційній сфері та взаємодію всіх підсистем національної інноваційної системи;

– освіти, що складається з вищих навчальних закладів, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою, а також навчальних закладів, що проводять підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів;

– генерації знань, що складається з наукових установ і організацій незалежно від форми власності, які проводять наукові дослідження і розробки, створюють нові наукові знання і технології,

державні наукові центри, академічні та галузеві інститути, наукові підрозділи вищих навчальних закладів, наукові та конструкторські підрозділи підприємств;

– інноваційної інфраструктури, що складається з виробничо-технологічного, фінансового, інформаційно-аналітичного й експертно-консалтингового складників, а також з технополісів, технологічних і наукових парків, інноваційних центрів, центрів трансферу технологій, бізнес-інкубаторів та інноваційних структур інших типів; інформаційних мереж науково-технічної інформації, експертно-консалтингових та інжинірингових фірм, інституційних державних і приватних інвесторів;

– виробництва, що складається з організацій та підприємств, які виробляють інноваційну продукцію, надають послуги або є споживачами технологічних інновацій.

Основними показниками, за якими аналізується рівень конкурентоспроможності національних економік, є: розвиток інститутів (норм); інфраструктура; макроекономічна стабільність; здоров'я і початкова школа; вища освіта; ефективність товарного ринку; ефективність ринку праці; розвиток фінансового ринку; технологічна готовність; величина ринку (зовнішній, внутрішній); розвиток бізнесу; інновації.

Наведені показники охоплюють всі сторони соціально-економічного життя країни, висвітлюють рівень конкурентоспроможності національної економіки. В усьому світі людський фактор перетворюється на вирішальне джерело імпульсу розвитку, набуваючи рис людського капіталу нової якості, що «володіє знаннями як знаряддями праці» [2, с. 28].

Необхідно враховувати, що кількість та об'ємність визначених пріоритетів науки і техніки та інноваційної діяльності потребують оптимізації адекватно до наявних ресурсних можливостей нашої держави. Світова практика доводить, що найбільш важливі пріоритети науково-технічного розвитку все більше пов'язуються не з дорогими проектами демонстраційного характеру, а з довгостроковою кропіткою роботою зі зміцнення всіх ланок національних інноваційних систем – в економіці, в інформаційній сфері, в освіті, охороні здоров'я, охороні природного середовища та вивченні космосу. Саме таким чином має формуватися життєздатна система науково-технічного й інноваційного розвитку, гарантуючи гармонійне входження країни в третє тисячоріччя. При цьому не варто забувати, що в більшості напрямів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт вітчизняна наука лише «наздоганяє» лідерів, вдаючись до стратегії захоплення окремих ніш у вже розроблених наукових галузях та поступового освоєння технологічного потенціалу.

Сьогодні широким є коло міжнародних відносин з науково-технічного та організаційно-методичного співробітництва України: укладено відповідні договори з дослідницькими установами і виробничими підприємствами з понад 30 країн світу, Україна співпрацює з Європейським космічним агентством і НАСА, виконує спільні програми з ЮНЕСКО, бере участь у Сьомій рамочній програмі Європейської комісії, ПРООН, у міжнародних асоціаціях академій наук (у рамках СНД, Організації Чорноморського економічного співробітництва тощо). Останнім часом велика увага провідних міжнародних консалтингових компаній, в тому числі Європейського Союзу, з проведення організаційно-методичних, громадських і моніторингових заходів із залучення українських підприємств, передусім малих і середніх, приділяється співпраці в реалізації великих міжнаціональних проектів. Цілком зрозуміло прагнення міжнародних компаній використати готовий виробничий ресурс українських підприємств для реалізації бізнес проектів, і ці ініціативи мають бути свідомо підтримані як державним, так і приватним сектором.

Оптимальне поєднання короткострокових інтересів і майбутніх перспектив соціального-економічного розвитку країни; збереження і, за можливості, укріплення позицій секторів вітчизняної економіки; додержання вимог природоохоронного законодавства; забезпеченість кваліфікованими і висококваліфікованими кадрами необхідних спеціальностей та створення нових робочих місць; підвищення рівня культури господарювання і менедж-

менту – все це головні критерії для прийняття рішень.

Необхідно не втратити і сприяти формуванню й ефективному функціонуванню всіх ланок науково-виробничого інноваційного процесу, спрямованого на створення конкурентоспроможної продукції на ринку, зробити цей процес безперервним. Необхідно підтримати малий і середній бізнес, окремих винахідників, конструкторів, вчених, студентів тощо. В Україні малі недержавні підприємства є активними генераторами і власниками значної частки запатентованих або таких, що мають ноу-хау, проривних завершених інноваційних розробок. Необхідно підтримати функціонуючі та сприяти формуванню і розвитку потенційних до утворення інноваційних структур галузевого та регіонального рівнів. Необхідно забезпечити вирішення на державному рівні низки методологічних і організаційно-правових питань щодо координації розробки та впровадження механізмів реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; систематичних прогнозно-аналітичних і стратегічних маркетингових досліджень науково-технологічного й інноваційного розвитку; формування кадрового потенціалу в сфері інноваційної діяльності. Необхідно розширити мережу спеціалізованих небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки інноваційної діяльності, забезпечити стимулювання фінансування науково-технічної й інноваційної діяльності за рахунок власних коштів підприємств.

Знання стають не тільки капіталом окремого індивіда, але й цілих організацій, суспільства взагалі. Інтелектуальний капітал організації становлять насамперед люди, які є носіями знання і можливостей його продукувати. Розпізнавання необхідної інформації, її обробка й аналіз, створення на основі отриманих висновків знаннєвої продукції є продуктом співпраці людей, машин, інформаційних систем та інтелектуальних ресурсів. Наявність типу робітника, який отримує вигоду /прибуток/ додаткову вартість із знань, якими він володіє, стає передумовою інтелектуалізації виробничих та управлінських процесів [2, с. 28].

Термін «працівник інтелектуальної праці» є збірною характеристикою нового типу працівника, який орієнтований на оперування інформацією і знаннями; фактично незалежний від власності на засоби виробництва й умови виробництва; високо мобільний; прагнучий до діяльності, що відчиняє широкі можливості до самореалізації та самовираження.

Таким чином, визначальною рисою інноваційної економіки стає домінування людського чинника, що значно підвищує роль не тільки інформатизації та знань, але і способу їх використання, розробки нових процесів продукування інновацій.

Під час конкуренції інновацій, наприклад шляхом їхнього портфельно-диверсифікованого впровадження, відбувається зіткнення науково-технічних здобутків від різних розробників-продуцентів, що є потужним поштовхом до нових теоретичних досліджень та прикладних випробувань скомбінованих галузевих нововведень [6, с. 17]. В даному разі зазвичай з’являються новітні результати з високим комерційним потенціалом, які спроможні повною мірою задовольнити соціально-економічні потреби суспільства. Вважаємо, що в підсумку отримаємо значне підвищення швидкості інноваційного оновлення, оскільки ефективність впровадження кінцевих розробок зростає більш інтенсивно за понесені матеріально-грошові витрати і сприяє прогресу економіки на основі інновацій, формування нового економічного мислення, підвищення ефективності господарської діяльності.

Таким чином, шляхом впливу на основні інноваційно утворюючі фактори та створення сприятливого інституціонального середовища можна стимулювати розвиток інноваційних процесів в економіці, збільшуючи темпи росту ВВП. За підсумками трансформаційних перетворень останніх років, можемо стверджувати, що глибина падіння в минулому певним чином детермінує темпи приросту інноваційної активності у майбутньому. В результаті аналізу розвитку інституцій інноваційної сфери України можна зробити висновок, що високі темпи приросту ВВП – явище тимчасове, тому у довгостроковій перспективі держава потребує використання

інтенсивного шляху розвитку цього сектора економіки на засадах визначення ступеня впливу інституціональних чинників інноваційної сфери на темп росту ВВП.

Результати діяльності в інноваційній сфері все інтенсивніше залучаються до господарського обігу, формуючи економіку інноваційного типу. Розвиненість науки, ефективні освітні технології, доступ до них і інших новітніх технологій стали важливими складниками моделі стійкого розвитку передових країн сучасності [16, с. 41].

Інноваційна сфера є складною системою взаємодії інноваційних підприємств, інвесторів і новаторів, які забезпечують випуск і реалізацію конкурентної продукції. Вона характеризується сукупністю відносин, що виникають між різними суб'єктами на різних рівнях господарювання.

Для вітчизняної економіки інновації та інноваційний розвиток є рушійною силою, яка спроможна забезпечити економічну незалежність України, подолати розрив з розвиненими державами. Інноваційний розвиток забезпечуватиме впровадження нових технологій, передової техніки на діючих виробничих потужностях реального сектору економіки за рахунок техніко-технологічного переоснащення, особливо у паливно-енергетичному комплексі, металургії та обробленні металу, машинобудуванні.

Світовий досвід свідчить, що недостатня ефективність механізму ринкового регулювання інноваційних процесів потребує ліквідації таких негативних елементів у його функціонуванні, як невизначеність, захоплення короткостроковими результатами, недостатня база для науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, а також вимагає посилення державного впливу на технологічні перетворення в інноваційній сфері з метою комплексного розв'язання проблем, які постають перед країною.

Економічна система України зберігає традиції централізованого бюрократичного управління, які в процесі політичних та економічних трансформацій перетворилися на форму кланово-олігархічну [10, с. 167]. Тобто успішність будь-якої економічної діяльності, надійність додержання виконання контрактів, отримання власності та її збереження залежить від особистої приналежності економічного агента до клану або близькості до державної влади. Побудована на такій основі інституціональна система не сприяє політичній стабілізації суспільства, блокує природний механізм дії ринкової конкуренції, не гарантуючи захисту права власності. Тому робимо висновок, що вона не спроможна забезпечити достатні для реалізації потенціалу сучасної технології обсяги інвестицій, що є причиною гальмування інноваційної активності економічних агентів та інноваційного розвитку.

В період трансформації в країні сформувалися так звані адміністративно-територіальні групи, які отримували дешеві бюджетні ресурси, забезпечували державні замовлення, можливість участі в приватизації високо прибуткових підприємств тощо. Оскільки інституційні зміни ініціюються групами, що мають власні інтереси, то наслідком створення таких інституцій є орієнтація на обслуговування вузьких корисливих інтересів на противагу державним. Така ситуація не дозволяє забезпечити інноваційний розвиток держави як системи, а радикальна трансформація суспільства потребує державної влади, що ефективно працює, і це є головною запорукою інституційних змін.

Здійснення законодавчого забезпечення реформування відбувалося в період, коли старі механізми господарських процесів уже перестали діяти, а нові ще не були розроблені. Тому закономірно виникла необхідність принципового оновлення законодавчої бази інноваційної діяльності. Головним прорахунком при цьому стало те, що реформування законодавства звелося до розробки ряду абстрагованих від дійсності економічних правил і законів, більш притаманних для країн з ринковою економікою, а не для країн у транзитивному періоді.

Становлення правових основ інноваційного розвитку співпало із загостренням кризових явищ в економіці держави і суспільстві, дія нормативних документів була спрямована на вирішення завдань поточного характеру. Проте позитивним результатом процесу реформування еко-

номіки, на наш погляд, є прийняття законодавчих актів, що регламентували зміни форм власності в Україні, становлення нових організаційних форм підприємництва та формування недержавного сектору економіки [13, с. 34].

Пострадянська приватизація призвела до переходу власності в руки власників, які створили (або не піклувалися про створення) неефективні організаційно-господарські форми, чим зумовили низьку конкурентноздатність, високі трансакційні витрати та відсутність активної мотивації інноваційного розвитку в державі.

Після переходу до ринкової економіки підприємства дістали можливість самостійно використовувати свій капітал, але у зв'язку з економічною кризою перших років незалежності вони не могли направляти його на технічне і технологічне оновлення виробництва. Це пов'язуємо з тим, що ігнорувалися специфічні риси перебудови економіки; заходи структурної політики стали аналогом заходів стабілізаційної політики; прийнята в Україні програма структурної трансформації не базувалася на прогнозних оцінках економічного розвитку і практично не передбачала механізмів попередження негативних тенденцій; домінуючим принципом здійснення структурної політики став галузевий підхід, хоча, на думку дослідників, більш доцільним у сучасних умовах стає секторальний та проектний принципи реалізації структурних зрушень [8, с. 131].

Наслідком перелічених негараздів стає зростання питомої ваги зношених основних фондів і виробничої інфраструктури, скорочення резервних виробничих потужностей, низький технологічний рівень виробництва, що зумовлює його високу енерго- і матеріаломісткість.

Сьогодні закладається майбутня структура виробництва продукції, у якій домінує третій технологічний уклад, що є свідченням негативних тенденцій розвитку національної економіки. Подолання наслідків неефективного господарювання командно-адміністративної системи можливе тільки через потужний перерозподіл інноваційних ресурсів суспільства на користь конкурентоспроможних наукоємних виробництв [15, с. 34].

Основою світової тенденції формування сучасного суспільства став перехід від сировинної та індустріальної економіки до так званої «нової економіки» або «електронного ринку» [17, с. 270].

М. Кастельс доводить, що подібні зміни є результатом здійснення інформаційно-технологічної революції, визначальними ознаками якої стали:

1) надзвичайна цінність інформації та знань; технології здобувають значення не тільки технічних засобів, але й соціальних інструментів реалізації людських потенціалів;

2) організація інформаційного суспільства в мережі;

3) здійснення усіх видів діяльності в глобальному масштабі через мережі, які функціонують у реальному часі як єдине ціле завдяки інфраструктурі телекомунікацій і трансформацій [7, с. 3].

На наш погляд, розвиток неефективних інституцій в економіці зумовив ослаблення науково-дослідних і проектно-технологічних інститутів, конструкторських бюро та лабораторій вищих навчальних закладів, а також традиційних підприємств інноваційного сектора економіки, що негативно вплинуло на розвиток промислових підприємств, які впроваджували інновації.

Висновки і пропозиції. Отже, навіть за умов обмеженості фінансових і матеріальних ресурсів, за всіх труднощів трансформаційного періоду державі вдалося зберегти свої основні наукові школи та унікальні технології, здатні забезпечувати розвиток сучасного високотехнологічного виробництва на світовому рівні. Це потенційно конкурентний капітал України, але сьогодні він не є фундаментом інноваційного розвитку.

З метою забезпечення високих темпів економічного розвитку необхідно визначити параметри порядку (точки зростання економіки), впливаючи на які можна різко прискорити економічний розвиток. Параметри порядку доцільно визначати з урахуванням сучасних тенденцій науково-технічного розвитку, специфіки національних умов виробництва, характеру конкуренції на світових ринках. Згідно з цими позиціями формування синергетичних

режимів із загостренням можливе тільки через резонансний вплив на ті точки росту економіки, які пов'язані з інноваційними галузями, розвиток яких відбувається нелінійно і стохастично [14, с. 147]. Це пояснюється тим, що наслідки інноваційного процесу проконтролювати неможливо. Справедливою є думка В. Решетило, що сукупність безупинних інновацій, характерних для сучасного економічного розвитку, формує модель біфуркаційного інноваційного розвитку. Перехід до такої моделі дозволить прискорити темпи економічного зростання і вивести суспільство на принципово іншу траєкторію розвитку, де сфера високих технологій є основним джерелом зростання.

Важливим складником формування національно-господарської системи, зорієнтованої на інноваційний тип економічного зростання, є комплекс спеціальних заходів щодо забезпечення структурно-технологічної перебудови вітчизняної економіки на базі розповсюдження інновацій нового технологічного укладу.

Список використаної літератури:

1. Архиереев С.И. Конкурентная среда предприятий: международный аспект / С.И. Архиереев, Т.А. Дяченко. *Наукові записки Харківського економіко-правового університету.* 2005. № 2(3). С. 117–122.
2. Богатуров А. Стратегия разравнивания в международных отношениях и внешней политике США. Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 2. С. 20–29.
3. Борко Ю. Европейский союз: углубление и расширение интеграции. *Мировая экономика и международные отношения.* 1998. № 8. С. 9–13.
4. Буравльов Є., Стогній В. Від глобалізації економіки до регіонального і глобального сталого розвитку. *Вісн. НАН України.* 2003. № 10. С. 42–49.
5. Василенко С.Д. Європейський вибір України : монографія. Одеса : ОНМА, 2003. 212 с.
6. Вітер І. Трансформація місця та ролі держави в умовах глобалізації розвитку. *Вісн. Терноп. акад. нар. госп-ва.* 2008. № 8–12. С. 30–37.
7. Горник В. Г. Інвестиційно-інноваційний розвиток промисловості : монографія / В.Г. Горник, Н.В. Дацій. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 200 с.
8. Горник В.Г. Раціональне управління фінансами як найважливіший елемент забезпечення ефективності і конкурентоспроможності держави. *Інвестиції: практика та досвід.* 2011. № 9. С. 86–88.
9. Дихтль Е. Практический маркетинг / Е. Дихтль, Х. Хершген. Москва : ИНФРА-М, Высш. шк., 1996. 225 с.
10. Економічна енциклопедія: [у трьох томах] / Редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред) [та ін.]. Т.3. Київ : Видавничий центр «Академія», 2002. 952 с.
11. Завьялов Ф.Н. Ранговая оценка конкурентоспособности массового товара. Ф.Н. Завьялов, О.В. Каплина, Д.А. Зайченко. Маркетинг в России и за рубежом. 2005. № 3(47). С. 90–103.
12. Звіт про глобальну конкурентоспроможність. URL: http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_04_05_Table_Contents.pdf.
13. Конкуренційне законодавство України : юридичний збірник. Київ, 2002. 296 с.
14. Куликов В.Г. Японський менеджмент и теория международной конкурентоспособности. Москва : «Экономика», 2000. 247 с.
15. Леонтьев В. Экономические эссе: Теории, исследования, факты и политика : Пер. с англ. Москва : Политиздат, 1990. 415 с.
16. Михайлова Н.В. Основні умови розвитку конкурентоспроможного підприємства. *Регіональні перспективи*. 2004. № 3-5(40-42). С. 261–264.
17. На пороге XXI века: доклад о мировом развитии 1999–2000 рр. Москва : Весь мир, Всемирный банк, 2000 с.
18. Позняк С.В. Конкурентні переваги і конкурентоспроможність. *Актуальні проблеми економіки.* 2002. № 1. С. 50–54.

Horyk V. The influence of the state on the formation of an innovative development model of Ukraine

The article outlines strategies for the development of the innovation sphere, which requires a realistic and objective assessment of achievements in the implementation of socio-economic objectives and available resources and opportunities for further innovation. Facilitating the formation of public-law institutions and self-regulation organizations that will monitor the quality and safety of innovative products on the market, reform

according to European norms of standardization systems, and improve legislation on investor protection.

When substantiating the main tasks of institutionalizing the innovation sphere for the future it is expedient to clearly identify the causal link in the implementation of the set goals of the strategy, to take into account what should be considered as prerequisites, and what follows from the consequences of innovation development. In particular, strengthening the social orientation of institutions, deepening monetary and financial stabilization, "shadowing", equalizing regional disparities through the production of innovation should be seen as the consequences of innovation development and positive structural changes, rather than as self-sufficient tasks, whose fragmentary achievement only leads to the destruction of the integrity of the strategy.

Thus, one of the most important tasks of state innovation policy in Ukraine is to ensure dynamic growth based on advanced technologies and innovations. In order to accomplish this task, there is a need to use effective tools for all types of innovation policy that is characterized, taking into account the peculiarities of the market transformation of Ukraine.

Innovation-investment process must have a common and interrelated sphere of implementation, closely linked with the tasks of structural adjustment of the national economy. This means that the state must provide all areas of industrial policy - structural dynamics, stabilization of expectations, two-stage system of implementation of innovation policy.

Innovative way of development means that virtually every cycle of reproduction and each unit of investment should be the bearers of innovations that improve or change the production technology with the aim of higher end (economic and social) performance of them. It is possible for the continuous innovation of future projection on an alternative basis, when the cost of reproducing obsolete technologies is not allowed.

A sensible, deliberate strengthening of the state's role in conducting innovation policy should provide for the importance and urgency of the development budget for Ukraine; government guarantees and investment insurance that reduce innovative risks; reasonable support of domestic producers; carrying out a balanced foreign economic policy, which should be connected with programs of technical re-equipment of domestic productions.

Key words: *innovation activity, state regulation, model, process management, reform, managerial influence.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.26

Н. С. Грабар
кандидат наук з державного управління,
провідний фахівець відділу з координації наукової роботи та докторантури
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО ГЛОБАЛІЗМУ

Наукова стаття присвячена дослідженню механізмів інформаційної безпеки України в умовах інформаційного глобалізму. У статті з урахуванням комплексного та доктринального дослідження вказаної проблематики визначено, що важливу роль у досягненні інформаційної безпеки держави відіграє інституційний механізм її забезпечення. Ефективність інституційної системи, яка реалізує громадські інтереси, є запорукою їх гармонізації з метою забезпечення вищих державних інтересів, у т. ч. національної та інформаційної безпеки. Інститутами, що підтримують довгостроковий економічний ріст, є закони і правила, які формують спонукальні мотиви і механізми. Інститути задають систему позитивних і негативних стимулів, знижують невизначеність і роблять соціальне середовище більш передбачуваним. Серед інститутів, які гарантують інформаційну безпеку, можна виділити верховенство закону, незалежний і компетентний суд, відсутність корупції тощо.

Доведено, що інституційний механізм забезпечення інформаційної безпеки є особливою структурною складовою частиною державного механізму, що забезпечує створення норм і правил, які регулюють взаємодію різних економічних суб'єктів в інформаційній сфері щодо запобігання загроз інформаційній безпеці. Інституційний механізм приводить у дію інститути (формальні і неформальні), структурує взаємодії суб'єктів, які здійснюють контроль над дотриманням встановлених норм і правил, а також передбачає формування законодавчих основ та інституційних структур, котрі її забезпечують. Для вдосконалення інституційного механізму і формування нових механізмів економічної безпеки в умовах інформаційного глобалізму доцільно передбачити такі окремі елементи, як: подолання декларативного характеру законодавства і скорочення розриву між законодавством і практикою в інформаційній сфері, формування наднаціонального законодавства в інформаційній сфері, створення нових інститутів, які визначають рамки взаємодії і правил поведінки в інтернет-просторі.

Окрему увагу приділено певним закономірностям інформаційної безпеки, адже встановлено, що загрози інформаційної безпеки мають цілком об'єктивний характер, зумовлені сучасним політичним процесом і мають дуже тісний зв'язок зі змінами в інформаційній сфері на основі розвитку інформаційних технологій. Зростання спектру загроз національній безпеці підвищує роль держави в реалізації на практиці сильної інформаційної політики, на особливу увагу суспільства до освітньої сфери, яка безпосередньо впливає на інформаційні технології, та, безсумнівно, вдосконалення правової регламентації діяльності громадян і держави в інформаційній сфері, що зумовлено сучасними політичними та державними процесами.

Ключові слова: *інформаційна безпека, механізми інформаційної безпеки, державне управління, інформаційний глобалізм, національна безпека.*

Постановка проблеми. Забезпечення інформаційної безпеки держави – це доволі нова державна функція, яка характеризується відсутністю сталих і визначених механізмів та методів, правового інструментарію їх реалізації. Її формування зумовлене необхідністю захисту суспільства і держави від інформаційних загроз, пов'язаних із розвитком новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Масштаби негативних наслідків цих загроз для держав, організацій, прав і свобод людини

© Грабар Н. С., 2019

і громадянина вже усвідомлені світовою спільнотою, тому найважливішим завданням держави є розробка системи заходів щодо їх запобігання і нейтралізації. Важливу роль у досягненні інформаційної безпеки держави відіграє інституційний механізм її забезпечення.

Як відомо, інформаційний ринок став невід'ємною частиною глобальної економіки. У сучасному суспільстві він стає найважливішим фактором економічного зростання, а інформаційний ринок та інформаційні ризики – стандартними елементами інформаційної економіки. Сьогодні забезпечення інформаційної безпеки держави потребує вирішення низки важливих завдань, особливо в контексті інформаційного глобалізму.

Визначення мети, принципів забезпечення інформаційної безпеки країни сприяє формуванню інформаційної системи і вирішенню пов'язаних із нею проблем. Інформаційна безпека зазвичай є сполучною ланкою між політикою національної безпеки та інформаційною політикою країни. Небезпека, яка може виникати в інформаційній сфері, – це незбалансованість інтересів суб'єктів суспільних відносин. Причина криється, насамперед, у недостатній діяльності державних інститутів щодо підвищення рівня інформаційної безпеки України.

Методологія дослідження інформаційної безпеки України в умовах інформаційного глобалізму сьогодні розроблена недостатньо і вимагає подальшого розвитку й адаптації до умов дійсності, що постійно змінюються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доктринальний аналіз особливостей інформаційної безпеки України в умовах інформаційного глобалізму був предметом дослідження численних вчених-правників, економістів, державних управлінців, що відобразилося у працях таких науковців, як А.В. Возженікова, Ю.Ф. Нуждіна, А.А. Стрельцова, Д.С. Черешкіна, І.М. Панаріна, А.А. Прохожева. Водночас комплексний аналіз вченими не проводився, і це зумовило науковий інтерес автора.

Метою статті є дослідження особливостей інформаційної безпеки в умовах становлення інформаційного глобалізму, виокремлення її концептуально-доктринальних механізмів.

Виклад основного матеріалу. У сучасній літературі під інформаційною безпекою розуміють її захищеність від випадкового або навмисного втручання у процес її функціонування, від спроб розкрадання, модифікації, а також руйнування її компонентів. У науковій доктрині інформаційної безпеки України дається розгорнуте визначення інформаційної безпеки. Під нею слід розуміти стан захищеності національних інтересів в інформаційному середовищі, яке визначає сукупність збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави.

Поняття «інформаційної безпеки» також розглядається з погляду вітчизняних вчених. На думку вченого М.В. Арсентьєва, інформаційна безпека – це зняття інформаційної невизначеності, реальних або потенційних загроз за рахунок контролю над світовим інформаційним простором і наявність можливостей і засобів для відображення цих загроз [1, с. 55].

Безпека досягається, насамперед, шляхом конфіденційності оброблюваної інформації, а також цілісності та доступності компонентів і ресурсів системи. Потрібно враховувати ефективність системи управління інформаційними ресурсами і їх захист, які визначатимуть загальний рівень державної безпеки. Увагу слід приділити тому, що одним із найважливіших аспектів є визначення та класифікація можливих загроз безпеки.

Загроза безпеки трактується як сукупність умов і факторів, які створюють небезпеку життєво-важливим інтересам особистості, суспільства і держави.

У науковій літературі загрози поділяються на зовнішні і внутрішні. Зовнішні джерела загрози – це діяльність іноземних розвідувальних та інформаційних структур, терористичних організацій, а також гостра конкуренція за володіння інформаційними технологіями і ресурсами, а також технологічний прорив провідних держав світу і нарощування їх основних можливостей. Внутрішні загрози – це критичний стан вітчизняних галузей промисловості, несприятлива кримінальна обстановка,

яка сприяє зрощенню державних і кримінальних структур в інформаційній сфері, низький ступінь захищеності законних інтересів громадян, недостатня правозастосовна практика і відставання України від провідних країн за рівнем інформатизації у важливих сферах державної діяльності. Особливу увагу слід приділити таким видам загроз, як: витіснення українських інформаційних агентств, засобів масової інформації з внутрішнього інформаційного ринку і залежність економічної та політичної сфери суспільного життя України від закордонних інформаційних структур; маніпулювання інформацією (сюди включається дезінформація, приховування або перекручення інформації) [2, с. 240].

Однією з проблем інформаційної безпеки є кіберзлочини на внутрішньому ринку. Значної шкоди завдають комп'ютерні злочини, спрямовані на мережі банків і кредитних організацій. Основною метою зловмисників є не самі банки, а їх клієнти, і злочинець може використовувати їх некомпетентність, придбати дані в корисливих цілях. Загрози також можуть виходити і від персоналу організації або фірми. Наприклад, у деяких організаціях у співробітників є доступ до Інтернету для виконання своїх посадових обов'язків, але працівник використовує глобальну мережу в особистих цілях і запускає на робочому комп'ютері файли, які згодом ведуть до збитків. Серед основних цілей захисту України від інформаційно-психологічних загроз можна назвати захист від руйнівних інформаційних впливів суспільства і соціальних груп громадян, відстоювання національних інтересів і цілей України в інформаційному просторі, а також протидію спробам маніпулювання за рахунок інформації з боку ворожих Україні політичних сил.

Слід зазначити, що необхідним елементом створення системи забезпечення інформаційної безпеки країни буде формування її мети. Мета функціонування системи забезпечення інформаційної безпеки – це створення необхідних економічних і соціокультурних умов, а також правові організаційні механізми формування й ефективного використання інформаційних ресурсів у всіх сферах життя громадян [8].

На думку окремих вчених, головним стратегічним завданням реалізації та захисту національних інтересів на сучасному етапі розвитку України в інформаційній сфері стають:

– розробка довгострокової програми щодо забезпечення виходу на рівень провідних країн світу у сфері створення новітніх інформаційних технологій;

– свобода отримання і поширення інформації громадянами та іншими суб'єктами суспільних відносин в інтересах формування громадянського суспільства, розвитку науки та культури;

– надійний захист інформаційного потенціалу України від неправомірного його використання на шкоду охоронюваним законам інтересам особистості, суспільства і держави;

– взаємодія державних і недержавних систем інформаційного забезпечення з метою найбільш ефективного використання інформаційних ресурсів країни;

– формування і розвиток регіональних центрів сертифікації систем інформаційного захисту та їх елементів;

– протидія цілеспрямованим діям з дезінформації органів влади та використання каналів інформаційного обміну для порушення систем управління різними сферами життєдіяльності держави [3, с. 108–109].

На нашу думку, для досягнення відповідного рівня інформаційної безпеки необхідно сформувати єдиний державний механізм забезпечення інформаційної безпеки України, де будуть вирішуватися такі основні завдання:

1) забезпечення інформаційної безпеки, всіх основних складових елементів системи управління державної безпеки;

2) розвиток і розробка ефективної системи отримання необхідної інформації для відпрацювання основних стратегічних, тактичних і оперативних рішень у сфері управління інформаційною безпекою;

3) формування інформаційно-аналітичного потенціалу країни;

4) розвиток системи моніторингу стану інформаційної безпеки у зв'язку з виявленням загроз, що виникають як зсередини, так і ззовні системи управління національною безпекою;

5) запобігання будь-якої протиправної діяльності з боку суб'єктів інформаційної системи забезпечення національної безпеки.

До функцій системи забезпечення інформаційної безпеки країни можна віднести, по-перше, планування, куди включаються виявлення, моніторинг, прогнозування загроз національним інтересам, по-друге, координацію, тобто визначення і здійснення повноважень системою управління національної безпеки, по-третє, стимулювання, тобто розробку і реалізацію політичних рішень, законодавчих і нормативно-правових актів щодо забезпечення системи управління національними інформаційними ресурсами, по-четверте, контроль за станом, порядком і правилами формування, розвитку і використання інформаційних ресурсів, по-п'яте, державне регулювання сфери інформатизації щодо забезпечення науково-технічних і організаційно-економі чеських умов створення та застосування інформаційних технологій.

У Законі України «Про національну безпеку України» розглядаються такі основні принципи, що визначають порядок державного регулювання у відповідній сфері, зокрема: верховенство права, підзвітність, законність, прозорість і дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки й оборони та застосуванням сили; дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях із підтримання миру і безпеки, міждержавних системах і механізмах міжнародної колективної безпеки; розвиток сектору безпеки й оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки й оборони тощо [4, с. 320–322].

Важливу роль у досягненні інформаційної безпеки держави відіграє інституційний механізм її забезпечення. Ефективність інституційної системи, що реалізує громадські інтереси, є запорукою їх гармонізації з метою забезпечення вищих державних інтересів, у т. ч. національної та інформаційної безпеки. Нагадаємо, що інститути – це породжені людською свідомістю і досвідом правила взаємодій («правила гри») в суспільстві, обмеження і передумови розвитку в політиці, соціальній сфері та економіці. Інститутами, що підтримують довгостроковий економічний ріст, є закони і правила, що формують спонукальні мотиви і механізми. Інститути задають систему позитивних і негативних стимулів, знижують невизначеність і роблять соціальне середовище більш передбачуваним. Серед інститутів, які гарантують інформаційну безпеку, можна виділити верховенство закону, незалежний і компетентний суд, відсутність корупції тощо [5, с. 9].

Інституційний механізм забезпечення інформаційної безпеки є особливою структурною складовою частиною державного механізму, що забезпечує створення норм і правил, які регулюють взаємодію різних економічних суб'єктів в інформаційній сфері щодо запобігання загроз інформаційній безпеці. Інституційний механізм приводить у дію інститути (формальні і неформальні), структурує взаємодії суб'єктів, які здійснюють контроль над дотриманням встановлених норм і правил.

Сутність інституційного механізму проявляється через його функції. Підтримуємо переважну частину вчених, котрі вважають, що інституційний механізм виконує такі функції, які можна застосувати й до механізму забезпечення інформаційної безпеки, а саме:

1) інтеграцію агентів в один інститут з метою здійснення спільної діяльності в рамках загальних статусів і норм;

2) диференціювання норм і статусів, а також суб'єктів і агентів різних інститутів, що розділяють та ігнорують їхні вимоги; регламентацію взаємодії інституту і його агентів відповідно до встановлених вимог;

3) здійснення перекладу нових вимог у реальну практику;

4) забезпечення відтворення рутинних інновацій;

5) субординацію і координацію відносин між суб'єктами, які належать до різних інститутів;

6) інформування суб'єктів про нові норми і правила поведінки;

7) регулювання діяльності суб'єктів;

8) контроль за виконанням норм, правил і угод [6, с. 44].

Таким чином, інституційний механізм забезпечення інформаційної безпеки включає законодавчу основу і забезпечує її інституційні елементи загальної структури. Удосконалення цього механізму включає в себе реорганізацію законодавчої основи інформаційної безпеки та інституційних структур протидії загрозам інформаційній безпеці. До інституційного механізму забезпечення інформаційної безпеки входить: прийняття нових законів, які враховували б інтереси всіх суб'єктів інформаційної сфери; дотримання балансу творчої та обмежувальної функцій законів в інформаційній сфері; інтеграція України у світовий правовий простір; облік стану сфери вітчизняних інформаційних технологій тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, інституційний механізм забезпечення інформаційної безпеки держави передбачає формування законодавчих основ та інституційних структур, які її забезпечують. Для вдосконалення інституційного механізму і формування нових механізмів економічної безпеки в умовах інформаційного глобалізму доцільно передбачити такі окремі елементи, як: подолання декларативного характеру законодавства і скорочення розриву між законодавством і практикою в інформаційній сфері, формування наднаціонального законодавства в інформаційній сфері, створення нових інститутів, що визначають рамки взаємодії і правил поведінки в інтернет-просторі.

Загрози інформаційної безпеки мають цілком об'єктивний характер, зумовлені сучасним політичним процесом і мають дуже тісний зв'язок зі змінами в інформаційній сфері на основі розвитку інформаційних технологій. Зростання спектру загроз національній безпеці підвищує роль держави в реалізації на практиці сильної інформаційної політики, на особливу увагу суспільства до освітньої сфери, яка безпосередньо впливає на інформаційні технології, та, безсумнівно, вдосконалення правової регламентації діяльності громадян і держави в інформаційній сфері, що зумовлено сучасними політичними та державними процесами.

Список використаної літератури:

1. Иншаков О.В., Лебедева Н.Н. Хозяйственный и институциональный механизмы: соотношение и взаимодействие в условиях социально-рыночной трансформации российской экономики. *Вестник Санкт-Петербургского государственного ун-та*. *Сер. 5.* 1998. Вып. 4 (№ 16). С. 54–58
2. Дзлиев М.И., Романович А.Л., Урсул А.Д. Проблемы безопасности: теоретико-методологические аспекты. Москва, 2001. 348 с.
3. Калюжний Р.А., Цимбалюк В.С. Координація діяльності органів влади у боротьбі з організованою кіберзлочинністю. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією*. 2002. № 6. С. 105–111.
4. Кормич Б.А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : дис. … док. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 427 с.
5. Литвиненко О.В. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки у пострадянських країнах (на прикладі України та Росії) : автореф. дис. … канд. політ. наук : 23.00.04. Київ, 1997. 18 с.
6. Присяжнюк М.М., Бєлошевич Я.І. Інформаційна безпека України в сучасних умовах. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Військово-спеціальні науки*. 2013. Вип. 30. С. 42–46.

Hrabar N. Mechanisms of informational security of Ukraine in the conditions of informational globalism

The scientific article is devoted to the research of mechanisms of information security of Ukraine in the conditions of information globalization. In the article, taking into account the complex and doctrinal study of this problem, it is determined that the institutional mechanism of its provision plays an important role in achieving information security of the state. The effectiveness of an institutional system that implements public interests is a guarantee of their harmonization in order to ensure higher public interests, including national and information security. The institutes that support long-term economic growth are laws and regulations that form motivational motives and mechanisms. Institutions create a system of positive and negative incentives, reduce uncertainty and make the social environment more

predictable. Among institutes that guarantee information security, one can distinguish such as: the rule of law, an independent and competent court, the absence of corruption, etc.

It is proved that the institutional mechanism of providing information security is a special structural component of the state mechanism, which ensures the creation of norms and rules that regulate the interaction of various economic actors in the information sphere on the prevention of threats to information security. The institutional mechanism is activated by the institutes (formal and informal), structuring the interaction of subjects that control the observance of established norms and rules, and also provides for the formation of legislative foundations and institutional structures that provide it. To improve the institutional mechanism and the formation of new mechanisms of economic security in the conditions of information globalization, it is appropriate to provide for such separate elements as: overcoming the declarative nature of legislation and reducing the gap between legislation and practice in the information sphere, the formation of supranational legislation in the information sphere, the creation of new institutes that determine the framework of interaction and rules of conduct in the Internet space.

Particular attention is paid to certain laws of information security, since it has been established that the threats to information security are quite objective, due to the modern political process and have a very close connection with changes in the information sphere on the basis of the development of information technology. The growth of the spectrum of threats to national security increases the role of the state in implementing a strong information policy in practice, the special attention of society to the educational sphere, which directly affects information technologies, and, undoubtedly, improving the legal regulation of the activities of citizens and the state in the information sphere, which is conditioned by modern political and government processes.

Key words: *information security, mechanisms of information security, public administration, information globalization, national security.*

УДК 351.752:330.59
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.27

М. В. Грузд
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державного управління,
публічного адміністрування та регіональної економіки
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця

УЧАСТЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СТАНОВЛЕННІ ДЕРЖАВИ СОЦІАЛЬНОГО ДОБРОБУТУ

Проведено аналіз суспільної демократії та визначено ефективність участі інститутів громадянського суспільства у становленні держави соціального добробуту. Приведено оцінки розвитку громадянського суспільства в Україні, надані міжнародними організаціями. Окреслено передумови самореалізації громадськості через соціальні інститути за умови добровільного формування інститутів на засадах самоврядування для задоволення матеріальних і духовних потреб та інтересів людини у реалізації соціального стандарту поведінки у межах ідеологічного і політичного плюралізму для побудови громадянського суспільства. Представлено аналіз динаміки інституалізації громадянського суспільства та наведено результати дослідження думки громадськості стосовно довіри до інститутів громадянського суспільства. Визначено, що для побудови держави соціального добробуту необхідна участь всіх інститутів громадянського суспільства у вирішенні гуманітарних, соціально-економічних і політико-правових завдань за раціонального використання ресурсного потенціалу суспільства для надання економічно ефективних і якісних соціальних послуг через участь громадян в ухваленні владних рішень із забезпеченням врахування інтересів різних соціальних груп населення та неполітичне представлення просування означених інтересів, поширення благодійництва та надання оперативної благодійної допомоги. Означено шляхи створення держави демократичного громадсько-публічного урядування за умови дотримання таких обов'язкових умов: сфера впливу державної влади повинна бути обмежена настільки, щоб інститути громадського суспільства могли самостійно реалізувати свої ініціативи та здійснювати діяльність із реалізації суспільних інтересів соціальних груп; держава не повинна перешкоджати здійсненню суспільної діяльності, якщо вона у правовому полі; влада держави у забезпеченні прав і свобод громадян є ефективною тільки тоді, коли є гарантії організацій громадського суспільства у запобіганні та подоланні розбіжностей інтересів і цілей різних соціальних груп населення.

Ключові слова: *суспільство, інституалізація, громадськість, суспільна демократія, неурядові організації.*

Постановка проблеми. Становлення сучасної демократичної правової держави потребує ефективної співпраці органів владних структур та інститутів громадського суспільства. Суспільна демократизація, що базується на розумній ініціативності громадян під час прийняття владою рішення та призводить до делегування кола повноважень інститутам громадського суспільства, тим самим створює конфліктність відносин суспільства і влади.

© Грузд М. В., 2019

За таких умов нагальною потребою для України стає всебічне дослідження владно-суспільних відносин із метою забезпечення суспільної стабільності за чіткого означення засад демократичного регулювання взаємовідносин державної влади та інститутів громадського суспільства, що є необхідною умовою формування правоздатної системи управління.

Для побудови держави соціального добробуту необхідна участь всіх інститутів громадянського суспільства у вирішенні гуманітарних, соціально-економічних і політико-правових завдань

за раціонального використання ресурсного потенціалу суспільства для надання економічно ефективних і якісних соціальних послуг через участь громадян в ухваленні владних рішень із забезпеченням врахування інтересів різних соціальних груп населення та неполітичне представлення просування означених інтересів, поширення благодійництва та надання оперативної благодійної допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування громадянського суспільства присвячували свої праці: А. Волошина, А. Краснопільська, В. Купрій, В. Кузьменко, М. Лациба, О. Скакун, М. Ткачук та ін. Моделі взаємодії органів публічної влади та громадського суспільства пропонували С. Лейбфрид, Б. Діакон, Н. Розенблюм, О. Бєлокурова, М. Ільїн, В. Лєдяєв, О. Соловйов та ін. Але наявні проблеми реальної інституалізації елементів розвиненої соціальної інфраструктури – політичних партій, громадських об'єднань, органів самоорганізації населення та інших інститутів громадянського суспільства.

Мета статті – проведення аналізу суспільної демократії та визначення ефективності участі інститутів громадянського суспільства у становленні держави соціального добробуту за використання ресурсного потенціалу суспільства для надання економічно ефективних і якісних соціальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Громадське суспільство існує там і тоді, де економічно та політично вільні індивіди беруть участь у державній діяльності та забезпечують свої інтереси шляхом самоорганізації. Таким чином, самоорганізація на різних рівнях суспільного життя становить сутність громадського суспільства як системи горизонтальних зв'язків.

Соціальна структура сучасного українського суспільства, її особливості та проблеми залежать від сутності та спрямованості соціальних трансформацій у суспільстві.

Реальне буття і сучасні суспільні відносини передбачають значне розширення компетентності громадськості. Сьогодні громадськість очікує від держави не тільки економічного зросту, а й безпосередньої участі у вирішенні нагальних соціальних проблем загалом. У зв'язку з цим особливої ваги набуває здатність державної влади та формальних інститутів означити власну соціальну значимість, роль і місце у суспільстві та спрямувати відповідальність громадськості у напрямі своєї діяльності.

Ознаками громадянського суспільства виступають: визнання автономної особи своїм головним суб'єктом, самоорганізація і структурування населення в народ, самореалізація громадськості через соціальні інститути, добровільне формування інститутів на засадах самореалізації та самоврядування, задоволення матеріальних і духовних потреб та інтересів людини, рівні можливості громадян, упорядкованість і урегульованість суспільних відносин, соціальний стандарт поведінки у межах фактичних відносин, соціальне джерело побудови правової держави, середній клас як соціальна основа громадянського суспільства, ідеологічний і політичний плюралізм.

Громадянське суспільство передбачає наявність численних незалежних інститутів, котрі діють у межах права і служать бар'єром для встановлення монополії влади держави. Метою діяльності інститутів громадянського суспільства виступають спільні дії, які спрямовано на просування або відстоювання власного і водночас колективного інтересу у спосіб, визначений законом. До інститутів громадянського суспільства відносять: громадські об'єднання; благодійні організації; професійні та творчі спилки; організації роботодавців; саморегулюючі організації та організації, які здійснюють професійне самоврядування; релігійні організації; органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації; інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Інститути громадянського суспільства забезпечують: надання якісних та економічно ефективних соціальних послуг, які не можуть забезпечити ні держава, ні бізнесові організації (шляхом вироблення інноваційних підходів до забезпечення таких послуг; поширення благодійництва та надання адресної й оперативної благодійної допомоги; неполітичне формування

та відстоювання інтересів різних груп населення серед громадян у разі взаємодії з органами державної влади; участь в ухваленні рішень і забезпечення більшої ефективності рішень з огляду на врахування інтересів різних соціальних груп; організацію приватних осіб і юридичних осіб приватного права для самостійного задоволення їх інтересів без додаткових фінансових або адміністративних втрат із боку держави.

Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуттю державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей [1, с. 17].

Розвиток громадянського суспільства в Україні аналізують багато міжнародних організацій, які щорічно готують експертні звіти.

У звіті Freedom House наголошено, що громадянське суспільство залишається найміцнішим елементом української демократичної модуляції з акцентуванням на активному залученні українського громадянського суспільства до боротьби з корупцією та участі в незалежних правозахисних кампаніях. У звіті також йдеться про те, що саме громадянське суспільство відіграє найвизначнішу роль у просуванні реформ в Україні. Загальна оцінка України – 4,64 із 7 балів (табл. 1), що визначає її як країну з перехідним урядом або гібридним режимом [2].

Середній інтегральний показник «розвитку демократії» у 2018 р. експерти визначили у 4,64 бали, що на 0,03 краще, ніж у 2017 р. Покращення спостерігається лише за напрямом «Місцеве демократичне управління». Спад показників був зафіксований у напрямку «Громадянське суспільство», «Незалежні медіа», інші показники – «Національне демократичне управління», «Виборчий процес», «Незалежність судової системи» та «Корупція» – не змінилися.

Україна зайняла 84 позицію (втративши одну позицію) зі 167 у рейтингу Democracy Index 2018 (Індекс демократії 2018), підготованому Economist Intelligence Unit [3].

За даними Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), у межах дослідження «Індексу сталості неурядових організацій» (CSOSI) стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2017 р. оцінено як перехідний і неконсолідований [4]. Найслабшими складовими частинами сталості неурядових організацій є фінансова життєздатність (4,2 бала), ставлення з боку громадськості (3,7 бала), правове середовище, організаційна спроможність, інфраструктура – 3,5 бала, а найсильнішими – кампанія громадського представництва (2,7 бала) та надання послуг (3,3 бала) (табл. 2).

Самоорганізація населення проявляється в активній участі громадян у суспільному житті за допомогою громадських об'єднань, благодійних організацій і політичних партій.

За даними Державної служби статистики, в Україні постійно збільшується кількість суб'єктів громадянського суспільства (табл. 3). Винятком стали лише політичні

Таблиця 1

Показники рейтингу демократичного розвитку України у 2014–2018 рр. (за даними Freedom House. Nations in Transit – Ukraine)

Показник	Роки				
	2014	2015	2016	2017	2018
Національне демократичне управління	6,00	6,00	5,75	5,75	5,75
Виборчий процес	4,00	3,50	3,50	3,50	3,50
Громадянське суспільство	2,50	2,25	2,25	2,50	2,75
Незалежні медіа	4,25	4,00	4,00	4,00	4,75
Місцеве демократичне управління	5,50	5,50	5,25	5,00	4,75
Незалежність судової системи	6,00	6,00	6,00	5,75	5,75
Корупція	6,25	6,00	6,00	5,75	5,75
Розвиток демократії	4,93	4,75	4,68	4,61	4,64

Складено за даними [2]

Таблиця 2

Показники Індексу сталості неурядових організацій в Україні у 2013–2017 рр.

Показник	Роки				
	2013	2014	2015	2016	2017
Сталий розвиток неурядових організацій	3,3	3,3	3,3	3,2	3,5
Правове середовище	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5
Організаційна спроможність	3,3	3,3	3,3	3,2	3,5
Фінансова життєздатність	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Кампанія громадського представництва	2,2	2,1	2,1	2,1	2,7
Надання послуг	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3
Інфраструктура	3,4	3,4	3,3	3,2	3,5
Ставлення з боку громадськості	3,4	3,3	3,3	3,3	3,7

Складено за даними [4]

партії, кількість яких у 2018 р. порівняно з 2017 р. зменшилася на 189. Така ситуація є невипадковою тому, що багато політичних партій достатньо себе скомпрометували й абсолютно втратили довіру громадян. Наслідком цього є припинення діяльності деяких політичних сил і переорієнтація діяльності новостворених.

Аналіз динаміки інституалізації громадянського суспільства засвідчує тенденцію до зростання кількості зареєстрованих громадських організацій в Україні. Повільно зростають у цей період і кількість благодійних організацій, профспілок і їхніх об'єднань, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення, спілок об'єднань громадян.

Громадські експерти пов'язують повільне зростання різних типів громадських об'єднань із наростанням розчарування та депресивних настроїв у суспільстві, відсутністю реальної підтримки розвитку інститутів громадянського суспільства з боку держави та місцевої влади. Водночас таку ситуацію можна пояснити формальним характером існування певної частини офіційно зареєстрованих громадських об'єднань, відсутністю реальної роботи із залучення до їхньої діяльності пересічних громадян, що підтверджують результати соціологічних досліджень: станом на травень 2018 р. 87% опитаних громадян вказали на те, що вони не залучені до активної громадської діяльності; 85,3% – не є членами жодного з громадських об'єднань [6].

Традиційним атрибутом розвиненого громадянського суспільства є активність інституту профспілок. Обов'язок держави гарантувати людині право на створення професійних спілок і участь у їхній діяльності забезпечено міжнародними правовими актами. У загальному сенсі діяльність профспілкових організацій впливає на інтегрованість представників певних професій, завдяки створенню мережі різноманітних організацій, покликаних захищати інтереси населення передусім у трудових правовідносинах, певною мірою дає змогу

Таблиця 3

Кількість зареєстрованих організацій, які є суб'єктами громадянського суспільства

Організації	Роки		
	2016	2017	2018
Політичні партії	18 237	15 806	15 617
Громадські організації	75 828	79 129	83 188
Спілки об'єднань громадян	–	1167	1393
Релігійні організації	24 957	24 636	25 903
Профспілки, об'єднання профспілок	28 890	27 475	27 875
Творчі спілки	277	308	313
Благодійні організації	15 934	17 443	18 205
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку	15 992	27 420	29 182
Органи самоорганізації населення	1 372	1 527	1 570

Складено за даними [5]

змінити одноманітність соціальної структури суспільства. У цьому і виявляється одна з функцій профспілок, що внаслідок своєї діяльності вони повинні стати чинником послаблення й поступового руйнування одноманітності, сприяти зміні соціальної структури суспільства [7, с. 133].

Протягом 2018 р. в Україні спостерігається позитивна динаміка створення профспілок і їхніх об'єднань. Однак профспілки більшою або меншою мірою все ще залишаються частиною політичного рівня та захищають інтереси керівництва.

У вищезазначеному контексті не можна оминути увагою й інші тенденції: створення на місцевому рівні асоціації ОСББ і житлового-будівельних кооперативів (ЖБК), громадських формувань «Комунальна варта» (громадських спілок, які опікуватимуться справами будинків ОСББ і ЖБК, допомагаючи у вирішенні поточних питань і захищаючи інтереси їхніх мешканців) [8, с. 38].

Що ж до офіційної статистики темпів зростання в Україні кількості зареєстрованих як юридичні особи органів самоорганізації населення, то реальна їх кількість є дещо більшою, адже здебільшого ОСН легалізуються шляхом повідомлення – без утворення юридичної особи, через що не підлягають офіційній статистиці. Тож, за підрахунками громадських експертів, сьогодні кількість ОСН, які фактично діють у місцевих громадах, разом із тими, що перебувають на різних стадіях утворення, помітно зростає й сягає приблизно 10–12 тис. [9].

За результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 26 березня 2019 р., встановлено, що найчастіше громадяни України висловлюють довіру волонтерським організаціям (їм довіряють 68% опитаних), церкві (61%). До інституцій, яким довіра висловлюється частіше, ніж недовіра, належать громадські організації (46%) [10].

Думка громадськості стосовно довіри до інститутів громадянського суспільства наведена в табл. 4.

Досвід взаємовідносин між державою та інститутами громадського суспільства свідчить про відсутність універсальних шляхів покращення взаємодії цих інституцій, що пов'язано з національною специфікою; економічними, політичними та соціальними умовами, які відбивають культуру, історію та традиції [11, с. 282].

Не існує універсальної чи нормативної моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадського суспільства, яка була б прийнятна для України. Реальні відносини між владою і громадськістю складаються з багатьох сходинок, кожна наступна сходинка передбачає збільшення участі населення у прийнятті рішень та управлінні справами.

У процесах прийняття владних рішень щодо задоволення потреб громадян у різних сферах суспільного життя для затвердження в державі демократичного громадсько-публічного урядування необхідно розширити участь громадського суспільства з використанням досвіду

Таблиця 4

Довіра громадян до інститутів громадянського суспільства

Інститути громадянського суспільства	Зовсім не довіряю	Швидше не довіряю	Швидше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	Баланс довіри недовіри
Політичні партії	39,8	36,4	10,1	1,4	12,3	- 64,7
Громадські організації	16,4	22,3	41,2	4,7	15,4	- 7,2
Профспілки	27,0	25,8	22,7	2,3	22,2	- 27,8
Церква	11,2	12,7	42,3	19,1	14,7	37,5
Волонтерські організації	7,9	10,8	51,6	16,5	132	49,4

Складено за даними [10]

європейських країн та специфіки державного устрою країни.

Оптимальний вплив громадського суспільства на державу передбачає рівномірний розподіл серед соціальних груп і наявність легальних каналів впливу на діяльність держави з метою уникнення монополізації влади.

Однак процеси формування національних громадських суспільств залишаються незавершеними, а отже, стають дієвими чинниками нинішнього і навіть майбутнього функціонування інститутів громадського суспільства відповідних країн.

Висновки і пропозиції. Різні суперечності, що виникають у сучасному українському суспільстві, – це результат неправильної державної політики, котра є причиною різних соціальних конфліктів і вносить розкол і дисбаланс у відносини між публічною владою, суспільством, особистістю. Особистість не сприймає реформи, які проводить державна влада, відбувається процес відчуження особистості від управління справами суспільства і влади. Відсутність соціальної активності у громадянина негативно позначається на ефективності реформ і на темпах розвитку громадського суспільства.

Необхідно структурувати комунікативні елементи з типовими функціями взаємодії структур влади та суспільства, діалоговими формами спілкування, договірного партнерства, використання яких забезпечить певний взаємний контроль і рівновагу інтересів у системі «державна влада – громадське суспільство».

Влада держави повинна відповідати таким вимогам: сфера впливу влади повинна бути обмежена настільки, щоб інститути громадського суспільства могли самостійно реалізувати свої ініціативи та здійснювати діяльність із реалізації суспільних інтересів громадян; держава не повинна перешкоджати здійсненню цієї діяльності, якщо вона лежить у правовому полі (тобто правова сфера охороняє певні зони свободи громадян від втручання держави, держава не порушує встановлені правові норми); влада держави у забезпеченні прав і свобод громадян є ефективною тільки тоді, коли є гарантії організацій громадського суспільства у запобіганні та подоланні розбіжностей інтересів і цілей груп (держава повинна бути здатною долати неформальні та нелегітимні способи впливу на громадське суспільство з боку його окремих сегментів).

Моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, запропоновані для України, будуть оптимальними за поєднання «демократичного» та «виборчого» громадського суспільства, яке характеризується політичною участю громадян і наявністю опозиційних до владних структур об'єднань, що сприяє підвищенню економічної ефективності та загальному добробуту.

Список використаної літератури:

1. Мельник Н.В. Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 17–25.
2. Офіційний сайт Міжнародної неурядової організації Freedom House. URL: http://www.freedomhouse.org (дата звернення: 17.06.2019).
3. Офіційний сайт The Economist Intelligence Unit (EIU). URL: http://www.eiu.com (дата звернення: 18.06.2019).
4. Офіційний сайт Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). URL: http://www.usaid.gov (дата звернення: 18.06.2019).
5. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua (дата звернення: 17.06.2019).
6. Громадянське суспільство в 2018-му: нові виклики, нові завдання. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова. URL: http://dif.org.ua/uploads/pdf/13963398165a9eef1b022177.77359526.pdf (дата звернення: 17.06.2019).
7. Бондаренко В. Громадські об'єднання й інші інститути громадянського суспільства в Україні: окремі аспекти співвідношення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 132–136.
8. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку. Аналітична доповідь / за ред. О.А. Корнієвського, Ю.А. Тищенко, В.М. Яблонського. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2018. 128 с.

9. Аналітичний звіт за підсумками дослідження стану соціального капіталу в громадах України та умов для його формування і розвитку / Асоціація сприяння самоорганізації населення, Міжнародний фонд «відродження», Одеський інститут соціальних технологій. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/2018_table/0427_zvit.pdf (дата звернення: 17.06.2019).
10. Сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. URL: http://http//www.razumkov.org.ua (дата звернення: 17.06.2019).
11. Гавкалова Н.Л., Грузд М.В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 10 (160). С. 281–290.

Hruzd M. Participation of civil society institutions in the state of social welfare formation

The analysis of social democracy was conducted and the effectiveness of participation of civil society institutions in the state of social welfare formation was determined. The evaluations of the civil society development in Ukraine provided by international organizations are presented.

The preconditions for self-realization of the public through social institutions are outlined in the context of the voluntary formation of institutions on the basis of self-government in order to meet the material and spiritual needs and persons' interests of implementing social standard of conduct within the framework of ideological and political pluralism for the formation of civil society. The analysis of dynamics of institutionalization of civil society is presented and results of research of public opinion concerning trust in civil society institutes are presented. Was determined that for the state of social welfare formation, participation of all civil society institutions in solving humanitarian, socio-economic, and political and legal tasks in the rational use of the resource potential of the society for providing cost-effective and high-quality social services through participation of citizens in the adoption of power decisions while ensuring interests is required. various social groups of the population and non-political representation of the progress of the stated interests, dissemination of philanthropy, and provision of operational charity assistance. The ways of the state of democratic public administration creation under the following obligatory conditions are outlined: the sphere of influence of the state power should be limited so that civil society institutions can independently realize their initiatives and carry out activities for the realization of the social interests of social groups; the state should not interfere with the implementation of social activities; the state power in ensuring the citizens' rights and freedoms of effective only when there are guarantees of civil society organizations in preventing and overcoming differences of interests and goals.

Key words: *society, institutionalization, public, social democracy, non-governmental organizations.*

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.28

О. М. Житник
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України,
заступник начальника відділу
Департаменту воєнної політики, стратегічного планування
та міжнародного співробітництва Міністерства оборони України

А. А. Гриценко
аспірант Національного інституту стратегічних досліджень,
головний спеціаліст відділу
Департаменту воєнної політики, стратегічного планування
та міжнародного співробітництва Міністерства оборони України

ВПЛИВ ТРАНСФОРМАЦІЇ АРХІТЕКТУРИ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ НОВОГО СВІТОВОГО ПОРЯДКУ: КОНЦЕПЦІЯ УПРАВЛІННЯ МАЙБУТНІМ

Статтю присвячено концептуальному розгляду процесу формування нової парадигми системи державного управління, яка трансформується під впливом наслідків зміни системи міжнародних відносин. В умовах формування нового світового порядку, спостерігаються чисельні безпекові тенденції, що прогнозовано впливатимуть та кардинально змінюватимуть у майбутньому архітектуру міжнародної безпеки. Важливість даної теми полягає також в тому, що на заміну традиційного поняття «національна держава», виходить феномен «держава-корпорація», який впливатиме та змінюватиме систему національного державного управління. Така ситуація, зі свого боку, створить нові виклики та умови щодо методології формування державної політики національної безпеки. У статті доведено, що передача окремих управлінських повноважень «національної держави» (безпекових та фінансово-економічних) до «держав-корпорацій», суттєво змінить процес формування державної політики національної безпеки. Також, увага акцентується на тому аспекті, що в умовах геополітичної констеляції, інтереси «національної держави» не корелюватимуться з інтересами «держав-корпорацій», що потребуватиме переосмислення філософії національного державного управління.

З огляду на зазначене, запропоновано авторських варіант вирішення завдань для національної політичної та військової еліти, щодо формування нової парадигми національної безпеки та системи державного управління, які б забезпечили подолання інертності та неспроможності швидкої адаптації до змін архітектурі міжнародної безпеки в умовах формування нового світового порядку. Авторська пропозиція полягає в започаткуванні в державі системи прогнозної аналітики стратегічного рівня, результати якої стануть основою механізмів формування державної політики національної безпеки. Саме довгострокове стратегічне прогнозування (передбачення) на основі дослідження сучасних тенденцій трьох аспектів – війна, політика/економіка та людство, стане основним детермінантом управління майбутнім держави. Доведено, найбільш оптимальним часовим горизонтом передбачення є 25 років.

Ключові слова: *національна держава, національна безпека, формування державної політики національної безпеки, управління майбутнім, прогностика, футурологія, інформаційно-аналітична діяльність.*

© Житник О. М., Гриценко А. А., 2019

Постановка проблеми. В умовах глобальних трансформацій у військовій та економічній сферах, стрімко змінюється архітектура міжнародної безпеки. Світ переживає чергове глибоке перетворення, яке супроводжується стрімким розвитком технологій та тягне за собою суттєві геополітичні зміни. Фундаментально змінюється політична арена, механізми державної політики, які є концентрованою похідною від економіки, по-іншому формуються воєнно-політичні та економічні альянси. З огляду на сучасні безпекові чинники в яких існує Україна, вітчизняна система державного управління, зокрема національні механізми формування державної політики національної безпеки, потребують корінного переосмислення. Саме розв'язання зазначеної проблеми стане запорукою успішної національно-політичної еволюції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На підставі аналізу актуальних досліджень і наукових публікацій можна зробити висновок, що теоретико-методологічне дослідження обґрунтування механізмів формування та реалізації державної політики національної безпеки здійснено у працях вітчизняних науковців, зокрема В. Абрамова, Д. Кучми, Г. Ситника, Л. Шипілової [1; 2], А. Семенченка [3], Р. Войтович [4], М. Шевченка [5] та інших. В роботах вказаних авторів проведено аналіз методологічних аспектів визначення основних підходів до формування державної політики національної безпеки та воєнної політики держави, вивчено їх особливості в умовах глобалізації.

Водночас попри значні розробки зазначених авторів, маємо констатувати, що на сьогодні є ще обмаль праць в яких би розглядалися питання впливу глобалізаційних процесів, а також власне змін архітектури міжнародної безпеки на процес формування державної політики національної безпеки України та системи державного управління загалом. Комплексний аналіз впливу чинників на формування політики національної безпеки сучасної держави та системи державного управління поки що не знайшло свого належного науково-теоретичного відбиття.

Мета статті – дослідити вплив змін архітектури міжнародної безпеки на національну систему державного управління в умовах формування нового світового порядку.

Виклад основного матеріалу. У світі триває процес формування нового світового порядку – багатополярного світу, в якому напруження, що є результатом низької ефективності чинного ліберального міжнародного устрою та його інститутів буде збільшуватись, а нові викристалізувані центри впливу відчуватимуть більший висхідний тиск. Деякі держави, що розвиваються, висловлюють невдоволення ігноруванням традиційними центрами сили, їх зростальної ролі та впливу. Вони намагаються використовувати політичні засоби, свій економічний та військовий потенціал для послаблення глобального домінування окремих держав та переформатування світового порядку на свою користь.

Наявні правила, норми та інститути, що регулюють міжнародну безпекову систему, все більше піддаються тиску та змінам. Відбувається достатньо швидке заміщення політико-дипломатичних засобів забезпечення міжнародної, регіональної та національної безпеки воєнно-політичними та воєнно-технічними засобами, девальвація міжнародних інститутів безпеки та їх витіснення коаліційними інституціями (ООН та ОБСЄ, наприклад ЄС та НАТО), а також створення нових силових інструментів забезпечення глобальної політики.

Міжнародно-правове середовище стало більш фрагментованим. По мірі зростання чисельності населення планети та економік держав, посилюватиметься конкуренція за ресурси та ринки збуту. У такому багатополярному світі, що тільки формується, загроза виникнення конфліктів тільки зростатиме.

Світ зіткнувся з періодом часу, в якому майбутнє визначатимуть сили не обмежені жодним порядком. В цих умовах є нагальна необхідність аналізу тенденцій сьогодення та прогнозування майбутнього безпекового середовища з часовим горизонтом – 25 років.

Зміна балансу сил між ключовими геополітичними центрами в рамках формування

багатополярної системи світового устрою у короткостроковій перспективі може призвести до загострення безпекової ситуації у світі з ознаками переростання у довготривале протистояння між США, Китаєм та Росією.

Формування нової системи міжнародних відносин характеризується яскраво вираженим трендом суперництва великих держав, яке полягає не в досягненні глобальної першості, а в розширенні географії свого впливу. Основним завданням цього суперництва є не тільки розбудувати свій економічний та військовий потенціал, але поставити в залежність таку кількість держав, яка забезпечувала б статус і політичний авторитет на міжнародній арені.

У зв'язку з цим, наступного десятиліття досить динамічно розвиватиметься процес глобальної регіоналізації. Його суть полягає в поділі світу на великі самодостатні економічні та політичні сегменти, в кожному з яких є держава, яка претендує на глобальне лідерство в регіоні (Казахстан, Китай, Індонезія, Бразилія). І право на першість виходить з різних чинників, таких як геополітичний імператив, розмір території (у тому числі вихід до моря територіальні води), ресурси (природні, трудові, інтелектуальні, технологічні).

Ще одним втіленням тенденції регіоналізації є регіональні інтеграційні об'єднання, такі як АСЕАН, АТЕС, МЕРКОСУР, ЛАД та інші. Цілі у таких організацій найрізноманітніші, але найчастіше подібні союзи припускають об'єднання навколо якоїсь держави, єдиного центру, консолідуючого різні ресурси. У центра, таким чином, стоїть завдання згуртувати навколо себе сусідів першого і другого порядку з огляду на цивілізаційну та соціокультурну близькість, а залежні країни розраховують на безоплатну фінансово-економічну, гуманітарну та військову безпеку в обмін на свою прихильність.

Отже, світ вступає в епоху закономірної та системної кризи міжнародного права. Нові глобальні та регіональні актори, які націлені реалізувати свої амбіції, дедалі частіше нехтуватимуть принципами та нормами міжнародного права, а також концептуальними положеннями міждержавних відносин та рішеннями наднаціональних інституцій.

Такий розвиток ситуації кидає виклик універсальній системі міжнародної та регіональної безпеки. ООН та ОБСЄ будуть стикатися з серйозними проблемами, насамперед, щодо впровадження дієвих ініціатив, а також стагнації переговорних процесів. Ефективність універсальних систем колективної безпеки у вирішення криз та конфліктів знижується. Міжнародні організації ще більше послаблять свою роль на світовій арені та частково втратять свою функціональну сутність. Це створить підґрунтя для появи вакууму міжнародної безпеки, що імовірніше за все поставить під питання доцільність їх існування у нинішньому вигляді.

Цілком можливо, що міжнародна спільнота ініціює створення нових універсальних міжнародних та регіональних безпекових організацій, які будуть ґрунтуватися на нових принципах, враховуватимуть цивілізаційні особливості та континентальні інтереси нових акторів. Але на сьогодні система міжнародного права зазнає кардинальних змін.

У період трансформації наявної архітектури безпеки, держави будуть прагнути максимально реалізувати національні інтереси, в тому числі завдяки військовій силі. Регіональні оборонні альянси, ймовірно, обмежать географію своєї діяльності та зосереджуватимуться переважно на забезпеченні безпеки своїх членів.

Вищою метою існування будь-якої держави є забезпечення безпеки та процвітання її громадян. Йдеться про довгострокову перспективу – сталий розвиток суспільства, його добробут, збереження суверенітету та територіальної цілісності. З калейдоскопічним минулим, небезпечним сьогоденням та невідомим майбутнім Україна в очікуванні наступного десятиліття.

Наша держава, знаходячись за Семюелом Ґантінгтоном, на перехресті цивілізацій [6], постійно піддається деструктивному впливу недружніх сил, які перешкоджають демократичному розвитку України та історичному вибору її народу. У зв'язку з цим, зростає актуальність створення довгострокового прогнозу розвитку безпекового середовища з метою

своєчасного реагування держави на майбутні виклики та загрози, а саме – формування державної політики національної безпеки, яка відповідає фундаментальним цінностям держави [7].

Водночас акцентується увага, що під впливом трансформації архітектури міжнародної безпеки буде кардинально змінена та сформована нова парадигма державного управління загалом. Головним чином такий феномен пов'язаний з глобальними процесами у світі, а саме з перехідним процесом від «національної держави» до «держави-корпорації». Під визначенням «держави корпорації» будемо розуміти адміністративно-економічний комплекс, який формально є державним апаратом та грає самостійну та визначну роль в державі; який водночас ставить політико-економічні інтереси цієї держави в залежність від економічних апаратно-відомчих (корпоративних) або, принаймні, розглядає перші через призму других; який приватизував у своїх інтересах характерні для держави як для інституції власні функції (приватизація влади-насилля) і водночас відмовився від виконання більшої частки характерних для держави соціальних зобов'язань та функцій та/або різко їх скоротив їх [8].

Такі аспекти мають завжди для держави, як суб'єкта політики, відповідні наслідки, які необхідно передбачати. Запровадження державного стратегічного прогнозування повинно мати в основі часовий горизонт передбачення приблизно 25 років та застосовувати таке поняття як «стратегічна витримка». Тенденції сьогодення, що впливатимуть на майбутнє держави, матимуть очевидний результат, який спостерігатиметься тільки у далекій перспективі пізніше, тому що тенденції в часі змінюються повільно та мають великі часові проміжки (кроки). Передбачення майбутнього з часовим горизонтом менше за 25 років, буде дзеркально екстраполювати події сьогодення з невеликими «відхиленнями», тому держава буде не в змозі планувати (формувати) майбутнє, а тільки суто реагуватиме на нього.

За збільшення часового горизонту передбачення майбутнього, такі «відхилення» сформують так звані «альтернативні світи», рознесені за часом, з допомогою яких можливо буде чітко бачити (уявляти) напрями розвитку майбутнього та формувати сценарії. Такі сценарії сприятимуть розробленню виваженої державної політики національної безпеки та управлінню нею. Зазначене надасть можливість переосмислити та сформувати нову парадигму державного управління, яка заснована на управлінні майбутнім. Прогнозування (передбачення) та моделювання майбутніх наслідків прийнятих управлінських рішень надасть можливість уникнути помилок.

Водночас до таких процесів повинні бути залучені структури політичного рівня держави, а самі політичні лідери – інтегровані в роботу. Прийняття політичних рішень має здійснюватися через призму таких питань: якщо трапляється таке? – то що з нього випливає? (що це означатиме для України?) та якщо трапляється декілька подій одночасно? Також такі дослідження повинні проводитися виключно через призму фундаментальних національних інтересів України та корелюватися з ними.

Під час досліджень тенденцій сьогодення, необхідно вибирати виключно найважливіші, що у майбутньому стосуватимуться України, та викладати їх за пріоритетами, зокрема концентруватися на стратегічних шоках, вплив яких буде відчутний на національному рівні. На цім доцільно використовувати для аналізу тенденцій матричний підхід (модель) *(STEEP analysis)*, який наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Чинники / Тренди	Соціальний (Social)	Технологічний (Technology)	Економічний (Economics)	Навколишнє середовище (Environment)	Політика (Politics)	СЦЕНАРІЇ розвитку майбутнього
Тренд 1						Сценарій 1
Тренд 2						Сценарій 2
Тренд 3						Сценарій 3
Тренд …						Сценарій…

Ключові чинники (аспекти), з допомогою яких будуть генеруватися сценарії, лежатимуть на перетині, а проекти сценаріїв повинні підтверджуватися трендами, зокрема враховувати підтримку зі сторони союзників та партнерів. Після дослідження трендів, їх аналізу щодо впливу один на одного та формування сценаріїв, повинна бути проведена робота щодо прогнозування ймовірних наслідків, найважливіші з яких створюватимуть загрози.

Вважається за доцільне розглядати такі три основних сценарії:

сценарій 1 – повномасштабне вторгнення в Україну Російської Федерації (загроза припинення існування України, повна окупація тощо) та/або наступ на держави-члени НАТО через територію України;

сценарій 2 – сценарій «статус-кво» (продовження тимчасової окупації Російською Федерацією окремих районів Донецької та Луганської областей, АР Крим та м. Севастополь);

сценарій 3 – утворення безпекових альянсів та всебічна підтримка України з боку міжнародної спільноти.

Крім того, за результатами дослідження, разом з викликами та загрозами, які потребуватимуть реагування в майбутньому, поруч з висновками, також необхідне моделювання можливостей, які створюватимуть майбутнє безпекове середовище України.

З урахуванням американського досвіду, аналогічний документ «Глобальні тенденції 2030: альтернативні світи» ("Global Trends 2030: Alternative Worlds") [9] розроблявся протягом чотирьох років, модератором розробки якого був Національний комітет розвідки США, що об'єднує все розвідувальна спільнота США. Підготовка такого документу потребувала обробки великого масиву даних та залучення фахівців вузьких спеціалізацій, зокрема, соціологічних, гуманітарних, демографічних, геоекономічних сфер науки тощо. Тому надалі розробку такого документу рекомендовано здійснювати на державному рівні, з тієї причини, що головним чинником, який впливатиме на військово-політичний складник – завжди залишатиметься економічний. Саме аналіз та прогнози (передбачення) економічних чинників на трьох рівнях – глобальному, регіональному та національному – визначатимуть основний детермінант майбутнього порядку денного.

Спираючись фундаментальні національні інтереси України, авторами досліджено окремі чинники, які на їх думку суттєво впливатимуть на формування державної політики національної безпеки та розвиток їх тенденцій у майбутньому.

З огляду на аксіоми, що війна є продовженням політики іншими засобами [10], а політика, зі свого боку, концентрованою похідною економіки, авторами досліджено три основні тренди розвитку майбутнього через призму чинника людства, яке є рушійною силою економіки, а саме війна, політика/економіка, людство.

(1) Війна (трансформація війн та конфлікти майбутнього):

Глобальні та регіональні актори зміщуватимуть акцент у бік стратегії непрямих дій, з мінімізацією безпосереднього застосування військової сили. Збройні сили виступатимуть останнім аргументом досягнення цілей. Впровадження розвинутими країнами у війська новітніх технологій, роботизації та штучного інтелекту призведуть до появи нових рис війни, яка матиме більш дистанційний (безконтактний) характер. Об'єктами ураження стануть центри прийняття рішень, ключові елементи комунікацій та об'єкти критичної інфраструктури, інформаційний простір і суспільство загалом.

Інструментами таких війн будуть високоточна та кібернетична зброя, роботизовані системи, безпілотні авіаційні комплекси, засоби радіоелектронної боротьби, підрозділи спеціального призначення, парамілітарні формування, а також проксі-сили.

Цілком ймовірно, що набудуть нових якостей недержавні суб'єкти міжнародних відносин, спроможності яких можливо порівняти з державними. Вони стануть новим чинником у веденні бойових дій та призведуть до перегляду військової науки, розробки способів та засобів ведення мережецентричних війн з «хмарним противником». У таких війнах поступово зникатимуть поняття «фронт», «тил»,

«оборона» та «наступ». Ядерна зброя залишатиметься інструментом стратегічного стримування розвинутих держав, а її застосування малоймовірним.

Менш розвинуті країни й надалі використовуватимуть традиційні форми збройного протиборства, які притаманні теперішнім конфліктам. Їх характерними рисами залишатимуться використання угруповань військ, бронетехніки, авіації, ракетних та артилерійських систем, стрілецького озброєння для ураження противника та отримання перемоги у війні. Для таких держав використання елементів непрямих дій буде мати фрагментарний характер та не виступатиме ключовим чинником збройної боротьби.

У разі отримання менш розвинутими державами доступу до зброї масового ураження, не виключається, що вона може бути застосована ними як для ядерного шантажу, так і зміни ходу ведення бойових дій на свою користь.

Наслідком наведених тенденцій стане подальше поглиблення розриву між провідними та периферійними державами у формах і способах ведення збройного протиборства.

Майбутнє безпекове середовище на Європейському континенті визначатимуть два ключові гравці, з однієї сторони євроатлантична спільнота, з іншої – Російська Федерація.

Європейський Союз та НАТО проводитимуть політику добросусідства щодо інших держав, яка ґрунтується на поширенні демократичних цінностей, верховенства права та спільної політики безпеки та оборони. Їхньою метою й надалі залишатиметься побудова безпечного євроатлантичного простору, як підґрунтя сталого розвитку суспільства та залучення до цього процесу інших народів. Дії країн Європи спиратимуться на всебічну підтримку США як світового лідера у впровадженні демократичних засад та ліберальних моделей державотворення.

Росія, зберігаючи авторитарну модель державного управління, не сприйматиме ліберальні демократичні цінності та всіляко перешкоджатиме їх поширенню в Європі та на пострадянському просторі. Кремль продовжуватиме неоімперський політичний курс на європейському безпековому напрямі, розраховуючи на руйнування основ сталого розвитку демократичного суспільства.

Найбільш ймовірно, що концепція та арсенал засобів впливу Росії на ЄС, принаймні до 2024 року, суттєвих змін не зазнає. Кремль продовжить втручання в європейські політичні процеси (підтримка проросійських, ультраправих, ультралівих, націоналістичних, євроскептичних партій та рухів), використовуватиме чинник енергетичної залежності окремих країн Європи для просування своїх інтересів. Крім того, ліберальність суспільних процесів в Європі ймовірно дозволить Москві наростити інформаційний тиск та проводити активні заходи впливу. Кремль нарощуватиме воєнний потенціал у європейській частині Росії, що до 2030 року істотно порушить баланс сил та підірве стратегічну стабільність на континенті.

З огляду на відкритість та прозорість європейської політики ймовірно, що ЄС не зможе симетрично реагувати на російську експансію. Не виключається, що до 2030 року Росія та ЄС зможуть поступово лібералізувати економічні відносини. Водночас на політичному та безпековому рівнях зберігатиметься взаємна недовіра та застережність.

Розвиток та доступ державних та недержавних акторів до високих технологій виступатиме драйвером забезпечення їх висхідних амбіцій. Передові досягнення у науці та техніці будуть активно використовуватися в оборонній сфері.

З'явиться зброя, яка ґрунтується на нетрадиційних, у нинішньому розумінні, принципах дії. У майбутніх локальних конфліктах вона може застосовуватися самостійно, а в масштабних операціях – сумісно з традиційними видами зброї.

До перспективних видів належатимуть: зброя спрямованої енергії (кінетична, променева, електромагнітна, акустична), геофізична зброя (сейсмічна, екологічна, кліматична, озонна, гідрологічна, іоносферна, плазмова) та зброя несмертельної дії (генетична та психотропна). Цілком ймовірно, створення окремими державами нових типів ядерних боєприпасів

та розміщення їх на територіях інших країн та розгортання якісно нових систем бойового управління, зв'язку та розвідки.

Зростатиме роль інформаційної зброї. Її зміст і завдання вийдуть далеко за межі завдань і компетенції нинішніх збройних сил. Вона буде призначена для завдання збитку та ураження елементів інформаційної інфраструктури противника під час ведення інформаційної боротьби.

Висхідна частина новітніх високотехнологічних озброєнь зумовлюватиме зміну форм і способів збройної боротьби та формування нових принципів воєнного мистецтва. У перспективі такі види зброї будуть вирішувати бойові завдання, які сьогодні є недоступними для традиційних видів озброєння. Перевага у майбутньому військовому конфлікті належатиме стороні, яка матиме зброю, вироблену за новітніми технологіями, що суттєво розширюватиме спроможності військ (сил).

Ймовірно, що такими видами зброї у 2030 році буде володіти лише невелика група найбільш розвинених країн. Прогнозовано це поглибить розрив у воєнній спроможності розвинутих країн та тих, що розвиваються.

(2) Економіка (зміна парадигми міжнародної валютно-фінансової системи):

Глобалізація економіки

Впродовж наступних десяти років глобальні економічні процеси продовжать інтегрувати між собою національні економіки, що ліквідує економічні просторові обмеження та модифікує економічно-фінансові взаємовідносини між державами. Ймовірно, така фінансова поляризація призведе до кардинальних змін системи організації та регулювання платежів у сфері міжнародних економічних відносин. Не виключається зменшення кількості робочих місць в провідних країнах та перенесення національних промислових потужностей за їх межі – в країни, що розвиваються.

До 2030 року більшість держав, що розвиваються, будуть намагатися зберегти власну економічну незалежність, використовуючи для міждержавних розрахунків національну валюту.

Золото

Зростання значення золота у міжнародних фінансових операціях буде тільки збільшуватися. Золотовалютні резерви будуть переоцінені державами-утримувачами золота [11], внаслідок чого золото стане не біржовим металом, а світовими грошима поруч з доларом США, євро та британським фунтом (Basel III). Передбачається подорожчання золота з 1 200-1 400 доларів США за трійську унцію до 1 800-2 000 доларів США та уповільнення його продажу у світі.

Не виключається, що зростання вартості золота призведе до підвищення ціни на нафту, що цілком ймовірно, викличе обвал світової економіки, де 85% грошової доларової маси обертається в фондових сурогатах типу акцій, облігацій та боргових зобов'язань США. Скоріш за все, це сприятиме відокремленню Росії та Китаю від доларової системи, а також спричинить колапс економік низки країн, які орієнтовані на долар США.

Криптовалюта

Спостерігається стала тенденція щодо використання у майбутньому під час міжнародних розрахунків криптовалюти – новітнього електронного засобу платежу, який не має на сьогодні ні законодавчого закріплення, ні нормативного визначення. США, Канада, Великобританія, Японія, Кіпр та ЄС вже визнали криптовалюту. Водночас Бангладеш, Болівія, Ісландія, Еквадор, Китай, Киргизстан, Тайланд, В'єтнам та Росія вважають криптовалюту нелегальною.

Цілком ймовірно, що в майбутньому центральні банки провідних держав почнуть випускати цифрові версії національних валют, як різновид криптовалюти. Подальшим поштовхом для розвитку криптовалютної індустрії буде створення нормативно-правової бази в багатьох країнах. Криптовалюта стане нормою, отримавши широке поширення у світі. До 2025 процес прийняття цифрових активів буде набирати незворотних обертів, а кількість користувачів може сягати 1 млрд людей.

Тенденції світової економіки у найближче десятиріччя стимулюватимуть трансформацію традиційної міжнародної валютно-фінансової системи. Цілком ймовірно, що цей процес призведе до турбулентності у світових грошових розрахунках і, як наслідок, створить передумови

для виникнення глобальної фінансово-економічної кризи. Очікується, що ця криза охопить усі сфери життєдіяльності людства, в тому числі й сферу безпеки.

(3) Людство (демографія):

Очікується, що до 2030 року населення України з 42 млн зменшиться до приблизно 40 млн [12]. Основними чинниками цього будуть зростання трудової та освітньої міграції, а також природний убуток та зменшення населення внаслідок звуженого режиму відтворення. Така динаміка матиме сталий характер, і швидше за все збережеться у наступному десятиріччі.

Україна матиме тенденцію до депопуляції, яка стане однією з найбільших у світі. Імовірніше за все, ця тенденція продовжуватиметься переважно шляхом міграційних сплесків та відбуватиметься не лише внаслідок скорочення народжуваності, а й в результаті збереження високої смертності та матиме одночасно характер «виродження» і «вимирання». Низьку народжуваність зокрема буде зумовлено емансипацією та політикою гендерної рівності. Суто біологічне бажання продовжувати свій рід, буде обмежуватися однією дитиною. Діти перестануть бути економічно необхідними та не стануть більше страховкою на старість [13].

Водночас скорочення населення відбуватиметься також на тлі погіршення його «якості». Послаблятиметься поріг стійкості організму людини до зовнішніх впливів, зростатиме загальний рівень захворюваності, поширюватимуться соціальні хвороби та збільшуватиметься середній вік населення та становитиме 41,3 роки (чоловіки – 38,5 років, жінки – 43,8). Прогнозується, що люди у будь-якому віці матимуть значно більші ризики померти через стан здоров'я та соціальної поведінки, емоційні настрої тощо.

Довготривале порушення процесу відтворення населення, яке відбуватиметься з неоднаковою інтенсивністю, призведе до змін в розміщенні населення та активізації урбанізації, суттєвого погіршення вікової структури населення в районах інтенсивної депопуляції, уповільнення процесу трудового заміщення і, як наслідок, результативності економічної діяльності та зміни етнічних пропорцій. Така тенденція протягом майбутнього десятиліття буде тільки посилюватися.

Головною причиною загострення демографічної кризи в Україні стане зниження народжуваності до критичного рівня. Тенденції свідчать про те, що забезпечуватиметься лише половина потрібного для відтворення населення. На сьогодні Україна вже перетнула межу зниження народжуваності [14], за якою відбуватиметься незворотне руйнування демографічного потенціалу країни. Зазначене до 2030 року призведе до втрати умов відновлення чисельності населення України, яке безпосередньо впливатиме на мобілізаційний ресурс держави та економічну стабільність.

Висновки та пропозиції. Отже, з наступного десятиліття розпочнеться новий етап, який з великим ступенем вірогідності можна схарактеризувати як прогнозований період глобального збройного протистояння між ключовими центрами сили та локальними цивілізаціями.

Роль «жорсткої» сили у світі буде тільки збільшуватися. До 2025 року завершиться етап підготовки глобального воєнного конфлікту цивілізаційного характеру, який ймовірно відбудеться впродовж 2025-2030 років та супроводжуватиметься глобальною фінансовою кризою. Він незмінно буде розширюватися за просторовим охватом та поступово втягувати все більше держав, міжнародних інституцій та ресурсів. Воєнно-силовий складник буде збільшуватися та, імовірніше за все, призведе до повномасштабної війни одночасно на декількох театрах військових дій рознесених континентально.

Нові перегони озброєнь, спровокована фактичним виходом США та Росії з договору про ракети середньої та малої дальності, поряд із колапсом договору про звичайні збройні сили у Європі, зведе нанівець зусилля із підтримання контролю над озброєннями. Тому слід очікувати, що вже у короткостроковій перспективі посилиться загроза розміщення ракет в ядерному та неядерному оснащенні на території Європи, у тому числі на окупованих та анексованих Росією територіях України.

З деградацією більшості міжнародних інститутів, що залишилися від попередніх

світових систем, яка була спровокована зміною співвідношення сил у світі, на першу лінію вийдуть суб'єкти глобального управління та транснаціональні корпорації.

Тенденції кардинальної зміни валютно-фінансової системи світу, масштабне озброєння держав та вихід з договорів про ракети малої та середньої дальності – головні індикатори майбутніх збройних зіткнень.

Дослідження майбутнього та прогнозування трьох основних тенденцій – війна, політика/економіка та людство, через призму фундаментальних національних цінностей та інтересів, повинно відповідати на питання щодо стратегічних механізмів формування державної політики національної безпеки та феномену системи державного управління загалом.

Таким чином, можна зробити висновок, що саме механізми формування державної політики національної безпеки України прямопропорційно залежать від результатів стратегічного передбачення майбутнього безпекового середовища.

Подальшу роботу та наукові розвідки пропонується здійснювати за такими напрямами діяльності та ключовими аспектами:

– методологічні засади дослідження майбутнього через призму стратегічної перспективи;

– сфери, напрями та повнота опису майбутнього безпекового середовища;

– оптимальний зміст, структура та обсяг документу;

– часові горизонти прогнозу (передбачення);

– порядок формування критичних точок прогнозної частини документа;

– принципи формування припущень щодо майбутніх подій та процесів;

– математичні моделі, які використовуються під час проведення наукових досліджень в таких науках як прогностика та футурологія;

– взаємозв'язок опису майбутнього безпекового середовища та державного стратегічного прогнозування та планування.

Список використаної літератури:

1. Державна політика забезпечення національної безпеки України : актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання: матеріали круглого столу / за ред. Г.П. Ситника та Л.М. Шипілової. Київ : НАДУ, 2013. 216 с.
2. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України / за ред. Г.П. Ситника та В.І. Абрамова. Київ, 2012. 536 с.
3. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія. Київ : НАДУ, 2008. 428 с.
4. Войтович Р. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / за заг. ред. В.М.Князєва. Київ : НАДУ, 2007. 640 с.
5. Енциклопедія державного управління : в 8 т. / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. С. 430–431.
6. Fox J. Paradigm Lost : Huntington's Unfulfilled Clash of Civilizations Prediction into the 21st Century. International Politics, 2005. 42 p.
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (дата звернення: 10.07.2019).
8. Фурсов А. Государство, оно же корпорация. *Украинский деловой портал*. URL: http://expert.in.ua/articles/8/0/1586/ (дата звернення: 10.07.2019).
9. Global trends 2030 : alternative worlds / National Intelligence Council (US) (Ed.). Central Intelligence Agency, 2013. URL: https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf (дата звернення: 10.07.2019).
10. Клаузевиц К. О войне. Вашингтон, 2012. 354 с.
11. The World Gold Council. URL: https://www.gold.org/goldhub/data/monthly-central-bank-statistics (дата звернення: 10.07.2019).
12. World Population Prospects: The 2019 Revision, Key Findings and Advance Tables / United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division. URL: https://population.un.org/wpp/ (дата звернення: 10.07.2019).
13. Інтерв'ю з професором Лібановою Е.М., директором Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної Академії Наук України. Програма «Civilization» : Українці. Скільки

нас? URL: https://www.youtube.com/watch?v=60Sii_bOgLU&t=155s (дата звернення: 10.07.2019).
14. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (колектив авторів) / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е.М. Лібанової. Київ: Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної Академії Наук України, 2006. 138 с. URL: https://idss.org.ua/monografii/Prognoz%20Ukrain.pdf (дата звернення: 10.07.2019) та Демографічна ситуація у січні-лютому 2019 року. Державна служба статистики України. URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2019/express0219.pdf (дата звернення: 10.07.2019).

Zhytnyk O., Hrytsenko A. The influence of international security architecture transformation on state national security policy-making under the conditions of a new world order shaping: future management concept

The article is dedicated to conceptual examining of the process of a new paradigm of public administration system formation, which is being transformed under the influence of consequences of the international relations system change. In an emerging world order there are numerous security tendencies being observed, that will predictably influence and cardinally modify the international security architecture in the future. The importance of the topic presented lies also in fact that the "state-corporation" phenomenon is replacing the traditional "nation state" concept and this phenomenon will influence and transform the national public administration system. Such a situation in its turn is creating new challenges for a state national security policy-making methodology. It is proved in the article that transferring certain managerial authorities of a "nation state" (security, economic and financial) over to the "state-corporation" will significantly change the process of state national security policy-making. Furthermore, the attention is focused on the fact, that in geopolitical constellation "nation state" interests will not correlate with the interests of a "state-corporation" and that will need redefining the national public administration philosophy. Considering the above, the author is suggesting a way of solving the issues of creating a new paradigm of a national security and public administration system to the national political and military elite. The issues that would provide overcoming the inertia and inability of quick adaptation to the international security architecture change under the conditions of a new world order formation.

Authors' suggestion is to create a strategic level state forecasting analytics system considering its findings to become a fundament of national security policy-making mechanisms. It is a long-term strategic forecasting based on studying modern tendencies of three aspects –war, politics/economy and humanity that will become a key determinant of future management of a state. It is proved that an optimal forecasting time horizon is 25 years.

Key words: *nation state, national security, state policy-making, managing the future, prognostics, futurology, information and analysis.*

УДК 37.014.522(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.29

І. В. Застрожнікова
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОПОРНИХ ШКІЛ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті визначаються роль державного регулювання у створенні та функціонуванні опорних шкіл. Обґрунтовується необхідність створення опорних шкіл на всій території України, що зумовлено великими видатками на утримання малокомплектних шкіл та низьким рівнем освіти у таких школах. Автор звертає увагу на те, що створення опорних шкіл є не зовсім простим питанням, адже воно передбачає пониження ступеня школи або взагалі її закриття, що, зі свого боку, призводить до скорочення штату. Зазначається, що оптимізація шкільної мережі може відбуватися шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Автором підраховано, що станом на 01 червня 2019 року в Україні вже створено 793 опорні школи та цей процес постійно триває. Встановлено, що лідером у створенні опорних шкіл є Кіровоградська область, у якій станом на 01 червня 2019 року вже відкрито 73 опорні школи, також у лідерах за створенням опорних шкіл Житомирська, Львівська та Полтавська області, у кожній з яких вже створено понад 50 опорних навчальних закладів. Вказано, що державне регулювання діяльності опорних шкіл здійснюється з допомогою прямих методів державного регулювання, а саме надання освітніх субвенцій та методичних вказівок до їх розподілу, а також правових – з допомогою низки нормативно-правових актів, кожен з яких, разом з його роллю у створенні та функціонуванні опорних шкіл, розглядається окремо. Головним нормативно-правовим актом, що регулює процес створення та функціонування опорної школи є Положення про освітній округ, у якому закріплено правила затвердження умов та проведення конкурсу засновником для визначення опорного закладу серед підпорядкованих йому загальноосвітніх навчальних закладів. Ухвалення рішення про створення опорного закладу відбувається на засадах також на засадах вказаного Положення.

Ключові слова: *громада, державне управління, децентралізація, місцеве самоврядування, Міністерство освіти і науки України, опорна школа, освіта, освітня субвенція, Положення про освітній округ, школа.*

Постановка проблеми. На даний час в Україні триває процес децентралізації влади. В процесі реформи децентралізації об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) мають дуже важливе стратегічне завдання – створення механізму управління освітою. Метою такого реформування є, насамперед, передача повноважень і відповідальності за управління освітою органам місцевого самоврядування і, безпосередньо, школам. Водночас роль та повноваження державного регулювання щодо визначення загальноукраїнської освітньої стратегії та спільного курсу освітньої реформи буде збережено за Міністерством освіти та науки України. Одним з ключових аспектів реформування в умовах децентралізації стало створення опорних шкіл, як центрів освітніх округів. Це завдання є особливо важливим в контексті спрямованості реформи на децентралізацію системи освіти. Таким чином, дослідження ролі держави, як основного регулятора освітніх процесів в Україні, у створенні та функціонуванні опорних шкіл, є актуальною проблемою державного управління, яка потребує детального вивчення.

© Застрожнікова І. В., 2019

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У розвиток дослідження функціонування опорних шкіл в Україні вагомий внесок зробили вчені формуванням та управління системою вищих шкіл значний внесок зробили вчені Л.Я. Беновська, В. Пальчук, М.С. Пашкевич, М.О. Харченко та інші. Водночас їх дослідження в основному спрямовані на наукові засади функціонування опорних шкіл, на цім роль державного регулювання, визначення методів державного регулювання у створенні та функціонуванні опорних шкіл залишаються маловивченими.

Мета статті. Головною метою даної наукової роботи є дослідження ролі державного регулювання у створенні та функціонуванні опорних шкіл в Україні.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація – це процес, що передбачає передачу повноважень розв'язувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати.

До компетенцій реформованих громад, зокрема, входить дошкільна, середня та позашкільна освіта. Водночас основним регулятором освітньої діяльності залишається держава.

Головним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки є Міністерство освіти та науки України (далі – МОН), діяльність якого керується Кабінетом Міністрів України. До головних місій міністерства належить забезпечення розробки та реалізації державної політики у таких сферах: освіта і наука, наукова, науково-технічна та інноваційна діяльності, трансфер технологій.

Крім того, до повноважень міністерства входить державний контроль за роботою навчальних закладів, установ та організацій, підприємств, які надають послуги у сфері освіти або здійснюють іншу діяльність, яка об'єднана з наданням таких послуг, незалежно від форми власності та їх підпорядкування. Акти МОН України мають обов'язковий характер у межах його повноважень для міністерств та відомств, які керують закладами освіти [3].

З метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти й умов навчання дітей у всіх регіонах України МОН започаткувало створення інфраструктури загальноосвітніх навчальних закладів. Ідеться про налагодження функціонування мережі опорних шкіл.

Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах має вирішуватися з допомогою оптимізації мережі шкільних закладів. На наш погляд, зменшення кількості шкіл у селах шляхом об'єднання шкіл та використання автобусів для транспортування дітей до найближчих шкіл було прийнятним рішенням. Цей процес дозволить заощадити кошти, що витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожнілих школах, і спрямувати їх натомість на модернізацію тих шкіл, які залишились.

Оптимізація шкільної мережі може відбуватися шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Громади можуть також створювати опорні школи (зазвичай велика школа в адміністративному центрі громади), після закриття там недостатньо укомплектованих шкіл.

Опорні школи – це заклади загальної середньої освіти, які мають вищий юридичний статус і більше повноважень, ніж звичайні школи [7]. В опорних школах, як правило, навчається понад 200 учнів, вони оснащені сучасним обладнанням для вивчення різних предметів і мають кваліфікованих вчителів з цих предметів. Ці заклади відвідують учні середньої та старшої школи, тоді як учні початкових класів зазвичай продовжують навчатись у ближчих маленьких школах [4].

Створення опорних шкіл є не зовсім простим питанням, адже воно передбачає пониження ступеня школи або взагалі її закриття, що, зі свого боку, призводить до скорочення штату. Проте, вважаємо, що цей крок є вкрай необхідним з багатьох вагомих причин. По-перше, у малокомплектних школах один вчитель викладає кілька предметів, що позначається на якості знань школярів та майбутніх абітурієнтів. В багатьох селах, які найбільше постраждали від скорочення населення та переїзду молоді в міста, школи

спорожніли до тієї міри, що не кожен клас мав хоча б 5 учнів.

Відомо, що сільські учні вже кілька років поспіль, мають нижчі бали ЗНО – це пояснюється як соціально-економічним статусом мешканців сіл, так і нижчою якістю освіти в сільських школах [6]. По-друге, вартість навчання одного учня у малокомплектних школах досягає 45 тис. грн на рік, тоді як у школах з нормальною кількістю учнів ця сума не перевищує 15 тис. грн.

Зрозумілим є той факт, що ідея створення опорних шкіл обурює сільських вчителів, деякі з яких втратять робочі місця, проте така оптимізація в умовах дефіциту бюджету та в умовах низької якості знань учнів маленьких шкіл є необхідною. Саме створення відремонтованих та обладнаних опорних шкіл, куди завдяки коштам ОТГ, довозять дітей з найближчих населених пунктів – є пріоритетним напрямом державного регулювання освіти в умовах децентралізації. Останні кілька років усі основні інвестиції в інфраструктуру шкіл пріоритетно спрямовуються саме на опорні школи.

Таблиця 1

Створення опорних шкіл в областях України

Область	Кількість опорних шкіл в областях України станом на 01 червня 2019 року
Кіровоградська	73
Житомирська	61
Львівська	61
Полтавська	52
Сумська	47
Вінницька	45
Харківська	44
Дніпропетровська	41
Київська	40
Одеська	39
Чернігівська	37
Тернопільська	32
Волинська	30
Рівненська	30
Запорізька	23
Херсонська	22
Хмельницька	20
Миколаївська	19
Донецька	19
Черкаська	17
Луганська	16
Чернівецька	13
Івано-Франківська	12
Всього створено опорних шкіл в Україні станом на 01 червня 2019 року	**793**

Примітка. Побудовано автором на основі даних офіційного сайту МОН України [1]

Наразі, МОН України здійснює моніторинг та аналіз створення опорних шкіл в Україні. Так, за даними МОН, станом на 1 червня 2019 року в Україні є лише одна область – Закарпатська, у якій не створено жодної опорної школи. Лідерами у створенні опорних шкіл є Кіровоградська, Житомирська, Львівська та Полтавська області, у кожній з них створено понад 50 опорних шкіл.

Всього станом на 01 червня 2019 року в Україні створено 793 опорні школи та цей процес невпинно триває. Адже, порівнюючи з 2016 р., кількість таких шкіл в Україні збільшено з 137 до 793.

Державне регулювання діяльності опорних шкіл здійснюється з допомогою правових методів державного регулювання, а саме низки нормативно-правових актів. Пропонуємо розглянути кожен з них детально.

Головним нормативно-правовим актом, що врегульовує питання створення представницьким органом місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районними радами опорних закладів та їх філій є Положення про освітній округ, затверджене постановою Кабінету міністрів України від 27 серпня 2010 року № 777 (в редакції постанови Кабінету міністрів України від 20 січня 2016 року № 79). Так, підготовка до ухвалення рішення про створення опорного закладу здійснюється на основі п.5 даного Положення. У пункті 6 визначеного положення закріплено правила затвердження умов та проведення конкурсу засновником для визначення опорного закладу серед підпорядкованих йому загальноосвітніх навчальних закладів. Ухвалення рішення про створення опорного закладу відбувається на засадах Положення, закріплених у пункті 7, у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування».

Державна реєстрація опорної школи, як юридичної особи проводиться відповідно до вимог закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

19 квітня 2017 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову про філії опорних шкіл, які можуть виконувати функції не лише початкової школи, а й дитячих садків. Зокрема, філіями опорних шкіл відтепер можуть бути навчально-виховні комплекси – заклади, що об'єднують початкову школу та дитячий садок. На наш погляд, цей нормативно-правовий акт є дуже важливим в оптимізації діяльності опорних шкіл, зокрема, в оптимізації використання шкільних приміщень. Дуже часто філіями опорних шкіл стають ті заклади освіти, у яких було понижено ступінь після створення опорної школи, наприклад замість початкової, базової та середньої залишається тільки початкова. Тому, у таких закладах є вільні приміщення, де за вищевказаною постановою можна відкрити повноцінний дитячий садок, тобто утворити у філіях повноцінний навчально-виховний комплекс.

Кількість учнів опорного закладу (без урахування учнів (вихованців) філій), **як правило,** становить не менше 200 осіб, Частина друга статті 14 Закону України «Про загальну середню освіту» визначає кількість учнів у класах опорної школи. У загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих у селах, селищах, кількість учнів у класах визначається демографічною ситуацією, але повинна становити не менше п'яти осіб.

Відповідно до пунктів 2 та 7 Положення про освітній округ, засновниками (співзасновниками) опорного закладу, його філій можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні ради.

Відповідно до пункту 106 «Положення про загальноосвітній навчальний заклад», затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 27 серпня 2010 року № 778, за рішенням засновника (власника) закладу бухгалтерський облік може здійснюватися самостійно або через централізовану бухгалтерію.

Щодо прямих методів державного регулювання функціонування опорних шкіл, то слід звернути увагу на освітні субвенції, які надаються місцевим бюджетам з метою фінансового забезпечення реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у сфері освіти. Формулу розподілу освітньої субвенції затверджено постановою Кабінету міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1088 зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 65 від 06 лютого 2019 року. Статтею 95 Бюджетного кодексу України передбачено запровадження коригувальних коефіцієнтів, які затверджені згаданою Формулою [8].

Особливості функціонування денних загальноосвітніх навчальних закладів, що розташовуються **в сільській місцевості** міст обласного значення, районів і об'єднань територіальних громад та денних малокомплектних загальноосвітніх навчальних закладів у шахтарських, інших малих малофункціональних містах (без урахування закладів гірської місцевості) враховані шляхом застосування коефіцієнтів приведеної кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України. Зазначені коефіцієнти приведення визначені за 5 групами. Критерієм розподілу за групами є **середня наповнюваність класів і класів-комплектів [1].**

Висновки та пропозиції. Отже, попри окремі недоліки створення опорних шкіл в умовах децентралізації, їх створення є необхідним, адже їх створення та функціонування значно скорочує видатки на освіту одного школяра, що пов'язано з тим, що такі школи є повнокомплектними. Крім того, завдяки кращому кадровому забезпеченню, у таких школах учні отримують вищий рівень знань. Усі основні інвестиції в інфраструктуру шкіл зараз пріоритетно спрямовуються саме на опорні школи, що робить кращим їх матеріально-технічне забезпечення. В умовах децентралізації діяльність опорних шкіл знаходиться у відомстві відділів освіти ОТГ. Поряд з цим, роль держави, в особі Міністерства освіти та науки України, у регулюванні створення та функціонування

опорних шкіл залишається дуже значною, основними методами державного регулювання є правові, які полягають у наданні нормативно-правової бази для створення і функціонування опорних шкіл, та прямі, що пов'язані з наданням та розподілом освітніх субвенцій. На наш погляд, держава має сприяти створенню опорних шкіл на всій території України, проте у деяких областях створення таких шкіл йде дуже повільними темпами. Вважаємо, що державна політика має бути націлена на сприяння об'єднання громад, створення спроможних ОТГ, які, зі свого боку, відповідатимуть за створення опорних шкіл.

Список використаної літератури:

1. Офіційний сайт міністерства освіти та науки України. URL: https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/oporni-shkoli/stvorennya-opornoyi-shkoli
2. Вікторов В.Г. Регулювання якості освіти як філософсько-освітянська проблема : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра філософ. наук. Київ, 2006. 30 с.
3. Застрожнікова І.В.Державне регулювання підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад вищими навчальними закладами України. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук.пр. Харків : Вид–во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1 (55).
4. Застрожнікова І.В. Освіта в сільських ОТГ в умовах децентралізації влади в Україні. *Збірник тез доповідей ІІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет»*, м. Херсон, 18-19 квітня 2019 року.
5. Застрожнікова І.В. Якісна освіта, як передумова сталого розвитку сільських територій. *Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих учених «Економіка, підприємництво, менеджмент : сучасний стан і обриси майбутнього» Національна металургійна академія України*, м. Дніпро, 23 квітня 2019 року.
6. Застрожнікова І.В. Вплив децентралізації на розвиток освіти на селі / І.В. Застрожнікова. *Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції «Реформа адміністративно-територіального устрою в Україні: реалії та перспективи»*, м. Полтава, 29 травня 2019 року.
7. Наукові засади формування мережі опорних шкіл у регіонах України : монографія / М.С. Пашкевич, М.О. Харченко ; М-во освіти і науки України, Нац. гірн. ун-т. Дніпропетровськ : НГУ, 2016. 149 с.
8. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF#n7.

Zastrozhnikova I. State regulation of creation and functioning of support schools in decentralization conditions

The article defines the role of state regulation in the establishment and functioning of the reference schools. The necessity of establishing secondary schools throughout the territory of Ukraine is substantiated, which is conditioned by large expenditures on the maintenance of small schools and the low level of education in such schools. The author draws attention to the fact that the establishment of reference schools is not a very simple issue, because it involves reducing the school's degree or, in general, its closure, which in turn leads to a reduction of staff. It is noted that optimization of the school network can take place by closing the schools that are not sufficiently staffed with the organization of transportation of children to other nearby schools. The author estimates that as of June 1, 2019, 793 base schools have already been created in Ukraine, and this process is constantly ongoing. It was established that the leader in the establishment of reference schools is the Kirovograd region, where, as of June 1, 2019, 73 supporting schools have already been opened, as well as leaders in the establishment of reference schools of Zhitomir, Lviv and Poltava regions, each of which has already created more than 50 basic training establishments It is indicated that state regulation of activity of reference schools is carried out with the help of direct methods of state regulation, namely the provision of educational subventions and methodical instructions for their distribution, as well as legal ones, through a number of legal acts, each of which, together with its role in creating and the functioning of the reference schools are considered separately. The main legal act regulating the process of establishing and

operating a reference school is the Provision on the educational district, which stipulates the rules for approval of the conditions and the conduct of the contest by the founder to determine the reference institution among its subordinate educational institutions. The decision to establish a support institution is also based on the principles of the said Regulation.

Key words: *community, state administration, decentralization, local self-government, Ministry of Education and Science of Ukraine, support school, education, educational subvention, Regulations on educational district, school.*

УДК 352.07: 323.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.30

Ю. П. Козаченко
кандидат наук з державного управління,
перший заступник начальника Головного управління
Державної фіскальної служби України у Запорізькій області

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА З МЕТОЮ ПОКРАЩЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Під час проведення дослідження було визначено основну проблематику впровадження механізму публічно-приватного партнерства для покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації управління. Звернуто увагу на наукові дослідження закордонних та вітчизняних науковців в напрямі державно-приватного партнерства, та чинну нормативно-правову базу, що регулює цю діяльність. Підкреслено пріоритетні напрями Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 рр., виділено основні мотиви державно-приватного партнерства. Запропоновано механізм державно-приватного партнерства для покращення інфраструктури регіону. Основними складовими частинами успішного державно-приватного партнерства, основними складовими частинами якого виступають мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації, тощо.

Взаємодія між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності дозволяє знизити рівень фінансового навантаження на місцеві бюджети. Важливим аспектом механізму державно-приватного партнерства – є можливість співпраці осіб публічного та приватного права, із врахуванням потреб кожного з них, зокрема територіальної громади. В основу механізму державно-приватного партнерства закладено процес позабюджетного інвестування в різні типи інфраструктури та об'єкти виробництва і невиробничої сфери. Основним завданням державних органів влади виступає: розбудова інфраструктури та забезпечення сталого розвитку соціально-економічних відносин (орієнтація державних місцевих органів влади та приватного сектору на потреби територіальної громади). Співпраця між державою та приватним сектором створює можливості використання в діяльності сторін інноваційних розробок та долучення до глобалізаційних та інтеграційних процесів. Базисом державно-приватного партнерства виступають цілі: активна розбудова інфраструктури (морські та річкові порти, магістральні авто- і ж/д дороги, мости, великі розв'язки, судноплавні канали, інші великі гідротехнічні споруди загального користування (акваторії портів тощо); вдосконалення сервісів призначених для соціальних потреб територіальної громади; розвантаження бюджетів всіх рівнів; покращення якості надання державних послуг; скорочення відповідальності та ризиків публічного партнера у сфері надання послуг; налагодження відносин між бізнесом та державними структурами; залучення нових ресурсів для реалізації політики регіонального розвитку.

Механізм державно-приватного партнерства виступає однією зі складових частин трансформації економічних відносин, тим самими, покращуючи інфраструктуру регіону. Співпраця між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності дозволяє знизити можливі ризики за імплементації нових проектів, що здатні покращити інфраструктуру регіону.

Ключові слова: *державно-приватне партнерство, територіальні громади, мотиватори держави, механізми реалізації, каталізатори реформ.*

Постановка проблеми. В умовах проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у напрямі децентралізації, публічно-приватне партнерство стає одним з дієвих інструментів покращення регіональної інфраструктури. Важливого значення державно-приватне партнерство набуває за імплементації проектів соціально-

© Козаченко Ю. П., 2019

економічного розвитку, які спрямовані на вирішення першочергових потреб територіальної громади. Одним з актуальних питань постає визначення дієвих форм, як складових частин механізму публічно-приватного партнерства в умовах децентралізації управління, що дасть змогу розв'язати питання щодо покращення інфраструктури регіону та покращити умови життєдіяльності його мешканців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значущість державно-приватного партнерства у своїх наукових працях висвітлили вчені: Н. Безбах, В. Варнавський, Є. Васильєв, Л. Васільєва, Б. Винницький, Б. Онищук, П. Сегварі та ін. Аналіз реалізованих проектів на основі використання механізму державно-приватного партнерства здійснено у працях відомих заордонних та вітчизняних науковців, зокрема: Г. Ходжем та К. Грівом, Р. Бейном, Г. Фішбейном, Д. Дж. Делмоном, А. Куїмом, Р. Кучер, М. Солодаренко, Ю. Пащенко, К. Лерніченко. Важливого значення в подальшому дослідженні використання механізму державно-приватного партнерства набувають вивчення алгоритму його реалізації та форми співробітництва, що мають місце в умовах децентралізації управління.

Мета статті – на основі дослідження наукового матеріалу надати пропозиції із вдосконалення механізму державно-приватного партнерства для покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Державно-приватне партнерство є одним з вагомих напрямів діяльності державних органів влади щодо розбудови регіональної інфраструктури, шляхом залучення більшого обсягу інвестиційних ресурсів. Взаємодія між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності дозволяє знизити рівень фінансового навантаження на місцеві бюджети. Важливим аспектом механізму державно-приватного партнерства – є можливість співпраці осіб публічного та приватного права, із врахуванням потреб кожного з них, зокрема територіальної громади [1]. Закон України «Про державно-приватне партнерство» надає визначення поняттю державно-приватному партнерству, як співробітництву між державою, територіальними громадами в особі відповідних державних та місцевого органів влади (державними партнерами) та юридичними особами або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на підставі договору. Законом визначено основні риси державно-приватного партнерства, як то: – мати довготривалий характер (5-50 років); – передбачати передачу приватному партнеру частини ризиків у процесі реалізації проектів; – мати вищі техніко-економічні показники ефективності, ніж у разі реалізації без участі приватного партнера; – передбачати внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства [10]. Відповідно до Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 рр., пріоритетними напрямами співробітництва, є: виробнича інфраструктура та високотехнологічне виробництво; агропромисловий комплекс; будівництво та житлово-комунальне господарство; соціальний захист населення; наукова, науково-технічна інноваційна та інформаційна діяльність; розвиток природно-заповідного фонду [11].

Основними формами співпраці визнано: 1) договірна (договір концесії, Закон України «Про концесії» [12], Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» [13], угода/договір про розподіл продукції (Закон України «Про угоди про розподіл продукції» [14]), договір оренди державного або комунального майна (Закон України «Про оренду державного та комунального майна» [15]); 2) організаційно-правова: шляхом створення господарських організацій з участю в них держави та/або територіальної громади (акціонерних товариств у процесі корпоратизації чи приватизації, у яких зберігається істотна участь держави/територіальної громади України); господарських об'єднань за участю держави та приватних суб'єктів господарювання; 3) шляхом запровадження спеціального (сприятливого) правового режиму для суб'єктів господарювання, що реалізують пріоритетні інвестиційно-інноваційні проекти [2].

Мотивами реалізації механізму державно-приватного партнерства виступають: підвищення ефективності державного сектору, зокрема шляхом використання державних ресурсів; цей механізм – є каталізатором проведення реформ державного сектору та виступає компонентою залучення приватного капіталу для розвитку інфраструктури, досягаючи позитивних результатів у напрямі задоволення соціальних запитів територіальні громади. В процесі реалізації механізму державно-приватного партнерства виникає потреба у проведенні реформ, розробці та прийнятті нових нормативно-правових актів, що регулюють певні види діяльності та їх окремі аспекти (зокрема, взаємодія держави або громади з суб'єктами економічної діяльності, способи фінансування державно-приватних проектів із розбудови місцевої інфраструктури [6].

В основу механізму державно-приватного партнерства закладено процес позабюджетного інвестування в різні типи інфраструктури та об'єкти виробництва і невиробничої сфери. Основним завданням державних органів влади виступає: розбудова інфраструктури та забезпечення сталого розвитку соціально-економічних відносин (орієнтація державних місцевих органів влади та приватного сектору на потреби територіальної громади) [5]. Співпраця між державою та приватним сектором створює можливості використання в діяльності сторін інноваційних розробок та долучення до глобалізаційних та інтеграційних процесів. В умовах сьогодення державно-приватне партнерство знаходиться на початковій стадії свого розвитку в Україні, основними перешкодами виступають інституційні (наявна політична нестабільність в Україні, постійні зміни законодавчої бази, що регулює порядок здійснення підприємницької діяльності, низька координація дій урядових інституцій, присутня практика короткострокового бюджетного планування, відсутність досвіду управлінських навичок та розвитку відносин інтелектуальної власності) та правові бар'єри (нестача типових документів, недосконале концесійне законодавство). Базисом державно-приватного партнерства виступають цілі: активна розбудова інфраструктури (морські та річкові порти, магістральні авто- і ж/д дороги, мости, великі розв'язки, судноплавні канали, інші великі гідротехнічні споруди загального користування (акваторії портів тощо); вдосконалення сервісів призначених для соціальних потреб територіальної громади; розвантаження бюджетів всіх рівнів; покращення якості надання державних послуг; скорочення відповідальності та ризиків публічного партнера у сфері надання послуг; налагодження відносин між бізнесом та державними структурами; залучення нових ресурсів для реалізації політики регіонального розвитку [7].

Узагальнюючи вищевикладене, пропонується «Концептуальний підхід у напрямі вдосконалення механізму державно-приватного партнерства», який може бути використаний з метою покращення інфраструктури регіону (рис.1), основними складовими частинами якого виступають: мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації державно-приватного партнерства (етапи ДПП), а також сукупність нормативно-правових актів, що регулюють цю діяльність. До основних мотиваторів публічно-приватного партнерства віднесено: отримання додаткового капіталу до проекту, зміни в державному секторі, що загалом впливають на діяльність суб'єктів економічної діяльності, розробка та запровадження нових нормативно-правових актів (локального характеру, що призначені для реалізації певних проектів). Публічно-приватними формами співпраці виступають: різні правові режими, спільні господарські організації, а також договірні концесії. Елементами алгоритму реалізації механізму публічно-приватного партнерства виступають: визначення стратегії закупівлі та аналізу наявних опцій, підготовка тендерної документації, оцінка зацікавленості гравців сектору, техніко-економічне обґрунтування, розробка проекту договору, моделювання потенційної пропозиції інвестора, управління процесом приймання пропозицій, підготовка стратегії переговорів. Закон України «Про державно-приватне партнерство» відповідає за такі напрями публічно-приватного партнерства: довготривалість відносин між

державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності, соціальний захист, виробнича обов'язковість інвестицій (зі сторони суб'єкта економічної діяльності), заохочення високотехнологічного виробництва, техніко-економічні показники впроваджуваного проекту публічно-приватного партнерства. Основними бар'єрами публічно-приватного партнерства виступають інституційні (мінливі умови співпраці, урядові інституції, бюджетне планування, політична нестабільність) та нормативно-правові бар'єри (концесійне законодавство, гарантії інвестицій,

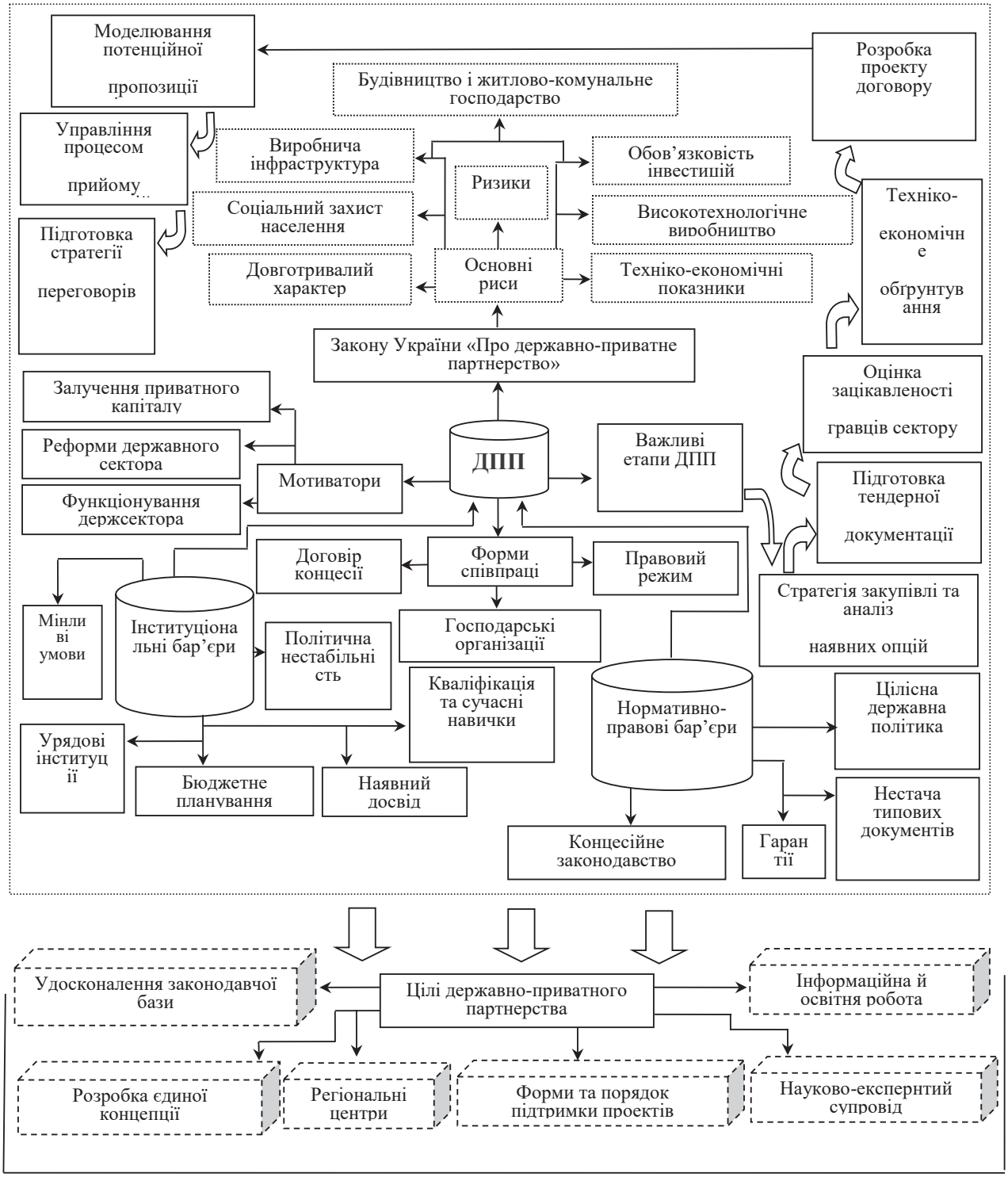

Рис. 1. Концептуальний підхід у напрямі вдосконалення механізму державно-приватного партнерства (сформовано на основі 1-15 джерел)

нестача типових документів, цілісна державна політика). Варто зазначити, що врахування всіх складових частин цього механізму, зокрема, компонентів формування публічно-приватного партнерства з урахуванням чинників впливу на нього – стане гарантією злагодженої співпраці між публічними та приватними суб'єктами.

Висновки та пропозиції. Отже, на основі вищевикладеного, варто стверджувати, що механізм державно-приватного партнерства виступає однією зі складових частин трансформації економічних відносин, тим самими, покращуючи інфраструктуру регіону. Співпраця між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності дозволяє знизити можливі ризики при імплементації нових проектів, що здатні покращити інфраструктуру регіону. Перш за все, державно-приватне партнерство являє собою взаємовигідні економічні відносини, що базуються на довгострокових проектах, при цьому мінімізує витрати, підвищуючи ефективність використання ресурсів, а також отримання позитивних результатів від впровадження нового проекту. Соціальна складова державно-приватного партнерства знайшла своє відображення у розбудови інфраструктури регіонів з залученням громадськості при розробці проектів. Основною роллю громади є: мотивація місцевих органів влади; визначення суспільно-економічних та суспільно-політичних умов впроваджуваного проекту при реалізації механізму публічно-приватного партнерства; на останнє громада виступає кінцевим споживачем проектів публічно-приватного партнерства.

Список використаної літератури:

1. Ліба Н.С. Реалізація державно-приватного партнерства у системі регіональної промислової політики. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка»*. 2017. Вип. 2. С. 126–132. URL: http://www.msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2018/01/2-8-2-2017-19.pdf.
2. Постніков В.С. Особливості застосування державно-приватного партнерства як регулятора розвитку державно-приватного партнерства : Глобальні та національні проблеми економіки. 2018. Вип. 22. С. 104–108. URL: http://www.global-national.in.ua/archive/23-2018/22.pdf.
3. Льовочкін М.О. Соціально-економічна специфіка публічно-приватного партнерства в сфері державної інфраструктури. *Економіка та держава*. Київ, 2018. 3. С. 118–122.
4. Публічно-приватне партнерство як механізм розвитку інфраструктури регіону : Електронне фахове видання з держаного управління «Державне управління : удосконалення та розвиток». 2018. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/32.pdf.
5. Шуплат О.М. Державно-приватне партнерство як інноваційна форма залучення фінансових ресурсів у сферу туризму. Туристичний *бізнес: сучасні тренди та стратегії розвитку* : тези Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (16 берез. 2018 р.) / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; редкол.: Б. М. Данилишин (відп. ред.) та ін. Електрон. текстові дані. Київ : КНЕУ, 2018. С. 199–204.
6. Послуги EY у сфері проектного фінансування, інфраструктури та державно–приватного партнерства: сайт компанії : ТОВ «Ернст енд Янг» URL: https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-ppp-ukraine-ukr/$FILE/ey-ppp-ukraine-ukr.pdf.
7. Кравець І.В. Державне управління суспільним розвитком через механізм публічно-приватного партнерства : Збірник наукових праць «Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій: перспективи публічно-приватного партнерства». С. 166–172. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/8379/1/IEVUSTPPPP_2017_Ch_1_166-172.pdf.
8. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів : Звіт. 106 с. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.
9. Єрмолаєв А., Романова В., Ємець В. Українська перспектива та міжнародний досвід розвитку комунальної економіки. Аналітичні матеріали. Інститут стратегічних досліджень. Київ. 2018. 35 с. URL: http://newukraineinstitute.org/media/news/819/file/PPP%20ukr%202018.pdf.
10. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. Верховна Рада України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17.

11. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки : Розпорядження від 14 серпня 2013 р. № 739-р. Кабінет Міністрів України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-р.
12. Про концесії : Закон України від 16 липня 1999 р. № 997-XIV. Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14.
13. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 р. N 1286-XIV. Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-14.
14. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV. Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14.
15. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII. Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12.

Kozachenko Yu. Implementation of mechanism of public-private partnership with aim of improving the infrastructure of the region in the conditions of decentralization of management

In the course of the research, the author determines the main challenges of the implementation of the mechanism of public-private partnership for improving the infrastructure of the region in the context of decentralization of management. The attention is paid to the researches of foreign and domestic scholars focusing on public-private partnership, and the current legal framework regulating this activity. The paper highlights the priorities of the Concept of Development of Public-Private Partnership in Ukraine for 2013–2018, marks the main reasons for public-private partnership, and proposes the mechanism of public-private partnership for improving the region's infrastructure. The main components of a successful public-private partnership are motivators, available forms of cooperation, organization algorithm, etc.

Interaction between state authorities and economic entities makes it possible to reduce the level of financial pressure on local budgets. An important aspect of the mechanism of public-private partnership is the opportunity of cooperation between persons of public and private law, taking into account the needs of each of them, in particular, the territorial community. The process of extrabudgetary investing in various types of infrastructure and production objects and non-production sphere is the basis of the mechanism of public-private partnership. The main task of the state authorities is the development of infrastructure and ensuring the sustainable development of socio-economic relations (focus of the state local authorities and the private sector on the needs of the territorial community). Cooperation between the state and the private sector creates opportunities for using innovative solutions in the parties' activities and joining globalization and integration processes. The following targets are the basis of public-private partnership: active development of infrastructure (sea and river ports, main roads and railways, bridges, multi-level junctions, navigable channels, other large hydro technical public facilities (port waters, etc.); the improvement of services designed for the social needs of a territorial community; balancing of budgets of all levels; the improvement of the quality of public services; the reduction of responsibilities and risks of a public partner in the area of service provision; the establishment of relations between business and government bodies; the involvement of new resources for implementation of the policy of regional development.

The mechanism of public-private partnership is one of the components of the transformation of economic relations, thus, improving the infrastructure of the region. Cooperation between state authorities and economic entities makes it possible to reduce potential risks when implementing new projects that can improve the infrastructure of the region.

Key words: *public-private partnership, territorial communities, state motivators, mechanisms of realization, catalysts of reforms.*

УДК 336.225.2(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.31

В. В. Колеснікова
аспірантка
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СПРИЯННЯ ПРОФЕСІЙНІЙ АДАПТАЦІЇ МОЛОДИХ ФАХІВЦІВ В СИСТЕМІ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто науково-теоретичні аспекти до дослідження державного сприяння професійній адаптації та впровадження модернізованих технологій у виробничий процес молодих фахівців. Проаналізовано наукові праці вітчизняних та закордонних вчених із зазначеної проблематики.

Насамперед, виокремлено історичні періоди, протягом яких відбувалися дослідження проблеми адаптації майбутніх фахівців. Класифіковано види адаптації, які ґрунтуються на принципі активної адаптації до навколишнього середовища. Визначено, що теоретичні підходи до управління професійною адаптацією поділяються на чотири ключові етапи, а саме: етап оцінки рівня підготовленості новачка, етап орієнтації, етап дієвої адаптації та етап функціонування.

Також зазначено, що розроблені на сьогодні законодавчі документи щодо професійної адаптації у поєднанні з ефективними механізмами взаємодії між органами публічної влади, роботодавцями, освітніми закладами щодо професійної підготовки та Державною службою зайнятості сприятимуть системному регулюванню попиту й пропозиції праці. Слід зазначити, що на практиці державна політика зайнятості є не досить ефективною, бо за своєю сутністю вона полягає у формуванні та підтримці пасивних заходів з виплати допомоги з безробіття.

Слушно, що для розв'язання питань щодо професійної адаптації молодих фахівців органами державної влади враховано практичний досвід провідних країн світу. Зокрема, вагомий внесок несуть в собі такі міжнародні документи, як: Загальна Декларація ООН про права людини, що була прийнята ООН, Висновки про розвиток людських ресурсів і підготовку кадрів, прийняті Генеральною конференцією Міжнародної організації праці, Переглянута рекомендація про технічну і професійну освіту, Конвенція ООН про права людей з інвалідністю.

Отже, сучасні тенденції трудових ресурсів допоможуть молодим спеціалістам якомога краще розкрити свій потенціал, навички та здібності та відповідатимуть європейським тенденціям у системі неперервної освіти. Узагальнення результатів дослідження дало підстави для окреслення рекомендацій щодо оновлення української системи державного сприяння професійній адаптації молодих фахівців.

Ключові слова: *професійна адаптація, адаптація молодих фахівців, сучасні тенденції трудових ресурсів, система неперервної освіти, теоретичні підходи, система державного сприяння адаптації.*

Постановка проблеми. Сьогодні в умовах соціально-економічного розвитку української держави молодий фахівець повинен демонструвати свої вміння та навички за принципом універсалізації, тобто своєчасно виявляти готовність до непередбачуваних обставин, швидко реагувати на них та мати творчий підхід до виконання своїх обов'язків. Однак, традиційні підходи до професійного навчання не витримують конкуренції з сьогоденними вимогами, які ставить перед молодим фахівцем ринок праці та суспільно-політичні потреби реалізації фахівця як особистості [4].

Практика показує, що все більше спостерігається тенденція щодо значного розриву між новими завданнями та якісною

© Колеснікова В. В., 2019

професійною підготовкою молодих фахівців. З огляду на те, що більшість молоді отримує теоретичну базу у вищих навчальних закладах, значна частина виявляється не готовою до розв'язання проблем на робочому місці. Тому варто звернути особливу увагу на проблемні та науково-теоретичні аспекти професійної адаптації молодих фахівців в системі неперервної освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом у наукових колах інтерес до досліджуваної проблематики підвищився. Питання щодо професійної адаптації молодих фахівців та її вплив на ефективність роботи працівників в організації зумовлено у публікаціях О. Брюховецької, С. Григор'євої, М. Гринців, Н. Єсінової Н. Літвінової, Н. Ничкало, С. Ніколаєнко, О. Симоненко, О. Шапран, І. Шпекторенко та інших дослідників. Однак зазначена тематика потребує глибшого та комплексного аналізу, що підтверджує релевантність даного дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні держава, як ніколи, потребує цілісної системи професійної орієнтації, що відповідатиме національним інтересам і світовим тенденціям розвитку економіки, забезпечуватиме вибір актуальної на ринку праці професії та формування трудового потенціалу суспільства, спроможного навчатися впродовж життя, підвищувати рівень своєї кваліфікації, здобувати за потреби іншу професію [10].

Саме тому зростає необхідність у здійсненні аналізу науково-теоретичних підходів до дослідження державного сприяння професійній адаптації та впровадження модернізованих технологій у виробничий процес молодих фахівців, відповідно які будуть враховувати сучасні вимоги трудових ресурсів, що допоможуть молодим спеціалістам якомога краще розкрити свій потенціал, навички та здібності та відповідатимуть європейським тенденціям у системі неперервної освіти.

Мета статті полягає у здійсненні комплексного та системного аналізу теоретичних підходів до дослідження державного сприяння професійній адаптації молодих фахівців в системі неперервної освіти.

Виклад основного матеріалу. Ефективність ресурсної роботи є міцною основою для успішної реалізації будь-якої організації та безпосередньо залежить від рейтингу, навчання і мотивації людських ресурсів для досягнення організаційних цілей та бажаних фінансових показників. З огляду на важливість даного аспекту, для нових співробітників варто забезпечити відповідні умови для входження в колектив, адаптації до праці тощо.

Дослідник М. Гринців зазначає, що період професійної адаптації дозволяє сучасній молоді перевірити власну систему цінностей, ціннісні орієнтири. Система ціннісних орієнтацій зумовлює особистісну, моральну та соціальну позицію у ставленні до виконання своїх професійних обов'язків, і у ставленні до суспільних процесів [3].

Проаналізувавши наукові здобутки вітчизняних та закордонних вчених можна виділити низку теоретичних підходів та типологізувати їх щодо сприяння розв'язанню проблемних питань під час професійної адаптації молодих фахівців.

Варто виокремити історичні періоди, протягом яких відбувалися дослідження проблеми адаптації майбутніх фахівців, а саме:

– I – 20-30-ті роки XX ст.;
– II – 50-60-ті роки XX ст.;
– III – 70-80-ті роки XX ст.;
– IV – 90-ті роки XX ст. і до сьогодні.

Кінець 20-х років XX століття визначається істотними змінами щодо соціального статусу особистості. Почали розглядатися процеси адаптації в області інтенсивного навчання персоналу для професійної діяльності та відбулося освоєння основ професій, що популяризувалися в той період.

Також О. Лазурським було класифіковано види адаптації засновані на принципі активної адаптації до навколишнього середовища, залишаючи на цім поділ на ступені та види, зокрема на:

– низький рівень (непристосовані) – особистості, які підпорядковуються впливу середовища і з великими труднощами пристосовуються до його вимог;

– середній рівень (пристосовані) – особистості, основною характеристикою яких

є здатність до здобуття освіти, а надалі – до ведення успішної діяльності в умовах будь-якого середовища;

– вищий рівень (активно пристосовані) – особистості, здатні підпорядковувати середовище своїм потребам, які зазвичай перевищують коло потреб представників низького рівня і мають велике соціальне значення [5].

Соціальний психолог, що спеціалізується на проблемах праці та діяльності компаній, впливова особистість у сфері управління бізнесом, Ф. Герцберг сформував двофакторну теорію – «теорію мотивації», яка доводить, що дія мотивувальних чинників (внутрішні чинники) більш суттєво впливає на результати праці, ніж підтримувальні (зовнішні чинники) [13].

Ф. Парсонс, Г. Мюнстенберг та Ю. Гільбух є представниками диференційовано-діагностичного підходу, у якому основні положення ґрунтуються на трифакторній моделі професійної адаптації Ф.Парсонса:

– I – дослідження вимог професії до людини;

– II – вивчення особистих якостей шляхом тестування,

– III – порівняння потреб в людських якостях та внесення певних рекомендації, що відповідають конкретній професії.

Надалі американським психологом Д. Сюпером формулюються основні стадії професійного розвитку молоді, зокрема:

1. стадія зростання або пробудження (від народження до 14 років): вибір професій відбувається під впливом фантазій з 4 до 10 років, інтересів з 11 до 12 років і здібностей з 13 до 14 років;

2. вивчення або дослідження (15-24 року): включає тимчасове заняття (15-17 років), перехідний період (18-21 рік), в якому ненадійні рішення переносяться на реальний світ роботи або навчання, і «випробування» (22-24 роки), коли вибір перевіряється в реальних умовах праці;

3. стадія зміцнення, до якої входить «пробна» підстадія (25-30 років) [11, с. 18–19].

З огляду на це, Д. Сьюпером було запропоновано теорію професійного розвитку. На його думку, людські спроби реалізуватися у своїх вміннях та схильностях полягають у формуванні Я-концепції. Сутність даної теорії базується на чинниках та діях особистості, які вона хоче розповісти про себе у професійному напрямку. Також вибір професії може відбуватися за ступенем їх привабливості або завдяки вибраному курсу на становлення особистості. Отже, багато професійних виборів можуть бути по-різному сумісні з особистими концепціями. Кожен має свій особистий вибір у реалізації життєво важливих планів щодо професійного розвитку.

Слушно, що в цей період С. Рубінштейном було визначено, які «взаємопроникнення людини та середовища є засобом дії, водночас основним рушійним процесом адаптації особистості визнається ситуація, яка, по-перше, стимулює людину до дії, а, по-друге, сама в собі вміщує результати суб'єктивного ставлення і зовнішньої активності суб'єкта» [8, с. 25].

В 50-60-х роках XX сторіччя американським психотерапевтом Е. Берном було запропоновано теорію транзакційного аналізу, сутність якої полягає у тому, що формування у свідомості процесу вибору професії починається ще в дитинстві людини. Саме в цей період люди починають вибудовувати власний шлях у житті нібито програвати певні сценарії. Досить складно стати дійсно незалежною людиною та досягти повної автономії, бо в той період світ сприймається через призму впливовості батьків, що проявляється в несвідомих обставинах. Теорія Е. Берна зосереджена на тому, що людина, яка діє неусвідомлено за певним сценарієм, не є суб'єктом вибору професії.

На початку 70-х років американським дослідником Дж. Холландом було представлено теорію професійного вибору. Дана концепція об'єднала теорію особистості з теорією вибору професії: на основі встановлення основних компонентів спрямованості, тобто інтересів і ціннісних орієнтирів, вчений виділив шість професійно орієнтованих типів особистості, а саме: реалістичний, інтелектуальний, соціальний, конвенціональний, підприємницький та художній. Слід зауважити, що модель будь-якого типу особистості формулюється за такими принципом: цілі, цінності, інтереси, здібності,

бажані професійні ролі, можливі досягнення та кар'єра.

Дж. Холланд у своїй теорії зумів поєднати пристосованість різних типів особистості до різних видів професійних областей, сформувавши її схематично у вигляді шестикутника. Дана модель дає змогу певним особам адаптуватися до відповідного професійного середовища, адже ступінь сумісності типу особистості з професійною сферою обернено пропорційна відстані між відповідними вершинами. Відповідно до цієї концепції людина досліджує переваги тих чи інших професій, які можуть стати сильною перевагою на шляху її трудової діяльності.

Слід звернути увагу на запропоновану концепцію Е. Гінзбергом, а саме на теорію компромісу з реальністю. Він розглядає процес вибору професійної діяльності, як довготривалий етап, протягом якого завдяки прийняттю того чи іншого вибору формується остаточне рішення. Кожне тимчасове рішення є важливим, оскільки воно сприяє свободі вибору та здатності досягати нових цілей.

90-ті роки минулого століття асоціюються із наявністю кращих практичних підходів до здійснення професійної адаптації особистості, типів, джеред, структур та механізмів. Також було приділено увагу питанню всебічної адаптації дитини у дитячих садках та загальноосвітніх навчальних закладах, у стосунках в сім'ї та в нестандартних ситуаціях.

Однак на початку XXI століття розвиток виробництва потребує значного посилення уваги до проблем професійного навчання на виробництві, професійної підготовки громадян з особливими потребами, навчання незайнятого населення та інших категорій. До цього слід додати, що з кожним роком в навчальних закладах цієї системи зростає питома вага підготовки робітників для сфери послуг, туризму, професійно-художньої та інших галузей [7].

Сьогодні теоретичні підходи до управління професійною адаптацією виділяють в зазначеному процесі чотири ключові етапи [9]:

1. етапи оцінки рівня підготовленості новачка дозволяє розробити найбільш ефективну програму адаптації, врахувати досвід професійної діяльності працівника в інших компаніях для корекції терміну адаптації;

2. етап орієнтації включає працівника в практичне знайомство з компанією, підрозділом, загальними вимогами та своїми функціональними обов'язками;

3. етап дієвої адаптації допомагає співробітнику пристосуватися до свого статусу, почати будувати відносини з колегами та керівником, від теоретичної орієнтації перейти до практичної;

4. етап функціонування завершує процес адаптації, долаються виробничі та міжособистісні проблеми, відбувається перехід до стабільної роботи.

Вітчизняна дослідниця О. Брюховецька також виділяє низку етапів щодо професійної адаптації: первинна адаптація, період стабілізації, можлива дезадаптація, вторинна адаптація, зниження адаптаційних можливостей. Вона визначає, якщо початком первинної адаптації вважати перший робочий день, своєрідним прологом до неї є процес становлення готовності до діяльності, який містить професійне самовизначення, формування мотивації, накопичення знань, розвиток професійно-значущих якостей. Крім того, є виробнича адаптація, коли людина вперше включається в постійну трудову діяльність на конкретному підприємстві [1].

Дослідники О. Шапран та О. Симоненко виокремлюють серед сучасних підходів професійної адаптації молодих фахівців такі [12]:

– активізувальний підхід – сутність якого полягає у формуванні професійних навичок, вмінь планувати життєву перспективу, зорієнтувати на кар'єрний успіх особистість з урахуванням ціннісних орієнтацій та потреб суспільства, тобто сформувати активну профорієнтаційну позицію;

– особистісно-зорієнтований – ґрунтується на вивченні саморегуляції діяльності особистості в процесі формування професійного самовизначення.

Підсумовуючи, можна сказати, що стадії розвитку теорій та концепцій досить часто не характеризуються якістю принципів, що є основною складовою частиною

професійної діяльності. Саме тому створенню механізмів до здійснення професійної адаптації молодих фахівців приділяється чимало уваги. Однак формування системи принципів щодо професійної адаптації знаходиться у системі розробки, тому ще достатньо необхідно зробити для впровадження несуперечливої системи, яка б задовольняла всі вимоги.

Також, слід зазначити, що складовою частиною загального розвитку особистості є її професійне становлення, яке можна розглядати як послідовне проходження людиною чотирьох основних стадій, а саме [2]:

1) формування професійних намірів;
2) професійне навчання;
3) професійна адаптація;
4) часткова або повна реалізація особи в професійній праці.

Таким чином, умовно в Україні можна виділити складові частини державного сприяння на професійну адаптацію молодих фахівців в системі неперервної освіти таким чином:

1. нормативно-правові акти та документи;
2. загальноосвітні навчальні заклади;
3. вищі навчальні заклади;

Державна служба зайнятості.

Слід наголосити на тому, що Державна служба зайнятості в українській державі постійно посилює свої позиції на міжнародному рівні. Пріоритетні напрями міжнародної діяльності Державної служби зайнятості України полягають у наступному [6]:

– розширення наявних контактів з іноземними партнерами та іншими установами країн Європи, СНД та іншими;

– співпраця з міністерствами, відомствами, посольствами іноземних країн в Україні та іншими установами й організаціями з питань міжнародної діяльності:

1) удосконалення двостороннього співробітництва;
2) поглиблення співпраці із міжнародними організаціями, такими як: Міжнародна організація праці, Міжнародна організація з міграції, Програма розвитку ООН, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, Данська рада у справах біженців, USAID тощо.

– членство у Всесвітній Асоціації Служб Зайнятості з серпня 2003 року;

– щорічна участь керівництва Державної служби зайнятості, у складі урядової делегації України, в роботі Міжнародної конференції праці.

Вищезазначені у статті теоретичні підходи повинні бути закріплені та на законодавчому рівні для забезпечення сприятливих умов життєдіяльності громадян. В українській державі вже сформовано значна кількість таких документів, а саме:

– Кодекс законів про працю України;
– Закон України «Про зайнятість населення»;
– Закон України «Про освіту»;
– Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»;
– Закон України «Про охорону праці»;
– Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»;
– Положення конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці;
– Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію державної системи професійної орієнтації населення»;
– Постанова Правління фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття «Про Програму Державної служби зайнятості щодо професійної орієнтації на 2017-2020 роки тощо.

Для розв’язання питань щодо професійної адаптації молодих фахівців органами державної влади враховано практичний досвід провідних країн світу, бо одним із пріоритетних завдань сьогодення є прискорення темпів економічного, соціального і технологічного розвитку. Слід зазначити, що вагомий внесок мають такі міжнародні документи:

– Загальна Декларація ООН про права людини, що була прийнята ООН 10 грудня 1948 року;
– Рекомендації про розвиток освіти дорослих 1976 року;
– Всесвітня декларація про освіту для всіх 1990 року;
– Рекомендації про визнання навчальних курсів і свідоцтв про вищу освіту 1993 року;

– Доповідь Міжнародної комісії з освіти для XXI століття, подана ЮНЕСКО у 1996 році, цей документ має глибоку філософську назву – «Освіта: невідомий скарб»;

– Гамбурзька декларація про навчання дорослих 1997 року;

– Рекомендації Другого Міжнародного Конгресу ЮНЕСКО з технічної та професійної освіти «Технічна і професійна освіта і навчання: Погляд у XXI століття». Сеул, 26-30 квітня 1999 року;

– Висновки про розвиток людських ресурсів і підготовку кадрів, прийняті Генеральною конференцією Міжнародної організації праці на 88-ій сесії у 2000 році;

– Переглянута рекомендація про технічну і професійну освіту, прийнята Генеральною конференцією ЮНЕСКО на 31-ій сесії 2 листопада 2001 року;

– Конвенція ООН про права людей з інвалідністю, яка затверджена 13 грудня 2006 року в м. Нью-Йорк. Конвенція ратифікована Верховною Радою України 16 грудня 2009 року.

З огляду на вищезазначене, можна сказати, що процес професійної адаптації молодих фахівців є досить тривалим. На практиці державна політика зайнятості не досить ефективна, бо, по суті, вона сьогодні являє собою пасивні заходи з виплати допомоги з безробіття. Однак загалом сучасна державна політика спрямована на розвиток та подолання кризових явищ в даному процесі завдяки раціональному розподіленню молодіжної робочої сили. Розроблені на сьогодні законодавчі документи щодо професійної адаптації у поєднанні з ефективними механізмами взаємодії між органами публічної влади, роботодавцями, освітніми закладами щодо професійної підготовки та Державною службою зайнятості сприятимуть стабілізації економічної складової частини держави, комплексному та системному регулюванню попиту й пропозиції праці, а також реалізації конституційного права громадян на свободу вибір професійної діяльності.

Висновки та пропозиції. Отже, аналіз науково-теоретичних підходів до дослідження державного сприяння професійній адаптації та впровадження модернізованих технологій у виробничий процес молодих фахівців уможливив формулювання таких висновків:

1. сформовано низку теоретичних підходів та виокремлено історичні періоди, протягом яких відбувалися дослідження проблеми адаптації майбутніх фахівців;

2. визначено сучасні тенденції професійної адаптації молодих фахівців та складові частини державного сприяння в системі неперервної освіти;

3. зазначено, що розроблені на сьогодні законодавчі документи щодо професійної адаптації у поєднанні з ефективними механізмами взаємодії між органами публічної влади, роботодавцями, освітніми закладами щодо професійної підготовки та Державною службою зайнятості сприятимуть системному регулюванню попиту й пропозиції праці;

4. узагальнення результатів дослідження дало підстави для окреслення рекомендацій щодо оновлення української системи державного сприяння професійній адаптації молодих фахівців в системі неперервної освіти, зокрема:

– формування державної стратегії щодо професійної адаптації молодих фахівців до ринку праці;

– створення та укладання нормативно-правових документів щодо умов, прав та гарантій зайнятості, механізму працевлаштування молодих фахівців;

– поєднання централізації та децентралізації в управлінні системою раціонального розподілення молодіжної робочої сили.

Список використаної літератури:

1. Брюховецька О.В. Психологічні особливості професійної адаптації молодих психологів в освітніх закладах. *Вісник післядипломної освіти.* 2009. № 11(2). С. 55–61.
2. Григор'єва С. В. Чинники професійної адаптації молодого фахівця *Інформаційні технології: наука, техніка, технологія, освіта, здоров'я.* 2017. № IV. http://www.kpi.kharkov.ua/archive/MicroCAD/2017/S24/tez_mic_17_IV_p287-p287.pdf
3. Гринців М.В. Психологічні особливості професійної адаптації молоді. *Науковий вісник Миколаївського державного університету імені В. О. Сухомлинського. Серія «Психологічні науки».* 2012.

Т. 2, Вип. 9. С. 54–57. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmdups_2012_2_9_12
4. Когут С. Професійна педагогічна освіта у дослідженнях вчених України. *Вісник Черкаського університету: Серія «Педагогічні науки».* 2014. № 30 (323). С. 81–86.
5. Леонтьев Д.А. Теория личности А.Ф. Лазурского : от наклонностей к отношениям. *Методология и история психологии.* 2008. Т. 3. № 4. С. 7–20.
6. Міжнародне співробітництво та євроінтеграція. *Державна служба зайнятості*. https://www.dcz.gov.ua/storinka/mizhnarodne-spivrobitnyctvo-ta-yevrointegraciya
7. Ничкало Н.Г. Проблеми формування сучасного виробничого персоналу в Україні : стратегія і перспективи наукових пошуків. *Педагогіка і психологія професійної освіти: результати досліджень і перспективи.* 2003. С. 139–152. http://lib.iitta.gov.ua/711211/1/34.pdf
8. Ніколаєнко С. Проблема професійної адаптації викладача-початківця до роботи у вищому навчальному закладі. Світогляд – Філософія – Релігія. 2014. № 5. С. 22–32.
9. Попова Н.В. Мотивация и соревнование как акмеологические факторы воспитания молодого работника. *Ценностные и социокультурные основы воспитания духовности и субъектности личности. Сборник научных статей по материалам V Всероссийской научно-практической конференции.* 2008. С. 517– 534.
10. Про проект Програми Державної служби зайнятості щодо професійної орієнтації на 2017-2020 роки : Постанова Правління фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 07.09.2017 № 145. https://zakon.rada.gov.ua/ rada/show/v0145568-17
11. Сьюпер Д.Е. Развитие карьеры : теория представления о самом себе. *Приемная комиссия Колледжа Принстон*. 1963. 35 с.
12. Шапран О.І. Симоненко О.В. Науково-теоретичні підходи до професійної орієнтації сучасної молоді. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова.* 2010. № 13 (23). С. 36–40.
13. Шпекторенко І.В. Теорія мотивації Ф. Герцберга у контексті структури професійної мобільності. *Аспекти публічного управління.* 2013. № 1. С. 78–83. URL: http://nbuv.gov. ua/ UJRN/aplup_2013_1_15

Kolesnikova V. Theoretical aspects to the study of state assistance of professional adaptation of young specialists in the system of continuing education

The article deals with the scientific and theoretical aspects to the study of state assistance to professional adaptation and introduction of modernized technologies into the production process of young professionals. The scientific works of domestic and foreign scientists from the above mentioned problems are analyzed.

First and foremost, the historical periods during which the research of the problem of adaptation of future specialists took place. Classified types of adaptation are based on the principle of active adaptation to the environment. It has been determined that the theoretical approaches to the management of professional adaptation are divided into four key stages, namely: the stage of assessing the level of readiness of the novice, the stage of orientation, the stage of effective adaptation and the stage of functioning.

It is also noted that the legislative documents on professional adaptation, developed today, combined with effective mechanisms of interaction between public authorities, employers, educational institutions on vocational training and the State Employment Service will promote systemic regulation of labor demand and supply. It should be noted that in practice the state employment policy is not very effective, because in its essence it consists in the formation and maintenance of passive measures for the payment of unemployment benefits.

It is sensible that the practical experience of the leading countries of the world has been taken into account in order to address the issues of professional adaptation of young specialists by public authorities. In particular, such international documents as the United Nations Universal Declaration of Human Rights, Conclusions on Human Resources Development and Human Resources Development adopted by the General Conference of the International Labor Organization, Revised Recommendation on Technical and Vocational Education, Convention UN on the rights of people with disabilities.

Consequently, modern labor tendencies will help young professionals to better disclose their potential, skills and abilities and will respond to European trends in the system of continuing education. Summarizing the results of the study gave grounds for outlining the recommendations for updating the Ukrainian system of state promotion of professional adaptation of young specialists.

Key words: *professional adaptation, adaptation of young specialists, modern labor force trends, continuing education system, theoretical approaches, system of state assistance to adaptation.*

УДК 351:355.02](477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.32

О. В. Кравчук
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та процесу
Хмельницького університету управління та права

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПЕРЕТВОРЕННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ПІДРОЗДІЛІВ

У статті сформовано організаційний механізм перетворення системи регіональних експертно-криміналістичних підрозділів. Зокрема, проаналізовано основні недоліки організації діяльності регіональних експертно-криміналістичних підрозділів: більшість зазначених підрозділів не використовують в повній мірі робочий час у зв'язку з відпустками, чергуваннями тощо; завантаження наявного обладнання в цих підрозділах не використовується в повному обсязі; через нечисленність таких підрозділів спеціалізація їх співробітників за видами експертиз практично неможлива. Виокремлено критерії оцінки діяльності експерта регіональних експертно-криміналістичних підрозділів: якість і повнота вирішення поставленого перед експертом завдання; дотримання законності експертом під час проведення експертизи; якість проведення експертиз та інтенсивність роботи експерта. Обґрунтовано необхідність ліцензування державних судово-експертних установ на предмет можливості проведення того чи іншого виду експертизи. Підкреслено, що подібне ліцензування має проводитися періодично компетентною незалежною комісією, не пов'язаною з відомчими інтересами приховування будь-яких порушень. Зазначено, що ліцензування державних судово-експертних установ повинно містити такі компоненти: наявність експерта, який має свідоцтво на право виробництва конкретного виду експертизи, а також підтвердження проходження ним перепідготовки; наявність необхідного приміщення, що відповідає санітарним нормам, кількості співробітників, правилам пожежної безпеки тощо; наявність необхідного обладнання та приладів для проведення конкретного виду експертизи відповідно до методики дослідження; підтвердження, що прилади, які використовуються під час експертно-криміналістичних перевірок, вчасно пройшли метрологічну перевірку; забезпечення витратними матеріалами; забезпеченість необхідною методичною та довідковою літературою.

Ключові слова: *організаційний механізм, регіональні експертно-криміналістичні підрозділи, критерії оцінки, ліцензування, державні судово-експертні установи.*

Постановка проблеми. До теперішнього часу система регіональних експертно-криміналістичних підрозділів низового рівня була переважно представлена лабораторіями та групами чисельністю 1-4 співробітники. Водночас обсяг роботи цих підрозділів, що постійно збільшується за вимоги підвищення якості їх діяльності, викликає необхідність удосконалення їх організаційної структури та статусу.

Як показують результати дослідження, необхідне вдосконалення організації не тільки всієї системи державних судово-експертних установ України, а й регіональних експертно-криміналістичних підрозділів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система експертно-криміналістичного забезпечення досліджувалася в сучасних умовах багатьма вченими, зокрема, такими, як: А.І. Бастрикін, [1], Н.І. Клименко [3], В.Д. Понікаров [4] та інших.

Проте слід зазначити, що питання трансформації регіональних експертно-криміналістичних підрозділів все ще залишаються недостатньо вивченими.

Формулювання цілей статті. Метою статті є формування організаційного механізму перетворення системи регіональних експертно-криміналістичних підрозділів.

© Кравчук О. В., 2019

Для досягнення поставленої мети у роботі вирішується низка таких завдань:

– проаналізувати основні недоліки організації діяльності регіональних експертно-криміналістичних підрозділів;

– виокремити критерії оцінки діяльності експерта регіональних експертно-криміналістичних підрозділів;

– обґрунтувати необхідність ліцензування державних судово-експертних установ на предмет можливості проведення того чи іншого виду експертизи.

Виклад основного матеріалу. До основних недоліків організації діяльності регіональних експертно-криміналістичних підрозділів належать такі:

– більшість зазначених підрозділів не використовують в повній мірі робочий час у зв'язку з відпустками, чергуваннями тощо;

– завантаження наявного обладнання в цих підрозділах не використовується в повному обсязі;

– через нечисленність таких підрозділів спеціалізація їх співробітників за видами експертиз практично неможлива [2; 3].

Все це не може не вплинути негативно на діяльність зазначених підрозділів.

Крім того, співробітники регіональних експертно-криміналістичних підрозділів значно перевантажені роботою, тому не в змозі належним чином підвищувати свій професійний рівень, а робота недостатньо підготовленого експерта може призвести до помилкового висновку і спричинити судові помилки.

Слід також зазначити, що велика кількість нечисленних низових експертно-криміналістичних підрозділів практично не забезпечена в повній мірі необхідним обладнанням, приладами, витратними матеріалами.

Розглянута вище діяльність з виробництва судових експертиз і досліджень в регіональних експертно-криміналістичних підрозділів є лише однією з багатьох функцій, покладених на них. Це призводить до багаторазових перемикань з одного виду роботи на інші, її неритмічності, складностям планування, що негативно впливає на результати діяльності зазначених підрозділів. Дана проблема може бути успішно вирішена шляхом об'єднання нечисельних експертно-криміналістичних підрозділів в міжрайонні (що обслуговують кілька відділів внутрішніх справ), які в змозі виконувати більший обсяг роботи, причому з вищою якістю.

Місця дислокації міжрайонних експертно-криміналістичних підрозділів слід визначати з огляду на обсяг роботи, рівномірного видалення цього підрозділу від всіх відділів поліції, що обслуговуються, та наявності транспортних магістралей. Для участі як фахівець під час проведення слідчих дій та оперативних заходів на рівні регіональних експертно-криміналістичних підрозділів необхідно зберегти техніків-криміналістів, які повинні бути в розпорядженні районних управлінь поліції [1; 4].

На цім слід зазначити, що всякий експерт може виступати як спеціаліст, але не всякий фахівець може бути притягнутий до виробництва експертизи. В даному випадку розуміння різниці даних понять є необхідним не тільки з метою використання, але і в глибині спеціальних знань і досвіду. Природно витрати на підготовку експерта значно більше, ніж на фахівця.

Така реорганізація низового рівня системи експертно-криміналістичних підрозділів дасть змогу розв'язати кадрову проблему експертів, які в цьому випадку звільняються від технічної роботи, що буде відповідати збільшенню їх чисельності у 2-3 рази. Підготовка кваліфікованого техніка-криміналіста є значно простішою й економічно вигіднішою, ніж судового експерта.

Таким чином, об'єднання нечисельних експертно-криміналістичних підрозділів в міжрайонні відділи істотно підвищує ефективність експертно-криміналістичної діяльності та дає змогу розв'язати низку наявних проблем в галузі наукової організації праці експертів, їх спеціалізації, планування роботи, матеріально-технічного та кадрового забезпечення цих підрозділів, а також питання про підвищення ефективності наставництва, підвищити якість і скоротити терміни виробництва експертиз.

Слід зазначити, що як критерії оцінки діяльності експерта регіональних

експертно-криміналістичних підрозділів слід використовувати такі:

1. Якість і повноту вирішення поставленого перед експертом завдання,

тобто вміння робити висновки з поставлених питань. Водночас показником цієї діяльності можна вважати кількість вирішених питань в категоричній формі щодо загальної кількості поставлених питань;

2. Дотримання законності експертом під час проведення експертизи. Показником в даному випадку буде визнання судом висновків експерта неприпустимими доказами. Водночас необхідно особливо виділити такий показник порушення законності експертом, як давання завідомо неправдивого висновку;

3. Якість проведених експертиз. Цьому критерію повинні відповідати два показники – кількість додаткових і повторних експертиз з висновками, які не збігаються з результатами первинної експертизи. Поділ цього критерію на два показники пов'язаний з тим, що в першому випадку це характеризує недопрацювання експерта, а у другому – помилку;

4. Інтенсивність роботи експерта. Показником в цьому випадку буде кількість експертиз з урахуванням їх видів, виконаних експертом за звітний період [1; 2].

Перевагою такої системи оцінки діяльності експерта є простота, відповідність мети експертно-криміналістичної діяльності, досить висока об'єктивність і облік кінцевого результату роботи. Оцінка ж експертно-криміналістичної діяльності в регіональних експертно-криміналістичних підрозділах повинна складатися з оцінок його співробітників.

Крім оцінки діяльності, протягом багатьох років однією з найгостріших проблем залишається забезпечення діяльності регіональних експертно-криміналістичних підрозділів. Насамперед це матеріально-технічне, фінансове й інформаційне забезпечення.

За наявного стану забезпечення експертно-криміналістичних підрозділів постає питання про можливість проведення тієї чи іншої експертизи в зазначених підрозділах. Звичайно, керівник експертного підрозділу має право відмовитися від проведення експертизи за відсутності експерта конкретної спеціальності, необхідної матеріально-технічної бази або спеціальних умов для проведення досліджень. Однак на практиці такі дії трапляються вкрай рідко в результаті певної відомчої залежності.

Трапляються ситуації, коли протягом тривалого часу регіональні експертно-криміналістичні підрозділи не забезпечені необхідними приладами, що фактично не дозволяє проводити деякі види досліджень. Однак вони проводяться, але через зазначені причини – з грубими порушеннями методик, що, зі свого боку, є джерелом експертних помилок. Саме тому для виконання експертиз часто використовується обладнання різних організацій з залученням спеціалістів, що працюють там. Такого роду фахівці, як правило, не мають експертної підготовки, навичок роботи з речовими доказами, не знають сучасних експертних методик і досліджують об'єкти, з огляду на свої предметні знання.

Викладене свідчить про те, що назріло питання про необхідність ліцензування державних судово-експертних установ на предмет можливості проведення того чи іншого виду експертизи. Воно повинно містити такі моменти:

1. Наявність експерта, який має свідоцтво на право виробництва конкретного виду експертизи, а також підтвердження проходження ним перепідготовки;

2. Наявність необхідного приміщення, що відповідає санітарним нормам, кількості співробітників, правилам пожежної безпеки тощо;

3. Наявність необхідного обладнання та приладів для проведення конкретного виду експертизи відповідно до методики дослідження;

4. Підтвердження, що прилади, які використовуються під час експертно-криміналістичних перевірок, вчасно пройшли метрологічну перевірку;

5. Забезпечення витратними матеріалами;

6. Забезпеченість необхідною методичною та довідковою літературою [1; 4].

Ліцензування має проводитися періодично компетентною незалежною комісією,

не пов'язаною з відомчими інтересами приховування будь-яких порушень. За результатами такого ліцензування повинен складатися відповідний документ, що підтверджує право судово-експертної установи проводити певні види судових експертиз.

Висновки. Загалом, в роботі було отримано такі висновки:

1. проаналізовано основні недоліки організації діяльності регіональних експертно-криміналістичних підрозділів: більшість зазначених підрозділів не використовують в повній мірі робочий час у зв'язку з відпустками, чергуваннями тощо; завантаження наявного обладнання в цих підрозділах не використовується в повному обсязі; через нечисленність таких підрозділів спеціалізація їх співробітників за видами експертиз практично неможлива;

2. виокремлено критерії оцінки діяльності експерта регіональних експертно-криміналістичних підрозділів: якість і повнота вирішення поставленого перед експертом завдання; дотримання законності експертом під час проведення експертизи; якість проведення експертиз та інтенсивність роботи експерта;

3. обґрунтовано необхідність ліцензування державних судово-експертних установ на предмет можливості проведення того чи іншого виду експертизи. Підкреслено, що подібне ліцензування має проводитися періодично компетентною незалежною комісією, не пов'язаною з відомчими інтересами приховування будь-яких порушень.

Список використаної літератури:

1. Бастрыкин А.И. Криминалистика. Техника, тактика и методика расследования преступлений. Санкт-петербург, 2008. 480 с.
2. Гора І.В. Криміналістика. Київ, 2007. 236 с.
3. Клименко Н. І. Судова експертологія : курс лекцій. Київ, 2007. 528 с.
4. Понікаров В.Д. Судово-економічна експертиза. Київ, 2008. 271 с.

Kravchuk O. The organizational mechanism of transformation of a system of regional expert and criminalistic divisions

The organizational mechanism of transformation of a system of regional expert and criminalistic divisions is created in the article. In particular, the main shortcomings of organization of activity of regional expert and criminalistic divisions are analyzed: most the specified divisions do not use fully working hours because of the holidays; the available equipment in these divisions is not used in full; specialization of their employees in types of examinations is almost impossible owing to small number of such divisions. The criteria for evaluation of activity of an expert of regional expert and criminalistic divisions are marked out. Quality and completeness of the solution of the task; respecting the rule of law by the expert when conducting examination; quality of conducting examinations and intensity of work of the expert. The need of licensing of the public judicial and expert institutions regarding a possibility of carrying different types of examination is proved. It is emphasized that the given licensing has to be carried out by periodically competent independent commission, any violations which are not connected with the departmental interests of concealment. It is specified that licensing of the public judicial and expert institutions has to contain the following components: presence of the expert who has the certificate on the right of examination of a concrete type and also confirmation of retraining passing; existence of the necessary room which is appropriate to sanitary standards, number of employees, fire safety regulations, etc.; existence of the necessary equipment and devices for conducting of examination of a concrete type according to the research technique; confirmation that the devices used during expert and criminalistic checks underwent metrological testing in time; providing with expendables; providing with necessary methodical and reference books.

Key words: *organizational mechanism, regional expert and criminalistic divisions, evaluation criteria, licensing, public judicial and expert institutions.*

УДК 351:628.1:331](477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.33

І. І. Крилова
кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії
державного управління при Президентові України

ДЕЯКІ ІНСТИТУЦІЇ ВОДОЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

У статті досліджено стан реалізації політики ефективного водоспоживання та водозбереження у сфері водопостачання та водовідведення України, проблеми її реалізації. Наведено основні показники використання водних ресурсів в Україні. Особливу увагу приділено втратам води під час водоспоживання, більша частина обсягів води, які втрачаються, припадає на житлово-комунальну галузь. Визначено основні водні проблеми України, вирішення яких залежить від необхідності змін наявної системи управління в галузі водного господарства на користь сталого розвитку та імплементації вимог Водної рамкової Директиви ЄС. Автор зазначає, що державна політика у сфері водопостачання та водовідведення базується на принципах раціонального використання питної води та економічного стимулювання раціонального використання питної води споживачами суто декларативного характеру без чітких механізмів реалізації. Тому політика водозбереження та водоефективності є неефективною. Розглянуто суть понять водозбереження (заощадження, збереження води), суть водоефективного використання води, суть раціонального використання водних ресурсів, різницю між ефективністю використання води та економією води. Запропоновано вектори розвитку політики водозбереження та водоефективності в контексті стійкого розвитку сфери водопостачання та водовідведення та доступності послуг, на основі аналогів у сфері енергоощадження та енергоефективності та екологічної політики. Запропоновано впровадження напряму державної політики з водного менеджменту і водного аудиту у сфері водопостачання та водовідведення. Проаналізовано досвід розвинутих країн світу з впровадження систем водного менеджменту та водного аудиту. В основу систем водного менеджменту та водного аудиту запропоновано покласти рамкові принципи та методи екологічного менеджменту та аудиту на базі міжнародних стандартів ISO. Зроблено висновок, що наразі є потреба у впровадженні механізмів та принципів державної політики водозбереження та водоефективності у сфері водопостачання та водовідведення України, побудованих на європейських аналогах та перевірених міжнародних стандартах. Запропоновано основні принципи державної політики з водозбереження та водоефективності, які мають бути інституціоналізовані.

Ключові слова: *водопостачання та водовідведення, водний аудит, водний менеджмент, водоефективність, державна політика.*

Постановка проблеми. Україна за запасами доступних до використання водних ресурсів належить до малозабезпечених країн Європи та світу, тому для України питання води є надзвичайно актуальним. Так, на одну людину в Україні в середньому припадає лише 1 тис. м^3 річкового стоку у рік, у той час, як за оцінкою Європейської Економічної Комісії ООН держава, водні ресурси якої не перевищують 1,7 тис. м^3 на людину, вважається водонезабезпеченою. Для порівняння, цей показник становить для Швеції – 25, Великобританії – 5, Франції – 3,5, Німеччини – 2,5 тис. м^3 на рік. Комісія ООН з питань продовольства та сільського господарства (далі – ФАО) вважає, якщо внутрішні поновлювані водні ресурси становлять менш як 1 тис. м3/рік на душу населення, то це є вагомим чинником обмеження для соціально-економічного розвитку держави. До таких регіонів належать 10 областей України та місто Севастополь, де проживає приблизно

© Крилова І. І., 2019

19 млн населення. З іншого боку, в Україні діє потужний водоміский виробничий комплекс, що не відповідає відновлюваній спроможності водних екосистем. Проблема раціонального використання води належить до пріоритетних питань національної безпеки України. Нагальною потребою сьогодення є запровадження нових ресурсоощадних технологій, насамперед у тих галузях економіки, які є найбільшими забруднювачами – у промисловості, житлово-комунальному господарстві та сільськогосподарському виробництві, а також перегляд принципів державної політики у сфері водопостачання та водовідведення із запровадженням нових підходів з управління водоспоживанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективного водокористування та водозбереження в різних сферах господарської діяльності розглянуті у працях таких дослідників, як Петросов В.А. [23], Дзядикевич Ю.В. [17], Клюй О.В. [19], Бурковська І. [11], Голян В.А. [15], Ковшун Н.Е. [20], Кушнір Н.Б. [21], Рубанов П.М., Грамма О.М. [26], Борейко [9], Хоружий П. [29], Фещенко В.П. [28], Зацерковний В.І. [18], Тугай А.М. [27] та інші. Проте, на сьогодні актуальності набуває дослідження інституцій впровадження водоефективної політики у сфері водопостачання та водовідведення, як принципів державної політики щодо доступності та стійкості водопостачання та водовідведення, що зумовило вибір теми даної статті.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у визначенні інституцій водоефективної державної політики у сфері водопостачання та водовідведення України.

Виклад основного матеріалу. Водопостачання та водовідведення ніколи не привертало стільки уваги як енергопостачання. Послуги з централізованого водопостачання завжди були порівняно не дорогими та доступними та не було певних стимулів для ресурсоощадження та ощадливого використання. Але, як відомо, все у світі змінюється. Збільшення населення великих міст, розширення інфраструктури, зношення мереж та обладнання з водопостачання та водовідведення створюють проблеми для муніципальних систем водопостачання та водовідведення, які мають відповідати споживчому попиту. Підприємства водопостачання та водовідведення, і споживачі послуг рано чи пізно стикаються з проблемою забезпечення ефективного водокористування. Аналогічна ситуація в Україні відбувалася з енергоощадженням, коли на початку 1990-х років в Україні формувалось усвідомлення важливості проблеми енергоефективності та енергоощадження на суспільному рівні, та екологічним аудитом, коли відбувалося формування свідомого розуміння погіршення стану довкілля, необхідності чіткого регламентування охорони та використання природних ресурсів, застосування жорстких санкцій економічного характеру до порушників екологічного законодавства. Проте у сфері водопостачання та водовідведення України політика водозбереження та водоефективності практично не розвивається, а підстав для її запровадження достатньо.

Управління водопостачанням в містах вимагає розв’язання такого ключового питання, як раціональне використання водних, енергетичних та інших ресурсів, де важлива роль відводиться вимірювання витрати води, контролю джерел і неврахованої води в системі її подачі та розподілу тощо. Все це диктує необхідність удосконалення систем водозабезпечення, ретельного аналізу і прогнозу їх уразливості та вжиття заходів, які спрямовані на підвищення надійності цих систем в нормальних і екстремальних умовах [23, с. 6].

Основні показники використання водних ресурсів в Україні за 2017 рік (без врахування даних водокористувачів на тимчасово окупованих територіях та територіях, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження) наведені у щорічній Національній доповіді про якість питної води. У 2017 році з природних джерел забрано 9 224 млн м^3 води (прісної – 8 635 млн м^3), з них 1 178 млн м^3 – з підземних водних джерел, у тому числі 315,9 млн м^3 шахтно-кар’єрних вод. Найбільше води забрано у Дніпропетровській (1 033 млн м^3), Донецькій (1 458 млн м^3), Запорізькій (1 218 млн м^3), Херсонській (1 727 млн м^3),

Одеській (666,4 млн м^3) областях та у м. Києві (542,5 млн м^3) на які припадає 72% сумарного обсягу забору води. У басейновому розрізі найбільше води забрано у басейні Дніпра – 6 049 млн м^3, Сіверського Дінця – 975,3 млн м^3, Південного Бугу – 287,3 млн м^3 та Дністра – 463,4 млн м^3.

У галузевому розрізі у 2017 році основними водоспоживачами є підприємства промисловості, якими забирається 3 577 млн м^3 води, або 38,78% води від загального забору по країні (у тому числі найбільші з них: теплоелектростанції, атом ні електростанції, підприємства чорної металургії та вугільної промисловості), сільського господарства – 3 206 млн м^3 води (34,76%), комунального господарства – 2 397 млн м^3 води (25,99%).

Загалом використання прісної води у 2017 році на різні потреби становило 6 284 млн куб. м, із них питної – 1 642 млн м^3 та технічної – 4 642 млн м^3, 430,9 млн м^3 води питної якості використано на виробничі потреби, із них 139,1 млн м^3 із комунальних водопроводів (тобто води спеціально підготовленої до питної якості). Втрати під час транспортування на власні потреби склали 1 145 млн м^3 води (12,41% від забраної). Більш ніж половина обсягів води, які втрачаються, припадає на житлово-комунальну галузь (780,8 млн м^3 води, або 68,19% від усіх втрат). Більшість води, яка втрачається у житлово-комунальній галузі, вже підготовлена для споживання [22].

Під час здійснення водогосподарської політики в нашій країні впродовж багатьох десятиліть вода ніколи не розглядалася як основа життєзабезпечення природних екосистем і людини, не враховувався і не прогнозувався економічний стан водних систем і їхній вплив на біорізноманіття. Традиційно вода розглядалася і використовувалася тільки як господарський ресурс для промислового і сільськогосподарського виробництва, отримання електроенергії, а також для скидання стічних вод, що зрештою і призвело до вичерпання природно-екологічного потенціалу водних ресурсів [25].

Так, через забруднення водних об'єктів шкідливими скидами економіка України зазнає великих збитків. Зокрема, у результаті діяльності промислового комплексу в атмосферу і водні об'єкти України викидається біля четвертої частини всього об'єму промислових викидів колишнього Радянського Союзу, переміщається понад мільярд кубометрів гірських порід та біля двох мільярдів кубометрів шахтних вод. Річні об'єми пестицидів та мінеральних добрив, які попадають у сільськогосподарські землі, а звідти – частина з них у водні об'єкти, складають, відповідно, понад 30 тис. тонн та більш як 4,5 млн тонн [16, с. 71].

Використання водних ресурсів без дотримання екологічних вимог у процесі економічного та соціального розвитку спричинило корінну перебудову водних систем, зниження стійкості екосистем річкових басейнів, їх здатність до самоочищення і самовідновлення, а сучасні водогосподарські та гідроекологічні проблеми в Україні набули очевидних слідів катастрофічності [9, с. 27]. В умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розвитку суспільного виробництва і зростання матеріальних і соціально-економічних проблем в Україні виникла гостра потреба розробки та додержання особливих правил користування водними ресурсами, раціонального їх використання, відновлення та екологічно спрямованого захисту. Удосконалення системи еколого-економічного управління водогосподарським комплексом, організація збалансованого механізму використання, відтворення й охорони водних ресурсів є нагальним завданням на всіх рівнях організації державного управління – національному, регіональному і місцевому [18].

Невисока ефективність водокористування, низька якість забезпечення населення питною водою, незадовільний стан водних об'єктів, що експлуатуються є ознакою того, що водні ресурси України потерпають від неефективного управління. Основними чинниками, що призвели до виникнення екологічної катастрофи в Україні вважають: перевищення верхньої екологічної межі зарегулювання річкового стоку; високий рівень концентрацій промислових об'єктів; висока

ресурсо- та енергомісткість застарілих технологій; недосконалість технологій очищення вод; неврахування природоохоронних, меліоративних, протиерозійних, середовище формувальних правил і способів; недосконалість правових і економічних механізмів, які стимулювали б розвиток екологічно безпечних технологій та водоохоронних (і взагалі природоохоронних) систем [18].

До основних водних проблем України належать такі: 1) природний дефіцит водних ресурсів, а також їх нерівномірний розподіл за територією та часом; 2) виснаження водних ресурсів внаслідок великого обсягу водозабору для господарських потреб; 3) значний обсяг забруднювальних речовин, що надходять у річки внаслідок викидів і площинного змиву; 4) надмірне регулювання річкового стоку, що спричиняє додаткові втрати води на випаровування, уповільнення водообміну і, як наслідок, погіршення якості води та деградації річищ [12]; 5) недосконалість чинної системи державного управління у сфері використання, охорони та відновлення водних ресурсів, відсутність чіткого розмежування водоохоронних та водогосподарських функцій; 6) відсутність ефективних економічних механізмів стимулювання раціонального водокористування; 7) недостатнє розуміння суспільством наявних водних проблем, недостатня інформованість та низьким рівнем екологічної культури населення; 8) повільна імплементація позитивного закордонного досвіду у сфері використання та охорони вод [18]; 9) роздробленість і неефективність системи управління водними ресурсами; 10) відсутність єдиної інформаційної бази одержання, обробки та збереження інформації; 11) невідповідність сучасної методологічної бази вимогам законодавства; 12) суперечливість вимог до водокористування; 13) неефективність екологічного нормування водокористування; 14) питання, пов'язані з математичним моделюванням водних систем і процесів, що відбуваються в них; 15) управління водними ресурсами відповідно до сучасним адміністративно-територіальним поділом країни; 16) питання, пов'язані з водоохоронними зонами при водних об'єктах та їх реєстрації в кадастрі нерухомості [14].

Розв'язання зазначених проблем залежить від необхідності змін чинної системи управління в галузі водного господарства на користь сталого розвитку та імплементації вимог Водної рамкової Директиви ЄС. Ці підходи мають базуватися на принципах встановлення рівноваги між задоволенням потреб населення і галузей господарства, та обмеженням їх використання, загалом зменшенням навантаження на можливості природи. На переконання науковців басейновий принцип управління водними ресурсами не лише створює умови для раціонального використання водних ресурсів, а й передбачає надійні фінансові джерела для проведення заходів з водоохоронної діяльності; розроблення сучасного механізму раціонального водокористування через посилення ролі фіскальних регуляторів; формування інституту приватної власності; інституціоналізація нових форм кредитування та системи розрахунків із метою підтримання водокористувачів на початкових етапах організації бізнесової діяльності; перенесення центру ваги регулювання розвитку водного господарства на регіональний рівень [18].

Перегляду основних принципів щодо ефективного та ощадливого водокористування потребує також державна політика у сфері водопостачання та водовідведення. Суть водозбереження (заощадження, збереження води) полягає в зменшенні витрат питної води в процесі її добування, очищення, нагнітання, збереження, транспортування і споживання. Економія води тотожна збільшенню об'ємів її виробництва і дозволяє збільшити подачу води споживачам без нового будівництва. Ця ефективність проявляється в такому: зменшується об'єм забору води із джерел, її очищення і відведення стоків, що покращує виконання завдання охорони довкілля; відбувається економія водних, енергетичних та інших ресурсів; зменшується потужність нових споруд для збільшення подачі води; покращуються можливості водозабезпечення більшої кількості споживачів [29]. Суть водоефективного використання води полягає в зменшенні витрат води шляхом виміру кількості води,

необхідної для певних цілей і кількості води, що використовується [7]. Ефективність використання води відрізняється від економії води тим, що вона спрямована на скорочення витрат, а не на обмеження водокористування [8]. Раціональне використання водних ресурсів передбачає максимально повне і багатоцільове використання природних благ з мінімальним вилученням нових природних ресурсів, яке передбачає принцип реутилізації, найвищу економічну віддачу в рамках збереження доцільної економічної рівноваги» [30, с. 233].

Відповідно до Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» державна політика у сфері водопостачання та водовідведення базується на принципах раціонального використання питної води та економічного стимулювання раціонального використання питної води споживачами [24]. Водночас ці принципи забезпечуються лише задекларованими законодавцем зобов'язаннями споживача послуг питного водопостачання та водовідведення раціонально використовувати питну воду, не допускати її витікання з внутрішньобудинкових мереж та обладнання, та встановленням поточних та перспективних технологічних нормативів використання питної води. Хоча, теоретично, механізм раціонального використання питної води має передбачати здійснення сукупності організаційних, управлінських, правових і фінансово-економічних заходів, які спрямовані на досягнення необхідного ефекту.

Екологічно безпечне використання водних ресурсів повинно передбачати зменшення обсягів споживання свіжих прісних вод та їх забруднення шкідливими компонентами, заміну у технологічних процесах води іншими речовинами, а також повторне використання очищених стічних вод в різних галузях національної економіки та для житлово-побутових потреб. В останнє десятиліття Україна почала ставитися до водних ресурсів більш ощадливо. Так, кількість використаної свіжої води зменшилася з 1 2991 млн куб. м у 2005 році до 7 169 млн куб. м у 2016 році, або на 45%. Водночас найшвидшими темпами зменшувалося використаної свіжої води на побутово-питні потреби – у 2,7 раза, що може свідчити про те, що громадяни України споживали воду для своїх потреб більш економно [9, с. 27]. Один з чинників, що вплинув на такі показники – впровадження заходів зі встановлення побутових лічильників для обліку води використаної домогосподарствами. Слід зазначити, що в багатьох розвинених країнах нераціональне використання води населенням контролюють з допомогою механізму цін. Встановлюючи індивідуальні водолічильники в кожній квартирі та відповідні тарифи на воду, яка подається, водопровідні компанії досягають значного скорочення загального водоспоживання шляхом зменшення долі нераціонального використання води [29]. Другий чинник, що вплинув на зменшення в останні роки обсягів спожитої прісної води та відведення забруднених вод зумовлений зниженням промислового виробництва та об'ємів виконаних будівельних робіт [9, с. 27]. На переконання експертів, коли в Україні буде відновлено економічне зростання, наявних очисних потужностей може бути недостатньо для того, щоб забезпечити ефективне очищення забруднених вод. Тому, необхідно сконцентрувати наявні фінансові ресурси не на будівництві очисних споруд для очищення забруднених вод та розвитку об'єктів для транспортування води на значні відстані, а на впровадженні прогресивних технологій, які дозволять зменшити споживання та забруднення прісних вод, а також знизити витрати на їх доставляння та підготовку до споживання [9, с. 27]. до інших чинників також належать впровадження маловодних оборотних систем промислового та сільськогосподарського водопостачання; використання енергоощадної та водозберігаючої арматури та лічильників води; скорочення чисельності населення [27, с. 156].

До інших принципів водоефективної та водозберігаючої державної політики у сфері водопостачання та водовідведення, слід віднести: скорочення обсягів водоспоживання і водовідведення із впровадженням інтенсивного способу ведення водного господарства; зменшення втрат води в системах водного господарства;

зменшення витрат води та скидання забруднених стічних і дренажних вод шляхом удосконалення технологічних процесів у промисловості та сільському господарстві; використання в промисловості оборотної та повторно використовуваної води; використання очищеної стічної води для зрошення сільгоспкультур [29].

Згідно зі ст. 10 Господарського кодексу України держава здійснює екологічну політику, яка забезпечує раціональне використання та повноцінне відтворення природних ресурсів, створення безпечних умов життєдіяльності населення. В основу оцінки та забезпечення раціонального використання води у галузях економіки (поточні технологічні нормативи використання води для наявного рівня технології; перспективні передових світових технологій) закладено технологічні нормативи згідно зі ст. 40 Водного кодексу України. Державний облік водокористування здійснюється відповідно до ст. 25 Водного кодексу України з метою систематизації даних про забір і використання вод, скидання зворотних вод та забруднюючих речовин, наявність систем зворотного водопостачання та їхню потужність, а також наявних систем очищення стічних вод та їхню ефективність. Такий облік здійснюється шляхом надання водокористувачами звітів про водокористування до державних органів водного господарства [13].

Спостереження показують, що нераціональне використання води визначається, головним чином, ставленням споживачів до води, а також технічними причинами. Прикладами марнотратного витрачання води в побуті можуть бути розповсюджені випадки її застосування для охолодження харчових продуктів, постійного протоку води через крани та змішувачі в періоди приготування їжі, миття посуду, прання білизни, купання та інших господарсько-побутових процедур. Все це свідчить про безгосподарське ставлення до води. У разі перебоїв у водопостачанні нераціональне використання питної води в житловому фонді різко зростає, оскільки населення в періоди подачі води запасає велику кількість води, яку використовує під час перерв в подачі води не повністю і виливає її в стік за поновлення водоподання [29]. Нераціональне використання води в технологічних виробничих процесах може бути пов’язано з різними причинами, наприклад, недосконалістю технологічної схеми забору, очищення, подання та розподілу води. Під час експлуатації таких систем втрати води пов’язані з промивкою, дезінфекцією та гідравлічними випробуваннями трубопроводів, під час технічних і профілактичних ремонтів та обслуговуванні мереж і арматури тощо. З точки зору економіки ці витрати води є непродуктивні, марні трати товарної продукції, хоч і зумовлені технологічною потребою. Ці втрати включають в матеріальні витрати водогосподарської організації під час визначення собівартості води, що погіршує її техніко-економічні показники [29].

Відомчі будівельні норми регламентують витрату води тільки на власні потреби очисних станцій. Проте значні технологічні витрати води необхідні також для обслуговування водозабірних споруд, насосних станцій, водоводів і водопровідних мереж і, насамперед, для промивки та дезінфекції чинних трубопроводів, башт і резервуарів. Раніше необхідність цих витрат не враховувалася під час експлуатації водогосподарських систем. До неврахованих витрат води включають витікання води з трубопроводів та арматури на мережах; втрати води під час аварій на трубопроводах; витрати води, що не враховуються водолічильниками через недостатню їх чутливість в зоні невеликих витрат; витрати води на пожежогасіння, а також крадіжки води [29].

Організація цілеспрямованої та планомірної боротьби з втратами води можлива лише за умови вдосконалення всієї технічної експлуатації споруд, інтенсифікації виробництва, корінного покращення повсякденного обліку і контролю подачі та реалізації води. Суть водозбереження полягає в зменшенні витрат питної води в процесі її добування, очищення, нагнітання, збереження, транспортування і споживання. Економія води тотожна збільшенню об’ємів її виробництва і дозволяє збільшити подачу води споживачам без нового будівництва [29].

Нині є потреба у нових підходах до цілеспрямованої водозберігаючої державної політики у сфері водопостачання та водовідведення. Для цього немає потреби вигадувати щось нове, достатньо впроваджувати ефективні моделі та інституції розвинутих країн світу. Зокрема, векторами політики водозбереження та водоефективності в контексті стійкого розвитку сфери водопостачання та водовідведення та доступності послуг, на нашу думку, можна визначити напрями, аналогічні наявним у сфері енергоощадження та енергоефективності та екологічної політики. Зокрема: 1) виховання в людях культури раціонального використання води та звички економного витрачання води; 2) забезпечення комерційними засобами обліку споживання води й, відповідно, введення системи оплати за фактом споживання; 3) використання новітніх технологій з водозбереження та водопідготовки; 4) використання дощової води та очищених сірих стоків для потреб людини; 5) впровадження водного менеджменту та водного аудиту, програм контролю втрат та ін.

Напрям державної політики щодо водного менеджменту і водного аудиту у сфері водопостачання та водовідведення є доволі поширеним в розвинутих країнах світу. Водний аудит (аудит водокористування), як і його аналоги у сфері енергетики та екології, є важливим першим кроком до розуміння раціонального водокористування підприємства, організації, установи та домогосподарства. Водний аудит відстежує використання води від точки входу в систему водопостачання до її скидання в каналізацію; ідентифікує кожну точку водокористування всередині та навколо об’єкта та оцінює кількість води, використовуваної в кожній з цих точок; виявляє і кількісно визначає невраховані втрати води; надає споживачу чи керівнику підприємства дорожню карту потенційної економії, а також витрат на впровадження новітніх технологій. Крім кількості води, водний аудит враховує і якість води [3; 6; 1; 5]. Водний менеджмент, відповідно, є системою управління, спрямованою на забезпечення раціонального використання споживачами питної води.

Під час побудови принципів державної політики у сфері водопостачання та водовідведення щодо водного менеджменту, водного аудиту та їх систем можна керуватись аналогами з екологічного менеджменту та аудиту, а також енергетичного менеджменту та аудиту. Відомо, що шлях до енергоефективності, екологічної ефективності починається з енергоменеджменту та екологічного менеджменту, відповідно. Це ті інструменти, що дозволяють спрямувати діяльність на забезпечення раціонального використання паливно-енергетичних ресурсів в установах, організаціях, підприємствах задля значної оптимізації обсягів енерговитрат (енергоменеджмент), та спрямувати діяльність на досягнення власних екологічних цілей, проектів та програм, розроблених на основі принципів екоефективності й екосправедливості, задля досягнення оптимального співвідношення між екологічними та економічними показниками (екологічний менеджмент).

В основу систем водного менеджменту та водного аудиту можна покласти рамкові принципи та методи екологічного менеджменту та аудиту між якими є певний зв’язок, але і є відмінності. Наприклад, базовими стандартами з екологічного менеджменту та аудиту були відомі міжнародні стандарти ISO серії 14000: ISO 14010:1996 «Керівництво з екологічного аудиту. Загальні принципи»; ISO 14011:1996 «Керівництво з екологічного аудиту. Аудиторські процедури. Аудит систем екологічного менеджменту»; ISO 14012:1996 «Керівництво з екологічного аудиту. Кваліфікаційні критерії для аудиторів навколишнього середовища». Сьогодні ці стандарти об’єднані в один стандарт ISO 19011:2018 «Керівництво для систем управління аудитом» [2]. Зазначені стандарти не гарантують, що підприємства надаватимуть послуги в екологічно прийнятних умовах, а швидше прагнуть забезпечити погоджену основу для постійного вдосконалення системи екологічного менеджменту підприємства. Аналогічно і в водному аудиті, де водний аудит ще не гарантує прийнятність для довкілля послуг підприємств водопостачання та водовідведення. Швидше, процес

водного аудиту направлено на те, щоб стимулювати постійне поліпшення політики водоспоживання, заміщення водних ресурсів, ефективності водокористування та якості викидів в навколишнє середовище, а також фінансових результатів діяльності підприємств [4, с. 11].

Сьогодні стосунки у сфері екологічного менеджменту та аудиту в Україні регулюються Законами України «Про екологічний аудит», «Про охорону навколишнього природного середовища», Національними стандартами України ДСТУ ISO 19011:2012 «Керівництво з проведення аудитів систем управління» (ISO 19011:2011, IDT); ДСТУ ISO14001:2015 «Системи екологічного управління»; ДСТУ ISO 14015:2005 «Екологічне оцінювання виробничих об'єктів та організацій»; у сфері енергоменеджменту та енергоаудиту – Законами України «Про енергозбереження», «Про енергетичну ефективність будівель», Національними стандартами України ДСТУ ISO 50002:2016 (ISO 50002:2014, IDT) «Енергетичні аудити. Вимоги та настанова щодо їх проведення»; ДСТУ ISO 50003:2016 (ISO 50003:2014, IDT) «Системи енергетичного менеджменту. Вимоги до органів, які проводять аудит і сертифікацію систем енергетичного менеджменту»; ДСТУ ISO 50004:2016 (ISO 50004:2014, IDT) «Системи енергетичного менеджменту. Настанова щодо впровадження, супровід та поліпшення системи енергетичного менеджменту»; ДСТУ ISO 50006:2016 (ISO 50006:2014, IDT) «Системи енергетичного менеджменту. Вимірювання рівня досягнутої/досяжної енергоефективності з використанням базових рівнів енергоспоживання та показників енергоефективності. Загальні положення та настанова»; ДСТУ ISO 50015:2016 (ISO 50015:2014, IDT) «Системи енергетичного менеджменту. Вимірювання та верифікація рівня досягнутої/досяжної енергоефективності організацій. Загальні принципи та настанова».

Закордонний досвід наукових і практичних досліджень у сфері водопостачання та водовідведення свідчить, що розв'язання проблеми водозбереження передусім пов'язане з розвитком системної структури й розширенням функцій водного менеджменту та водного аудиту в усіх споживачів (від підприємств, установ, організацій до домогосподарств). Структура системи екологічного менеджменту та аудиту, енергетичного менеджменту та аудиту відповідно до міжнародних стандартів ISO за сучасних умов має стати невіддільною частиною державної політики у сфері водопостачання та водовідведення та обов'язковою діяльністю підприємств та споживачів послуг з водопостачання та водовідведення, спрямованою на водозбереження та водоефективність.

Висновки та пропозиції. Таким чином, вважаємо, що наразі є потреба у впровадженні механізмів та принципів державної політики водозбереження та водоефективності у сфері водопостачання та водовідведення України. Серед основних принципів державної політики, які мають бути інституціалізовані пропонуємо визначити: 1) водозбереження та ефективність використання води, що мають стати центральними елементами стратегії розвитку сфери водопостачання та водовідведення щодо підвищення надійності водопостачання, відновлення екосистем та реагування на зміну клімату; 2) поєднання зусиль центральних та місцевих органів влади, всіх підприємств, установ, організацій, споживачів для досягнення цілей збереження водних ресурсів та підвищення ефективності водокористування; 3) водозбереження і ефективність водокористування повинні бути частиною комплексних рішень, які включають розвиток місцевих ресурсів і поліпшення інфраструктури, включно зберігання і транспортування, як частину загальнодержавної системи, яка сприяє економічній та екологічній стійкості; 4) посилення ролі органів місцевого самоврядування. Успішність програм водозбереження і підвищення ефективності водокористування залежить від ефективного управління та контролю органів місцевого самоврядування, які відповідають за водопостачання та водовідведення; 5) контролю, моніторингу та звітності реалізації програм водозбереження і підвищення ефективності водокористування; 6) економічного стимулювання програм

водозбереження і підвищення ефективності водокористування; 7) басейнового управління та ін. формування системи водного менеджменту та водного аудиту пропонуємо на базі аналогів систем екологічного аудиту та менеджменту, енергоменеджменту та аудиту.

Список використаної літератури:

1. Being water efficient is one of the best ways to save money on your water bills. URL: http://water2business.co.uk/Water_audits_and_Benchmarking/
2. ISO 19011:2018 Guidelines for auditing management systems. URL: https://www.iso.org/standard/70017.html
3. Piper J. How Does a Water Audit Work? An audit can show how much water efficiency measures can save — and what they will cost. 2008. URL: https://www.facilitiesnet.com/green/article/How-Does-a-Water-Audit-Work--9363
4. Stourman J., Goen Ho & Kuruvilla Mathew. Water auditing and water conservation. IWA Publishing. 2004. 321 p.
5. The value of an apartment water audit. 2014. URL: https://www.reminetwork.com/articles/the-value-of-an-apartment-water-audit/
6. Water audits and water loss control for public water systems. 2013. URL: https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-04/documents/epa816f13002.pdf
7. Water efficiency. URL: http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/-Water%20efficiency/en-en/
8. Waterwise. URL: https://www.waterwise.org.uk/
9. Борейко В.І. Шляхи підвищення ефективності використання водних ресурсів України. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 2(35). С. 26–29.
10. Борейко В.І. Шляхи підвищення ефективності використання водних ресурсів України. *Вісник економічної науки України.* № 2. 2018. С. 26–29.
11. Бурковська І. Економічне стимулювання ощадливого водокористування: інституціональне підґрунтя та методологічне забезпечення. *Економіст.* № 1. 2013. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/econ_2013_1_19.pdf
12. Водна стратегія України на період до 2025 року (наукові основи). Київ : НААН України, Інститут водних проблем і меліорації, 2015. 46 с.
13. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. База даних : Законодавство України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80
14. Голян В.А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення: монографія. Луцьк : Твердиня, 2009. 592 с.
15. Голян В.А. Формування інституціонального середовища водокористування в умовах ринкових відносин : проблеми теорії та методології. *Економіст*. 2010. № 8. С. 18–24.
16. Горев Л.Н., Дорогунцов С.И., Хвесик М.А. Оптимизация экосред в трех книгах. Кн. 1. Оценка и процессы. Киев : Наук. думка, 1997. 542 с.
17. Дзядикевич Ю.В. Економічні основи ресурсоощадження. Навчальний посібник. Тернопіль : Вектор, 2015. 76 с.
18. Зацерковний В.І., Плічко Л.В. Аналіз системи управління водогосподарським комплексом України та пошук шляхів щодо її вдосконалення. *Наукоємні технології* № 4 (36), 2017. DOI: 10.18372/2310-5461.36.12236. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/12236-31679-1-PB.pdf
19. Клюй О.В. Розробка моделі формування політики водоефективної економіки мегаполісу з врахуванням вимог екологічної безпеки. *Економіка та держава* № 11/2008. URL: http://www.economy.in.ua/?op=1&z=72&i=28
20. Ковшун Н.Е. Особливості застосування економічних методів у регулюванні водоспоживання. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. Випуск 4(40). Економіка. Частина 2. Рівне, 2007. С. 128–134.
21. Кушнір Н.Б. Роль водних ресурсів та проблеми їх раціонального використання. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. Випуск 1(53). Економічні науки. Рівне, 2011. С. 127–132.
22. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2016 році. База даних «Мінрегіон України». URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/teplo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/natsionalna-dopovid/proekt-natsionalnoyi-dopovidi-pro-yakist-pitnoyi-vodi-ta-stan-pitnogo-vodopostachannya-v-ukrayini-u-2016-rotsi/
23. Петросов В.А. Стійкість водопостачання. Харків : Фактор, 2007. 360 с.

24. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10.01.2012 р. № 2918-III. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14 (дата звернення: 01.02.2019).
25. Романчук М.С. Водні ресурси України. URL: http://www.nbuv.gov.ua/node/3972
26. Рубанов П.М., Грамма О.М. Економічне стимулювання раціонального використання питної води в системі сталого розвитку міста. *Вісник СумДУ. Серія «Економіка»*. № 3. 2012. URL: http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/29747/1/Rubanov_Hramma.pdf
27. Тугай А.М., Пікуль Ю.М. Водопостачання населених пунктів при значному зниженні водоспоживання. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування.* Вип. 4(68), 2014. С. 156–163.
28. Фещенко В.П Раціональне використання та відновлення водних ресурсів. Монографія. Житомир : Вид-во ЖДУ ім І. Франка, 2016. 250 с, іл.
29. Хоружий П.Д. Ресурсозберігаючі технології в системах водопостачання URL: http://gntb.gov.ua/files/conf08/hor.pdf
30. Яцик А.В., Шевчук В.Я. Енциклопедія водного господарства, природокористування, природовідтворення, сталого розвитку. Київ, 2006. 999 с.

Krylova I. Some institutions of water-efficient state policy in the field of water supply and wastewater

The article examines the state of implementation of the policy of effective water consumption and water conservation in the field of water supply and wastewater in Ukraine, the problems of its implementation. The main indicators of water resources use in Ukraine are given. Particular attention is paid to water losses during water consumption, more than half of the volumes of water that are lost are in the housing and utilities sector. The main water problems of Ukraine are identified, whose solution depends on the need to change the existing management system in the field of water management in favour of sustainable development and the implementation of the requirements of the EU Water Framework Directive. The author notes that the state policy in the field of water supply and wastewater is based on the principles of rational use of drinking water and economic incentives for the rational use of drinking water by consumers of a purely declarative nature without clear implementation mechanisms. Therefore, the policy of water conservation and water efficiency is ineffective. The essence of the concepts of water conservation, the essence of water-efficient water use, the essence of rational use of water resources, the difference between water use efficiency and water saving is considered. Proposed vectors for the development of policies for water conservation and water efficiency in the context of sustainable development of water supply and sanitation and the availability of services, based on analogues in the field of energy saving and energy efficiency and environmental policy. It is proposed to introduce the direction of state policy with water management and water audit in the field of water supply and wastewater. The experience of the developed countries of the world in the implementation of water management systems and water auditing has been analysed. It is proposed to put the framework principles and methods of environmental management and auditing on the basis of ISO international standards into the basis of water management and water audit systems. It was concluded that at present there is a need to introduce mechanisms and principles of the state policy of water conservation and water efficiency in the field of water supply and drainage of Ukraine, built on European analogues and proven international standards. The basic principles of state policy on water conservation and water efficiency, which should be institutionalized, are proposed.

Key words: *water supply and wastewater, water audit, water management, water efficiency, state policy.*

УДК 351.746.1
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.34

І. В. Кукін
кандидат наук з державного управління,
перший заступник начальника
Головного центру управління службою
Державної прикордонної служби України

ІНФОРМАЦІЙНА КУЛЬТУРА ЯК ОДИН З ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджуються окремі компоненти інформаційної культури, її вплив на стан забезпечення національної безпеки держави та можливості її цілеспрямованого розвитку. Необхідність дослідження впливу інформаційної культури на стан інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави зумовлюють наявні загрози щодо продовження ведення проти України інформаційних війн та постійне удосконалення технологій інформаційного протиборства.

Акцентовано увагу, що формування культурних цінностей певного суспільства, залежать від домінуючого в соціальній системі типу культури. У процесі свого життя людина постійно пристосовується до змін зовнішнього щодо неї соціального середовища. Це відбувається завдяки її здатності до сприйняття позитивних і негативних стимулів соціальної системи та відповідного реагування на них.

Однією із загроз національній безпеці держави може бути поширення у суспільстві культури бідності. Її носії виявляються схильними до: підтримки комуністичної ідеології; зниження рівня правосвідомості; обмеження допуску до влади демократичних сил під час виборів; небажання участі у розвитку виробництва, економіки, освітнього та наукового потенціалу держави. Зазначена категорія громадян має низькі шанси залишити після себе здорове потомство та має обмежені здібності адекватної оцінки перебігу соціально-політичних конфліктів. Саме носії культури бідності також мають найбільші ризики інформаційної вразливості.

Основними компонентами інформаційної культури, що можуть впливати на стан національної безпеки держави визначені: механізми державного управління розвитком інформаційної культури; канали прийому та передачі інформації; методи, технології та способи обробки інформації; технічні засоби; результати забезпечення взаємодії та спільної діяльності людей; пам'ять; суб'єктивно залежні процеси зміни свідомості. Оцінка результативності взаємодії членів суспільства може здійснюватися з використанням технологій опитування, інтерв'ювання та вивчення громадської думки.

Отже, інформаційну культуру можна вважати одним з основних елементів інформаційної безпеки особистості та системи національної безпеки держави. Цілеспрямований вплив на розвиток інформаційної культури здійснюється шляхом використання механізмів державного управління, зокрема: організаційного, правового, політичного, мотиваційного та механізму двобічного симетричного діалогу із суспільством.

Напрямом подальших досліджень можуть бути визначення структури та змісту стратегії та концепції розвитку в Україні інформаційної культури.

Ключові слова: *інформаційна безпека, інформаційна війна, національна безпека, інформаційна політика, інформаційна культура, культура бідності.*

Постановка проблеми. Вирішальну роль в забезпеченні необхідних кількісних та якісних характеристик у процесах прийому, передачі, збереженні, обробки та перетворенні інформації відіграє інформаційна культура. Розвиток культури відбувається у процесі постійної взаємодії та спільної діяльності членів соціальної системи. Культурні надбання суспільства не можуть передаватися новим поколінням людей через гени.

Розвиток інформаційних технологій все частіше демонструє, по-перше, реальні можливості використання учасниками

© Кукін І. В., 2019

геополітичних, військових та соціальних конфліктів деструктивних інформаційних впливів на суспільну свідомість. По-друге, постійне зростання в умовах побудови інформаційного суспільства ролі державних інституцій щодо цілеспрямованого розвитку культури в суспільстві та однієї з її основних компонент – інформаційної культури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку культури та особливості її позитивного і негативного впливу на суспільство досліджувалися Т. Парсонсом, М. Кревельдом, П.О. Сорокіним, М.Я. Хомяком, Г.Г. Філіпчуком, Н.В. Романовським, Т.І. Бєлавіною, В.О. Васютинським, О.О. Марушко. Водночас наявні загрози щодо продовження ведення проти України інформаційних війн та постійне удосконалення технологій інформаційного протиборства потребують подальших досліджень впливу інформаційної культури на стан інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави.

Мета статті – визначення основних компонентів інформаційної культури та особливостей їх впливу на стан забезпечення національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Погоджуємось з думкою П.О. Сорокіна, що у широкому смислі слова культура є сукупністю цінностей, що формуються під час взаємодії та спільної діяльності двох або більше індивідів, які впливають один на одного своєю особистою поведінкою. Основні способи задоволення людиною своїх потреб можуть полягати у прагненні: зміни зовнішнього середовища; зміни самого себе (душі та тіла); часткової зміни як зовнішнього середовища, так і самого себе [1, с. 19].

Сучасні дослідники небажання людиною змінювати спосіб свого життя ототожнюють з однією з рис культури бідності, що проявляє стійку відтворювальну дію у часі. Навіть поява у людини сприятливих умов щодо подолання бідності не завжди призводить до зміни ставлення особи до свого життя. Типові ознаки носіїв зазначеного виду культури як узвичаєного способу життя та реагування на зміни зовнішнього середовища (конкретні життєві ситуації): здатність лише до некваліфікованої праці; відсутність будь-якого рівня вищої освіти; психологія утриманця; відсутність довгострокових планів та уявлень щодо реальних способів їх реалізації; послаблене прагнення до самореалізації; низький рівень життя [2, с. 13].

На рівень життя людини, за думкою М.Я. Хомяка, впливають такі чинники: недосконала особиста культура; відсутність бажань щодо визначення пріоритетних цілей власного життя; формування значно занижених або завищених власних бажань та нереальних способів їх реалізації; пошук у власних невдачах зовнішніх причин; відмова від опанування різними та новими видами діяльності; копіювання поведінки інших осіб; відсутність віри у свої власні сили [3, с. 171]. Вони майже збігаються та доповнюють ознаки носіїв культури бідності.

На нашу думку, загроза національної безпеки від поширення культури бідності може полягати у схильності її носіїв до: підтримки комуністичної ідеології; зниження рівня правосвідомості; обмеження допуску до влади демократичних сил під час виборів; небажання участі у розвитку виробництва, економіки, освітнього та наукового потенціалу держави. Зазначена категорія громадян має низькі шанси залишити після себе здорове потомство та має обмежені здібності адекватної оцінки перебігу соціально-політичних конфліктів. Саме носії культури бідності мають найбільші ризики інформаційної вразливості.

Зміст істини та знань, як культурних цінностей певного суспільства, залежать від домінуючого в соціальній системі типу культури. В ідеаціональній культурі домінує об’єктивна істина, яка не залежить від суб’єктивного сприйняття інформації людиною. В чуттєвій культурі проявляються негативні наслідки недосконалого функціонування та обмежені можливості органів почуття людини. Інтегральний тип культури – перехідний стан у процесі періодичних флуктацій між ідеаціональним та чуттєвим типом культури [1, с. 262].

На думку Т. Парсонса культура є функцією соціальної системи, що формує соціальні комунікації та визначає взаємний

статус членів суспільства [4, с. 27]. Соціальні комунікації відбуваються завдяки використанню в суспільстві інформаційних процесів. Завдяки їм здійснюється як обмін, так забезпечення однакового розуміння інформації різними її респондентами [5, с. 39].

Аналізуючи зміни поведінки людей П.О. Сорокін акцентував увагу на те, що протягом свого життя людина постійно пристосовується до змін зовнішнього щодо неї соціального середовища. Це відбувається завдяки здатності до сприйняття людиною інформації щодо позитивних і негативних стимулів соціальної системи та відповідного реагування на них [6, с. 15].

Так упродовж революцій П.О. Сорокін виділяє характерні зміни, що відбуваються у масовій поведінці людей: небажання підкорюватися владі; зневага до власності; відмова від праці. Одним з вагомих стимулів зміни поведінки осіб він визначає появу факту масового пригнічення одного з безумовних рефлексів людини (самозбереження, потреба в харчуванні тощо) [6, с. 25].

Результати отримання людиною інформації про зміни зовнішнього середовища відбуваються з використанням аудіального, візуального та кінестатичного каналів та під впливом особисто досягнутого людиною рівня інформаційної культури. В процесі обробки особою інформації відбувається як формування стереотипів відповідного реагування на типові життєві ситуації, так і подальший розвиток інформаційної культури. Зазначені особливості дозволяють розглядати інформаційну культуру як один з основних елементів інформаційної безпеки особистості та системи національної безпеки держави.

Як вважає Г.Г. Філіпчук духовні, моральні та інтелектуальні здібності людей, що необхідні для побудови громадянського суспільства неможливо замінити найкращими державними інституціями. Необхідною умовою запровадження демократії є досягнення такого рівня культури кожним громадянином, який дає йому змогу брати активну участь у суспільному житті. Стан розвитку громадянської культури залежить від якості освіти та суттєво впливає на рівень правосвідомості членів громадянського суспільства [7, с. 77].

Посилаючись на визначені М. Вальбваксом особливості колективної пам’яті, Н.В. Романовський акцентує увагу, що вона на відміну від історії включає лише минуле, яке продовжують пам’ятати, а не те, що реально відбулось. Перебіг історії показує, що багато політиків намагаються використовувати та перетворювати історичні факти для реалізації своїх власних політичних амбіцій. Це зумовлює виникнення у суспільстві конфліктів щодо правильного трактування історії, що отримали назву «мнемонічні війни» [8, с. 51].

Відмінності сприйняття інформації респондентами можуть бути зумовлені: різними рівнями їх компетенції; вибірковим сприйняттям ними інформації; невмінням або небажанням слухати співрозмовника; недостатньою надійністю джерел інформації; семантичними проблемами фільтрування інформації; обмеженістю часу; психологічними станами людини; невідповідністю інформації усталеним уявленням людини, її світогляду та цінностям [5, с. 62].

Корегувати соціально необхідну поведінку особи з урахуванням суспільно значущих цінностей можна шляхом застосування механізмів соціальної відповідальності. Основними її формами є: юридична; моральна; політична; громадянська; професійна; екологічна [9, с. 16].

Одним з компонентів інформаційної культури можна вважати способи зберігання у суспільстві інформації про минуле. М. Кревельд підкреслює, що запис інформації відбувався та у суспільствах, де письменність не була поширена. Роль носія інформації в них виконували свідки. Водночас для гарантованого отримання з їх пам’яті правдивої інформації «їх іноді занурювали у ріку» [10, с. 180].

З урахуванням викладеного інформаційна культура включає такі компоненти, що можуть впливати на стан національної безпеки держави: механізми державного управління розвитком інформаційної культури; канали прийому та передачі інформації; методи, технології та способи обробки інформації; технічні засоби; результати забезпечення взаємодії та спільної діяльності людей; пам'ять; суб’єктивно залежні процеси

зміни свідомості. Система основних компонентів інформаційної культури наведені на рис. 1.

Використання механізмів державного управління розвитком інформаційної культури забезпечує: підтримання на необхідному рівні інформаційної взаємодії між всіма без винятку членами суспільства та органами державної влади і місцевого самоврядування; надання громадянам відповідних державних послуг; забезпечення сталого розвитку інформаційної культури та інформаційної безпеки особистості. Основними з них можуть бути організаційний, правовий, політичний, мотиваційний та механізм двобічного симетричного діалогу із суспільством. Завдяки їхньому застосуванню держава може поступово змінювати свідомість людей та впливати на розвиток інформаційної культури у суспільстві.

Завдяки використанню людьми каналів прийому та передачі інформації (аудіального, візуального та кінестетичного) відбуваються соціальні комунікації. Шляхом використання технічних засобів може забезпечуватись як розширення можливостей біологічно зумовлених каналів прийому та передачі інформації, так і автоматизація процесів її обробки та накопичення. Серед методів, технологій та способів обробки інформації можна виділити такі їх різновиди: передача та прийом інформації між членами суспільства; оцінка отриманої інформації; оцінка джерел інформації; сортування та аналітична обробка інформації; інформування; виконання запиту щодо надання інформації; захист інформації.

Основним результатом забезпечення взаємодії членів суспільства можна вважати ступінь задоволення їх взаємних інформаційних потреб. Оцінити її можна з використанням технологій опитування, інтерв'ювання та вивчення громадської думки. Завдяки наявності в зазначеній системі пам'яті здійснюється накопичення отриманої інформації, відомості про склад та стан всіх наявних на відповідному етапі історичного розвитку компонентів інформаційної культури та забезпечує необхідними даними процеси зміни у часі свідомості осіб, що призводить до поступового розвитку інформаційної культури як окремої особистості, так і всього суспільства.

Аналізуючи роботи Л.І. Петаржицького щодо особливості розвитку мотивації в соціальних системах, П.А. Сорокін стверджує, що ступінь дотримання правової поведінки особою залежить від ступеня її адаптації до суспільного життя. Це підтверджується законами: спадаючої прогресії мотиваційного тиску; зростаючої прогресії якості мотивації; поступового

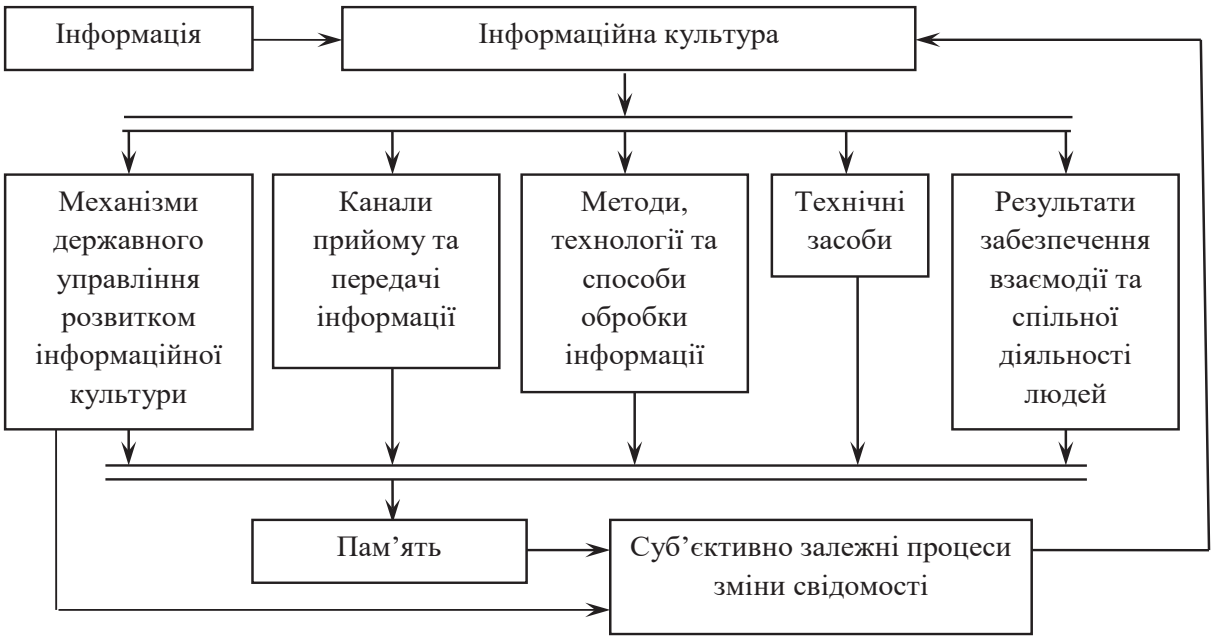

Рис. 1. Система основних компонентів інформаційної культури

розширення свободи діяльності членів суспільства; коливання жорсткості заходів впливу до правопорушників у часі [11, с. 88].

На нашу думку, зазначені закони можуть використовуватися державними інституціями для формування державної політики щодо розвитку правосвідомості, правової та інформаційної культури громадян.

Так, умовою розширення переліку об'єктів правопорушень або підвищення ступеню цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності може бути: введення правового режиму воєнного часу; зростання кількості правопорушень у певній сфері діяльності; збільшення сукупного обсягу шкоди від негативних наслідків суспільно шкідливих або суспільно небезпечних вчинків у певній сфері діяльності; зміна загроз та ризиків у системі національної безпеки держави. Одночасно можуть вживатися заходи щодо посилення дозвільної системи та заборон, що визначаються в рамках адміністративних та правових методів державного управління. Крім цього, державні інституції можуть:

– застосовувати заходи матеріального та нематеріального стимулювання з метою заохочення суспільно корисної поведінки громадян та їх прагнення до самовдосконалення;

– вживати заходи щодо вивчення громадської думки;

– проводити виховні та профілактичні заходи з метою розвитку правосвідомості, правової та інформаційної культури населення.

У разі зменшення у суспільстві кількості протиправних вчинків та мінімізації їх негативних наслідків заходи впливу на правопорушників можуть бути послаблені або якісно змінені. Також можуть бути послаблені та якісно змінені заборони та дозвільна система.

Висновки та пропозиції. Отже, інформаційну культуру можна вважати продуктом історичного розвитку суспільства і одним з основних елементів інформаційної безпеки особистості та системи національної безпеки держави. Державні інституції можуть здійснювати цілеспрямований вплив на розвиток інформаційної культури шляхом застосування механізмів державного управління, зокрема: організаційного, правового, політичного, мотиваційного та механізму двобічного симетричного діалогу із суспільством. Зважаючи на циклічність змін, що відбуваються у суспільстві під час його історичного розвитку органи законодавчої влади мають завчасно вносити зміни до переліку об'єктів правопорушень та посилення або послаблення заходів впливу на правопорушників.

Напрямом подальших досліджень можуть бути визначення структури та змісту стратегії і концепції розвитку в Україні інформаційної культури.

Список використаної літератури:

1. Сорокин П.А. Социальная культурная динамика : Исследование изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений. Санкт Петербург. РХГИ. 2000. 1056 с.
2. Соціальна психологія бідності : монографія / Т.І. Бєлавіна, В.О. Васютинський, В.Ю. Вінков та ін. ; За ред. В. О. Васютинського. Київ. Міленіум. 2016. 294 с.
3. Хомяк М.Я. Рівень життя населення України та людська свідомість як основний чинник його підвищення. *Соціальні технології. Актуальні проблеми теорії та практики*. Запоріжжя. Класичний приватний університет. 2013. С. 166–173.
4. Парсонс Т. Соціальна культура і особистість / Пер. з англ. В. Верлоки, В. Кебуладзе. Київ : Дух і літера. 2011. 338 с.
5. Менеджмент і лідерство : навчальний посібник / О.О. Марушко, А.Л. Висоцький, А.Я. Зелінський. Львів : Тріада плюс. 2018. 188 с.
6. Сорокін П.О. Соціологія революцій. Зміна людської поведінки у революційні епохи. Опис перший. Київ. [б. в.]. 1999. 63 с.
7. Філіпчук Г.Г. Громадянське суспільство : освіта, етнокультурна, етнополітика. Чернівці : Зелена Буковина. 2002. 488 с.
8. Романовский Н.В. Новое в социологии – «бум памяти». Москва : ЮНИТИ-ДАНА. 2013. С. 50–66.
9. Соціальна відповідальність : Підручник / В.М. Тарасевич, О.В. Золотарьова та ін. Дніпро. Економіка. 2019. 204 с.
10. Кревельд М. Расцвет и упадок государства. Москва : ИРИСЭН. 2006. 544 с.
11. Сорокин П.А. О русской общественной мысли. Санкт Петербург : Алетейя. 2000. 221 с.

Kukin I. Information culture as one of the national security system elements of the state

The article deals with the individual information culture components, it impact on the state national security and the possibilities of its purposeful development. The need to study the influence of information culture on the individual information security condition in the national security system of the state determine the existing threats of information wars against Ukraine and the continuous improvement of information confrontation technologies.

Attention is drawn to the fact that the cultural values formation of a particular society depends on the dominant culture type in the social system. In the course of own life, a person constantly adapts to changes in external social environment. This is due to his ability to perceive positive and negative incentives from the social system and respond appropriately to them.

One of the threats to national security of the state can be the spread of poverty culture in a society. It carriers are prone to: support for communist ideology; lower level of legal awareness; restriction of admission to power of democratic forces during the elections; unwillingness to participate in the development of production, economy, educational and scientific potential of the state. This category of citizens has low chances to leave behind a healthy offspring and has limited ability to adequately assess the course of socio-political conflicts. Poverty culture carriers also have the greatest risks of information vulnerability.

The main components of information culture that may affect to the national security of the state are: state administration mechanisms for the information culture development; channels of information reception and transmission; methods and technologies of information processing; technical means; results of ensuring interaction and people joint activities; memory; subjectively dependent processes of consciousness change. Account of the society member's interaction effectiveness can be carried out by using polling, interviewing and public opinion polling techniques.

Consequently, information culture can be considered as one of the main elements of information security of the individual and the national security system of the state. Purposeful influence on the development of information culture is carried out by using mechanisms of public administration, in particular: organizational, legal, political, motivational and mechanism of bilateral symmetrical dialogue with society.

The direction of further research can be determined by the structure and content of the strategy and concept of information culture development in Ukraine.

Key words: *information security, information warfare, national security, information policy, information culture, culture of poverty.*

УДК 351.84
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.35

І. М. Лопатченко
викладач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту
Національного університету цивільного захисту України

МЕДІАЦІЯ ЯК СУЧАСНА ТЕХНОЛОГІЯ У ВИРІШЕННІ КОНФЛІКТІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

В умовах змін та розвитку публічного управління в Україні стало очевидною відсутність ґрунтовних наукових знань у царині вирішення конфліктів. Дані процеси призвели до загострення політичних, соціальних, міжособистісних, екологічних та інших видів конфліктів. Це особливо відчули представники публічного управління, які за родом своєї діяльності покликані розв'язувати різноманітні суперечності в суспільстві, налагоджувати діалог з громадськістю. Тому сьогодні у публічному управлінні особливо гострою є необхідність у застосуванні альтернативних способів вирішення конфліктів й, на наш погляд, саме медіація є одним із найдієвіших та найпопулярніших з них.

Системний огляд наукової літератури та практичних аспектів використання медіації, як сучасної технології у вирішенні конфліктів в публічному управлінні в закордонній та вітчизняній науці.

Сформульовані в дослідженні, теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і закордонних вчених: О. Алахвердова, Ю. Бауліна, Х. Бесемера, Й. Гальтунг, Г. ван Гурп, І. Ващенко, Н. Довгань, Л. Ємельяненко, Г. Жаворовонкова, Л. Карамушка, Г. Ложкін та інших.

Врегулювання та вирішення конфліктів з допомогою втручання третьої сторони розглядається (поряд із прямими переговорами), як одна із форм конструктивного управління конфліктами. Розрізняються кілька можливих форм втручання третьої сторони. Це, насамперед, медіація (mediation), або посередництво, за якого консультативні рекомендації не обов'язково повинні братися до уваги сторонами. По-друге, це примирення (conciliation), в якому акцент робиться не стільки на залагодженні питань, скільки на процесі, за допомогою якого конфлікт припиняється. І ще одна досить розповсюджена форма втручання третьої сторони – це арбітраж (arbitration), за якого рекомендації третьої сторони є обов'язковими.

Конфлікти є природною частиною соціального життя людини, але вони перетворюються на проблему тільки через їх вирішення. Засоби та методи вирішення конфлікту визначають, чи буде конфлікт позитивним або негативним. Крім того, практично неможливо вести переговори, коли сторони знаходяться в сильному негативному емоційному протистоянні, коли агресія і небажання бачити один одного переважають, тобто на стадії ескалації або кульмінації конфлікту. У цьому випадку і може допомогти саме медіація і медіатор. Медіація – це переговори за участю третьої нейтральної сторони, яка допомагає сторонам врегулювати свій конфлікт.

На основі аналізу наукових публікацій з досліджуваної проблематики нами зроблено висновок про те, що система медіації є однією з найдієвіших та конструктивних технологій вирішення конфліктів з допомогою втручання третьої сторони в публічному управлінні.

Ключові слова: *конфлікт, медіація, вирішення конфліктів, публічне управління, медіатор.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Трансформаційні процеси, які відбуваються останніми роками у нашій державі мають безпосередній вплив на розвиток та становлення публічного управління в Україні. Постійні зміни політичної парадигми спонукають до певного збентеження суспільства й дедалі частіше призводять до конфліктних ситуацій. Попри те, що конфлікт як суспільний феномен, супроводжує людство на всіх етапах його існування, однак, розвиток прогресивних тенденцій в житті громади,

© Лопатченко І. М., 2019

вдосконалення діяльності органів публічного управління та підвищення громадянської активності неможливі без вміння ефективно розв'язувати конфлікти, виявляти їх та попереджувати.

В умовах змін та розвитку публічного управління в Україні стало очевидною відсутність ґрунтовних наукових знань у царині вирішення конфліктів. Дані процеси призвели до загострення політичних, соціальних, міжособистісних, екологічних та інших видів конфліктів. Це особливо відчули представники публічного управління, які за родом своєї діяльності покликані розв'язувати різноманітні суперечності в суспільстві, налагоджувати діалог з громадськістю. Тому сьогодні у публічному управлінні особливо гострою є необхідність у застосуванні альтернативних способів вирішення конфліктів й, на наш погляд, саме медіація є одним із найдієвіших та найпопулярніших з них. В Україні даний спосіб врегулювання та вирішення конфліктних ситуацій та спорів набуває все більшої популярності, це пов'язано з тим, що наше суспільство потребує застосування медіації майже в усіх видах правовідносин та взаємодії, а особливо необхідною вбачається її використання у публічному управлінні.

Це свідчить про те, що в процесі формування нового для України публічного управління проблема вирішення конфліктів з використанням медіації потребує як наукового осмислення, так і розробки технологій управління ними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сформульовані в дослідженні, теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і закордонних вчених: О. Алахвердова, Ю. Бауліна, Х. Бесемера, Й. Гальтунг, Г. ван Гурп, І. Ващенко, Н. Довгань, Л. Ємельяненко, Г. Жаворовонкова, Л. Карамушка, Г. Ложкін, М. Пірен, Ю. Притики, М. Хавронюка, Р. Фішер та інших [1; 2; 3; 4; 6; 7; 8; 11; 12; 13].

Формування цілей статті. Системний огляд наукової літератури та практичних аспектів використання медіації, як сучасної технології у вирішенні конфліктів в публічному управлінні в закордонній та вітчизняній науці.

Виклад основного матеріалу. Наукова думка розглядає конфлікт як один з найважливіших атрибутів суспільного життя. Водночас використовуються різні теоретико-методологічні підходи до аналізу сутності та змістовного трактування конфлікту.

Конфлікт – це суперечність, що виникає між людьми, колективами в процесі їхньої спільної діяльності через непорозуміння або протилежності інтересів, відсутність згоди між двома та більше сторонами. Конфлікт також можна визначити як відсутність згоди між двома або декількома сторонами, які можуть бути конкретними особами або групами. Кожна сторона робить усе, щоб була прийнята її точка зору або ціль, і заважає іншій стороні робити те ж саме [11].

Найбільш загальне визначення конфлікту (від лат. "conflictus") – зіткнення протилежних інтересів, поглядів. Повніше визначення конфлікту – суперечності, які виникають між людьми, колективами в процесі їх сумісної трудової діяльності через нерозуміння або протилежності інтересів, відсутність злагоди між двома або більше сторонами [11].

Відповідно до сучасних поглядів на конфлікт, однозначно, негативне ставлення до явищ конфлікту і прагнення уникнути їх вважаються неправомірними. Водночас очевидно, що конфлікти можуть чинити деструктивний вплив на людські відносини, а тому визнається необхідність їх регулювання. Фундаментальна ідея сучасного підходу до управління конфліктами в різних формулюваннях зводиться до того, що конфлікт може бути керованим, причому, керуючи таким чином, його результат буде мати конструктивний характер. Узагальнюючи зміст, що вкладається різними авторами в поняття управління конфліктами, можна зазначити, що мається на увазі процес контролювання конфлікту самими учасниками або зовнішніми силами (громадськими інститутами, владою, підприємцями, спеціальними особами, медіаторами та центрами медіації тощо). Метою управління конфліктами є попередження їх деструктивного розвитку [2].

Врегулювання та вирішення конфліктів з допомогою втручання третьої сторони

розглядається (поряд із прямими переговорами), як одна із форм конструктивного управління конфліктами. Розрізняються кілька можливих форм втручання третьої сторони. Це, насамперед, *медіація* (mediation), або посередництво, за якого консультативні рекомендації не обов'язково повинні братися до уваги сторонами. По-друге, це *примирення* (conciliation), в якому акцент робиться не стільки на залагодженні питань, скільки на процесі, з допомогою якого конфлікт припиняється. І ще одна досить розповсюджена форма втручання третьої сторони – це *арбітраж* (arbitration), за якого рекомендації третьої сторони є обов'язковими [1].

Конфлікти є природною частиною соціального життя людини, але вони перетворюються на проблему тільки через їх вирішення. Засоби та методи вирішення конфлікту визначають, чи буде конфлікт позитивним або негативним. Крім того, практично неможливо вести переговори, коли сторони знаходяться в сильному негативному емоційному протистоянні, коли агресія і небажання бачити один одного переважають, тобто на стадії ескалації або кульмінації конфлікту. У цьому випадку і може допомогти саме *медіація* і *медіатор.* Медіація – це переговори за участю третьої нейтральної сторони, яка допомагає сторонам врегулювати свій конфлікт.

Умовно виділяють позасудову і судову медіацію. Позасудова медіація часто використовується як спеціалізована сфера проведення переговорів у конфліктах, що стосуються підприємницької діяльності, влади чи публічного управління, коли внаслідок очікуваної довгої тривалості судового процесу, пов'язаних з цим величезних витрат, шлях переговорів дозволяє припускати більш ефективне вирішення конфлікту та врегулювання спірних питань, також за необхідності здійснити підготовку сторін до майбутнього співробітництва, чи з питань напрацювання умов і правил подальшої співпраці, партнерства, укладення та виконання контрактів, врегулювання спорів між керівництвом і колективом або внутрішніх конфліктів на підприємствах, між учасниками товариств та інше.

Водночас позасудова медіація активно використовується публічними особами, коли виникають труднощі у врегулюванні суперечок, розголошення яких у випадку звернення до суду може вплинути на особисті та ділові зв'язки, репутацію, виявити подробиці ведення бізнесу або завадить врегулювати питання утримуватися від подальшого поширення негативної інформації чи видалити її з інформаційного простору.

Ефективність медіації в Україні вже підтверджується завдяки чисельним пілотним проектам, проведеним в нашій країні за сприяння Європейської Комісії та Ради Європи, за підтримки Канадського національного судового інституту та інших інституцій, якими у державі проводилася низка заходів щодо впровадження медіації в систему судочинства України, а також завдяки залученню медіаторів на початку спільних проектів у різних сферах ділового життя.

Наразі медіація активно розвивається в країнах Європи, Австралії, США, а також формується на території країн пострадянського простору. Зокрема, в таких країнах як Білорусь та Казахстан вже є профільний закон, яким запроваджено інститут медіації та визначено правові засади надання послуг з медіації, практики мирного врегулювання спорів позасудовими методами, що забезпечує баланс взаємовідносин між судовою системою та інститутом медіації [15].

У США важливою технологією управління та вирішення конфліктів між публічним управлінням та громадянами є саме застосування системи медіації. На відміну від України, де система медіації ще тільки починає розвиватися, в США вона є розвиненою та є основною вирішення конфліктів. Як приклад, розглянемо використання медіації у роботі такого органу публічного управління, як система фіскальних служб США. Насамперед, зазначимо, що у фіскальній системі Сполучених Штатів є інша філософія взаємодії з громадськістю, аніж в Україні – тут переважає консультативно-інформаційний підхід в податковій системі над караючим. Фіскальна служба США пропонує низку програм альтернативних методів вирішення спорів (далі –

ADR), спрямованих на вирішення справи набагато раніше, ніж формальний процес Апеляції до Фіскальної Служби. Програми ADR Фіскальної Служби, які використовують медіацію, включають Програму Швидкого Вирішення (далі – ПШВ), Програму Швидкої Медіації (далі – ПШМ) і Програму Пост-апеляційної Медіації (далі – ППМ). Зокрема, ПШВ пропонує представникам малого бізнесу та самозайнятим особам спосіб вирішення спорів менш ніж за 60 днів, використовуючи допомогу спеціально навченого медіації працівника податкової. Таким чином, ПШМ і ППМ пропонують платникам податків та податковій можливість застосування медіації за участі службовця Апеляційної інстанції Фіскальної Служби, який виступає як нейтральна сторона. Та на відміну від ПШВ, у цих програмах службовець податкової не має делегованих повноважень і не буде виносити рішення щодо будь-яких питань спору. Апеляційна інстанція є незалежним відділом Податкової Служби, який відповідає за розгляд більшості спорів між платниками податків та Податковою Службою. Дана програма не є обов'язковою [5; 10].

Процедурні питання проведення медіації відбуваються наступним чином. Платник податків спочатку отримує повідомлення щодо податкового спору через Лист з експертною оцінкою від Експертного підрозділу Фіскальної Служби. В Листі зазначають, що податок нараховано через певні помилки у податковій декларації, або просто запитують інформацію з конкретних питань. Процес оцінки починається з ініціації Експертним підрозділом експертного висновку з настановами щодо пропозицій змін. Як тільки складається експертний висновок, платнику податків надсилають «30-денний Лист» з рахунком та обґрунтуванням. Платник податків може оскаржити результати експертизи у підрозділі Апеляції («Офіс Звернень»), окремому підрозділі Фіскальної Служби [5].

Щодо визначення меж медіації, то відповідні питання у податкових спорах зазвичай включають:

– чи вимагалося від особи збирати, правильно обраховувати та сплачувати податок з доходів, на соціальне страхування або акцизний збір;

– чи намагалася дана особа умисно не зібрати, обрахувати або сплатити податки та збори;

– чи платник податків зробив внесок до Цільового фонду в частині несплаченого податку у правильному розмірі;

– вірогідність поданих платником податків відомостей щодо корпоративних платежів; уточнення того, що корпоративний податок за депозитами становив відповідну суму.

Також зазначимо, що плата за використання послуг працівника Апеляційної інстанції як медіатора відсутня [10].

На жаль, сьогодні медіація в Україні, на відміну від інших Європейських країн, законодавчо неврегульована, що значно знижує ефективність її поширення в нашій країні. Так, наприклад, немає чіткого механізму підготовки та сертифікації медіаторів, що є наслідком виникнення в українському медіаційному просторі багатьох суб’єктів, які позиціонують себе як професійні медіатори, але, на жаль, не мають відповідного фаху, який дозволить провести медіацію на належному професійному рівні. Все це потребує правового врегулювання на законодавчому рівні. Проте з сумом маємо констатувати факт, що Верховна Рада України 28 лютого 2019 року, провалила в другому читанні законопроект № 3665 «Про медіацію». Документ, зокрема, визначав правові основи надання послуг медіації на професійній основі, поширення практики мирного вирішення спорів несудовими методами з метою розвантаження судів і забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою.

Так, законопроект пропонував визначити терміни «медіація» і «медіатор», основні принципи медіації, правові основи проведення процедури медіації, умови отримання статусу медіатора, особливості проведення процедури медіації під час судового або третейського розгляду, механізми контролю за якістю надання послуг медіації, і принципи державної політики у сфері медіації.

Пропонувалося, щоб інститут медіації доповнював (а не змінював) чинні правові інститути, такі як мирову угоду

в цивільному та господарському процесах, примирення в адміністративному судочинстві та кримінальному процесі, тощо. Таким чином, планувалося ввести модель добровільної присудової медіації, де суд має право рекомендувати медіацію сторонам, а сторони можуть відмовитися від цього [14].

Проте, не дивлячись на законодавчу невизначеність даний напрям діяльності починає реалізовуватися у вирішенні конфліктів в публічному управлінні. Так, наприклад, в Одесі з'явилося більше можливостей врегулювати спір у позасудовому порядку – в Одеському апеляційному господарському суді було відкрито кабінет медіації. Там відвідувачі зможуть безкоштовно отримати інформацію про процедуру медіації; проконсультуватися щодо можливості вирішення наявного спору з допомогою медіації; взяти участь у процедурі медіації. Вказаний інститут є формою альтернативного способу вирішення спору, спрямований на сприяння оперативному, об'єктивному та компетентному вирішенню спорів на засадах примирення сторін конфлікту. Планується, що протягом 2019 року в рамках програми «Нове правосуддя» по всій Україні будуть проводитися тренінги для адвокатів та суддів. Окремо будуть проводитися тренінги для суддів пілотних судів. Саме тому судді повинні знати, як запропонувати медіацію учасникам процесу, на якій стадії процесу та в який спосіб. Вищезазначений проект буде також реалізовуватися й в інших регіонах України.

Інший приклад розвитку медіації в Україні – науковці Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича працюватимуть над створенням Федерації медіації та розробкою програми для магістрів-медіаторів. Проект упроваджується в межах програми ЄС Erasmus+. Він спрямований на те, щоб розвивати в Україні практику залучення до вирішення конфліктів незалежної сторони – медіатора, який попередньо пройде підготовку. Загалом до проекту «Медіація: навчання та трансформація суспільства» залучені понад 10 команд з різних країн світу – Грузії, Іспанії, Нідерландів, Латвії, Німеччини, Азербайджану та України. Учасники з країн, де планують створити профільні Федерації (Україна, Грузія та Азербайджан) перейматимуть успішний досвід партнерів, вивчатимуть, як правильно поширювати знання про медіацію у суспільстві [9].

Таким чином, спостерігаємо невідворотні процеси в зміні процедури вирішення конфліктів й проекція даних змін у публічному управлінні має суттєво вплинути на позитивне сприйняття управлінців суспільством та знизити навантаження на судову систему. Всі ці процеси будуть сприяти ефективному поширенню в суспільстві культури мирного вирішення спорів, що значно посилить інтеграційні процеси та наблизить наше суспільство до Європейської спільноти.

Висновки та пропозиції. Отже, на основі аналізу наукових публікацій з досліджуваної проблематики нами зроблено висновок про те, що система медіації є однією з найдієвіших та конструктивних технологій вирішення конфліктів з допомогою втручання третьої сторони в публічному управлінні. Дослідження ефективності медіації в Україні вже підтверджується завдяки чисельним пілотним проектам, проведеним в нашій країні за сприяння Європейської Комісії та Ради Європи. Проте, основною не розв'язаною проблемою медіації, як сучасної технології вирішення конфліктів у публічному правлінні є законодавча неврегульованість, що значно знижує ефективність її поширення в нашій країні.

Список використаної літератури:

1. Аллахвердова О.В. Медиация в разрешении конфликтов и возможности ее применения в социальной работе. Проблемы социальной работы: сб. статей / под ред. В. Келасьева, П. Салустовича. СПб. : СПбГУ, 2003. С. 68–85.
2. Аллахвердова О.В., Карпенко О.В. Медиация – переговоры в ситуации конфликта : СПбГУ, 2010. 178 с.
3. Бесемер Х. Медиация. Посредничество в конфликтах/ Пер. с нем. Н.В.Маловой. Калуга, «Духовное познание», 2004. 176 с. URL: http://www.e-reading.club/bookreader.php/105724/Mediaciya.pdf.
4. Ващенко І.В. Конфлікти : сучасний стан, проблеми та напрямки їх вирішення в органах внутрішніх справ : монографія. Харків : ОВС, 2002. 256 с.

5. Волковицька Н.О. Медіація : альтернативний чи ефективний спосіб вирішення спорів. Юридична газета : веб-сайт. URL: http://www.vru.gov.ua/mass_media/1013.
6. Гальтунг Й. Трансформація конфлікту мирними засобами. Транссенд метод. Діалог різноманітностей, № 12 (50), грудень 1999. URL: http://empedu.org.ua/content/transformaciya-konfliktu-mirnimi-zasobami.
7. Гетті ван Гурп. Медіація однолітків. Докладний посібник з розв'язання конфліктів у наших школах. 2006.
8. Довгань Н. Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні. *Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління* : Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., м. Київ : У 2 т. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. Т. 1. С. 148–149.
9. Дослідники ЧНУ отримають понад 70 тис євро в межах erasmus+: вони працюватимуть над розвитком ідей медіації в Україні. Міністерство освіти і науки України : веб-сайт. URL: https://mon.gov.ua/ua/news/doslidniki-chnu-otrimayut-ponad-70-tis-yevro-v-mezhah-erasmus-voni-pracyuvatimut-nad-rozvitkom-idej-mediaciyi-v-ukrayini
10. Єрьоменко Г.В. Податкова медіація : досвід і перспективи впровадження. Юрист&Закон : веб-сайт. URL: https://ukrmediation.com.ua/files/Eremenko_Zaichenko_U&Z.pdf .
11. Жаворонкова Г.В., Скібіцький О.М., Сівашенко Т.В., Туз О.І. Управління конфліктами : Навч. пос. Київ : Кондор, 2010. 172 с.
12. Карамушка Л.М. Психологія управління: навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. 344 с.
13. Психологія конфлікту : теорія і сучасна практика : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Г.В. Ложкін, Н.І. Пов'якель. МОН України. Київ : Професіонал 2007. 416 с.
14. Рада провалила закон медіацію. РБК-Україна : веб-сайт. URL: https://www.rbc.ua/ukr/news/rada-odobrila-zakon-mediatsii-1551343257.html
15. Ситюк В. Медіація та правові перспективи її розвитку в Україні. Рада адвокатів Київської області : веб-сайт. URL: https://radako.com.ua/news/mediaciya-ta-pravovi-perspektivi-yiyi-rozvitku-v-ukrayini

Lopatchenko I. Mediation as a modern technology for solving conflict in public administration

In the context of changes and development of public administration in Ukraine, there was a clear lack of sound scientific knowledge in the area of conflict resolution. These processes have led to aggravation of political, social, interpersonal, environmental and other types of conflicts. This was especially felt by representatives of public administration, which by their nature are intended to resolve various contradictions in society, to establish a dialogue with the public. Therefore, at present, in public administration, there is a pressing need for alternative ways of resolving conflicts and, in our opinion, mediation is one of the most effective and most popular among them.

It is done the system review of scientific literature and practical aspects of mediation as a modern technology in conflict resolution in public administration in foreign and domestic science.

The theoretical conclusions and practical recommendations of the study are based on the works of domestic and foreign scientists: O. Alakhverdova, Y. Baulina, H. Besemer, J. Galtung, G. van Gurp, I. Vashchenko, N. Dovgan, L. Yemelianenko, G. Zhavorovorkova, L. Karamushka, G. Lozhkin and others.

Settlement and resolution of conflicts through third-party intervention is considered (along with direct negotiations) as one of the forms of constructive conflict management. There are several possible forms of third party intervention. This, above all, is mediation where advisory recommendations are not necessarily taken into consideration by the parties. Secondly, it is conciliation where the emphasis is not so much on solving issues as in the process by which the conflict ceases. And another very common form of third-party intervention is arbitration, in which third party recommendations are mandatory.

Conflicts are a natural part of a person's social life, but they turn into a problem only through their solution. The means and methods for resolving the conflict determine whether the conflict will be positive or negative. In addition, it is virtually impossible to negotiate when the parties are in a strong negative emotional confrontation, when aggression and unwillingness to see each other prevail, that is, at the stage of escalation or culmination of

the conflict. In this case, the mediation and mediator can help. Mediation is negotiated with the third neutral side, which helps the parties to resolve their conflict.

Based on the analysis of scientific publications on the subject of research, we conclude that the mediation system is one of the most effective and constructive conflict resolution technologies with the help of third party intervention in public administration.

Key words: *conflict, mediation, conflict resolution, public administration, mediator.*

УДК 353.5:37
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.36

О. В. Акіліна
кандидат економічних наук, доцент,
завідувач кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка

А. Г. Панченко
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка

І. В. Яковенко
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУЧАСНОЇ ОСВІТНЬОЇ МЕРЕЖІ

Секторальна децентралізація у сфері освіти має забезпечити доступність та належну якість освітніх послуг незалежно від місця проживання, створення прозорої системи фінансування освіти, забезпечення гарантованих джерел фінансування освітніх послуг. Основним пріоритетом децентралізації освітньої сфери повинна бути оптимізація мережі закладів освіти та зростання їх автономії.

В процесі здійснення завдань децентралізації відповідальність за розвиток загальної середньої освіти повністю переходить до об'єднаних територіальних громад. Актуальною постає проблема ефективного формування освітньої мережі оскільки поступово усі заклади загальної середньої освіти будуть знаходитись у власності та повному управлінні громад. Вирішення її впливатиме на якість освіти та раціональне використання коштів місцевих бюджетів. Достатнє фінансування закладів загальної середньої освіти, їх повне матеріально технічне оснащення, яке відповідає вимогам нового освітнього простору повинно стати запорукою якісної освіти.

Критерії оцінки діяльності освітніх мереж залежать від територіальних умов, адміністративно-територіальних особливостей, матеріально-технічної бази тощо, тому не можуть бути універсальними для всіх освітніх мереж. Проте доцільними критеріями для здійснення комплексної оцінки їх функціонування можуть бути: якість та доступність навчання; економічна ефективність; забезпеченість технологічними та безпечними умовами навчання, праці та перебування на території закладу освіти (відповідно до вимог та нормативів нового освітнього простору); сформованість інклюзивного освітнього простору; відкритість освітньої мережі; кадрова політика.

Реальні завдання оптимізації освітньої мережі мають багато обмежень: грошові, матеріальні, кадрові, часові тощо. Ми вважаємо, що завдання формування освітньої мережі треба вирішувати переважно з наявними фахівцями, на тій матеріальній базі, яка є в межах наявних фінансових можливостей. Водночас можливо досягти певних

© Акіліна О. В., Панченко А. Г.,
Яковенко І. В., 2019

результатів, що визначені освітніми стандартами. Якщо не враховувати обмеження, ми можемо отримати «оптимальні», але не виконувані вимоги, які будуть сприяти не стільки забезпеченню якості освіти, скільки поширенню корупції.

Ключові слова: *децентралізація, критерії та показники оцінювання, освітня реформа, освітній округ, оптимізація, оцінка.*

Постановка проблеми. В Україні в активній стадії знаходиться адміністративно-територіальна реформа, результатом якої є створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Адміністративно-фінансова децентралізація відбувається поряд із секторальною. Остання охоплює 12 основних секторів, зокрема освіту. Секторальна децентралізація у сфері освіти має забезпечити рівну доступність та належну якість освітніх послуг незалежно від місця проживання, створення прозорої системи фінансування освіти, забезпечення гарантованих джерел фінансування освітніх послуг. Основним пріоритетом децентралізації освітньої сфери повинна бути оптимізація мережі закладів освіти та надання їм автономії.

Суттєвою проблемою на шляху автономізації на територіальному рівні є необхідність формалізації й уніфікації підходів до оцінки результатів роботи закладів освіти різних типів, ступенів навчання, профільної спрямованості. Від правильного добору індикаторів і принципів числового виміру залежить ефективність й адаптивність запроваджених моніторингових процедур освітньої мережі. Система оцінювання результативності діяльності закладів освіти за традиційними підходами призводить до появи стабільних лідерів та аутсайдерів, що в основному обумовлено об'єктивними причинами (географічне розташування, контингент тощо). Така ситуація на територіальному рівні не сприяє розвитку кожного закладу освіти, що негативно позначається на освітній мережі загалом. Тому актуальною проблемою постає необхідність організації досліджень щодо виявлення таких індикаторів, що за умов забезпечення зовнішніх стандартів не гальмували б розвиток всіх складових частин територіальної освітньої мережі. Також важливим завданням є приведення освітніх мереж до оптимального стану функціонування. Проте в практичній реалізації заходів з оптимізації виникають різноманітні проблеми, що потребує здійснення пошуку шляхів удосконалення та наукового супроводу процесу оптимізації.

Нещодавно уряд України ухвалив рішення про затвердження нового Положення про освітній округ і опорний заклад освіти [1]. Реалізація якого створює умови для функціонування ефективної мережі закладів освіти. В процесі здійснення завдань децентралізації відповідальність за розвиток загальної середньої освіти повністю переходить до об'єднаних територіальних громад. Оскільки поступово усі заклади загальної середньої освіти будуть знаходитись у власності та повному управлінні громад, то актуальною постає проблема ефективного формування освітньої мережі, вирішення якої впливатиме на якість освіти та раціональне використання коштів місцевих бюджетів. Достатнє фінансування закладів загальної середньої освіти, їх повне матеріально технічне оснащення, яке відповідає вимогам нового освітнього простору повинно стати запорукою якісної освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми моніторингу та оцінювання функціонування освітніх мереж є у полі зору багатьох міжнародних досліджень, проектів та програм. Нами виділено чотири дослідження, які найбільш наближені до нашої проблематики:

1. програма «Індикатори освітніх систем» (INES) [2], яка спрямована на те, щоб каталізувати реформи в освітній політиці та практиці в країнах-членах ОЕСР та країнах-партнерах, виділяючи успішні освітні результати та стратегії. INES надає можливість системам освіти оцінювати себе у порівнянні щодо освітніх показників інших країн, використовуючи їх багатий порівняльний набір показників щодо: результатів освітніх установ та впливу навчання на економічні та соціальні результати; фінансових та людських ресурсів, що інвестуються в освіту; рівного доступу до освіти, участі та прогресу; освітнього середовища та організації діяльності шкіл;

2. проект «Управління системою освіти територіальних громад: досвід країн Вишеградської четвірки для України», що реалізується за підтримки Міжнародного Вишеградського Фонду, з метою підвищення ефективності управління системою освіти територіальних громад України шляхом поширення досвіду та кращих практик країн Вишеградської четвірки [3];

3. більш наближеною до нашого дослідження є програма «U-LEAD з Європою» [4]. Експерти Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України вже декілька років обраховують «Індекс спроможності шкільної освітньої мережі» об'єднаних територіальних громад. Цей індекс показує громадам, наскільки їх реальна мережа відповідає моделі, фінансування якої забезпечує держава. Індекс спроможності шкільної освітньої мережі ОТГ враховує різницю між показником розрахункової наповнюваності класів (далі – РНК) та показником фактичної наповнюваності класів (далі – ФНК). РНК розраховується на основі формули, що враховує такі показники, як кількість учнів та особливості території. Розрахований Індекс показує місцевому самоврядуванню резерви для ефективного використання фінансових ресурсів та підвищення якості надання освітніх послуг в галузі загальної середньої освіти;

4. розглядаючи питання ефективності освітньої мережі, слід розуміти, що ефективність школи та поліпшення шкільної освіти мають різне походження. Ефективність школи більше спрямована на виявлення «того, що працює» в освіті та «чому». Удосконалення школи – це практика, орієнтована на політику, і спрямована на зміну освіти у бажаному напрямі. Однак у їхній орієнтації на результати, вхідні дані, процеси та контекст в освіті вони мають багато спільного. У проекті «Ефективне вдосконалення школи» (ESI) [5] було здійснено злиття двох традицій. У теоретичній частині було проаналізовано та об'єднано різні орієнтації в моделі ефективного вдосконалення школи. На основі цього аналізу було розроблено рамки оцінки для аналізу тематичних досліджень проектів удосконалення шкіл у країнах-учасницях. Теоретична модель та результати аналізу тематичних досліджень об'єднані в рамках ефективного вдосконалення школи.

Проте, аналіз поточної ситуації з ефективністю та удосконаленням показує, що на всіх етапах досліджень та проектів удосконалення є багато можливостей для більш плідних зв'язків. У своїй статті Кримерс та Ризигт [6] пропонують більш тісні зв'язки між ефективністю та покращенням. Таких зв'язків можна досягти з допомогою більш керованих процесів застосування та реконструкції знань під час дослідження ефективності та удосконалення.

Ванда Мендес Рибейру та Жоана Борхес Буарк де Гужман [7] презентують дослідження використання показників якості в освіті – Indique – інструмент самооцінки для шкіл. Indique висуває індикатори, згруповані в набір вимірювань, що розуміються як «фундаментальні елементи, які школа повинна брати до уваги, розмірковуючи над своєю якістю». Пропоновані параметри: освітнє середовище, педагогічна практика та оцінка, навчання читанню та письму, демократичне управління школою, підготовка та умови роботи для фахівців в школі, фізичний стан школи та доступ учнів до школи та їх перебування всередині. Запропоновані показники, які розглядаються як ознаки якості, оцінюються стейкхолдерами з допомогою колективного обговорення питань, що на нашу думку є дуже доцільним. Ми цілком погоджуємося з основним припущенням цієї статті, яке полягає в тому, що оцінки можуть мати позитивні, негативні або змішані наслідки для політики муніципальних шкіл, життя вчителів та учнів. Роль оцінки може варіюватися залежно від того, як місцеві суб'єкти асимілюють, пристосовуються або протистоять державній політиці.

Зазначена нами проблематика розглядається також багатьма вітчизняними дослідниками серед яких слід виділити, зокрема І.О. Климчук, яка у своїх працях «Дослідження показників якості/результативності освітньої діяльності закладів загальної середньої освіти України» [8] та «Вивчення показників та критеріїв

оцінки ефективності та прогнозування навчальної діяльності загальноосвітніх навчальних закладів» [9], згруповує показники діяльності закладів загальної середньої освіти за чотирма основними критеріями якості, а саме: показники, що характеризують загальний критерій оцінки якості освітньої діяльності закладів загальної середньої освіти щодо відкритості та доступності інформації про заклади; показники, що характеризують загальний критерій оцінки якості освітньої діяльності закладів загальної середньої освіти, щодо комфортності умов, в яких здійснюється освітня діяльність; показники, що характеризують загальний критерій оцінки якості освітньої діяльності загальних закладів освіти, щодо доброзичливості, ввічливості та компетентності педагогічних працівників; показники, що характеризують загальний критерій оцінки якості освітньої діяльності закладів загальної середньої освіти, щодо задоволеності якістю освітньої діяльності школи.

Заслуговує на увагу Методика експрес-оцінки якості освіти [10], що дає можливість оперативно визначати якість поточної діяльності й розвитку школи в інтересах здійснення більш ефективної управлінської діяльності**.** Зазначена методика на відміну від вищенаведених не є досить трудомісткою та витратною з точки зору залучення ресурсів, проте вона цілком зорієнтована тільки на кількісні показники. Це її недолік, оскільки кількісні показники та шкали оцінки бідніше за змістом від якісних. Проте на увагу заслуговує блок «Управління освітньою установою й освітнім процесом», що включає критерії адаптивності, гнучкості, економічності, надійності та продуктивності організаційних структур управління школою й освітнім процесом, ефективності, оперативності управління, досконалості підходу тощо.

Косигіна О.В. у своєму дослідженні «Критерії оцінювання ефективності функціонування освітніх округів» [11] аналізує функціонування освітніх округів як напряму реалізації державної політики в галузі освіти та робить спробу визначення основних критеріїв ефективності їх функціонування. І.С. Лапшиною [12] розглядаються різні підходи щодо добору показників стану освітньої системи на районному рівні та їх вплив на ефективність системи моніторингу. Автор цілком доцільно звертає увагу на необхідність організації досліджень щодо виявлення таких індикаторів, що за умов забезпечення зовнішніх стандартів не гальмували б особистісного розвитку всіх складових частин районної освітньої системи.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. До невирішених аспектів досліджень у цьому напрямі ми відносимо роботу щодо визначення особливостей управління системою освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ), створення системи показників моніторингу якості освіти на рівні територіальної одиниці, що повною мірою задовольняли б як статистичні запити верхніх ланок управління, так і були б ефективним механізмом для корекції освітнього процесу на нижчих рівнях управління, створювали умови для уніфікації оцінної діяльності моніторингових процесів за збереження напряму гуманізації й особистісного спрямування освітнього процесу. Також недостатньо висвітлені питання оцінки ефективності функціонування освітньої мережі на рівні територіальної одиниці (місто, район, освітній округ). Чіткої відповіді щодо мети оптимізації освітньої мережі в нормативних документах на сьогодні теж немає. Немає навіть і чіткого формулювання завдання на визначення цієї мети. Тому це створює занепокоєння наслідки подібної «оптимізації».

Метою дослідження є обґрунтування й визначення підходів до добору показників стану функціонування освітньої мережі на рівні територіальної одиниці (місто, район у місті, освітній округ), на основі яких повинні прийматися рішення щодо оптимізації цієї мережі.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі децентралізацію управління освітою розглядають в ракурсі трьох теоретичних моделей, які передбачають передачу урядом частини повноважень місцевим органам самоуправління, школам і в такий спосіб відбувається децентралізація. В реальності більшість освітніх

систем становить комбінацію наведених моделей.

У рамках децентралізованої моделі управління освітою виділяють два принципових підходи [13]:

– децентралізація з панівною позицією органів територіального самоврядування;

– децентралізація з сильною автономією шкіл.

За децентралізації зі збереженням сильної автономії шкіл провідну роль відіграють школи, що є юридичними особами з широкими повноваженнями директорів шкіл. Наочним прикладом децентралізації з сильною автономією шкіл є Вірменія. В основі реформи були закладені такі базові принципи: школа фінансується єдиною сумою, розмір якої повинен відповідати кількості учнів; держава визначає суму, що виділяється на кожного учня; дотримання принципу «гроші йдуть за учнем»; школа самостійно складає річний кошторис (бюджет) [13].

Цілком відмінною є модель децентралізації освіти зі збереженням панівної позиції органів територіального самоврядування. Ключовим елементом цієї моделі є передача відповідальності за школи органам місцевого самоврядування чи іншим керівним органам, які управляють освітньою мережею на місцевому рівні. У цій моделі школи сприймаються як елементи місцевих освітніх мереж, які підлягають спільному управлінню і плануванню. Прикладом моделі децентралізації управління освітою з панівною позицією органів місцевого самоврядування є Польща. Там під час реформ органи місцевого самоврядування отримали два ключових повноваження: право ліквідовувати та відкривати нові освітні заклади та право на визначення бюджетів шкіл. Освітні заклади тут не мають права юридичної особи [14].

Варто констатувати, що реформування освітньої галузі в Україні здійснюється за моделлю децентралізації з панівною позицією територіального самоврядування. Україна уже впроваджує більшість позитивних практик європейських країн у сфері реформування освітньої галузі. Проте, як свідчить реальна дійсність, реформування освітньої галузі зволікалося через відсутність відповідного законодавчого забезпечення, зокрема того, що стосується створення освітніх округів та процесів оптимізації освітніх мереж.

За умов сьогодення розмови про «оптимізацію» закладів освіти, лише як безальтернативну мінімізацію фінансування чи скорочення кількості закладів, не є справжньою оптимізацію, оскільки на цім взагалі не ставиться завдання досягти певних корисних результатів, задля яких власне і витрачатимуться ресурси. Тим більше, не розглядаються альтернативні варіанти досягнення цих результатів. Ми погоджуємося з думкою Володимира Бахрушина [15], що очевидним наслідком такої «оптимізації» може бути лише повне знищення об’єкта оптимізації (як ми це й спостерігаємо на практиці). Водночас буде досягнуто гранично можливий «оптимальний» результат – витрати дорівнюватимуть нулю. Очевидно, що у цьому випадку мінімізація фінансування не може розглядатися як оптимізація. Фінансові витрати у такому завданні є ресурсом, який треба оптимально розподілити. Але ніяк не цільовим показником.

Першим кроком на шляху пошуку відповідей щодо мети оптимізації освітньої мережі повинно стати чітке визначення даної дефініції. В Методичних рекомендаціях щодо підвищення спроможності освітньої мережі громад [16], розроблених в рамках вищезазначеної програми «U-LEAD з Європою», пропонується визначення спроможної освітньої мережі, як такої «сукупності закладів, класів, груп дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, яка забезпечує доступність, якість і результативність надання освітніх послуг відповідно до стандартів, встановлених державою, та запитів учасників освітнього процесу, а також ефективне використання наявних ресурсів (кадрових, інфраструктурних, матеріально-технічних, фінансових тощо)». Положення про освітній округ і опорний заклад освіти [1], визначає поняття освітнього округу як «сукупності (мережі) закладів освіти та їх філій, у тому числі закладів позашкільної освіти, закладів культури, фізичної культури та спорту, що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території». Перше визначення, на нашу думку, більш точно

описує потрібну дефініцію з точки зору завдань нашого дослідження.

Ми пропонуємо оцінювати показники, що належать до характеристики освітньої мережі за п'ятибальною системою, де 3 бали – це середній рівень (по місту, по району, по закріпленій території), 1 бал – більш як на 20% нижче середнього рівня, 2 бали – до 20% нижче середнього рівня, 4 бали – до 20% вище середнього рівня, 5 балів – більш як на 20% від середнього рівня, окрім тих, що позначені *. Пропоновані нами показники, що характеризують освітню мережу представлені у таблиці 1.

Таблиця 1

Характеристика освітньої мережі

Показник
1
1) Кількість наявних місць у закладах дошкільної освіти на контингент населення 3-6 річного віку: – по місту Києву; – по районах міста; – в межах закріплених територій обслуговування.
2) Питома вага забезпеченості заявок на місця у закладах дошкільної освіти: – по місту Києву; – по районах міста; – в межах закріплених територій обслуговування.
*3) Питома вага родин з дітьми, які відвідують заклади дошкільної освіти, місце проживання яких розташовується на відстані до найближчого дошкільного закладу: – до 500 м; – від 500 до 750 м; – від 750 до 1 км; – понад 1 км. Ще один рівень **–** добиратися транспортом**.** **Для кожного рівня – п'ятибальна система від 1 (добиратися транспортом) до 5 – менш як 500 м.**
4) Кількість наявних місць для здобувачів початкової освіти у закладах на контингент населення 6-10 річного віку: – по місту Києву; – по районах міста; – в межах закріплених територій обслуговування.
5) Питома вага здобувачів початкової освіти (1-4 класи), які проживають поза межами закріплених територій обслуговування та на яких були подані заявки щодо зарахування на умовах конкурсу: – по місту Києву; – по районах міста; – в межах закріплених територій обслуговування.
*6) Питома вага родин з дітьми, які відвідують заклади початкової освіти, місце проживання яких розташовується на відстані до найближчого такого закладу: – до 500 м; – від 500 до 750 м; – від 750 до 1 км; – понад 1 км Ще один рівень **–** добиратися транспортом. **Для кожного рівня – п'ятибальна система від 1 (добиратися транспортом) до 5 – менш як 500 м.**
7) Кількість наявних місць для здобувачів базової освіти (5–9 класи) у закладах на контингент населення 11 - 15 річного віку: – по місту Києву; – по районах міста; – в межах закріплених територій обслуговування.
8) Питома вага здобувачів базової освіти, які змінили заклади освіти – по місту Києву; – по районах міста; – в межах закріплених територій обслуговування.
9) Кількість наявних місць для здобувачів профільної освіти (10-12 класи) у закладах на контингент населення 16-18 річного віку – по місту Києву; – по районах міста; – в межах закріплених територій обслуговування; – у розрізі наукового та професійного спрямування.

Закінчення таблиці 1

1
10) Питома вага осіб, які здобувають профільну освіту до загальної кількості осіб, які здобули у поточному році базову освіту – по місту Києву; – по районах міста; – в межах закріплених територій обслуговування.
11) Питома вага осіб, які вступили до закладів професійно – технічної освіти, щодо: – тих, хто здобув базову середню освіту (по місту Києву, по районах міста, в межах закріплених територій обслуговування); – тих, хто здобув профільну середню освіту (по місту Києву, по районах міста, в межах закріплених територій обслуговування).
*12) Питома вага задоволення заяв щодо вступу до закладів професійно – технічної освіти у розрізі спеціальностей, за якими здійснюється навчання. **Ступінь задоволення:** – **100 % – 5 балів;** – **до 5% незадоволених заяв – 4 бали;** – **до 10% незадоволених заяв – 3 бали;** – **до 15% незадоволених заяв – 2 бали;** – **до 20% незадоволених заяв – 1 бал.**
13) Питома вага осіб, які вступили до коледжів, щодо: – тих, хто здобув профільну середню освіту (по місту Києву, по районах міста, в межах закріплених територій обслуговування); – тих, хто здобув освіту до 2017 р.
14) Питома вага задоволення заяв щодо вступу до коледжів у розрізі спеціальностей, за якими здійснюється навчання.
15) Кількість закладів позашкільної освіти: – по місту Києву; – по районах міста; – за типами закладів позашкільної освіти (формами позашкільного навчання).

Політика щодо розвитку соціальної сфери територіальних громад має базуватися на таких основних принципах соціальної політики: справедливості, адресності та субсидіарності. Наведений перелік принципів слід доповнити основними принципами секторальної децентралізації у соціальній сфері, а саме: доступність, тобто максимальне наближення послуг до споживача, та забезпечення якості послуг. Показники оцінки реалізації зазначених принципів наведені у таблиці 2.

Пашкевичем М.С. та Харченко М.О було підраховано, що, якщо заклади загальної середньої освіти будуть працювати на повну потужність, витрати на утримання одного учня скоротяться більш як на 50% завдяки їхньому перерозподілу на більшу кількість учнів [17]. Все це свідчить про те, що система загальної середньої освіти в Україні потребує не тільки територіальної оптимізації, але й економічної, що дозволить ефективно працювати закладам загальної середньої освіти в освітніх округах та надавати якісні освітні послуги. Тому ми доповнили таблицю 2 показниками економічної ефективності освітньої мережі.

Створення сучасної освітньої мережі передбачає, насамперед, формування нового освітнього простору, тобто «сукупності умов, засобів та технологій, що утворюють безпечне освітнє середовище із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних засобів та технологій у процесі здобуття освіти, у тому числі новітніх технологій енергоефективності, дизайну, архітектури будівель, споруд та території закладів освіти» [1]. В Положенні про освітній округ і опорний заклад освіти дається визначення поняття безпечне освітнє середовище – «сукупність умов, способів і засобів для забезпечення захисту учасників освітнього процесу, запобігання та протидії будь-яким формам насильства та експлуатації, приниженню честі та гідності, булінгу (цькуванню), дискримінації за будь-якою ознакою, пропаганді та агітації, що завдають шкоди здоров'ю, вживанню на території закладу освіти алкогольних, наркотичних засобів, іншим шкідливим звичкам». Показники забезпеченості технологічними та безпечними умовами навчання, праці та перебування на території закладу освіти, відповідно до вимог формування нового освітнього простору, представлені у таблиці 3.

Таблиця 2

Базові критерії оцінки освітньої мережі

Критерій	Показник
1	2
Якість та рівний доступ до освітніх послуг	1) Співвідношення кількості закладів освіти до кількості населення (з урахуванням демографічного стану і міграції) територіальної одиниці (місто, район, освітній округ).
	2) Кількість закладів освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ), що під час інституційного аудиту отримують високий рівень.
	3) Питома вага здобувачів освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ), які навчаються за індивідуальними освітніми траєкторіями.
	4) Питома вага здобувачів освіти, які були прийняті до закладів освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ) на конкурсних умовах.
Кадрова політика	*1) Рівень забезпеченості закладів освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ) педагогічними кадрами з повною вищою освітою.
	2) Коефіцієнт плинності кадрів.
	3) Віковий склад педагогічних працівників у закладах освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ). – **середній вік 40 років – 5 балів;** – **середній вік 35- 40 або 45-50 років – 4 бали;** – **середній вік 30-35 або 50-55 років – 3 бали;** – **середній вік 25 -30 або 55 – 60 років – 2 бали;** – **середній вік до 25 або після 65 років – 1 бал**
	*4) Питома вага педагогічних працівників за педагогічними званнями в закладах освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ). – **вчитель-методист та старший вчитель – понад 75% – 5 балів;** – **вчитель-методист та старший вчитель – понад 65% – 4 бали;** – **вчитель-методист та старший вчитель – понад 60% – 3 бали;** – **вчитель-методист та старший вчитель – понад 50% – 2 бали;** – **вчитель-методист та старший вчитель – менш як 50% – 1 бал.**
Економічна ефективність освітньої мережі	Оцінка ефективності використання бюджетних коштів закладами освіти територіальної одиниці, які формують мережу закладів освіти, через аналіз виконання кошторису (відхилення фактичних показників від планових). – **100% виконання кошторису – 5 балів;** – **до 5% показників мають відхилення у бік недовиконання – 4 бали;** – **до 10% показників мають відхилення у бік недовиконання – 3 бали;** – **до 15% показників мають відхилення у бік недовиконання – 2 бали;** – **понад 15% показників мають відхилення у бік недовиконання – 1 бал**
	2) Частка доходів від власної діяльності закладів освіти в консолідованому бюджеті територіальної одиниці (місто, район, освітній округ), в тому числі щодо базового року.
	3) Питома вага залучених від стейкхолдерів ресурсів в систему освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ).
	*4) Співвідношення коштів, отриманих закладами освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ) з таких джерел: по субвенціях з державного бюджету; із загального фонду місцевого бюджету; спеціального фонду. – **3 бали – середнє співвідношення до району, місту, округу;** – **5 балів – понад 5% ніж середнє співвідношення місцевого та спецфонду із субвенцією;** – **4 бали – до 5% більш ніж середнє співвідношення місцевого та спецфонду із субвенцією;** – **2 бали – до 5% менше ніж середнє співвідношення субвенції до місцевого та спецфонду;** – **1 бал – менш як 5% ніж середнє співвідношення субвенції до місцевого та спецфонду**
	5) Витрати на утримання одного здобувача освіти із державного та місцевого бюджету по територіальній одиниці (місто, район, освітній округ) у порівнянні з аналогічними показниками областей України та держави загалом.
	6) Витрати на утримання одного здобувача освіти з урахуванням фактичної наповнюваності скоригованої до потужності закладу освіти. *7) Економія від оптимізації мережі закладів освіти у зв’язку з користуванням спільними об’єктами інфраструктури в межах територіальній одиниці (місто, район, освітній округ). – **1 бал – економія відсутня;** – **2 бали – економія до 5%;**

Закінчення таблиці 2

1	2
	– 3 бали – економія до 10 %; **– 4 бали – економія до 15%;** **– 5 балів – економія понад 15%**
	*8) Економія від оптимізації мережі закладів освіти завдяки інтегративному використанню низки фахівців, що обслуговують освітній процес (психологи, медичні працівники та інші). **– 1 бал – економія відсутня;** **– 2 бали – економія до 5%;** **– 3 бали – економія до 10 %;** **– 4 бали – економія до 15%;** **– 5 балів – економія понад 15%**

Таблиця 3

Характеристика нового освітнього простору

1) Рівень забезпеченості закладів освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ) навчальними та іншими приміщеннями з відповідним обладнанням у порівнянні з областями України та загальнодержавними показниками.
*2) Наявність культурної та соціальної інфраструктури в освітньому окрузі мережі закладів освіти (медичні заклади, зручний транспорт, зони відпочинку тощо). **Опитування батьків – розподіл відгуків шляхом виставлення балів за 5-бальною системою**
*3) Наявність безпечних переходів, обладнаних світлофорами, навколо закладів освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ). **Опитування батьків – розподіл відгуків шляхом виставлення балів за 5-бальною системою**
*3) Наявність безпечних та комфортних умов для харчування здобувачів освіти, з огляду на відповідність закладів освітньої мережі санітарно-епідеміологічним вимогам (рівень відхилення). **Зафіксовані порушення вимог:** – **5 балів – відсутні;** – **4 бали – 1 випадок;** – **3 бали – до 3 випадків;** – **2 бали – до 5 випадків;** – **1 бал – понад 5 випадків.**
4) Рівень доступності мережі Інтернет для здобувачів освіти та педагогічних працівників закладів освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ).
*5) Кількість випадків проявів дискримінації, булінгу в закладах освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ) та кількість планових заходів щодо їх запобігання. **Зафіксовані випадки:** – **5 балів – відсутні;** – **4 бали – 1 випадок;** – **3 бали – до 3 випадків;** – **2 бали – до 5 випадків;** – **1 бал – понад 5 випадків.**

Сьогодні на порядку денному актуальним є питання формування інклюзивного освітнього середовища, яке є «сукупністю умов, способів і засобів їх реалізації для спільного навчання, виховання та розвитку здобувачів освіти з урахуванням їхніх потреб та можливостей» [18]. Освітній простір повинен бути мотивувальним, тобто «зовнішній та внутрішній дизайн будівлі закладу освіти (класів, коридорів, зони відпочинку, спортивного та актового залу, бібліотеки, їдальні, санітарних приміщень)», повинен бути «створений із застосуванням сучасних технологій, малюнків, графіків тощо» [1]. Універсальний дизайн у сфері освіти – це «дизайн предметів, навколишнього середовища, освітніх програм та послуг, що забезпечує їх максимальну придатність для використання всіма особами без необхідної адаптації чи спеціального дизайну», проте інклюзивне освітнє середовище вимагає розумного пристосування – «запровадження, якщо це потрібно в конкретному випадку, необхідних модифікацій і адаптацій з метою забезпечення реалізації особами з особливими освітніми потребами конституційного права на освіту нарівні з іншими особами» [18]. Отже, виникає потреба оцінки сформованості інклюзивного освітнього простору (табл. 4).

Таблиця 4

Сформованість інклюзивного освітнього простору

1) Частка закладів освіти в системі територіальної одиниці (місто, район, світній округ), в яких використовуються необхідні засоби для навчання осіб з особливими освітніми потребами. **Показник – кількість методик.**
*2) Кількість закладів освіти за рівнями в системі територіальної одиниці (місто, район, освітній округ), в яких підготовлені умови для навчання осіб з особливими потребами з урахуванням принципів універсального дизайну та/або розумного пристосування. **Показник – оцінка за 5-бальною шкалою відповідною комісією.**
3) Частка предметів (дисциплін) в закладах освітньої мережі, що розроблені на основі індивідуальних програм розвитку.

Повертаючись до питання оптимізації освітньої мережі, слід звернути увагу, що різні групи стейкхолдерів можуть мати різні уявлення про таку оптимізацію; про її головні та другорядні цілі. Оптимізація буде різною з погляду директора школи, вчителів, учнів, батьків, органів управління освітою. Ці уявлення треба обов'язково погоджувати. На практиці неузгодженість рішень між стейкхолдерами може призвести до пошуку шляхів обходу «оптимального рішення». Тоді від нього залишиться далеко не оптимальна форма. Відтак потребує оцінки критерій відкритості освітньої мережі (табл. 5).

Таблиця 5

Відкритість освітньої мережі

*1) Частка населення територіальної одиниці (місто, район, освітній округ) задоволеного, згідно з опитуваннями, якістю освіти загалом та в розрізі рівнів освіти (дошкільна, загальна середня, позашкільна) й окремих закладів. – **90-100% – 5 балів;** – **80-90% – 4 бали;** – **75-80% – 3 бали;** – **50-75% – 2 бали;** – **до 50% – 1 бал.**
2) Частка програм підвищення кваліфікації педагогічних працівників з використанням відкритих мережевих ресурсів (дистанційні курси, вебінари, соціальні мережі та ін.), створених в територіальних одиницях (район, місто, освітній округ), та питома вага педагогічних працівників, що пройшли таке підвищення кваліфікації протягом року.
*3) Ступінь задоволеності територіальної громади функціонуванням закладу освіти. – **90-100% – 5 балів;** – **80-90% – 4 бали;** – **75- 80% – 3 бали;** – **50-75 – 2 бали;** – **до 50% – 1 бал.**
4) Кількість соціальних партнерів (фізичних та юридичних осіб), які беруть участь у допомозі закладам освіти територіальної одиниці (місто, район, освітній округ) та контролі (нагляді) за їх діяльністю.

Висновки та пропозиції. Отже, критерії оцінки діяльності освітніх мереж залежать від територіальних умов, адміністративно-територіальних особливостей, матеріально-технічної бази тощо, тому не можуть бути універсальними для всіх освітніх мереж. Проте доцільними критеріями для здійснення комплексної оцінки їх функціонування можуть бути: якість та доступність навчання; економічна ефективність; забезпеченість технологічними та безпечними умовами навчання, праці та перебування на території закладу освіти (відповідно до вимог та нормативів нового освітнього простору); сформованість інклюзивного освітнього простору; відкритість освітньої мережі; кадрова політика.

Реальні завдання оптимізації освітньої мережі мають багато обмежень: грошові, матеріальні, кадрові, часові тощо. Ми вважаємо, що завдання формування освітньої мережі треба вирішувати переважно з наявними фахівцями, які є в наявності, на тій матеріальній базі, яка є, в межах наявних фінансових можливостей. Водночас можна досягти певних результатів, що визначені освітніми стандартами. Якщо

не враховувати обмеження, ми можемо отримати «оптимальні», але не виконувані вимоги, які будуть сприяти не стільки забезпеченню якості освіти, скільки поширенню корупції.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 532. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF (дата звернення 28.06.2019).
2. OECD Indicators of Education Systems. URL: https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49338320.pdf (дата звернення 28.06.2019).
3. Кавунець А., Ланова А., Гуменна О., Черній О., Шарлея Р., Грегуркова Л., Одор Л., Лакатош Л., Кьолеш Ш., Бураш Е. Управління системою освіти територіальних громад : досвід країн Вишеградської четвірки для України : методичний посібник із збіркою кращих практик. Вінниця : ТОВ «Твори», 2018. 120 с.
4. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». URL: https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/ (дата звернення 30.06.2019).
5. Bert P. M. Creemers, Gerry J. Reezigt Linking school effectiveness and school improvement : The background and outline of the project. *School Effectiveness and School Improvement*. 2005. Vol. 16, № 4. P. 359–371. DOI: 10.1080/09243450500234484.
6. Bert P.M. Creemers, Gerry J. Reezigt School Effectiveness and School Improvement : Sustaining Links. *School Effectiveness and School Improvement*. 1997. Vol. 8, № 4. P. 396–429. DOI: 10.1080/0924345970080402.
7. Ribeiro, Vanda Mendes, Gusmão, Joana Borges Buarque de. Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. *Cadernos de Pesquisa*, 2010. Vol. 40(141). P. 823–847. DOI:10.1590/S0100-15742010000300008.
8. Климчук І.О. Дослідження показників якості/результативності освітньої діяльності закладів загальної середньої освіти в Україні. *Journal «ScienceRise: Pedagogical Education».* 2018. №5 (25). С. 27–31. DOI: 10.15587/2519-4984.2018.136430.
9. Klymchuk I. Study of Indicators and Criteria for Evaluating the Effectiveness and Prognostication of Educational Activities of General Educational Institutions. *EUREKA: Social and Humanities*. 2017. Vol. 5. P. 3–10. DOI: http://doi.org/10.21303/2504-5571.2017.00412.
10. Панасюк В. Методика експрес-оцінки якості освіти. URL: http://osvita.ua/school/method/1711/ (дата звернення 01.06.2019).
11. Косигіна О.В. Критерії оцінювання ефективності функціонування освітніх округів. URL: http://eprints.zu.edu.ua/14262/1/Стаття_Критерії_оцінювання__освітні_округи.pdf (дата звернення 01.06.2019).
12. Лапшина І.С. Підходи до добору показників моніторингових досліджень в управлінні районною освітньою системою. *Теорія та методика управління освітою.* 2010. № 4. URL: http://tme.umo.edu.ua/docs/4/10lapdes.pdf (дата звернення 02.06.2019).
13. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / за ред. С.Л. Шульц. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України», 2018. 140 с.
14. Гербст М., Герчинський Я. Децентралізація освіти у Польщі : досвід 25 років. URL: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Decentralizaciya-osvitii-u-Pol==schi-2.pdf (дата звернення 03.06.2019).
15. Бахрушин В. Оптимізація і «оптимізація» в освіті та управлінні. URL: http://education-ua.org/ua/articles/724-optimizatsiya-i-optimizatsiya-v-osviti-ta-upravlinni(дата звернення 03.06.2019).
16. Методичні рекомендації щодо підвищення спроможності освітньої мережі громад. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/321/osvita.pdf (дата звернення 03.06.2019).
17. Пашкевич М.С., Харченко М.О. Аналіз ефективності закладів загальної середньої освіти у регіонах України як складової ефективних освітніх округів. *Сталий розвиток економіки.* 2015. № 2. С. 13–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sre_2015_2_3
18. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145–VIII. Дата оновлення: 19.01.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 (дата звернення 03.06.2019).

Akilina O., Panchenko A., Yakovenko I. Efficiency assessment criteria of modern educational functioning

Sectoral decentralization in the field of education should ensure the availability and proper quality of educational services regardless of the residence place, the creation of a transparent system of financing education, the ensuring guaranteed sources of financing educational services. The main priorities of the educational sphere decentralization should be the optimization of the educational institutions network and their autonomy's development.

In the process of realization tasks of decentralization, the responsibility for the secondary general education development is transferred to the united territorial communities in total. The problem of efficiency buildup of educational network is actual because gradually all institutions of secondary general education will be in ownership and full management of communities. The solving of this problem will have an effect on the education quality and the rational usage of local public funds. Adequate funding of secondary general education institutions, their fully materiel and technical support in according to requirements of a modern educational environment should to become factor of quality school.

The criteria of assessment of the educational networks activity depend on the territorial conditions, administrative and territorial features, material and technical support, etc., that's why cannot be universal for all educational networks. However, the appropriate criteria for realization comprehensive assessment of their functioning would be the quality and availability of education; economic efficiency, provision of technological and safe educational conditions, work and stay on the territory of the educational institution (in accordance with the requirements and standards of the new educational space), the formation of an inclusive educational space; educational network openness, personnel policy.

The real tasks of optimizing the educational network have many limitations such as monetary, material, personnel, time, etc. We believe that the task of forming an educational network should be solved mainly with existing specialists, on the material basis, which is within the existing financial capacity. It is possible to achieve certain results that are defined by educational standards. If we do not take into account the limitations, we can get "optimal" but not fulfilled requirements that will contribute not only to the quality of education but to the spread of corruption.

Key words: *criteria and indicators of assessment, decentralization, educational district, educational reform, estimation, optimization.*

УДК 341.231.145
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.37

К. В. Громовенко
кандидат юридичних наук, ректор
Міжнародного гуманітарного університету

СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ВИЩУ ОСВІТУ

У статті висвітлено поточний розвиток міжнародного забезпечення права на вищу освіту як в рамках формування сучасного міжнародного права прав людини так й у форматі розвитку механізмів міждержавної співпраці та діяльності міжнародних організацій. Висвітлені відображені у міжнародних стандартах умови та процедури реалізації права на вищу освіту, що здійснюються в рамках регіональних та універсальних правових механізмів.

Автором досліджене актуальні аспекти Статуту Організації Об'єднаних Націй з Освіти, Культури та Науки 1945 р., Загальної декларації прав людини 1948 р., Конвенції проти дискримінації у сфері освіти 1960 р., Міжнародного пакту з економічних, соціальних та культурних прав 1966 р., Конвенції про права дитини 1989 р., Конвенції про визнання кваліфікацій щодо вищої освіти у європейському регіоні 1997 р., Глобальної конвенції про визнання кваліфікацій вищої освіти 2019 р. Також досліджена особлива роль Загального коментарю № 13 Комітету з економічних, соціальних та культурних прав «Право на освіту (стаття 13 Пакту)».

У статті досліджене поточну практику Європейської комісії з прав людини, відображену у рішеннях по справах «X. v. the United Kingdom» 1975 р., «Foreign Students v. the United Kingdom» 1977 р., «Halina Glazewska v. Sweden» 1985 р. Автор порівняв ці рішення з відповідною практикою Європейського суду з прав людини у справах «Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v. Belgium» 1968 р., «Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark» 1976 р., «Leyla Şahin v. Turkey» 2005 р., «Tarantino and others v. Italy» 2013 р. У статті досліджене у порівняльному вимірі міжнародні правові механізми у сфері вищої, професійної та технічної освіти, аспекти рівного доступу до вищої освіти для усіх на основі здібностей кожного.

Ключові слова: *академічні свободи, вища освіта, освітня співпраця, право на вищу освіту, протидія дискримінації.*

Еволюція стану міжнародного нормативного забезпечення відносин у сфері вищої освіти залишається виключно важливим питанням для наукового аналізу та пошуку, зокрема в рамках вітчизняної правової доктрини. За таких умов якісний науковий аналіз не може бути повним без поглибленого дослідження процесів забезпечення у рамках міжнародних освітніх стандарті власне права особи на вишу освіту. Становлення у XX-XXI ст. системи конвенцій, резолютивних актів та двосторонніх угод у цій сфері, з'явлення специфічних механізмів міжуніверситетської співпраці призвело до нової наднаціональної правової реальності, яка безумовно вплинула на організацію відповідних процесів у сфері вищої освіти та прав людини. Таким чином дослідження зазначеної проблематики має безумовну актуальність.

Отже метою цієї статті варто визнати визначення характеру реалізації права на

© Громовенко К. В., 2019

вищу освіту у форматі сучасних міжнародно-правових стандартів здійснення такої освіти. Для її досягнення необхідно вирішити наукові завдання аналізу та порівняння змісту відповідних джерел у договірній та резолютивній практиці держав та міжнародних організацій, змісту їх відображення у правозастосовній міжнародній практиці. У рамках діяльності вітчизняних науковців питанням розвитку джерел та механізмів права на освіту займалися такі вітчизняні автори як Б.В. Бабін, М.В. Буроменській, В.Г. Буткевич, О.О. Гріненко, А.І. Дмітрієв, В.В. Мицик тощо, водночас питання відповідних міжнародних механізмів сучасності у їх працях практично не підіймалися.

Також згідно з п. «b» та п. «c» ст. 55 Статуту ООН організація має сприяти міжнародному культурному та освітньому співробітництву, загальній повазі та дотриманню прав і основоположних свобод людини; метою цих заходів визначене утворення умов стабільності та добробуту, необхідних для мирних та дружніх відносин між націями на підґрунті поваги до принципу рівноправ'я та самовизначення народів [21].

Зазначені аспекти регламентовані й у Статуті Організації Об'єднаних Націй з Освіти, Науки та Культури (ЮНЕСКО), схваленому в Лондоні 16 листопада 1945 р. Зокрема, визначена у ч. 1 ст. 1 Статуту ЮНЕСКО мета цієї організації подібна приписам ст. 55 Статуту ООН та ставить завдання сприяння укріпленню мира та безпеки шляхом розширення співробітництва народів через освіту, науку та культуру в інтересах забезпечення справедливості, верховенства права та поваги до прав та основоположних свобод людини. За п. «b» ч. 1 ст. 1 Статуту ЮНЕСКО організація має надавати свіжий імпульс розвитку масової освіти та поширенню культури, зокрема через інституціоналізацію співробітництва між народами в цілях поступового здійснення ідеалу доступності освіти для всіх, незалежно від раси, статі чи будь-яких соціально-економічних відмінностей [2].

За ст. 26 Загальної декларації прав людини 1948 р. кожна людина має право на освіту, освіта повинна бути безоплатною, хоча б на початковому та загальному рівнях; технічна і професійна освіта має бути загальнодоступною, а вища освіта – бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного (англ. «equally accessible to all on the basis of merit»). При цьому освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи та збільшення поваги до прав людини і основних свобод. Освіта також повинна сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами та має сприяти діяльності ООН з підтримання миру. Крім того, за ч. 3 ст. 26 Декларації, батьки мають право пріоритету у виборі виду освіти для своїх дітей [17]. Додамо, що Конвенція проти дискримінації в освіті від 14 грудня 1960 р., підготовлена та підписана в рамках діяльності ЮНЕСКО, під категорією освіти визначає «всі типи та ступені освіти, включно з доступом до освіти, рівнем та якістю навчання, а також умови, в яких воно ведеться» [3].

Водночас наріжним міжнародним універсальним актом, що закріпив право на освіту, слід вважати Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. Відповідна ст. 13 Пакту у своїй ч. 1 відображає вищенаведену формулу права на освіту Декларації 1948 р., а у ч. 2 ст. 13 розширює відповідні міжнародно-правові гарантії. Додамо, що еволюцію приписів Декларації 1948 р. у сфері освіти, зокрема через Конвенцію 1960 р. та Пакт 1966 р., визнають й сучасні науковці, які водночас підкреслюють й важливість роботи конвенційних комітетів ООН для розвитку цих приписів [13, p. 135-139]. Так, нормою ст. 13 Пакту передбачено, що:

– базова освіта в її різних формах, включаючи технічну та професійну додаткову (англ. «technical and vocational secondary education»), має бути відкритою та доступною (англ. «available and accessible») для всіх шляхом вжиття всіх доцільних заходів, зокрема поступового запровадження безплатної освіти;

– вища освіта повинна бути зроблена однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безплатної освіти;

– має активно проводитися розвиток системи навчальних закладів усіх ступенів, повинна бути встановлена адекватна система стипендій (англ. «adequate fellowship system») та постійно поліпшуватися матеріальні умови для викладачів [9]; [1, p. 45].

Крім того, згідно з ч. 3, ч. 4 ст. 13 пакту держави мають обов'язок поважати свободу батьків та законних опікунів, вибирати для своїх дітей не тільки засновані публічною владою навчальні заклади, але й інші заклади, що відповідають мінімуму вимог до освіти, який встановлює чи затверджує держава, для забезпечення релігійної та моральної освіти своїх дітей відповідно до своїх власних переконань. Пакт не може застосовуватися для обмеження свободи осіб й установ засновувати та керувати закладами освіти, за умов дотримання такими закладами умов Пакту і мінімальних затверджених державою стандартів [10].

Отже, специфікою вказаних норм Пакту є неодноразове згадування про виключні повноваження держави щодо встановлення мінімальних освітніх стандартів, із певною невизначеністю, в якій мірі ці стандарти мають охоплювати вищу освіту, яку пакт виокремив від професійної та технічної. Також значення для системи вищої освіти становлять норми ст. 15 Пакту, за якими визнається право кожної людини на користування результатами наукового прогресу та їх практичного застосування, обов'язок держав поважати свободу, безумовно необхідну для наукових досліджень і творчої діяльності, визнання корисності заохочення та розвитку міжнародних контактів і співробітництва в науковій сфері [10].

Реалізацію приписів Пакту має контролювати Комітет з економічних, соціальних та культурних прав ООН, якому повинні звітувати держави-учасниці. Також Комітет міг отримувати за Факультативним протоколом до Пакту індивідуальні скарги від жертв порушень (Україна до цього механізму не приєдналася). Комітет при цьому міг не лише вирішувати конкретні справи та досліджувати періодичні звіти держав, але й надавати загальні коментарі до Пакту, які ставали своєрідною формою інтерпретації приписів цього універсального договору. У вимірі нашого дослідження особливу значущість має Загальний коментар № 13 «Право на освіту (стаття 13 Пакту)», наданий Комітетом у грудні 1999 р. [16].

Особливе значення для встановлення стандартів у сфері вищої освіти має й Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. Її безперечна важливість зумовлена, зокрема, поширенням дії цієї угоди на «кожну людську істоту до досягнення вісімнадцятирічного віку, якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше» (ст. 1). У ст. 28 цієї Конвенції відображено та дещо розвинуто приписи Декларації 1948 р. та Пакту 1966 р. щодо права на освіту, з «метою поступового досягнення здійснення цього права на підставі рівних можливостей». При цьому передбачається потреба забезпечення доступності вищої освіти для всіх на основі здібностей кожного за допомогою всіх необхідних засобів; забезпечення доступності інформації і матеріалів у галузі освіти та професійної підготовки для усіх учнів [5].

Також слід вказати на схвалення під спільною егідою Ради Європи та ЮНЕСКО у 1997 р. Конвенції про визнання кваліфікацій вищої освіти в європейському регіоні. У цій Конвенції, яка за класифікацією РЄ отримала № 165, у преамбулі визнано, що вища освіта слугує ключовим фактором розширення і розвитку знань, вона є винятково цінним культурним і науковим надбанням для кожного індивіда та для суспільства. Преамбула відзначає, що вища освіта відіграє життєво важливу роль у зміцненні миру, взаєморозумінні й терпимості та в створенні взаємної довіри між народами і країнами. Також преамбула Конвенції № 165 згадує про потребу розширення академічної мобільності, відзначає роль принципу автономії навчальних закладів та проголошує, що справедливе визнання кваліфікацій є ключовим елементом права на освіту, так само, як і обов'язком суспільства [4].

Втім, у XXI ст. ЮНЕСКО ініціювало та реалізувало оновлення регіональних конвенцій про визнання кваліфікацій та документів вищої освіти, не зупиняло

роботи над підготовкою та схваленням проекту універсальної конвенції із зазначених питань. Характерно, що в преамбулі Глобальної конвенції визнається значущість вищої освіти, що надається публічними та приватними установами, як публічного блага та водночас як публічної відповідальності, й наголошується на потребі підтримки та захисту принципів академічної свободи та автономії установ вищої освіти [7].

Глобальна конвенція у ст. 1 визначає вищу освіту як всі типи навчальних програм або наборів курсів навчання на післябазовому рівні, визнані компетентними органами та належні до системи вищої освіти. Так само ознаками вищого навчального закладу та програми вищої освіти конвенція визначала їх належність до системи вищої освіти та визнання уповноваженими органами. Таким чином, ці визначення Глобальної конвенції є певною мірою абстрактними [7].

Водночас діяльність РЄ щодо вищої освіти має й власний вимір, відображений у низці профільних конвенцій, ключовою з яких є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ЄКПЛ) та протоколи до неї. Зокрема, згідно зі ст. 2 Протоколу до ЄКПЛ від 20 березня 1952 р. нікому не може бути відмовлено у праві на освіту. Держава при виконанні будь-яких функцій, узятих нею на себе в галузі освіти і навчання, поважає право батьків забезпечувати таку освіту і навчання відповідно до їхніх релігійних і світоглядних переконань [19]. Контроль за дотриманням державами РЄ відповідних конвенційних норм про освіту здійснює Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ).

У дослідженні М. М. Мацькевича констатується, що тлумачення ЄСПЛ формулювання ст. 2 Протоколу 1 ЄКПЛ містить три взаємопов'язані елементи. До них пропонується віднести у першу чергу тлумачення речення цієї ст. 2 про те, що держава не може нікому відмовити в праві на освіту, за яким «держава, що надала індивідам певні можливості для одержання освіти, не може перешкоджати їм користуватися цими можливостями». До другого елементу пропонується віднести друге речення ст. 2 Протоколу № 1, за яким за державою визнається повноваження самій визначати обсяг і характер власної участі у забезпеченні права на освіту [20, с. 31].

Варто вказати на одне з перших рішень ЄСПЛ за ст. 2 Протоколу № 1, це так звана Бельгійська мовна справа 1968 р. (повна назва справа проти Бельгії «Про деякі аспекти законів про використання мов у процесі навчання в Бельгії). У цьому провадженні франкомовні бельгійці, які мешкали у фламандській частині країни, оскаржили відмову виконавчої влади забезпечувати освітній процес. У цій справі ЄСПЛ розтлумачив норми ст. 2 Протоколу № 1 не як зобов'язання держави організовувати чи фінансувати систему освіти, яку від держави вимагає частина суспільства, а як обов'язок гарантувати особам, що знаходяться у відповідній юрисдикції, право користуватися наявними в країні засобами отримання освіти. Водночас право на доступ до навчальних закладів, що існують у цей час, було визначено ЄСПЛ лише як складова права на освіту, гарантованого ЄКПЛ. Адже особа також повинна отримати спроможність ефективно користуватися відповідними механізмами освіти та отримувати згідно з чинними національними нормами офіційне визнання здобутої освіти. Водночас у Бельгійській мовній справі ЄСПЛ визнав порушення ст. 2 Протоколу № 1, але виключно в сукупності зі ст. 14 Конвенції, оскільки доступ наявних в країні закладів освіти не був забезпечений кожному без будь-якої дискримінації за ознакою мови [14]; [20, с. 34].

У рішенні Європейської комісії з прав людини від 13 березня 1975 р. X. v. the United Kingdom за скаргою особи № 5962/72, яка відбувала покарання в тюрмі Великобританії, вказувалося, що ст. 2 Протоколу № 1 охоплює насамперед базову, а не вищу чи технічну освіту, та констатувалося, що відсутність можливості забезпечити в тюрмі технічну освіту не є порушенням ЄКПЛ [18]; [20, с. 35]. Важливим також вбачається рішення Європейської комісії з прав людини від 19 травня 1977 р. у справі Foreign Students v. the United Kingdom, в якій констатувалося, що держава не має спеціальних зобов'язань для забезпечення іноземним

громадянам права на вищу або спеціальну освіту. Європейською комісією відзначалося, що обмеження державою доступу до вищої освіти в цілому особам, які мають гарантовані можливості отримати базову освіту, не розглядається як порушення ст. 2 Протоколу № 1 [6]; [20, с. 35].

При цьому в рішенні 1976 р. Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark ЄСПЛ відзначав роль освіти в демократичному суспільстві, відзначаючи серед іншого важливість забезпечення плюралізму освіти для демократії, при цьому Суд визнавав провідну роль у цих процесах державного навчання [11]; [20, с. 34]. Також важливим вбачається рішення Європейської комісії з прав людини від 10 жовтня 1985 р. у справі Halina Glazewska v. Sweden за заявою № 11655/85, в якому суд відхилив скаргу на порушення Швецією норм ст. 2 Протоколу № 1 та ст. 14 ЄКПЛ. Заявниця була шведською громадянкою польського походження та отримала в Польщі диплом лікаря за фахом офтальмологія, після чого з 1975 р. практикувала за фахом у Швеції. У лютому 1978 р. Рада щодо іноземного медичного персоналу Національної ради здоров`я та добробуту Швеції надала заявниці припис щодо потреби її визнання лікарем у Швеції, проходження періоду практики, складання іспитів та проходження курсу шведського медичного законодавства.

У жовтні 1980 р. зазначена Рада дійшла до висновку, що заявниця має такі істотні відмінності у власних медичних знаннях, що вона мусить пройти тривале та комплексне додаткове навчання для роботи за фахом лікаря у Швеції, а оскільки «такі освітні ресурси є недоступними», Рада визнала неможливим будь-яке працевлаштування заявниці у сфері медицини в Швеції. Оскарження заявником рішення Ради до уряду Швеції було відхилено у лютому 1981 р.; у серпні 1983 р. Національна рада здоров'я та добробуту Швеції відхилила запит заявниці щодо додаткового навчання за медичним фахом у Швеції, і скарги на це рішення було відхилено як Апеляційним адміністративним судом Стокгольма, так і Вищим адміністративним судом Швеції у 1985 р. [8].

Варто звернути особливу увагу на рішення Великої палати ЄСПЛ від 10 листопада 2005 р. у справі Leyla Şahin v. Turkey за заявою № 44774/98, в якій оскаржувалася заборона студенткам на носіння хіджабу (традиційної ісламської жіночої хустки) у Стамбульскому університеті [12]. Зміст справи полягав у тому, що в лютому 1998 р. ректор Стамбульського університету видав директиву, згідно з якою студентки, що носять хіджаб, не допускалися на лекції, заняття і семінари. На той момент заявниця була студенткою медичного факультету університету, у березні 1998 р. її не допустили до письмового іспиту по одному з досліджуваних нею предметів через те, що вона була в хіджабі. Згодом, на тих же підставах, університетська адміністрація відмовила їй у записі на курс навчання, а також не допустила до різних лекцій і письмових іспитів, а медичний факультет виніс їй попередження за порушення правил університетського дрес-коду і відсторонив її на один семестр від занять за участь у несанкціонованому мітингу протесту проти директиви.

Студентка стала оскаржувати відповідні заборони в адміністративних судах, які відмовили їй по суті скарг за усталеною практикою, в межах якої Вищий адміністративний суд Туреччини протягом декількох років послідовно дотримувався позиції про те, що носіння хіджабу в університеті несумісне з фундаментальними принципами республіки. Водночас після початку розгляду справи в ЄСПЛ дисциплінарні стягнення щодо заявниці були зняті за амністією, а адміністрація Стамбульського університету «намагалася уникати недопущення студенток, що носять хіджаб, на заняття в університет, ведучи безперервний діалог з тими, кого зачіпала ця проблема, а також стежачи за тим, щоб в стінах університету був порядок» [12].

Визнаючи відсутність порушень як ст. 9 та ст. 14 ЄКПЛ, так і ст. 2 Протоколу № 1 до неї з боку Туреччини у справі Leyla Şahin v. Turkey, ЄСПЛ виходив з того, що положення про носіння хіджабу існувало в Стамбульському університеті як мінімум з 1994 р., тобто задовго до того, як заявниця туди поступила. У національному праві Туреччини існувала правова база, положення закону були доступні, а його

наслідки передбачувані. Тобто з моменту вступу до університету заявниця знала або могла знати, що на носіння хіджабу були накладені обмеження, і що ще до фактичної заборони їй могло бути відмовлено в доступі до лекцій та іспитів, за умови, що вона буде продовжувати носити хіджаб. ЄСПЛ також констатував, що дане втручання в право заявниці переслідувало законну мету захисту прав і свобод інших осіб, а також збереження громадського порядку, адже воно було засноване на принципі секуляризму, який не дозволяв державі віддавати перевагу певній релігії або вірі, захист яких міг би означати обмеження свободи релігії [12].

Оцінюючи дії адміністрації Стамбульського університету, ЄСПЛ у справі Leyla Şahin v. Turkey зазначив, що для студентів, що навчаються в університетах Туреччини та сповідують іслам, немає обмежень у праві вільно сповідувати віру з згідно поширеними формами ісламських звичаїв, але в межах обмежень, накладених в організаційно-освітніх цілях. Було враховано, що інші форми релігійного одягу також були заборонені адміністрацією Стамбульського університету. Зважаючи на це ЄСПЛ визнав, що держава не перевищила рівень допустимої свободи розсуду, та вказав, що втручання в права заявниці було, в принципі, виправданим і пропорційним переслідуваним цілям [12].

Особливо аналізуючи можливість порушення у справі Leyla Şahin v. Turkey ст. 2 Протоколу № 1, ЄСПЛ нагадав, що хоча норма цієї статті, головним чином, гарантує доступ до початкової та середньої освіти, «складно було б уявити, що вона не поширювалася б на вищі навчальні заклади». При цьому ЄСПЛ констатував, що «у демократичному суспільстві право на освіту, необхідну для просування прав людини, грає настільки основоположну роль, що вузьке тлумачення першої фрази ст. 2 не відповідало б цілям і завданням даного положення». Таким чином, ЄСПЛ відзначив у цьому рішенні, що фраза ст. 2 Протоколу № 1 про те, що нікому не може бути заборонено в доступі до освіти, поширюється на будь-які вищі навчальні заклади під юрисдикцією ЄСПЛ, «оскільки право доступу в подібні установи було невід'ємною частиною права, закріпленого даним положенням» [12]. Така позиція ЄСПЛ раніше висловлювалася в його рішенні від 7 лютого 2006 р. у справі Mürsel Eren v. Turkey за заявою № 60856/00. У наступному відповідні тези ЄСПЛ були ним розвинуті у рішенні Tarantino and others v. Italy від 2 квітня 2013 р. [15].

Таким чином можна прийти до таких висновків. Право на вищу освіту визнається сучасним міжнародним правом як невід'ємна складова права на освіту, закріпленого в універсальних та регіональних угодах з прав людини. Формалізація змісту вищої освіти як предмету такого права здійснюється у спеціалізованих універсальних та регіональних договірних актах з питань освітньої співпраці. Вагоме значення має відображення права на вищу освіту у практиці Європейського суду з прав людини. Подальший розвиток відповідних міжнародних механізмів реалізації права на вищу освіту потребує на додаткові наукові дослідження.

Список використаної літератури:

1. Beiter K. D. The Protection of the Right to Education by International Law: Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Convenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Haague : Martinus Nijhoff Publishers, 2006. 719 p.
2. Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Signed at London, on 16 November 1945 *UNESCO.* URL: https://unesdoc.unesco.org/ ark:/48223/ pf0000125590 (Last accessed: 17.01.2019).
3. Convention against Discrimination in Education adopted on 14 December 1960 in Paris. *UNESCO.* URL : http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Last accessed: 17.01.2019).
4. Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Lisbon, 11 April 1997 *UNESCO.* URL : http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13522&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Last accessed: 17.01.2019).
5. Convention on the Rights of the Child : adopted and opened for signature, ratification and accession by General

Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989. UN. URL: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx (Last accessed: 17.01.2019).
6. Foreign Students v. the United Kingdom (application 7671/76 and 14 others) : decision of European Commission of Human Rights, 19 May 1977. *ECHR HUDOC.* URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-567123 (Last accessed: 17.01.2019).
7. Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education, Paris, 25 November 2019 *UNESCO.* URL : http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557& URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Last accessed: 17.01.2019).
8. Halina Glazewska v. Sweden (application no. 11655/85) : decision of European Comission of Human Rights, 10 October 1985. *ECHR HUDOC.* URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76793
9. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Selected Decisions of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Vol. I. Thirty-sixth to seventy-fifth sessions (August 1988 – August 2011) Geneve, 2012. *UN.* URL: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CERDSelectedDecisionsVolume1.pdf (Last accessed: 17.01.2019).
10. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : adopted by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 *UN.* URL: https://www.ohchr.org/ en/professionalinterest/pages/cescr.aspx (Last accessed: 13.02.2019).
11. Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark (applications nos. 5095/71; 5920/72; 5926/72) : judgment of European Court of Human Rights, 7 December 1976. *ECHR HUDOC.* URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57509 (Last accessed: 13.02.2019).
12. Leyla Şahin v. Turkey (application no. 44774/98) : judgment of European Court of Human Rights, 10 November 2005. *ECHR HUDOC.* URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70956 (Last accessed: 13.02.2019).
13. Pranevičienė B., Pūraitė A. Right to Education in International Legal Documents / Birutė Pranevičienė, Aurelija Pūraitė. *Jurisprudencija/Jurisprudence.* 2010. 3 (121) P. 133–156.
14. Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v. Belgium (applications nos 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64) : judgment of European Court of Human Rights, 23 July 1968. *ECHR HUDOC.* URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57525 (Last accessed: 13.02.2019).
15. Tarantino and others v. Italy (applications nos. 25851/09, 29284/09 and 64090/09) : judgment of European Court of Human Rights (Second Section), 2 April 2013. *ECHR HUDOC.* URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-118477 (Last accessed: 13.02.2019).
16. The Right to Education (Article 13 of the Covenant). General Comment No. 13. Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/1999/10 : Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 21st Session, 15 November – 3 December 1999 *UN.* URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/ GEN/G99/462/16/PDF/G9946216.pdf (Last accessed: 13.02.2019).
17. Universal Declaration of Human Rights, proclaimed by the United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948 *UN.* URL: https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/ (Last accessed: 13.02.2019).
18. X. v. the United Kingdom (application no. 5962/72) : decision of European Comission of Human Rights, 13 March 1975. *ECHR HUDOC.* URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-765424 (Last accessed: 13.02.2019).
19. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Урядовий кур'єр.* 2010. 17 листопада. № 215. С. 5–12.
20. Мацькевич М. М. Право на освіту як конституційне культурне право: практика Європейського суду з прав людини. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2012. № 2. С. 30–36.
21. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26 червня 1945 р. *Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (Last accessed: 13.02.2019).

Hromovenko K.V. Modern International Standards of Realization the Right to Higher Education.

The article covers the current development of international regulation for the right to the higher education, both within the framework of the formation of modern international human rights law and in the format of development of mechanisms of interstate cooperation and activities of international organizations. Article highlights the conditions and procedures for the realization of the right to higher education, that are implemented within the framework of regional and universal legal mechanisms and are reflected in the relevant international standards.

Author researched the relevant issues of the Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1945, of the Universal Declaration of Human Rights, 1948, of the Convention against Discrimination in Education, 1960, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, of the Convention on the Rights of the Child, 1989, of the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, 1997, of the Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education, 2019. Special role of the General Comment No. 13 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights'. The Right to Education (Article 13 of the Covenant). Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' is highlighted.

Also the article reflects the relevant practice of the European Commission of Human Rights, such as X. v. the United Kingdom, 1975, Foreign Students v. the United Kingdom, 1977, Halina Glazewska v. Sweden, 1985. Author compared such decisions with relevant practice of the European Court of Human Rights in cases Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v. Belgium, 1968, Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, 1976, Leyla Şahin v. Turkey, 2005, Tarantino and others v. Italy, 2013. The international legal mechanisms for higher education and technical and vocational secondary education are compared, the issues of the equally access of higher education to all on the basis of merit are highlighted in the article.

Key words: *academic freedoms, educational cooperation, higher education, right to higher education, counternaction the discrimination.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.38

Г. Ю. Зубко
кандидат юридичних наук

ДЕРЖАВНА ІНФРАСТРУКТУРНА ПОЛІТИКА: ДОСВІД БАЛТІЙСЬКИХ КРАЇН

У статті обґрунтовано особливості здійснення державної інфраструктурної політики у сфері безпеки стратегічної інфраструктури. Наведено схожі та відмінні риси проведення даної політики в Балтійських країнах.

У статті розглянуто, що в Естонії за здійснення державної інфраструктурної політики відповідає Державне агентство з питань системної інформації. Цікавим є те, що Естонія не використовує термін «критична інфраструктура», натомість застосовує таку формулу: захист інфраструктури критичної важливої інформації (ІКВІ) – гарантування, того, що важливі з погляду держави мережеві та інформаційні системи працюють без перебоїв.

З'ясовано, що питаннями критичної інфраструктури в Латвії опікується Міжвідомча комісія з національної безпеки. Комісія є колегіальним консультативним органом, який оцінює та формує перелік об'єктів критичної інфраструктури, включаючи європейську критичну інфраструктуру, та заходи безпеки.

У ще одній Балтійській державі – Литві – також левова частка уваги в рамках реалізації державної інфраструктурної політики належить питанням забезпечення безпеки в Литовській Республіці об'єктів критичної інфраструктури у сфері кібернетичної безпеки, що покладено на Міністерство оборони Литовської Республіки.

Проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення здійснення такої діяльності і встановлено, що для ефективного здійснення партнерської взаємодії у сфері захисту критичної інфраструктури має бути ухвалено базовий Закон України «Про безпеку стратегічної інфраструктури». Визначено, що найбільш розповсюдженою моделлю державної інфраструктурної політики виступає об'єктова. Окрім виявлено особливі додаткові правові механізми забезпечення безпеки інфраструктури.

Ключові слова: *державна інфраструктурна політика, стратегічна інфраструктура, критична інфраструктура Литви, захист критичної інфраструктури Естонії, взаємодія державного і приватного партнерів в Латвії, міжнародне співробітництво.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.

Формування оновленої безпекової політики має багато векторів. Одним із них виступає необхідність удосконалення державної інфраструктурної політики. На часі ухвалення відповідного проекту закону, одним із завдань якого, з-поміж багатьох організаційних та функціональних, виступатиме формування системи нормативно-правового регулювання інфраструктурних відносин. Одним із важливих завдань на цьому шляху є вивчення передового зарубіжного досвіду.

Одразу ж зауважу що даний аналіз зроблено на підставі синтезу вивчення: довідок, що їх готували різні посольства, а також відповідних документів Кабінету Міністрів, вітчизняних наукових [1-3] та іноземних джерел; даних і Інтернет. Через це, відповідно до теми мого дослідження посилання я буду робити на правові акти, згідно з якими здійснюється та реалізується державна інфраструктурна політика. Також відмічу, шо здійснення порівняльно-правового дослідження передбачає виявлення не лише тих особливостей, що різнять підходи, а й тих, що демонструють їх схожість. Вивчення міжнародного досвіду також дозволяє лише зрозуміти структуру моделі державної інфраструктурної політики залежно від форми державного устрою и взагалі правової системи.

Проведення компаративного дослідження також дозволить сформулювати основні моделі ДІФСП, адже кожна країна

© Зубко Г. Ю., 2019

має власні як правові, так і безпекові традиції, різний рівень імплементації окремих положень міжнародних договорів, зумовлений характером обов'язковості та адміністративно-правовим статусом суб'єктів надання згоди на обов'язковість їх виконання. Окрім цього, можна підійти до розуміння категорії публічного інтереси, змісту поняття суб'єкти владних повноважень у сфері ДІФСП, а також відмітити існуючи адміністративні процедури забезпечення даної політики.

У даному аспекті можна підтримати думку фахівців НІСД, що більшість держав активно модернізує власні сектори безпеки відповідно до викликів сучасності, і особливо – зважаючи на потенціал використання мережі *Інтернет*. Цей процес відбувається із: активним реформуванням систем управління відповідним сектором безпеки; впорядкуванням нормативного поля, що має забезпечити цілісність державної політики в даній сфері; активною роз'яснювальною роботою серед населення щодо небезпек кіберзагроз; збільшенням чисельності підрозділів, зайнятих у системі кіберзахисту; розробкою кіберозброєнь та проведення пробних військово-розвідувальних акцій у кіберпросторі; посилення контролю за національним інформаційним простором [4]. Отже можна дійти висновку про те, що найбільш пріоритетним з огляду на вказані тенденції набуває захист саме інформаційної та кібернетичної інфраструктури, а також відповідних системи, що забезпечують ефективне функціонування інших видів інфраструктури, зокрема й енергетичної, фінансово-економічної, транспортної тощо.

Відтак, окремої уваги набувають питання вивчення зарубіжного досвіду для удосконалення форм та методів міжнародного співробітництва у сфері безпеки стратегічної інфраструктури.

Ступінь наукової розробленості теми. Останнім часом науковий інтерес до проблематики захисту критичної інфраструктури проявляли такі дослідники, як: В. В. Бєгун, Д. С. Бірюков, Д. Г. Бобро, В. Ф. Гречанінов, О. В. Євдін, В. А. Заславський, С. І. Кондратов, А. О. Корченко, А. О. Мороз, Є. Степанова, О. М. Суходоля, С. С. Теленик.

Суттєву роль у науковій дискусії на цю тему відіграють дослідження Національного інституту стратегічних досліджень, які можуть слугувати вагомою джерельною базою для вирішення визначених мною вище наукових завдань у правовій царині.

Водночас цілком очевидно, що аналіз комплексу проблем у сфері інфраструктури здійснюється не на достатньому рівні. Поза науковим обігом лишаються важливі теоретико-правові напрацювання, зокрема в векторі розвитку кібербезпеки щодо об'єктів стратегічної інфраструктури.

Метою статті є наукове обґрунтування правових засад здійснення державної інфраструктурної політики в країнах Балтії.

Завдання дослідження:

- вивчити досвід Естонії;
- проаналізувати досвід Латвійської Республіки;
- вивчити особливості досвід Литовської Республіки.
- запропонувати шляхи удосконалення державної інфраструктурної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу

1. Державна інфраструктурна політика Естонії

В Естонії за здійснення державної інфраструктурної політики відповідає Державне агентство з питань системної інформації [5].

До об'єктів *стратегічної інфраструктури* в Естонії належать:

Категорія А – найважливіші з точки зору функціонування держави відомства, в яких ухвалюються *стратегічно* важливі рішення (Офіс Президента, Будинок Уряду, Рійгікогу (парламент), міністерства);

Категорія Б – державні відомства, які забезпечують життєво важливі послуги та інші об'єкти, нанесення ударів по яких може призвести до катастрофічних наслідків або суттєво порушити надання ними послуг (Центр тривоги, електростанції та об'єкти газопостачання);

Категорія В – об'єкти, атаки на які або їхнє знищення можуть піддати ризику життя та здоров'я великого числа людей або призвести до знищення національної культурної спадщини (національний

мистецький музеї KUMU та ERM), а також найбільш важливі мости та тунелі;

Категорія Г – об'єкти, які пов'язані з державною обороною (військові частини та склади);

Категорія Д – об'єкти, що знаходяться у розпорядженні органів безпеки.

Цікавим є те, що Естонія не використовує термін „критична інфраструктура", натомість застосовує таку формулу: *захист інфраструктури критичної важливої інформації (ІКВІ)* – гарантування, того, що важливі з погляду держави мережеві та інформаційні системи працюють без перебоїв.

Мета і дії:

- збір інформації щодо ІКВІ та управління нею;
- складання огляду ризиків ІКВІ за галузями;
- секторальне залучення постачальників послуг щодо обміну інформацією;
- розроблення заходів безпеки;
- складання інструкцій і демонстраційних матеріалів;
- консультація постачальників послуг щодо сутності і надання рекомендацій зі складання аналізу ризиків і більш ефективному застосуванню заходів безпеки;
- підвищення усвідомленості кібербезпеки.

Адміністративно-правове регулювання державної інфраструктурної політики Естонії в інформаційній та кібернетичній сферах здійснюється такими актами [6]:

1) *Закон Естонії „Про кібербезпеку"* [7] – передбачає обов'язки постачальників істотно важливих послуг при забезпечення безпеки мережевих та інформаційних систем, а також основи інформування про суттєві кіберінциденти, в т.ч. уточнює критерії кіберінцидента із істотним впливом. Також закон визначає завдання Департаменту державної інфосистеми щодо координації забезпечення кібербезпеки і в організації транскордонного співробітництва;

2) *Стратегія з кібербезпеки на 2014-2017 роки* [8] – зосереджена на таких трьох ключових сферах: 1) забезпечення життєво важливих послуг; 2) підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю; 3) розроблення можливостей та спроможностей державної оборони. Одним із головних завдань Стратегії виступає опис системи заходів із безперебійної роботи та стійкості життєво важливих послуг і щодо захисту інфраструктури критичної важливої інформації від кіберзагроз. Увагу в документі також зосереджено на інфотехнологічні перехресні залежності життєво важливих послуг, забезпечення яких не залежить від наявних у Естонії можливостей;

3) *Постанова міністра підприємництва та інфотехнологій „Вимоги до аналізу ризиків мережевих та інформаційних систем та опис заходів безпеки"* [9] – встановлює вимоги до складання аналізу ризиків мережевих та інформаційних систем, що використовується для надання послуг, перерахованих в Законі про кібербезпеку, описують організаційні, інфотехнологічні і фізичні заходи безпеки.

Також суспільні відносини у сфері ДІФСП регулюють такі Закони Естонії:

1. Закон «Про захист персональних даних»
2. Закон «Про електронні платіжні системи»
3. Закон «Про електронні повідомлення»
4. Закон «Про послуги інформаційного суспільства»

Естонія також здійснює активне міжнародне співробітництво у цій галузі. Важливим виступає співробітництво із стратегічним партнером Естонії – США. Ініціатива зі співробітництва була ініційована на зустрічі глав держав Естонії, Литви та Латвії та Президента США Барака Обами у серпні 2013 року. Метою зустрічі став обмін досвідом в контексті активізації безпекового діалогу між країнами Балтійського регіону та США

Також Естонія бере активну участь у Об'єднаному центрі передових технологій з кібероборони НАТО.

Окремо слід сказати і про участь у в Організації Стратком, яка забезпечує реалізацію концепції стратегічних комунікацій у найбільш важливих сферах життєдіяльності, в тому числі і стратегічної інфраструктури [10].

Окремо слід згадати і про співробітництво з TERENA25 , TF-CSIRT

2. Державна інфраструктурна політика Латвійської республіки

Питаннями критичної інфраструктури в ***Латвії*** опікується Міжвідомча комісія з національної безпеки [11].

Комісія є колегіальним консультативним органом, який оцінює та формує перелік об'єктів критичної інфраструктури, включаючи європейську критичну інфраструктуру, та заходи безпеки. До складу комісії входять уповноважені особи з таких державних установ: Міністерство оборони, Міністерство закордонних справ, Міністерство економіки, Міністерства фінансів, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство транспорту, Міністерство юстиції, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство охорони навколишнього природного середовища та регіонального розвитку, Служба державної безпеки, Служба військової розвідки і безпеки, Національні Збройні Сили, Бюро захисту Конституції, Державна пожежно-рятувальна служба, Державна поліція, Інститут з питань захисту інформаційних технологій ЛР та Банк Латвії.

Цікавим фактом є те, що перелік об'єктів критичної інфраструктури в Латвії становить державну таємницю. Таким чином можемо констатувати, що Латвія теж використовує об'єктну модель ДІФСП, більше того із застосуванням особливих адміністративно-правових засобів.

У Латвійській Республіці нормативне регулювання функціонування системи захисту критичної інфраструктури здійснюється з врахуванням відповідних нормативних документів ЄС (Директива Ради Європи 2008/114/ЄС від 08.12.2008 р. «Щодо визначення та призначення європейських критичних інфраструктур й оцінки необхідності поліпшення їх захисту») та НАТО.

На національному рівні нормативно-правову базу в цій сфері складають:

– *Концепція національної безпеки Латвійської республіки від 26.11.2015 р. (Розділи 4.2, 4.7 та 4.8)*. Документ, серед іншого, визначає перелік основних поточних загроз національній безпеці Латвії в різних сферах (вплив третіх країн, терористична загроза, у тому числі в інформаційному та кібернетичному просторах), а також заходів на державному рівні, спрямованих на нейтралізацію вказаних загроз.

– *Закон Латвійської Республіки «Про національні інформаційні системи" від 02.05.2002 р.* Даний нормативно-правовий акт спрямований на регулювання суспільних відносин із забезпечення належного рівня доступу та якості інформації, що надається державними та місцевими органами влади в державних інформаційних системах. Документ визначає порядок створення, реєстрації, функціонування, реорганізацію і ліквідацію державних інформаційних систем; права і обов'язків її та користувачів; забезпечення безпеки користування та обігу інформації в системах.

– *Постанова Кабінету Міністрів Латвійської Республіки від 28.07.2015 р. № 442 «Про порядок забезпечення систем інформаційно-комунікаційних технологій мінімальним вимогам безпеки».* У даному нормативно-правовому акті регулюються суспільні відносини у сфері формування вимог та встановлення порядку забезпечення безпеки для систем поширення інформації та комунікації, а також порядок забезпечення дотримання відповідності систем органів державної та місцевої влади цим вимогам. Однак цікавим є те, що цей порядок не поширюється на системи інформаційно-комунікаційних технологій для обробки або збереження інформації з обмеженим доступом НАТО, ЄС та іноземних інституцій.

– *Постанова Кабінету Міністрів Латвійської республіки від 01.02.2011 р. № 100 «Про порядок планування і реалізації заходів безпеки для об'єктів критичної інфраструктури»*. Ця Постанова спрямована на забезпечення реалізації положень Закону «Про захист інформаційних технологій» й визначає порядок розроблення та реалізації заходів безпеки для об'єктів критичної інфраструктури в сфері інформаційних технологій.

– *Постанова Кабінету Міністрів Латвійської Республіки від 01.06.2010 р. № 496 «Про заходи планування та впровадження критичної інфраструктури, включаючи європейську критичну інфраструктуру".* Нормативний акт регламентує склад, завдання та повноваження

Міжвідомчої комісії з національної безпеки Латвійської республіки, а також інших органів державної влади в сфері забезпечення безпеки критичної інфраструктури.

Для перевірки систем безпеки критичної інфраструктури та кібербезпеки Інститутом з питань захисту інформаційних технологій Латвійської Республіки у співпраці з Центром підвищення кваліфікації кіберзахисту НАТО в рамках загальної міжнародної програми кіберзахисту «Locked Shields» щорічно в країнах Балтії проводяться тематичні навчання «Crossed Swords». У 2018 р. навчання проходили в Латвії, у 2019 р. – в Естонії. В ході цьогорічних навчань відпрацьовувались сценарії відбиття кібернетичних нападів на об'єкти критичної інфраструктури за участі близько 100 експертів з 21 країни.

3. Державна інфраструктурна політика Литовської республіки

У ще одній Балтійській державі – Литві – також левова частка уваги в рамках реалізації державної інфраструктурної політики належить питанням забезпечення безпеки в Литовській Республіці об'єктів критичної інфраструктури у сфері кібернетичної безпеки, що покладено на Міністерство оборони Литовської Республіки.

З метою ефективної реалізації визначених завдань кібербезпеки, з початку січня 2018 року в МО Литовської Республіки були створені Департамент кібернетичної безпеки та інформаційних технологій, Служба інформаційних технологій та реформований Національний центр кібернетичної безпеки (НЦКБ).

Для забезпечення безпеки інформаційних мереж державних об'єктів критичної інфраструктури, МО Литовської республіки на теперішній час реалізує проект створення захищеної державної мережі обміну даними (Safe State Data Network), управління якою буде здійснювати Міністерство оборони Литовської Республіки та Державний центр телекомунікацій, підпорядкований МО (колишня державна компанія "Infostruktūra").

22.05.2019 Уряд Литовської Республіки затвердив перелік установ, які визначені користувачами захищеної державної мережі обміну даними (Safe State Data Network). За наявною інформацією з відкритих джерел, до зазначеного переліку включено 451 установу, на які покладені функції кризового реагування під час надзвичайних ситуацій, стихійних лих, природних та техногенних катастроф, мобілізації, війни та інших критичних інцидентів:

– органи державної влади та їх окремі структурні підрозділи;
– органи управління силових структур;
– органи муніципальної влади;
– об'єкти енергетичної інфраструктури;
– медичні заклади;
– об'єкти транспортної інфраструктури;
– інші установи.

Відповідно до Закону Литовської республіки „Про управління державними інформаційними ресурсами" передбачається, що зазначені установи будуть використовувати виключно послуги комунікації, які надаються захищеною державною мережею обміну даними. Підключення до інших загальнодоступних систем комунікацій планується здійснювати також через захищену мережу.

Висновки та пропозиції

В *Естонії* хоча дотично і згадується про Директиву Європейського Союзу 2008/114/ЄС») [12], в цілому уникають застосування терміну „критична інфраструктура", надаючи перевагу терміну „інфраструктура критичної важливої інформації", тобто прикметник „критичний" щодо інфраструктури не застосовується. Також примітним є використання таких термінів, як „істотно важливі послуги", „життєво важливі послуги".

Характерним є те, що Естонія робить на голос на забезпеченні безпеки інфраструктури [13], причому щодо інфраструктури наголос робиться саме на інформаційній. Це є важливим і таким, що відповідає тенденціям розвитку інформаційного суспільства, а також рівню кіберглобалізації. Для України є важливим вивчення досвіду міжнародної співпраці у даному напрямі.

Естонія використовую *об'єктну* модель ДІФСП.

В Латвійській республіці, так само як і в Естонії левова частка увагу при формуванні державної інфраструктурної політики приділена забезпеченню безпеки об'єктів критичної інфраструктури в інформаційній та кібернетичній сфері.

У даній державі перелік об'єктів критичної інфраструктури є таємним і на наш погляд це є вірним, адже застосування додаткових режимів захисту даної категорії об'єктів свідчить про налагоджені інституційні спроможності держави в реалізації визначеної політики.

Важливим є те, що в Латвії майже не використовують термін „захист критичної інфрастурктури", натомість всюди застосовується термін безпека інфраструктури в інформаційній та інших сферах. Також можемо підкреслити, що використання терміну „критична інфраструктура" також відбувається лише в аспекті формування безпекових механізмів разом із НАТО та ЄС. Тобто відбувається калькування поняття.

Так само як і в Естонії, в Латвії використовується *об'єктна модель ДІФСП*.

На поточному етапі Латвія вбачає першочергову загрозу для об'єктів критичної інфраструктури з боку безпілотних літальних апаратів (насамперед, несанкціонована фото– та відеозйомка) й працює над удосконаленням чинної нормативно-правової бази, що регулює сферу використання БПЛА.

У цьому аспекті значна увага приділена міжнародному співробітництву.

Як і в інших двох Балтійських країнах питання забезпечення саме кібернетичної безпеки державних об'єктів критичної інфраструктури на теперішній час є одним із пріоритетів діяльності керівництва Литовської Республіки у сфері національної безпеки. Враховуючи чутливість цього питання, значна частина інформації, що його стосується, має гриф обмеженого доступу, так само і як і а Латвійській Республіці.

Також характерним є використання інструментарію безпекової політики при реалізації ДІФСП, а також об'єктної моделі.

Так само, як і інші Балтійські країни, важливим напрямом ДІФСП виступає *міжнародне співробітництво*. Так, зокрема, ЄС ініціював старт 17 проектів у сфері оборони та безпеки. Йдеться про проекти в рамках ініціативи PESCO (Permanent Structured Cooperation) – ініціативи постійного структурного співробітництва, механізм якого було запущено 6 березня 2017 року. Цікавим є те, що дана ініціатива складається із двох органічних частин: зобов'язань і проектів. Участь є добровільною, до нього приєднались 25 країн (окрім Великої Британії, Данії та Мальти). Причому кожна держава взяла на себе 20 зобов'язань. Кожен із проектів проводить одна країна, решта ж 24 можуть добровільно до нього приєднуватися.

Зокрема в рамках одного з них Литва та шість інших держав працюють спільно над створенням груп швидкого реагування з кібербезпеки. Вони мають допомагати долати наслідки кібератак на комп'ютерні мережі як воєнного призначення, так і інших державних органів, а також цивільну інфраструктуру. Литва постійно стає об'єктом кібератак. Прикладом стало розповсюдження феків про міністра оборони Литовської Республіки Раймундаса Каробліса про те, начебто він гомосексуал. Серед отримувачів цих листів-фейків був також і Президент Литви, але окрім самої фейкової новини. Ці повідомлення містили вірус, за допомогою якого хакери прагнули отримати доступ до даних політиків. Сліди хакерів на думку міністра, ведуть в Росію [14].

Україна також має розглянути механізми своєї участі в різних формах у даних проектах, що наблизить її до європейських стандартів забезпечення безпеки стратегічної інфраструктури.

Є спільний досвід у програмах із захисту критичної інфрастурктури у Литви з Україною. Зокрема у 2017 році розглядалося питання вдосконалення методів захисту стратегічних об'єктів в умовах ведення «гібридної війни» РФ.

Представники Служби безпеки України та Департаменту державної безпеки Литви провели зустріч щодо захисту критичної інфраструктури. «Делегація Служби безпеки України для переймання досвіду спецслужб Євросоюзу у сфері захисту критичної інфраструктури взяла участь у робочій зустрічі з представниками Департаменту державної безпеки Литовської Республіки. Сторони розглянули питання вдосконалення методів захисту стратегічних об'єктів в умовах ведення Росією «гібридної війни» проти нашої країни» [15].

Як зазначається, представники спецслужб України та Литви виробили нові механізми з блокування і припинення посягань на інфраструктурні об'єкти. Крім того, плануються подальші міжвідомчі заходи з локалізації загроз і викликів національній безпеці обох держав.

У рамках зустрічі, зокрема, обговорювалися напрямки практичної реалізації литовського закону «Про підприємства та об'єкти, які є стратегічно важливими для національної безпеки, та інші підприємства, які є важливими для національної безпеки». Відповідно до закону, головними пріоритетами національної безпеки Литви є, зокрема, захист незалежності та суверенітету держави, європейська та трансатлантична інтеграція, зменшення загроз і ризиків в енергетичному й інших секторах, які мають вирішальне значення для державної безпеки.

«На переконання представників литовської спецслужби, реалізація таких ініціатив дозволить наблизити СБУ в контексті її реформування до стандартів ЄС та НАТО, підвищить рівень сумісності із закордонними партнерами і забезпечить виконання спільних завдань із захисту критичної інфраструктури» [15].

Список використаної літератури:

1. Гібридні загрози Україні і суспільна безпека. досвід ЄС і східного партнерства Аналітичний документ / За загальною редакцією В. Мартинюка (керівника проекту). Київ, 2018. 106 с.
2. Євсєєв В. О. Можливі шляхи удосконалення захисту критичної інфраструктури України з урахуванням світового досвіду / В.О. Євсєєв // Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил. – 2016. – № 4(49). – С. 168-172.
3. Звоздецька О. Кібербезпека країн Балтії: сучасні виклики та загрози // Медіафорум : аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент: збірка наукових праць. Чернівці: Чернівецький національний університет, 2017. Том 5. С. 20-34.
4. Кібербезпека: світові тенденції та виклики для України – http://www.niss.gov.ua/articles/510/.
5. https://www.ria.ee/en.html.
6. https://www.ria.ee/ru/kiberbezopasnost/zashchita-infrastruktury-kriticheski-vazhnoy-informacii.html.
7. Küberturvalisuse seadus (lühend – KüTS) // Режим доступу: https://www.riigiteataja.ee/akt/122052018001.
8. Küberjulgeoleku strateegia 2014-2017 // Режим доступу : https://www.mkm.ee/sites/default/files/kuberjulgeoleku_strateegia_2014-2017.pdf
9. Võrgu– ja infosüsteemide riskianalüüsi nõuded ning turvameetmete kirjeldus Vastu võetud 05.07.2018 nr 40 // Режим доступу : https://www.riigiteataja.ee/akt/110072018006/
10. https://www.stratcomcoe.org/
11. Cyber Security Strategy of Latvia 2014-2018. URL: www.enisa.europa.eu/topics/national-cybersecurity-strategies/ncss-map/lv-ncss.; NATO Strategic Communications Centre of Excellence Riga, Latvia. URL: http://www. stratcomcoe.org/.; CERT-LT URL: https://www.cert.lt/en/.
12. NÕUKOGU DIREKTIIV 2008/114/EÜ, 8. detsember 2008, Euroopa elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimise ja määramise ning nende kaitse parandamise vajaduse hindamise kohta // Режим доступу : https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:ET:PDF.
13. The Estonian Informatics Centre became the Estonian Information System's Authority. 16.06.2011. URL: https://www.ria.ee/en/theestonian-informatics-centre-became-theestonianinformation-systems-authority.htm.
14. Как Литва будет помогать Евросоюзу защищаться от кибератак // Режим доступу : https://www.dw.com/ru/%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B2%D0%B0-%/.
15. Спецслужби України та Литви провели зустріч щодо захисту критичної інфраструктури // Режим доступу : https://www.rbc.ua/ukr/news/spetssluzhby-ukrainy-litvy-proveli-vstrechu-1496057641.html/.

Zubko H. State infrastructure policy: an experience of the Baltic countries

The article substantiates the features of implementing the state infrastructure policy in the area of strategic infrastructure security. The author provides similarities and differences in introducing this policy in the Baltic countries.

The research states that in Estonia, the System Information Authority is responsible for carrying out the state infrastructure policy. Interestingly, Estonia doesn't use the term "critical infrastructure"; it applies the following formula instead – critical information protection (CIP), a guarantee that state-important network and information systems keep the operations up and running.

The author has found that in Latvia, the Interdepartmental Commission on the National Security deals with the issues of critical infrastructure. The Commission is a collegiate advisory body, which assesses and forms a list of critical infrastructure entities, including the European critical infrastructure, and security measures.

Another Baltic country – Lithuania – in the context of implementing the state infrastructure policy, the lion's share of attention belongs to the safety and security of critical infrastructure entities in the Republic of Lithuania that is entrusted to the Ministry of Defense of the Republic of Lithuania.

The article has analyzed the state of statutory support of the realization of such activity and established that a framework Law of Ukraine "On Strategic Infrastructure Security" should be approved for effective partnership cooperation in the area of critical infrastructure protection. It has established that an entity-based policy is the most widespread model of the state infrastructure policy. Moreover, special additional legal mechanisms of the enforcement of infrastructure security have been identified.

Key words: *state infrastructure policy, strategic infrastructure, critical infrastructure of Lithuania, protection of critical infrastructure of Estonia, international cooperation.*

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.39

В. В. Сливка
адвокат адвокатського об'єднання «АЙЕМ ПАРНЕРС»

ОСНОВНІ ОЗНАКИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Стаття присвячена визначенню та аналізу основних особливих рис примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Автором досліджується наукове розуміння вітчизняними та зарубіжними ученими переліку істотних рис примирення сторін, з'ясовуються переваги та недоліки відповідних підходів. Пропонується до основних особливостей примирення сторін в адміністративному судочинстві України віднести те, що це явище: ґрунтується на системі принципів права й урегульовується нормами Кодексу адміністративного судочинства України, інших актів адміністративного законодавства; гарантується державою й об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов для примирення; є формою правового консенсусу та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору; об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення та юридичного факту; характеризується особливим суб'єктним складом; дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Особливі риси примирення сторін в адміністративному судочинстві України дозволяють розуміти відповідне явище в якості заснованого на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільного та швидкого способу дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку, без шкоди ідеї людиноцентризму та законності, що затверджуються адміністративним судом. У фактичному контексті досліджуване примирення розкривається в якості дій сторін адміністративно-правового спору, що примирились, спрямованих на виконання умов примирення, котрі викладені у заяві про примирення сторін, затвердженій ухвалою суду.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, адміністративний суд, ознаки, примирення, публічно-правовий спір, судове примирення.*

Постановка проблеми. Процес становлення України в якості демократичної та правової держави в умовах поточних кризових явищ відбувається паралельно реалізації євроінтеграційних прагнень українського суспільства, що «передбачає запровадження багатьох нововведень у сфері взаємовідносин держави і приватних осіб, у тому числі в такій важливій царині як правосуддя» [1, с. 3]. При цьому, як зазначає український юрист-адміністративіст і суддя М. М. Заїка, поточні трансформації у сфері правосуддя вимагають «проведення ефективної (а не декларативної) судової реформи, яка забезпечила б належний захист прав і свобод громадян» [2, с. 134]. Вказане в Україні може отримати практичний вияв у результаті: 1) розширення доступу громадян до правосуддя, що відповідно до п. 2 абзацу преамбули Директиви Європейського парламенту і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЕС [3] є основоположним принципом для держав-членів ЄС; 2) комплексного вдосконалення процедури вирішення спору шляхом примирення. При цьому, якщо т. зв. «позасудове примирення» (медіація) сторін публічно-правових спорів є ще достатньо дискусійним питанням, яке може бути поступово вирішеним у більш віддаленій перспективі, у короткостроковій перспективі наразі вбачається можливим вдосконалити вже існуючу в Україні процедуру вирішення адміністративно-правового спору шляхом примирення, що здійснюється у судовому порядку (т. зв. «судове примирення»). Попри це, в означеному

© Сливка В. В., 2019

контексті слід мати на увазі, що «значною перепоною на шляху до ефективного застосування інституту примирення сторін є відсутність усталеного розуміння його сутності та правової природи» [1, с. 75], що є проблемою, котру можна вирішити лише попередньо визначивши основні риси відповідного явища.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Поняття та особливості примирення загалом та примирення в адміністративному судочинстві, зокрема, вже були досліджені М. М. Заїкою [2, с. 134], О. М. Здрок [5, с. 5] та О. Д. Сидєльніковим [1, с. 60–61]. Крім того, сутність примирення у судовому та позасудовому порядку вже в тій чи іншій мірі досліджувати О. Л. Грицаєнко, А. І. Каршиєва, Е. В. Катаєва, З. В. Красіловська, Ф. Курвуазьє, Ж. А. Міріманов, Т. А. Плугатар, Д. М. Явдокименко та інші науковці. Аналізуючи ці наукові напрацювання вітчизняних і зарубіжних учених можемо помітити, що серед них відсутнє узгоджене розуміння такого явища, як примирення, що пояснюється недостатністю розвитку сучасної наукової думки щодо основних рис примирення загалом та примирення сторін в адміністративному судочинстві, зокрема.

Отже, **метою** цієї наукової статті є формулювання актуальної наукової думки щодо примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Для вирішення поставленої мети слід виконати такі *завдання*: 1) проаналізувати переваги та недоліки наукового розуміння ученими особливих рис примирення загалом та примирення сторін в адміністративному судочинстві, зокрема; 2) викласти перелік основних особливостей примирення сторін в адміністративному судочинстві, приймаючи до уваги останні зміни адміністративного законодавства; 3) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вирішуючи поставлені завдання зазначимо, що зокрема О. М. Здрок вважає, що «істотними ознаками примирної процедури є: певна міра формалізації – нормативно-правове, договірне регулювання або закріплення певної послідовності дій на рівні звичаю; об'єкт – соціальний конфлікт; мета – укладення угоди про врегулювання конфлікту; суб'єкти – сторони конфлікту і за необхідності інші особи; метод – деюридізація конфлікту» [5, с. 5]. При цьому деюридізація конфлікту в примирній процедурі, на думку білоруської ученої, досягається за рахунок: 1) «неюрисдикційного характеру діяльності осіб, які беруть участь у процедурі» [5, с. 5]; 2) «відмови від змагальності та встановлення комунікації за переговорним (дискурсивним) типом» [5, с. 5]; 3) «можливості врегулювання конфлікту не лише на основі норм права, а й інших соціальних норм, а також самостійно вироблюваних сторонами конфлікту моделей поведінки» [5, с. 5]. Аналізуючи позицію О. М. Здрок, зазначимо, що у цілому окреслений нею підхід є достатньо конструктивним. Утім, слід також констатувати й те, що пропонованим підходом охоплюється примирення сторін спору шляхом посередництва (медіації), що є важливим позапроцесуальним (альтернативним) способом вирішення конфлікту, котрий поширений у державах-членах ЄС та по сьогодні залишається не передбаченим в адміністративному законодавстві України (при цьому, як зазначає А. І. Каршиєва, практика медіації «поступово розширюється в якості добровільної процедури вирішення спорів [6, с. 88]).

На думку вітчизняного науковця М. М. Заїки, сьогодні примирення сторін в адміністративному судочинстві України характеризується такими ознаками: «необхідність в укладенні угоди примирення виникає тоді, коли має місце факт порушення суб'єктивного права, який вже відбувся; захист суб'єктивного права; з урахуванням специфіки мети такої угоди її суб'єктами повинні бути протилежні сторони; для вчинення такої угоди необхідне волевиявлення сторін; взаємність поступок: кожна сторона повинна поступитися частиною свого права, розраховуючи на таку ж поступку від іншої сторони; невизначеність, спірність права, сумніви у його здійсненні, спонукають і зумовлюють намагання сторін без втручання держави захистити те, що їм належить, шляхом пошуку і погодження взаємовигідного варіанту» [2, с. 134]. Погоджуючись

у цілому з науковим баченням основних рис примирення сторін в адміністративному судочинстві М. М. Заїки, слід зауважити, що примирення, як таке, у дійсності передбачає втручання держави, адже не є за своєю формальною сутністю процедурою медіації, яка, дійсно, не передбачає втручання органів державної влади у процес примирення, окрім як на рівні правового регулювання такого примирення. При цьому окреслене розуміння сукупності ознак провідним юристом-адміністративістом є цілком закономірним, адже воно було викладене у 2016 році, тобто, до внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України [4] (КАС України).

Вітчизняний учений О. Д. Сидєльніков зауважує, що «інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві є частиною більшого за обсягом, комплексного і міжгалузевого інституту примирення в праві та володіє усіма загальними ознаками, які характерні як примиренню при вирішенні адміністративно-правових спорів, так і примиренню при вирішенні інших категорій спорів» [1, с. 16]. При цьому науковець вважає, що до найбільш значимих властивостей, що відображають сутність процедури примирення, слід відносити наступне: 1) «процедурою є певна сукупність дій, які здійснюються у встановленому порядку та спрямовані на врегулювання спору, встановлення миру між конфліктуючими суб'єктами» [1, с. 60]; 2) «ключовими суб'єктами вказаних процедур є самі учасники правового конфлікту; сутність процедур примирення полягає у врегулюванні проблемних питань учасниками спору, а посереднику (будь-то державний орган чи незалежний суб'єкт) відводиться другорядна роль» [1, с. 61]; 3) «процедура примирення має відповідати принципу законності, а саме не порушувати вимог процесуального та матеріального закону, оскільки в такому випадку умови примирення не будуть визнані та гарантовані державою» [1, с. 61]; 4) «процедура примирення не може бути застосована у примусовому порядку за ініціативою стороннього суб'єкта, а має розпочинатися лише за вільним волевиявленням учасника спору та засновуватися на принципі добровільності» [1, с. 61]; 5) «указана процедура спрямована на дружнє врегулювання конфлікту, заснованого на взаємоприйнятному для сторін рішенні та слугує відновленню нормальних взаємовідносин між конфліктуючими суб'єктами» [1, с. 61]; 6) «процедура примирення – це завжди обмін інформацією, даними, оскільки примирення полягає у проясненні позиції, повній інформованості сторін і третьої особи (у разі її залучення як посередника, медіатора і т. п.)» [1, с. 61]. У цілому погоджуючись із позицією О. Д. Сидєльнікова зазначимо, що процедура примирення сторін в адміністративному судочинстві в інтерпретації ученого розглядається і як т. зв. «судове примирення», і як «позасудове примирення» (а саме медіація), хоча медіація в адміністративному судочинстві по сьогодні не передбачена КАС України. Крім того, слід мати на увазі, що розглядувана нами процедура, попри виокремлені науковцем риси примирення сторін в адміністративному судочинстві: 1) має відповідати не лише принципу законності, а загальноправовим, спеціальним і особливим принципам примирення в адміністративному судочинстві України; 2) не лише не може бути застосована у примусовому порядку за ініціативою стороннього суб'єкта, розпочинаючись виключно за вільним волевиявленням учасника спору, з огляду на принцип добровільності. Примирення, як процедура (так само і, як угода) є наслідком, якому передує досягнення сторонами спору консенсусу з приводу можливостей досягнення миру, а не «перемоги» однієї із сторін спору. У такому сенсі примирення постає площиною, на якій встановлюється мир між сторонами, які спорять між собою, а ця площина об'єктивується не за волею однієї сторони, а за спільним бажанням сторін спору.

Зважаючи на викладене, доходимо думки, що основними ознаками примирення сторін в адміністративному судочинстві України є наступне:

1. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегульовується

нормами КАС України, інших актів адміністративного законодавства, а тому, відповідне примирення: 1) як процедура постає урегульованою Кодексом та нормами адміністративного законодавства сукупністю дій, спрямованих на формування умов примирення, котрими задовольняються законні інтереси сторін спору без шкоди засадничій ідеї людиноцентризму та принципам права; 2) як мирова угода та факт (результат, що має місце на основі виконаної мирової угоди), повинні відповідати вимогам КАС України і принципам права, не спричиняти порушення прав і законних інтересів людини та громадянина, не порушувати чинне законодавство загалом.

2. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України гарантується державою та об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов. У загальному сенсі необхідними підставами та умовами примирення є: 1) наявність факту порушення певного суб'єктивного права; 2) віднесення публічно-правового спору до категорії, що може бути вирішеним у межах процедури примирення; 3) наявність сторін (їх представників), які можуть приймати рішення з приводу примирення у спорі; 4) об'єктивна наявність (з огляду на факт волевиявлення) добровільного консенсусу обох сторін спору щодо вирішення відповідного спору в рамках примирення, а також щодо умов примирення; 5) взаємність поступок без шкоди ідеї людиноцентризму. Така особливість примирення, як те, що воно гарантується державою виявляється у тому, що: 1) законодавцем внесені відповідні зміни до КАС України, які передбачають можливість сторін спору вирішити спір шляхом примирення; 2) умови примирення затверджуються судом, що є обов'язковою до виконання.

3. Примирення сторін в адміністративному судочинстві є формою правового консенсусу, що засвідчує плюралістичну тенденцію розширення способів вирішення публічно-правових спорів, та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору. Наразі у світі спостерігається «тенденція до розвитку та розширення можливостей для захисту фізичними і юридичними особами своїх прав у спорах із державою» [1, с. 12–13]. Особливим способом вирішення спору із державою є примирення в адміністративному судочинстві, що характеризується особливою метою, котра у широкому сенсі виявляється у: 1) дружньому врегулюванні спору шляхом складання умов примирення, яких мають дотримуватись сторони після затвердження цих умов судом; 2) створенні умов миру між сторонами спору та захисті порушеного суб'єктивного права. Разом із цим, з огляду на той факт, що люди характеризуються різним рівнем добросовісності, правової культури і правосвідомості, а також непостійністю свого розуміння тих чи інших дій та подій, актуалізується потреба у тому, щоби досягнутий сторонами спору консенсус набув певного статусу, який дозволятиме сторонам спору, котрі примирились, розраховувати на гарантування державою виконання умов примирення. Тому, примирення передбачає обов'язкову «легалізацію» досягнутих умов примирення шляхом затвердження таких умов судом.

4. Примирення сторін в адміністративному судочинстві об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення (мирової угоди) та юридичного факту, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення. На думку О. Д. Сидєльнікова, примирення сторін є явищем, що має три основні вияви: 1) процедура; 2) мирова угода (процесуальний договір); 3) певний юридичний факт [1, с. 7]. При цьому саме примирення сторін в адміністративному судочинстві є правовим явищем, котре перебуває «на межі матеріального і процесуального права» [2, с. 134].

5. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України характеризується особливим суб'єктним складом. Сторонами примирення є сторони публічно-правового спору, а саме держава (в особі державного органу, посадової особи державного органу) та громадянин. З огляду на це процедура примирення може викликати серед окремих учених сумніви з приводу доцільності її існування. При цьому слід зазначити, що примирення повинно здійснюватися у відповідності до

принципів права, якими передбачається «зрівняння» статусів сторін спору у межах процедури примирення, що певна річ можливо не у всіх державах, які бажають стати демократичними та долучаються до плюралістичної тенденції розширення способів вирішення публічно-правових спорів, а лише у правових державах. При цьому забезпечує таке «зрівняння» суддя, коли він виступає у ролі примирювача, та/або, коли він є «легалізатором» досягнутого консенсусу між сторонами спору у вигляді умов примирення.

6. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. У відповідності до ч. 1 ст. 190 КАС України сторони спору можуть примирятись лише відносно прав та обов'язків сторін, з урахуванням того, що ці сторони спроможні примиритися на умовах, що виходять за межі предмета спору, якщо відповідні умови примирення: «не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб»; не суперечать закону; не виходять «за межі компетенції суб'єкта владних повноважень».

Висновки. Підводячи підсумок викладеному зазначимо, що примирення сторін в адміністративному судочинстві характеризується множиною істотних рис, котрі в сукупності дозволяють розуміти відповідне примирення в якості особливого та складного адміністративно-правового явища, що має місце в Україні, як в сучасній правовій та демократичній державі. Крім того, виокремлені у статті ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві уможливлюють розуміння примирення: 1) у договірному процедурно-процесуальному контексті – як заснованого на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільного та швидкого способу дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку, без шкоди ідеї людиноцентризму та законності, що затверджуються адміністративним судом; 2) у фактичному контексті – як дії сторін адміністративно-правового спору, котрі примирились, спрямовані на виконання умов примирення, що викладені у заяві про примирення сторін, затвердженій ухвалою суду.

Список використаної літератури:

1. Сидєльніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.
2. Заїка М. М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.
3. On certain aspects of mediation in civil and commercial matters : Directive of the European Parliament and of the Council of 21.05.2008 № 2008/52/EC. *Official Journal of the European Union*. 2008. L 136. P. 3–8.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005, № 35–36, № 37. Ст. 446.
5. Здрок А. . Прымірыцельныя працэдуры ў цывілістычным працэсе : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.15. Мінск, 2019. 50 с.
6. Karshieva A. I. Implementation of Mediation in the State Government Industry in Ukraine. *Публічне урядування*. 2019. № 5 (20).С. 85–96. doi:10.32689/2617-2224-2019-5(20)-85-96.

Slyvka V. V. Essential features of conciliation of parties in administrative proceeding.

The article is devoted to the clarification and analysis of the main special features of reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine. The author examines the scientific understanding of domestic and foreign scientists of the list of essential features of reconciliation of the parties, finds out the advantages and disadvantages of the corresponding approaches. It is proposed that the main features of reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine include the fact that this phenomenon is based on the system of principles of law and is regulated by the norms of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine, other acts of administrative legislation; guaranteed by the state and objectified only if you have the necessary grounds and conditions for reconciliation; it

is a form of legal consensus and as a fact legalized in the framework of the special court procedures for resolution of the dispute; objectified as a procedure of reconciliation of the reconciliation agreement and the legal fact; it is characterized by particular subjects; allows you to go beyond the subject matter without violating the principle of legality, rights or legally protected interests of third parties. The special features of reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine allow us to understand the corresponding phenomenon as a voluntary and rapid way of friendly (peaceful) agreement of the parties to a public-law dispute on mutually beneficial terms of reconciliation in court, without prejudice to the idea of human-centrism and legality, which are approved by the administrative court. In the actual context, the studied reconciliation is revealed as the actions of the reconciled parties to an administrative-legal dispute aimed at fulfilling the conditions of reconciliation set out in the application for reconciliation of the parties, approved by the court's ruling.

Key words: *administrative court, administrative judicial proceeding, administrative-legal dispute, attributes, judicial conciliation, reconciliation.*

УДК 342.7: 477
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.40

О. П. Мельничук
кандидат юридичних наук

РЕЛІГІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У роботі: 1) досліджено наукові джерела, в яких за різними критеріями здійснено класифікацію суб'єктів адміністративного права; 2) виявлені недоліки, що притаманні класифікаціям суб'єктів адміністративного права; 3) розкрито роль релігійних організацій в системі суб'єктів адміністративного права. Встановлено, що більшість класифікацій суб'єктів адміністративного права, які висвітлені в юридичній літературі, мають суттєві вади: а) ігнорують сучасний розвиток суспільних відносин в Україні та стан адміністративного законодавства; б) позбавлені практичного значення для сучасного адміністративного права; в) непропорційні за своїм змістовним наповненням. З'ясовано, що переважна більшість класифікацій суб'єктів адміністративного права, які представлені в наукових джерелах, не враховує специфіку релігійних організацій як учасників адміністративних правовідносин. Доведено, що для розкриття особливостей релігійних організацій як суб'єктів адміністративного права, найбільш прийнятною є класифікація, яка поділяє суб'єктів адміністративного права, в залежності від наявності чи відсутності у них владних повноважень, на дві групи: а) приватні особи; б) суб'єкти публічного адміністрування. Приватна особа це фізична або юридична особа, що діє від себе особисто, неофіційно та не має будь-яких владних повноважень. Суб'єкт публічної адміністрації це суб'єкт владних повноважень, який надає адміністративні послуги та здійснює виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність. Приватні особи поділяються в залежності від їх правового статусу на: фізичних осіб; фізичних осіб-підприємців; юридичних осіб приватної форми власності; громадські об'єднання; професійні спілки; політичні партії; органи самоорганізації населення; релігійні організації. Зроблено висновок, що релігійна організація є приватною особою в системі суб'єктів адміністративного права, яка може, по-перше, бути суб'єктом адміністративно-правових відносин, по-друге, виступати об'єктом публічного управління, і, по-третє, бути суб'єктом адміністративно-деліктних відносин. В першому випадку, релігійна організація є учасником адміністративних правовідносин щодо реалізації своїх прав, наприклад, учасником адміністративної процедури щодо отримання дозволу на проведення релігійного обряду, в другому, – об'єктом реалізації повноважень органів публічної адміністрації, наприклад, щодо дотримання карантинних вимог, в третьому, – суб'єктом юридичної відповідальності, яка сьогодні не чітко відображена в національному законодавстві.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання відносин держави та церкви, релігійні організації, суб'єкти адміністративного права, класифікація суб'єктів адміністративного права.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Дослідження системи суб'єктів адміністративного права через аналіз представлених в юридичній науці класифікацій таких суб'єктів є важливим, по-перше, для розуміння процесу еволюції наукової думки як стосовно системи суб'єктів адміністративного права, так і стосовно критеріїв класифікації таких суб'єктів, по-друге, для усвідомлення недоліків, які є розповсюдженими при класифікації суб'єктів адміністративного права, по-третє, для розуміння специфіки адміністративно-правового статусу релігійних організацій в Україні.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень релігійних організацій як суб'єктів сучасного адміністративного права.

© Мельничук О. П., 2019

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Характеристику релігійних організацій як суб'єктів адміністративного права у своїх наукових працях здійснювали В. Авер'янов, С. Архіпов, В. Бевзенко, М. Віхляєв, В. Галунько, Н. Дараганова, М. Костів, П. Лютіков, Т. Мацелик, Р. Мельник, О. Миколенко, Я. Сандул, Ю. Фролов, С. Якубов та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених релігійним організаціям як особливим суб'єктам адміністративного права, замало. Такі дослідження мають бути складовою частиною доктрини адміністративного права.

Постановка завдань.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити наукові джерела, в яких за різними критеріями здійснено класифікацію суб'єктів адміністративного права.

2. Виявити недоліки, що притаманні класифікаціям суб'єктів адміністративного права.

3. Розкрити роль релігійних організацій в системі суб'єктів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Стосовно системи суб'єктів адміністративного права також немає єдності поглядів в доктрині адміністративного права. В науковій літературі за останні двадцять років почергово використовувалися різні підходи щодо класифікації суб'єктів адміністративного права.

Наприклад, довгий час використовувався поділ суб'єктів адміністративного права.

Суб'єкти адміністративного права часом поділяються в залежності від правового положення особи на фізичних, юридичних та колективних суб'єктів. Так стверджується, що до фізичних осіб відносяться громадяни України, іноземці і особи без громадянства, до юридичних осіб – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи та організації, і до колективних суб'єктів – утворення, які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками, структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення [1, с. 183-185].

Ця класифікація має як переваги, так і недоліки. Зокрема, до переваг цієї класифікації можна віднести наступне:

по-перше, вона не відходить від традиційних уявлень про суб'єктів права, що використовується в теорії права, а саме, пропонує звичний для всіх поділ суб'єктів на фізичних і юридичних осіб;

по-друге, звертає увагу на особливості, які притаманні адміністративному праву, тобто акцентує увагу на тому, що суб'єктами цієї галузі права можуть бути не тільки юридичні особи, а й організації та структурні підрозділи, які за своїх правовим статусом не є юридичними особами.

Разом з тим, запропонована класифікація має і певні недоліки.

По-перше, із-за того, що ця класифікація не відходить від традиційних уявлень про суб'єктів права, які пропонує теорія права, вона віддалена від потреб та вимог адміністративного права, яке не наділяє, наприклад, всіх фізичних осіб певним набором однакових адміністративних прав та обов'язків. Якщо за будь-яким вибором взяти двох фізичних осіб, то помітимо, що при прискіпливому аналізі їхнього правового статусу адміністративні права та обов'язки цих осіб будуть збігатись лише у незначній частині, тоді як переважна частина конституційних чи цивільних прав і обов'язків буде співпадати. Пояснюється це тим, що набір адміністративних прав і обов'язків окремої фізичної особи завжди залежить від її положення в даний момент у суспільстві. Якщо така особа студент, то у неї буде і відповідний набір адміністративних праві та обов'язків. Якщо така особа займає посаду в органі публічної адміністрації, то у неї буде і відповідний набір службових прав і обов'язків. Тобто кожна фізична особа при визначенні її як суб'єкта адміністративного права потребує індивідуального підходу. Класифікація ж, яка нами аналізується, не враховує ці особливості та пропонує узагальнену теоретичну конструкцію суб'єктів права. Скажімо так, для розкриття зв'язку між досягненнями теорії

права та теорії адміністративного права ця класифікація буде мати науково-методологічне значення, а для розкриття особливостей суб'єктів адміністративного права – «ні».

По-друге, ця класифікація дає лише загальне уявлення про місце релігійних організацій у системі суб'єктів адміністративного права. Зміст Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» поділяє релігійні організації на два види: 1) релігійні організації як юридичні особи; 2) релігійні організації як структурні підрозділи більш загальної юридичної організації, яка є юридичною особою. Таким чином, релігійні організації розпорошені по двом групам суб'єктів – одна частина відноситься до юридичних осіб, а інша – до колективних суб'єктів.

Отже значення теорії права велике для розвитку юридичної науки. Власне теорія права орієнтує галузеві юридичні науки на здійснення досліджень за окремими і важливими напрямами. Разом з тим, важливо диференційовано підходити до використання розробок теорії права в галузевих дослідження. Наприклад, відомий теоретик С.С. Алєксєєв поділяє суб'єктів правовідносин на наступні види:

1) індивідуальні суб'єкти, до яких відносяться: а) громадяни, тобто індивіди, що володіють громадянством даної країни; б) іноземні громадяни; в) особи без громадянства;

2) колективні суб'єкти, до яких відносяться різного роду некомерційні і комерційні організації: а) державні організації (державні органи, державні підприємства); б) приватні фірми; в) громадські об'єднання;

3) держава, державні та муніципальні установи, до яких відносяться: а) держава в цілому як суб'єкт міжнародного права або фінансових відносин по бюджету; б) державні та адміністративно-територіальні утворення (республіки, області, міста, тощо) [2, с. 76].

Позитивним в цій класифікації бачиться те, що вона відходить від архаїчного поділу суб'єктів права на фізичних і юридичних осіб. Цей поділ суб'єктів залишив сьогодні своє науково-методологічне значення тільки в галузях приватного права (наприклад, в цивільному праві), тоді як в галузях публічного права (наприклад, в адміністративному праві) він має фрагментарну сферу використання, а тому не дозволяє пояснити всю специфіку системи суб'єктів адміністративного права. Разом тим, у запропонованій С.С. Алєксєєвим класифікації відсутня чітка градація колективних суб'єктів на тих, що мають статус юридичної особи, і тих, що позбавлені такого статусу, але є учасниками окремих адміністративних правовідносин.

Слід зазначити, що класифікація суб'єктів адміністративного права на індивідуальних і колективних була достатньо розповсюдженою в спеціальній літературі починаючи з кінця 90-х років минулого століття до 2014 року. Наприклад, Я.М. Сандул зазначає: «Загальноприйнятним є те, що суб'єкти адміністративного права в загальному можна поділити на індивідуальні та колективні з подальшою класифікацією кожного із цих видів» [3, с. 102]. Ю.М. Фролов вважає, що до індивідуальних суб'єктів адміністративного права слід відносити таких, що уособлюються однією фізичною особою (людиною), яка, набуваючи статусу суб'єкта права, може виступати як громадянин, державний службовець тощо. До колективних же суб'єктів, Ю.М. Фролов відносить відносно усталені об'єднання людей, що характеризуються певним ступенем єдності волі та цілей, а також внутрішньою організацією [4, с. 70]. Д.М. Бахрах доповнює атрибути колективних суб'єктів такою ознакою, як «наділеність правом виступати у відносинах з іншими суб'єктами як єдине ціле, персоніфіковано» [5, с. 66].

Узагальнюючи думки Д.М. Бахраха та Ю.М. Фролова, можна дійти висновку, що колективні суб'єкти – це стійкі об'єднання людей, що характеризуються певним ступенем єдності волі та цілей, внутрішньою організацією, правом виступати у відносинах з іншими суб'єктами як єдине ціле, персоніфіковано. Таке визначення підходить як для релігійних організацій із статусом юридичної особи, так і для релігійних організацій, які не мають статусу юридичної особи.

В.М. Бевзенко, займаючись проблемами адміністративного матеріального і проце-

суального статусу суб'єктів з владними повноваженнями, запропонував за двома критеріями – а) участь у публічно-правових відносинах, б) обсяг і зміст повноважень, розрізняти три види суб'єктів:

1) фізичні, юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи. До таких суб'єктів В.М. Бевзенко відніс: а) громадян, іноземців, осіб без громадянства; б) підприємства, установи, організації усіх форм власності, об'єднання громадян; в) об'єднання людей, які мають право вступати у публічно-правові відносини. Характерною ознакою суб'єктів даної групи є те, що у публічно-правових відносинах вони реалізують лише суб'єктивні права з метою задоволення власних інтересів;

2) суб'єкти публічних повноважень. До таких суб'єктів, на думку В.М. Бевзенка, слід віднести суб'єктів публічних (невладних) повноважень, на яких, у випадках, передбачених законом, покладається виконання певних суспільно-державних обов'язків (наприклад, керівники вищих навчальних закладів, вчені та наглядові ради вузів, ректорати, деканати);

3) суб'єкти владних повноважень, до яких В.М. Бевзенко відніс: а) органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб; б) інших суб'єктів, які можуть здійснювати владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [6, с. 101].

Одразу ж зазначимо, що ця класифікація корисна для загального розуміння суб'єктів з владними повноваженнями. Розвиток суспільних відносин призвів до виникнення ситуацій, коли керівники закладів вищої освіти реалізують публічні повноваження, є учасниками публічних відносин, але теорія адміністративного права не визнає їх суб'єктами адміністративного права лише на тій підставі, що вони не відносяться до системи суб'єктів публічного управління і не є суб'єктами, що реалізують державно-владні повноваження. Разом з тим, великий мінус цієї класифікації бачиться в тому, що вона докупи (в межах однієї групи) звела і фізичних, і юридичних осіб, і колективних суб'єктів, які не наділені статусом юридичної особи. Таким чином в межах нашого наукового дослідження ця класифікація втрачає своє науково-методологічне значення.

Намагаючись розкрити взаємозв'язки між елементами системи суб'єктів адміністративного права, П.С. Лютіков констатує, що для адміністративного права характерна наявність значної кількості суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими властивостями, чим і обумовлене існування кількох варіантів їх класифікації. Суб'єктів адміністративного права, зазначає вчений, можна поділити: а) залежно від належності до державних структур (державні організації та їх представники і недержавні організації та їх представники); б) на суб'єктів колективних та індивідуальних; в) фізичних та юридичних осіб тощо» [7, с. 138].

Як бачимо, П.С. Лютіков перераховує вже проаналізовані нами класифікації суб'єктів адміністративного права. Більшість із них, як вже було доведено, або потребує додаткової деталізації з виділенням окремих підвидів, або ж взагалі не враховує специфіку релігійних організацій як суб'єктів адміністративного права.

Сучасне адміністративне право, керуючись поділом права на дві підсистеми – публічне і приватне право, пропонує поділ суб'єктів адміністративного права на дві великі групи: 1) суб'єктів публічного права; 2) суб'єктів приватного права. Наприклад, такі підходи до визначення суб'єктів адміністративного права використовує у своїх працях Р.С. Мельник. По-перше, вчений поділяє суб'єктів адміністративного права на дві групи: 1) приватні особи; 2) суб'єкти публічного адміністрування. По-друге, Р.С. Мельник пояснює, що для того, щоб бути суб'єктами адміністративного права, «приватні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства (апатриди), юридичні особи приватного права тощо) володіють правосуб'єктністю (адміністративною правоздатністю, адміністративною дієздатністю та адміністративною деліктоздатністю). У суб'єктів публічного адміністрування (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим тощо) правосуб'єктність знаходить своє вираження у нормативно закріпленій за ними компе-

тенції, тобто в сукупності їхніх повноважень, що надаються їхніми нормативно-правовими актами для виконання покладених на них функцій» [8, с. 155-156].

Схожу позицію висловлюють і автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» (2018 р.). Вони теж пропонують поділяти суб'єктів адміністративного права, в залежності від наявності чи відсутності у них владних повноважень, на дві групи: а) приватні особи; б) суб'єкти публічного адміністрування. Разом з тим, пропонується детальна класифікація як приватних осіб, так і суб'єкти публічного адміністрування. Зокрема, приватні особи поділяються в залежності від їх правового статусу на: 1) фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 2) фізичних осіб-підприємців; 3) юридичних осіб приватної форми власності (підприємства, установи, господарські товариства); 4) громадські об'єднання; 5) професійні спілки; 6) політичні партії; 7) органи самоорганізації населення; 8) релігійні організації [9, с. 110].

Отже класифікація суб'єктів адміністративного права на приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування, з подальшим уточненням підвидів цих основних двох груп, найбільш максимально враховує особливості релігійних організацій як учасників адміністративних правовідносин.

Також хочемо звернути увагу на зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права, який пропонують автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» (2018 р.). На їх думку, такий зміст складає певну тріаду: 1) приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин; 2) приватна особа як об'єкт публічного управління; 3) приватна особа як суб'єкт адміністративно-деліктних відносин [9, с. 108]. Тобто звертається увага специфіку адміністративних правовідносин, в яких приватна особа може приймати участь. Подібний підхід можна застосувати і до релігійних організацій як суб'єктів адміністративного права, адже, в першому випадку, вони є учасниками адміністративних правовідносин щодо реалізації своїх прав, наприклад, учасниками адміністративної процедури щодо отримання дозволу на проведення релігійного обряду, в другому, – об'єктами реалізації повноважень органів публічної адміністрації, наприклад, щодо дотримання карантинних вимог, в третьому, – суб'єктами адміністративної відповідальності, наприклад, за порушення у сфері містобудівної діяльності [10].

Перш ніж перейти до аргументації власного бачення системи суб'єктів адміністративного права, яка максимально враховує специфіку релігійних організацій, хочемо звернутися ще до однієї класифікації суб'єктів адміністративного права виходячи з категорії «інтерес», тобто поклавши її в основу класифікації.

Так, у філософії «інтерес» переважно подають у вигляді реальної причини соціальних дій, подій, здійснень, що стоїть за безпосередніми спонуканнями індивідів, які беруть участь у цих діях, за певними соціальними групами чи класами [11, с. 213]. В.П. Сальникова пропонує у сфері права «інтерес» розглядати як вольове спрямування уваги суб'єкта на об'єкт (благо), визначений суб'єктом як засіб задоволення потреб [12, с. 164]. Л.М. Радченко звертає увагу на наступні особливості, що притаманні інтересу у співвідношенні з потребами особи:

- потреба і інтерес мають одну підставу, але потреба виступає як життєво необхідна функція суб'єкта, а інтерес включає в себе дану необхідність не безпосередньо, а як необхідність задоволення потреби суб'єкта;
- потреби, як спонукальна сила активності особистості впливають на неї не прямо, а опосередковано, через призму інтересів;
- інтереси спрямовані на ті соціальні інститути, від яких залежить розподіл цінностей і благ, що забезпечують задоволення потреб [13, с. 55-56].

Доречи, за цими критеріями можна було б розділити суб'єктів адміністративного права на три види:

а) колективні суб'єкти – це ті особи, хто через участь в адміністративних правовідносинах реалізує потреби та інтереси певної спільноти. До таких суб'єктів належать і релігійні організації;

б) індивідуальні – це ті, хто участю в адміністративних правовідносинах реа-

лізує власні (індивідуальні) потреби. До таких суб'єктів відносяться і прихожани церкви, які або реалізують будь-які інші (не релігійні) потреби, або реалізація їх релігійних потреб не вимагає правового забезпечення;

в) держава, як така, що є усобником і виразником публічних, та державних інтересів. Наприклад, Україна формує і реалізує власну політику щодо релігії та церкви.

На можливість такого позиціонування системи суб'єктів адміністративного права вказує Т.А. Мацелик. Вона зазначає, що критерієм класифікації може бути ступінь участі в публічному управлінні і за цим критерієм виділяє суб'єктів, чиї інтереси і права підлягають реалізації і захисту в публічному управлінні (громадяни, іноземці, особи без громадянства, біженці, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання)» [14, с. 92]. Класифікація суб'єктів адміністративного права, яка запропонована І.А. Галаганом, теж заснована на наявності зацікавленості у вирішенні справи. За даним критерієм суб'єкти адміністративного права можуть бути поділені на:

1) осіб, які безпосередньо зацікавлені у вирішенні справи;

2) осіб, які наділені повноваженнями на вирішення справ, але не мають особистого інтересу у їх вирішенні [15, с. 14].

Хочемо зазначити, що використання інтересу, як критерію класифікації суб'єктів права, вважаємо можливим лише в межах процесуальних галузей (підгалузей) права. Наприклад, за цим критерієм суб'єктів адміністративного процесуального права завжди можна класифікувати на три групи: 1) суб'єкти, які мають процесуальну зацікавленість; 2) суб'єкти, які зацікавлені у результатах вирішення справи; 3) суб'єкти, які не мають ні процесуальної зацікавленості, ні зацікавленості в результатах вирішення справи.

В межах же матеріальних галузей права, на нашу думку, категорія «інтерес» не дозволяє розкрити всю специфіку сучасної системи суб'єктів адміністративного права.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного аналізу системи суб'єктів адміністративного права, пропонуємо наступні висновки.

Більшість класифікацій суб'єктів адміністративного права, які висвітлені в юридичній літературі, мають суттєві вади:

- ігноруючи сучасний розвиток суспільних відносин в Україні та стан адміністративного законодавства намагаються описувати систему суб'єктів адміністративного права через класифікації, які є архаїчними та такими, що втратили свої методологічні властивості;

- використовуються загальнотеоретичні конструкції, які не мають практичного значення, адже позбавлені конкретики та не враховують окремі групи специфічних суб'єктів;

- іноді перевага надається суб'єктам публічного права, які поділяються на декілька видів та детально характеризуються, але, при цьому, докупи змішуються суб'єкти приватного права, що принижує їх роль у системі суб'єктів адміністративного права.

Переважна більшість класифікацій суб'єктів адміністративного права, які представлені в наукових джерелах, не враховує специфіку релігійних організацій як учасників адміністративних правовідносин. Іноді релігійні організації розбиті по різним класифікаційним групам, що, з одного боку, підкреслює неоднорідність їх адміністративно-правового статусу, а, з іншого, не дає можливість сприйняти релігійну організацію як цілісного суб'єкта адміністративного права.

Для розкриття особливостей релігійних організацій як суб'єктів адміністративного права, найбільш прийнятною є класифікація, яка поділяє суб'єктів адміністративного права, в залежності від наявності чи відсутності у них владних повноважень, на дві групи: а) приватні особи; б) суб'єкти публічного адміністрування. Приватна особа це фізична або юридична особа, що діє від себе особисто, неофіційно та не має будь-яких владних повноважень. Суб'єкт публічної адміністрації це суб'єкт владних повноважень, який надає адміністративні послуги та здійснює виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність.

Приватні особи поділяються в залежно-

сті від їх правового статусу на: фізичних осіб; фізичних осіб-підприємців; юридичних осіб приватної форми власності; громадські об'єднання; професійні спілки; політичні партії; органи самоорганізації населення; релігійні організації.

Таким чином, релігійна організація є приватною особою в системі суб'єктів адміністративного права, яка може, по-перше, бути суб'єктом адміністративно-правових відносин, по-друге, виступати об'єктом публічного управління, і, по-третє, бути суб'єктом адміністративно-деліктних відносин. В першому випадку, релігійна організація є учасником адміністративних правовідносин щодо реалізації своїх прав, наприклад, учасником адміністративної процедури щодо отримання дозволу на проведення релігійного обряду, в другому, – об'єктом реалізації повноважень органів публічної адміністрації, наприклад, щодо дотримання карантинних вимог, в третьому, – суб'єктом юридичної відповідальності, яка сьогодні не чітко відображена в національному законодавстві.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах. Том 1: Загальна частина / Ред. колегія: В.Б Авер'янов (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
2. Алексеев С.С. Право: азбука. – теория – философия: Опыт комплексного исследования «Статут», 1999. 712 с.
3. Сандул Я.М. До визначення категорії «суб'єкт адміністративного права». *Наше право*. 2014. № 7. С. 99-103.
4. Фролов Ю.М. Проблеми визначення та класифікації колективних суб'єктів адміністративного права. *Європейські перспективи*. № 4 (ч. 2). 2012. С. 67-72.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. Москва: Норма, 2007. 816 с.
6. Бевзенко В.М. Особливості правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі. *Вісник господарського судочинства.* 2007. № 4. С. 99-105.
7. Лютіков П. Юридичні особи – суб'єкти адміністративного права: оновлені підходи до класифікації. *Вісник Запорізького національного університету.* 2011. № 1. С. 138–142.
8. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.
11. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. Москва, 1983. 836 с
12. «Интерес» в правовом контексте права. *Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: мат. 5-й междунар. науч.-теорет. конф. (С-Пб., 2-3 декабря 2005* г.) / Под ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. Ч.1. С. 164-168
13. Радченко Л.М. Політичні інтереси: об'єктивно-суб'єктивна детермінація і механізми реалізації: дис. …канд. політ. наук: 23.00.01. Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. Київ, 2009. 192 с
14. Мацелик Т.А. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с
15. Галаган И.А. К проблемам теории правоприменительных отношений. *Государство и право*. 1998. № 3. С. 12-19.

Melnychuk O. Religious organizations in the system of subjects of administrative law

The article 1) studies scientific sources which classified the subjects of administrative law according to different criteria; 2) elucidates downsides peculiar to the classifications of the subjects of administrative law; 3) reveals the role of religious organizations in the system of subjects of administrative law. It is established the majority of classifications of the subjects of administrative law, which are available in scientific literature, have major shortcomings:

a) they ignore the development of social relations in Ukraine and the state of administrative legislation; b) they don't have practical relevance to the modern administrative law; c) they are disproportionate in their content. The author has found out that a bulk of the classifications of the subjects of administrative law, which scientific sources contain, doesn't take into account the specifics of religious organizations as the participants of administrative legal relations. It is proved that to specify the features of religious organizations as the subjects of administrative law, the classification distinguishing the subjects of administrative law given the availability or lack of powers into two groups is the most reasonable: a) individuals; b) public administration entities. A private person is a natural or legal person who acts on his behalf, informally and does not have any authority. A subject of public administration is a subject of power that provides administrative services and carries out executive and administrative activities. Depending on the legal status, individuals are divided into: natural persons; individual entrepreneurs; privately held entity; public associations; trade unions; political parties; bodies of self-organization of the population; religious organizations. The author concludes that a religious organization is a private entity in the system of subjects of administrative law which, firstly, may be a subject of administrative legal relations, secondly, an object of public administration, and, thirdly, a subject of administrative tort relations. In the first case, the religious organization is a participant in administrative legal relations towards the exercise of its rights, for example, a participant in the administrative procedure for obtaining permission to conduct a religious ceremony. In the second case, it is the object of the exercise of the powers of public administration bodies, for example, to comply with quarantine requirements, and in the third case – the subject of legal liability, which today is not clearly reflected in national law.

Key words: *administrative and legal regulation of relations of state-church relations, religious organizations, subjects of administrative law, classification of subjects of administrative law.*

УДК 343.98:343.7
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.41

К. М. Бруссо
здобувач
Донецького юридичного інституту МВС України

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА

У статті визначено, що негласні (слідчі) розшукові дії – це різновид слідчих (розшукових) дій, які проводяться слідчим по кримінальному провадженню, або за його дорученням – уповноваженими оперативними підрозділами та спрямовані на отримання або перевірку доказів у конкретному кримінальному провадженні і здійснюються у разі, якщо відомості про злочин і особу, яка його вчинила, не можливо отримати в інший спосіб, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України. На підставі наданого поняття, окреслено порядок проведення, фіксація та використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях щодо розслідування корупційних кримінальних правопорушень у сфері житлового будівництва.

Негласність слідчих (розшукових) дій означає особливий режим їх підготовки, проведення, зберігання і використання отриманих результатів, який полягає у недопущенні розповсюдження такої інформації до певного часу серед інших осіб, які не причетні до їх проведення, в тому числі й від працівників органів досудового розслідування, оперативних підрозділів, посадових осіб правоохоронних та інших органів, які не задіяні в підготовці й проведенні конкретних негласних слідчих (розшукових) дій.

Отже, негласність підготовки, проведення цього різновиду слідчих (розшукових) дій та використання одержаних матеріалів виражається в нерозголошенні інформації про хід підготовки та проведення, в першу чергу, особам, злочинна діяльність яких документується, та іншим сторонам, які не приймають безпосередньої участі у провадженні. Відомості досудового розслідування можна розголошувати з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, який вони визнають можливим, а матеріали НСРД становляться гласними через процедуру розсекречування.

Ключові слова: *будівництво, житло, корупція, розслідування, кримінальне провадження, негласні слідчі (розшукові) дії.*

Україна переживає складний період становлення нових соціально-економічних і політичних відносин, що супроводжується політичною нестабільністю в суспільстві, складним соціально-економічним становищем. Вирішення завдань, які стоять перед державною владою, значною мірою залежить від професійної підготовки та результатів діяльності службових осіб, які представляють всі гілки влади. Особливо гостро вказане завдання постало у зв'язку із загрозливим поширенням серед службових осіб корупції, що є живильним середовищем службових зловживань.

Не стала й виключенням й сфера житлового будівництва. Нерідко внаслідок завищення вартості виконаних робіт на об'єктах, зведених шляхом підроблення проектно-кошторисної документації, необґрунтовано одержуються незаконні надприбутки, розмір яких зазвичай перевищує фактичні валові витрати. Системність і сталість розкрадань та інших кримінальних правопорушень у сфері житлового будівництва дає підстави визнати, що вони реально загрожують безпеці країни. На сьогодні, злочинці стали активно пристосовуватися до нової системи функціонування житлово-будівельної сфери і форм

© Бруссо К. М., 2019

контролю за її діяльністю, розширили можливості незаконного збагачення, використовуючи нові та видозмінені способи розкрадань. Характерним для такої галузі є кваліфіковане приховування злочинцями слідів та ознак кримінально караних діянь шляхом використання службового становища, підроблення проектно-кошторисної, реєстраційної та дозвільної документації, ігнорування будівельних норм і правил безпеки, неправомірного доступу до інформації в автоматизованих телекомунікаційних мережах, застосування удосконалених технологій відмивання злочинних доходів, що значно ускладнює своєчасне виявлення та документування ознак кримінальних правопорушень і викриття винуватих осіб.

Однією із головних функцій держави на сучасному етапі є забезпечення відповідного рівня протидії злочинності, що вимагає від правоохоронних органів адекватних заходів боротьби з кримінальними правопорушеннями для ефективного виконання одного із важливих завдань кримінального провадження – швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений (ст. 2 КПК України) [1].

Виконання цього завдання не можливе без відповідного правового забезпечення діяльності з виявлення, попередження та розслідування злочинів. Потреби держави в комплексному реформуванні кримінального судочинства та в наближенні правової системи України до Європейських стандартів призвели до модернізації законодавства, зокрема й у сфері здійснення кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини.

Науковий та практичний інтерес представляють новели про введення до КПК України 2012 року негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД), яких Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року не містив. Кримінальний процесуальний закон України у ч. 1 ст. 246 не дає чіткого визначення поняття НСРД, а лише зазначає, що вони є різновидом слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню. Основним функціональним призначенням НСРД є забезпечення оптимальних шляхів використання у кримінальному провадженні інформації, отриманої з використанням негласних сил, засобів та методів, які використовуються в ОРД [2, с. 16].

В спеціальній літературі поняття НСРД трактується неоднозначно. Так, В. А. Колеснік зазначає, що «негласні дії органів досудового розслідування, як і інші слідчі (розшукові) дії, слід розуміти як передбачені КПК України заходи, що застосовуються компетентними особами для збирання, дослідження, оцінювання та використання доказів під час досудового розслідування» [3, с. 129-130]. По-перше, дане визначення є дещо некоректним у відношенні до КПК України, адже слідчі дії названі заходами. По-друге, це визначення дуже лаконічне, яке не дозволяє відрізнити це поняття від інших, зокрема, від оперативно-розшукових заходів.

Є.Д. Скулиш стверджує, що «негласними слідчими (розшуковими) є дії, спрямовані на отримання (збирання) доказів, або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню» [4, с. 109. Визначення є дещо звуженим, адже не зазначена така важлива, обов’язкова умова проведення НСРД, яка передбачена в ч. 2 ст. 246 КПК України, без якої забороняється проводити такі дії, зокрема, коли «відомості про злочин і особу, яка його вчинила, не можливо отримати в інший спосіб».

Автори підручника з кримінального процесу стверджують, що «під негласними слідчими (розшуковими) діями згідно зі ст. 246 КПК слід розуміти різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків передбачених КПК України. Таке стисле визначення не дає можливості розкрити основні риси цього поняття, зокрема, що НСРД проводяться у разі, якщо відомості про злочин і особу, яка його вчинила, не можливо отримати в інший спосіб; що

вони, як правило, проводяться за ухвалою слідчого судді.

М. П. Водько зазначає, що «негласна слідча (розшукова) дія – це передбачена КПК України дія, яка проводиться за рішенням слідчого або прокурора з санкції слідчого судді та яка не підлягає розголошенню, що здійснюється з використанням негласних засобів і методів ОРД та технічних засобів з метою повного та об'єктивного досудового розслідування, забезпечення захисту прав та інтересів учасників кримінального провадження» [5, с. 9]. На наш погляд, дане визначення є неповним, адже не всі НСРД проводяться обов'язково з санкції слідчого судді – зокрема, використання конфіденційного співробітництва. Крім цього, дуже важливо також вказати на те, що ці дії проводяться тільки якщо відомості про злочин і особу, яка його вчинила, не можливо отримати в інший спосіб.

Інші науковці стверджують, що «негласні слідчі (розшукові) дії – це різновид слідчих (розшукових) дій, порядок проведення яких закріплений у процесуальному законі, мають пізнавальну спрямованість, істотно зачіпають права та законні інтереси осіб, в необхідних випадках забезпечуються державним примусом і проводяться приховано від осіб, які не беруть участь у конкретному кримінальному провадженні» [6]. На наш погляд, надане визначення носить дещо лаконічний характер, адже недостатньо, щоб вони проводилися приховано від «осіб, які не беруть участь у конкретному провадженні», але і від окремих осіб, які беруть участь, а краще, на нашу думку, зазначити у визначені: «відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню».

Більш повно розкриває це поняття В. Д. Берназ, який стверджує, що негласні слідчі (розшукові) дії – це різновид слідчих (розшукових) дій, які, як правило, проводяться у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів у разі, якщо відомості про злочин і особу, яка його вчинила, не можливо отримати в інший спосіб та спрямовані на отримання (збирання) доказів або перевірку уже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком передбачених КПК України» [7, с. 227]. Дане поняття також не достатньо повне, адже не зазначається, хто саме може проводити ці дії.

На наш погляд, НСРД – це різновид слідчих (розшукових) дій, які проводяться слідчим по кримінальному провадженню, або за його дорученням – уповноваженими оперативними підрозділами, та спрямовані на отримання або перевірку доказів у конкретному кримінальному провадженні і здійснюються у разі, якщо відомості про злочин і особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб; відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених КПК України. Негласність слідчих (розшукових) дій означає особливий режим їх підготовки, проведення, зберігання і використання отриманих результатів, який полягає у недопущенні розповсюдження такої інформації до певного часу серед інших осіб, які не причетні до їх проведення, в тому числі й від працівників органів досудового розслідування, оперативних підрозділів, посадових осіб правоохоронних та інших органів, які не задіяні в підготовці й проведенні конкретних негласних слідчих (розшукових) дій.

Отже, негласність підготовки, проведення цього різновиду слідчих (розшукових) дій та використання одержаних матеріалів виражається в нерозголошенні інформації про хід підготовки та проведення, в першу чергу, особам, злочинна діяльність яких документується, та іншим сторонам, які не приймають безпосередньої участі у провадженні. Відомості досудового розслідування можна розголошувати з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, який вони визнають можливим, а матеріали НСРД становляться гласними через процедуру розсекречування.

Найчастіше під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень у сфері житлового будівництва проводяться такі НСРД: зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж

та спостереження за особою, річчю або місцем (візуальне спостереження); обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи; установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу; аудіо-, відеоконтроль особи; зняття інформації з електронних інформаційних систем; контроль за вчиненням злочину.

З точки зору логіки і семантики, положень теорії оперативно-розшукової діяльності і кримінального процесу, можна виокремити правові, організаційно-тактичні та організаційно-технічні ознаки НСРД, які проводяться під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень у сфері житлового будівництва.

До правових ознак можна віднести: закріплення НСРД в КПК України; рівнозначність статусу НСРД та слідчих дій; визначення суб'єкта проведення НСРД в особі слідчого; цілеспрямованість НСРД на кримінальне провадження, захист прав та інтересів учасників провадження; обов'язок слідчого повідомляти прокуророві про прийняте рішення щодо проведення певного НСРД та отриманих результатах; право прокурора забороняти проведення або припиняти подальше проведення НСРД; закріплення виключного права прокурора в ухваленні рішення про проведення НСРД – контроль за вчиненням злочину; встановлення порядку направлення письмового повідомлення прокурора або слідчого особам, конституційні права яких були обмежені в ході проведення НСРД, а також підозрюваному і його захисникам; забезпечення захисту інформації, отриманої в результаті проведення НСРД обов'язком нерозголошення її особами, яким вона стала відома у зв'язку із ознайомленням з матеріалами в порядку, передбаченому ст. 290 КПК; заборона використання матеріалів НСРД в цілях, не пов'язаних з даним кримінальним провадженням або ознайомлення учасників кримінального провадження та інших осіб; використання протоколів про проведення НСРД, аудіо-, відеозаписів, фотознімків, інших результатів, отриманих за допомогою технічних засобів, у доказуванні на тих же підставах, що і результати інших слідчих дій (ч. 1 ст. 256); встановлення строків проведення НСРД; використання результатів НСРД в інших цілях або передача інформації для використання в іншому кримінальному провадженні тільки на підставі постанови слідчого судді, винесеного за клопотанням прокурора, і передача матеріалів – через прокурора; здійснення втручання в приватне спілкування (ст. 258) тільки за постановою слідчого судді; заборона втручання в приватне спілкування захисника і священнослужителя з підозрюваним, обвинувачуваним, засудженим і виправданим; обов'язок знищення інформації, отриманої у невідкладних випадках згідно з п. 1 ст. 250 КПК до дозволу слідчого судді, коли він відмовляє у видачі дозволу на проведення НСРД [1; 8, с. 272].

До організаційно-тактичних ознак можна віднести: проведення НСРД тільки у випадках, коли відомості про злочини та особах що його вчинили, неможливо отримати іншим способом; проведення НСРД тільки за рішенням слідчого або прокурора; наявність дозволу слідчого судді; відповідність порядку проведення НСРД вимогам КПК і нормативних правових актів; використання негласних засобів і методів ОРД [9]; забезпечення конспіративності проведення НСРД; залучення до проведення НСРД працівників оперативних і оперативно-технічних підрозділів; передача протоколу про проведення НСРД прокурору протягом доби (ч. 3, 4 ст. 252), і забезпечення останнім схоронності отриманих документів; долучення матеріалів НСРД до кримінального провадження тільки за рішенням прокурора; складання протоколу про результати проведення НСРД відповідно до загальних правил фіксації кримінального провадження з необхідними додатками; відображення відомостей про осіб, які брали участь у проведенні НСРД в разі застосування по відношенню до них заходів безпеки із забезпеченням конфіденційності даних про таких осіб у встановленому законом порядку (ч. 1 ст. 252); невідкладне знищення матеріалів, отриманих в результаті проведення НСРД, якщо прокурор не визначить за необхідне використовувати їх у подальшому при проведенні досудового розслідування (ч. 1 ст. 255); збере-

ження в таємниці відомостей про допит за необхідності осіб, які проводили НСРД, із застосуванням заходів безпеки, передбачених законом.

Організаційно-технічні ознаки являють собою самостійну групу ознак, притаманних НСРД, які здійснюються з використанням технічних засобів: аудіо-, відеоконтроль особи; зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж і електронних інформаційних систем та їх фіксація; дослідження інформації, отриманої з використанням технічних засобів; обстеження публічно недоступних місць житла чи іншого володіння особи; встановлення радіоелектронного засобу; аудіо-, відеоконтроль місця.

Особливостями даних НСРД є те, що вони: проводяться із застосуванням технічних засобів; у їх проведенні, поряд зі слідчим у якості суб'єктів беруть участь працівники оперативних і технічних підрозділів; при документуванні дій злочинців, крім протоколів про проведення відповідних НСРД, вилучаються та долучаються до кримінального провадження в якості речових доказів фото- і відеоматеріали, магнітні записи, вузли й елементи пам'яті електронно-обчислювальних машин, носії слідів проходження інформації в мережі Інтернет [22].

В ст. 40 КПК України зазначається, що слідчий уповноважений: починати досудове розслідування, проводити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії, доручати проведення слідчих дій, призначати ревізії, звертатися за погодженням із прокурором, повідомляти за погодженням з прокурором особі про підозру, складати обвинувальний акт, приймати процесуальні рішення, виконувати доручення та вказівки прокурора…». І, на кінець, в п. 5 ст. 40 КПК України, в якому підсумовуються повноваження слідчого зазначається: «Слідчий, здійснюючи свої повноваження відповідно до умов цього кодексу, є самостійним у своїй процесуальній діяльності…» [1].

Відповідно до п. 3 ст. 246 КПК України, суб'єктами прийняття рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій є: слідчий, який веде досудове розслідування; прокурор, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням; керівник органу досудового розслідування, слідчий суддя за клопотанням прокурора або клопотанням слідчого, погодженим з прокурором (за винятком передбачених законом випадків (ст.ст. 271, 272 КПК України). Ми погоджуємося з тим, що «цю вимогу законодавця слід розуміти в тому сенсі, що слідчий суддя надає дозвіл на проведення НСРД, а не приймає сам рішення про її проведення, оскільки процесуальний документ, в якому визначено таке рішення слідчого судді, має назву «Ухвала слідчого судді про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії» [3, с. 130].

Суб'єктами проведення НСРД є слідчий та оперативний підрозділ, що виконує доручення слідчого на проведення НСРД. Під час виконання доручень слідчого чи прокурора щодо проведення НСРД співробітник оперативного підрозділу відповідно до ч. 2 ст. 41 КПК України користується повноваженнями слідчого [1; 11].

У свою чергу, згідно з ч. 3 ст. 41 КПК доручення слідчого, прокурора щодо проведення НСРД є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом. Ч. 2 ст. 41 КПК містить принципове положення, що унеможливлює здійснення процесуальних дій у кримінальному провадженні за власною ініціативою співробітниками оперативних підрозділів, що з точки зору організації взаємодії в певній мірі є виправданим. Втім невідомо, через які причини законодавець заборонив співробітникам оперативних підрозділів звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора про проведення таких дій, адже така необхідність може виникнути в межах того доручення, яке надано йому слідчим чи прокурором, зокрема при розшуку підозрюваного виникає необхідність проведення комплексу негласних слідчих (розшукових) дій, і тоді, не дивлячись на те, що співробітник оперативного підрозділу відповідно до ч. 2 ст. 41 КПК України користується повноваженнями слідчого, по кожному із них необхідно звертатися до ініціатора розшуку. На наш погляд, в КПК України необхідно було передбачити в рамках завдань наданого доручення право оперативного уповно-

важеного звертатися з пропозиціями про необхідність проведення окремих НСРД до слідчого чи прокурора, а для забезпечення оперативності та дієвості виконання наданих завдань в таких ситуаціях – мати право проводити необхідні дії з подальшим інформуванням ініціатора про результати їх проведення.

Відповідно до п. 1 ст. 254 КПК України відомості про факт та методи проведення негласних слідчих (розшукових) дій, осіб, які їх проводять, а також інформація, отримана в результаті їх проведення, не підлягають розголошенню особами, яким це стало відомо в результаті ознайомлення з матеріалами досудового розслідування [1]. Слід зауважити, що заходів щодо захисту інформації, отриманої в результаті проведення НСРД, недостатньо. Надзвичайно важливо забезпечити конфіденційність і при підготовці та проведенні НСРД, адже мають місце випадки відсутності позитивного результату проведення НСРД у зв'язку з витоком секретної інформації.

Вивчення практики проведення НСРД у таких кримінальних провадженнях та аналіз юридичної літератури з цього питання дає можливість перерахувати найбільш типові причини виникнення таких ситуацій: велике коло осіб, які беруть участь у підготовці та проведенні НСРД, які допущені до інформації про НСРД: слідчі, начальники слідчих підрозділів, працівники режимно-секретних відділів за місцем роботи слідчого та у судових установах, слідчий суддя, оперативні уповноважені, спеціалісти тощо; наявність корумпованих зв'язків серед осіб, які допущені до режиму секретності; порушення режиму секретності під час спілкування слідчого за допомогою мобільного телефону з прокурором, слідчим суддею щодо підготовки рішення про проведення НСРД; неналежний рівень дотримання слідчими вимог нормативних актів із режиму секретності під час підготовки, проведення та реалізації НСРД; робота в слідчих кабінетах без необхідного устаткування з захисту інформації; недостатня кількість електронно-обчислювальних машин та пристроїв для друкування, на яких встановлено комплексну систему технічного захисту інформації, необхідних кабінетів режимно-секретного сектору для підготовки клопотань та інших матеріалів слідчими для проведення НСРД; значне навантаження кримінальних проваджень на одного слідчого, що приводить до ігнорування ретельності при підготовці та проведенні НСРД; неналежний контроль за режимом секретності в діяльності слідчих та оперативно-розшукових підрозділів.

Таким чином, запровадження в кримінальному процесуальному законодавстві інституту НСРД та обумовлені ним зміни і доповнення до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (1992) [9] мають особливе значення, адже організація таких дій пов'язана зі створенням належних оперативних (технічних, агентурних) умов їх проведення під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень у сфері житлового будівництва.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон від 13.04.2012 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.
2. Скулиш Є.Д. Негласні слідчі (розшукові) дії за кримінально-процесуальним законодавством України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. №2. С. 15–23.
3. Колесник В.А. Суб'єкти здійснення та класифікація негласних слідчих (розшукових) дій. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 129–134.
4. Скулиш Є.Д. Система негласних слідчих (розшукових) дій за кримінальним процесуальним кодексом України. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. № 618. Правознавство. С. 108–114.
5. Водько Н.П. О соотношении негласных следственных (розыскных) действий и оперативно-розыскных мероприятий в Украине. *Оперативник (сыщик)*. 2013. № 1(34). С. 6–12.
6. Лук'янчиков Є.Д., Лук'янчиков Б.Є. Визначення та система негласних слідчих (розшукових) дій. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2014. № 1(9). URL: http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n1/14lydsrd.pdf.
7. Берназ В.Д. Правова природа, поняття та загальна класифікація негласних слідчих

(розшукових) дій. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2013. Вип. 5. С. 226–231.
8. Погорецький М. А. Негласні слідчі (розшукові) дії: проблеми провадження та використання результатів у доказуванні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 270–276.
9. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон від 18.02.1992 р. № 2135-XII. *Верховна Рада України.* URL: zakon.rada.gov.ua/go/2135-12
10. Водько Н. Проблемы регламентации оперативно-розыскной деятельности в свете Уголовного процессуального кодекса Украины. *Оперативник (сыщик)*. 2014. № 1 (38). С. 101–104.
11. Тагієв С. Р. Негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному судочинстві України: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2015. 440 с.

Brusso K. Some features of covert investigative (search) actions during the investigation of corruption offenses in the field of housing

The article stipulates that covert (investigative) investigative actions are a type of investigative (investigative) actions carried out by an investigator in criminal proceedings, or on his behalf - by authorized operational units and aimed at obtaining or verifying evidence in a particular criminal proceeding and carried out in , if information about the crime and the person who committed it cannot be obtained in another way, information about the fact and methods of which are not subject to disclosure, except as provided by the Criminal Procedure Code of Ukraine. Based on the given concept, the procedure for conducting, recording and using the results of covert investigative (search) actions in criminal proceedings to investigate corruption offenses in the field of housing construction is outlined.

The secrecy of investigative (search) actions means a special regime for their preparation, conduct, storage and use of the results, which consists in preventing the dissemination of such information for some time among other persons not involved in their conduct, including from pre-trial investigation , operational units, officials of law enforcement and other bodies that are not involved in the preparation and conduct of specific covert investigative (search) actions.

Thus, the secrecy of the preparation, conduct of this type of investigative (search) actions and use of the obtained materials is expressed in non-disclosure of information about the preparation and conduct, primarily to persons whose criminal activities are documented and other parties not directly involved in the proceedings. Pre-trial investigation information may be disclosed with the permission of the investigator or prosecutor and to the extent they deem possible, and covert (investigative) investigative actions materials shall be made public through a declassification procedure.

Key words: *construction, housing, corruption, investigation, criminal proceedings, covert investigative (search) actions.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.42

Т. М. Агеєнко
здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Міжнародного університету бізнесу і права

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КНИГОВИДАВНИЧОЇ СИСТЕМИ: ПОГЛЯД ЧЕРЕЗ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВУ ПРИЗМУ

У статті досліджено акутальні проблеми правового регулювання інформаційних відносин у книговидавничій сфері. Предметом публікації є система правового регулювання інформаційних відносин у книговидавничій сфері. Мета статті – визначити сутнісні правові ознаки розвитку національної книговидавничої системи. Методологічним базисом дослідження є комплекс загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання, системне застосування чого забезпечило розв'язання поставлених завдань і досягнення мети публікації.

Книговидавнича сфера є багатогранним феноменом, який містить інформаційні аспекти, серед яких виділено книговидання, книго розповсюдження, читання та книгозберігання. Доведено, що сучасна видавнича система являє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих структур, де розкрито основні елементи. Утім, наголошується, що динамічному розвитку книговидавничої діяльності перешкоджає наявність колізій та протиріч у системі правового регулювання.

На підставі узагальненого аналізу з'ясовано, що книжкова інформація у сучасних умовах є об'єктом цифрових трансформацій. У цьому зв'язку розкрито механізм забезпечення доступу до інформації у книговидавничій сфері у цифрових умовах. Зокрема, окрему увагу приділено характеристиці електронних видань. Визначено основі сучасні типи книжкових видань. Пропонується визначення терміну «інновації у книговидавничій сфері».

У висновках сформульовано сутнісні інформаційно-правові ознаки розвитку національної книговидавничої системи. Визначено, що система нормативно-правових актів, які застосовуються для регулювання книговидавничої діяльності, складається з трьох основних груп.

Ключові слова: *інновації, інформаційні відносини, електронна книга, книговидавнича сфера, система книговидання, правове регулювання.*

Сучасний розвиток людства характеризується постійним зростанням значення інформації і технологій, пов'язаних з її створенням, обробкою і наданням. Підвищення ролі інформації в XX-XXI ст. призвело до зміни одного з основоположних принципів правового статусу особи – принципу свободи думки і слова. Його зміст було доповнено правом шукати, одержувати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. В ряді найважливіших завдань використання інформаційних ресурсів важливе місце посідає проблема правового регулювання інформаційних відносин у книговидавничій сфері.

Дослідженням права на інформацію та теоретичним аспектам інформаційного права присвячено праці правознавців М. Алексєєвої, А. Айбазова, В. Андріанова, І. Арістової, О. Архипова, К. Афанасьєва, О. Баранова, Н. Баранової, М. Башаратьяна, І. Бачило, І. Богданівської, К. Бєлякова, П. Богуцького, В. Брижка, О. Вінника, М. Горішні, Н. Грицяка, О. Дзьобаня, М. Дімчогло, Р. Дробожур, Б. Дурняка, І. Забари, О. Збанацької, К. Калюжного, В. Кізляра, С. Князєва, О. Кукаріна, О. Кулініча, Д. Ланде, А. Марущака, А. Нашинець-Наумової, Д. Перова, М. Погорелова, Т. Полякової, Т. Ткачука, Н. Травникова, Н. Уханової, Н. Федосеєвой, В. Хижняк, Н. Ходєєвої, А. Чеботарьової, Ю. Чердинцева, І. Чухлебова, С. Шевердяєва, К. Юдкової, О. Яременко

© Агеєнко Т. М., 2019

та ін. Утім правові питання книгознавства носять фрагментарний вузькогалузевий характер, оскільки дослідження виконувалися в основному фахівцями – книгознавцями, документознавцями та бібліотекознавцями.

Таким чином, всебічно та системно, тим більше – з урахуванням новітніх тенденцій стрімкого цифрового розвитку, у тому числі й правових реалій, – зазначене питання не вивчалося в межах науки інформаційного права.

Конституція України гарантує кожному громадянину право вільно виражати свої погляди та думки як в усній так і друкованій формі. Це означає, що кожен українець може без будь яких перешкод шукати, отримувати, фіксувати, використовувати, поширювати та зберігати будь-які друковані види масової інформацію, за виключенням режимної.

Свобода слова дуже важлива для розвитку демократичних інститутів будь-якої держави. Тому значну роль в цьому відіграють саме видавництва, які виготовляють та поширюють друковану продукцію, яка містить різного роду інформацію. Але з іншого боку саме книговидавнича діяльність може бути направлена на деструктивні заходи (зокрема, закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави, посягання на її незалежність, захоплення влади насильницьким шляхом, розпалювання расової, релігійної та міжнаціональної ворожнечі, пропаганду сепаратизму, посягання на права людини, вчинення терористичних актів тощо).

Розвиток будь-якої галузі тісно пов'язаний з нормативно-правовою базою цієї галузі, і книговидавнича сфера не є винятком. Книговидавнича діяльність в Україні регулюється правовими актами загальнодержавного та галузевого значення: законами, указами президента, постановами уряду, розпорядчими документами центральних органів виконавчої влади, міжнародними правовими актами та угодами, технічними та нормативними правовими актами. На законодавчому рівні визначено, що книговидавнича справа, будучи складовою частиною видавничої справи, спрямована на створення, виготовлення і розповсюдження книжкової продукції [1].

Основним предметом книговидавничої справи є книга, яка як джерело інформації є засобом формування, виховання особистості й суспільства.

Потрібно визнати, що книжкова інформація у сучасних умовах є об'єктом цифрових трансформацій. Трансформація права на інформацію дозволяє забезпечити доступ до відомостей та даних у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства. Забезпечення доступу до інформації у книговидавничій сфері у цифрових умовах активно сприяє цьому процесу.

Книговидавнича сфера як багатогранний феномен містить багато інформаційних аспектів. Це не тільки інформаційна культура читання [2], культура книгорозповсюдження, але, перш за все, – культура книговидання.

У книжковій справі сформовано широке коло інформаційно-правових відносин, що перебувають у прямій залежності від специфіки цієї діяльності, завдяки чому вони виникають і розвиваються. Проблема кваліфікації правових відносин, що виникають у книговидавничій сфері, залишається нагальною, незважаючи на зниження на ринку попиту на друковані видання та широке поширення сервісів. Однією з найважливіших задач правового регулювання використання інформаційних ресурсів є встановлення порядку надання інформації суб'єктами правовідносин. У числі таких перебувають і видавництва. Видавнича сфера є низкою суспільних взаємовідносин, що одночасно складаються як з творчої, так і господарської діяльності юридичних або фізичних осіб, що створюють, друкують та випускають на книжковий ринок видавничу продукцію. Процес виготовлення книжкової інформації складається з декількох етапів, кожен з яких виконує різні функції. Так, першим або стартовим етапом вважається творча робота, яка спрямована на написання інформаційного джерела – наукової, публіцистичної, навчальної, художньої та іншої літератури. Другий етап – це виробничо-технологічний процес, спрямований на виготовлення певним тиражом друкованої продукції за допомогою поліграфічних та інших технічних пристроїв. Мета третього або заключного

етапу полягає в поширенні готової продукції серед споживачів через спеціальні торгівельні мережі або Інтернет.

Поняття «видавнича діяльність» визначається законом, як комплекс творчих, літературних, організаційних, виробничих та господарських заходів, результатом яких є підготовка та випуск у світ готової друкованої продукції.

Сучасна видавнича діяльність і поліграфія міцно займають одне з провідних місць в соціокультурних та економічних відносинах українського суспільства. Термін «книгодрук» об'єднує технологічні етапи підготовки книги. Примітно, що саме формування авторського права історично складалося навколо друкарської справи. Проте розвиток авторського права багато в чому відбувалося саме за рахунок боротьби за досягнення певного балансу інтересів тієї чи іншого боку аналізованих правовідносин [3]. Зазначені зміни торкалися і зачіпають як загальні положення авторського права – терміни охорони авторських прав, дозволені способи використання твору, виключне право і особисті немайнові права, так і специфічні питання правовідносин, що складаються в процесі правозастосовної практики, зокрема в області договірних відносин [4]. Відносини «видавництво-друкарня» завжди двосторонні. Видрукуваний друкарнею тираж є власністю видавця, а друкарня, як виконавець, не набуває на нього прав власності. Офсетний друк – це технологічний процес зі своїми обмеженнями, нормативними величинами і допустимими відхиленнями [5, С. 54].

Книга стала невід'ємною частиною нашого повсякденного життя, частиною культурного побуту і, безсумнівно, носієм культури і її джерелом.

Книга виконує такі основні функції: інформативну (містить та зберігає інформацію), пізнавальну (є засобом пізнання), ідеологічну (формує певну ідеологію, думки, стиль життя), комунікативну (своєрідний діалог між автором книги та читачем), естетичну (формує відчуття прекрасного завдяки оформленню книги, якості друку, матеріальної будови) тощо. Отже, книга є елементом інформаційно-комунікаційної системи. До зазначеної системи включено як видавнича діяльність та поліграфічна промисловість, так і книгорозповсюдження, бібліотечна справа і бібліографія. Звідси до поняття «книговидавнича сфера» як системи елементів, відноситься не тільки створення і виготовлення, але й поширення, використання та зберігання книги.

Книговидавнича продукція є специфічним товаром, що відіграє важливу роль для розвитку сучасного суспільства [6]. Готова друкована продукція виступає в якості об'єкта видавничої справи. До інформаційних факторів книговидавничої сфери відноситься побудова книги, включаючи принципи розташування її частин (композиція видання); вимоги до виконання вихідних відомостей, довідково-пошукового і довідково-роз'яснювального апарату видання, допоміжних покажчиків, колонтитулів, бібліографічного апарату.

Видавництва покликані забезпечувати потреби громадянина, суспільства та держави у друкованій продукції, та в той же час отримувати від цього виду діяльності прибуток. Їхнє існування створює умови для творчого становлення талановитих авторів та громадян незалежно від їх національності, політичних та релігійних переконань, соціального походження та місця проживання. Саме видавництва забезпечують конституційне право громадянина на свободу слова, на вільне вираження поглядів, думок і переконань. Разом із цим існують певні інформаційні обмеження. Так, видавцям забороняється виробляти продукцію, яка містить недобросовісну рекламу, та в якій державні символи (Герб, Гімн, Прапор) відображаються в принизливому виді. Не можна оприлюднювати будь-яку інформацію, дані, відомості, рекламу які можуть завдати шкоди людині, підприємству чи державі [7]. Не дозволяється поширювати літературу, яка має порнографічний характер та пропагує культ жорстокості та насильства, а також виготовляти та поширювати продукцію, яка під видом релігійної літератури вводить людей в оману, та вимушує їх наражати себе на втрату майна, здоров'я або навіть життя. Це стосується також друкованих видань, яка містить заклики до порушення громадського порядку. Забороняється реалізо-

вувати літературу без дозволу її власника (співвласника) чи автора, що є прямим порушенням закону про інтелектуальну власність) [8]. Держава за допомогою нормативних актів регламентує діяльність видавництв, та встановлює адміністративну, кримінальну та цивільно-правову відповідальність за порушення вимог щодо дотримання норм, правил та стандартів видавничої діяльності [9].

Видавництво може одночасно виступати як виготовлювачем інформаційної продукції, так і її реалізатором. Видавці на законних підставах мають право займатися зовнішньоекономічною діяльністю, за рахунок збільшення видань іноземною мовою це допомагає поширювати знання про Україну у світі та створювати позитивний імідж нашої держави [10].

Збільшення обсягів українського книговидання відіграє значну роль в національно-культурному розвитку суспільства. Завдяки перекладу на українську мову видатних світових літературних здобутків та наукових праць забезпечується доступ громадянин до загальнолюдських цінностей.

Співробітництво між суб'єктами видавничої діяльності регулюються договорами. Кожен суб'єкт видавничої діяльності вступає з іншими суб'єктами господарювання в інформаційні відносини.

Основною одиницею у видавничій справі є видання. Сьогодні на центральне місце у книжковому інформаційно-комунікаційному просторі виходить електронна книга як вид електронних видань – версія книги в електронному (цифровому) вигляді [11].

Кожне видання має певний вид, який визначається спеціальними державними стандартами. Одним з факторів книжкової культури є дотримання редактором і видавцем основоположних стандартів та нормативно-правової документації [12, С. 312]. Утім, потрібно визнати, що відмова видавця від дотримання деяких або всіх цих документів дуже рідко тягне адміністративні стягнення з боку держави, і тому видавці не бояться юридичної відповідальності. Видавництва повинні не тільки дотримуватися чинного законодавства, але й враховувати вимоги споживачів, які мають право як на гарантію виконання передплатних зобов'язань, так і на заміну друкованої продукції, яка має технологічний або поліграфічний брак.

Сучасна видавнича система являє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих структур: видавництв, поліграфічних підприємств інших суб'єктів видавничої справи, які перебувають у відносинах один з одним і утворюють певну цілісність [13, С. 79]. Відносини, що виникають в рамках здійснення видавничої діяльності, керуються державою. Названа діяльність, по суті, є різновидом підприємницької діяльності, так як спрямована, перш за все, на отримання прибутку. При цьому вона має низку специфічних особливостей і може розглядатися як самостійний об'єкт дослідження. Система видавничо-поліграфічної діяльності включає ряд основних напрямків роботи: організацію видавничого процесу, виготовлення та розповсюдження видавничої продукції.

З урахуванням останніх тенденцій все більше видавництв об'єднуються в групи компаній і, отже, здійснюють єдину політику щодо публікацій і супутніх комерційних питань, що сильно ускладнює узгодження опублікування твору.

Динамічному розвитку книговидавничої діяльності перешкоджає те, що правове регулювання видавничої діяльності містить масу колізій і протиріч в зв'язку зі складним регулювання нормами цивільного, міжнародного приватного, трудового, адміністративного та інших галузей права [14, С. 9].

До теперішнього часу не розроблено чіткий понятійний апарат. Зокрема, не розмежовано поняття «видавнича діяльність», «редакційно-видавнича діяльність» і «редакційна діяльність» і не визначені ознаки, що обумовлює виникнення певних труднощів у правозастосовній практиці.

Стосовно до друкованих видань редакційна діяльність є частиною видавничої діяльності і являє собою творчу і організаційну діяльність з підготовки до випуску в світ (опублікування, виходу в світ) друкованого видання. Тоді як видавнича діяльність включає в себе як редакційну діяльність, так і діяльність по матеріально-технічному забезпеченню випуску в світ

(опублікуванню, виходу в світ) тиражів книжкового друкованого видання (виключаючи поліграфічну діяльність). Перш ніж потрапити в руки до читача, кожен номер друкованого видання проходить кілька етапів, які умовно можна розділити на дві групи підготовка до випуску в світ (опублікування, виходу в світ) і випуск у світ (опублікування, вихід у світ).

Поняття «вихід у світ» чинним законодавством України не передбачено, а між тим з його визначенням і наступними тлумаченнями виникали чималі складнощі. За юридичним змістом і логікою поняття «вихід у світ» може ототожнюватися як синонім з поняттям «опублікування». И хоча не допускається вихід у світ видання без відповідних обов’язкових вихідних відомостей, зустрічаються випадки, коли продукція виходить без позначення певних обов’язкових відомостей, а також коли офіційно зазначена інформація не відповідає дійсності (частіше це тираж, друкарня, коректор – в багатьох невеликих видавництвах таку посаду взагалі скорочено, що негативно позначається на якості літературної продукції). Визначення терміну «випуск у світ» міститься в статті VI Всесвітньої (Женевської) конвенції про авторське право (Женева, 6 вересня 1952 р.) [15].

Опублікуванням (випуском у світ) є вихід (передача до обігу) примірників твору, що представляють собою копію твору в будь-якій матеріальній та цифровій формі, в кількості, достатній для задоволення розумних потреб публіки виходячи з характеру твору. Потрібно законодавче розмежування між поняттями «підготовка до випуску в світ (опублікування, виходу в світ)», «макетування» і «випуск у світ (опублікування, вихід у світ)».

Під «підготовкою до випуску в світ» (опублікування, виходу в світ) слід розуміти діяльність зі збору (пошуку, створення, фіксування на матеріальному носії, накопичення і зберігання), відбору, обробки (редагування, переробці) творів, що є об'єктами авторського права та/або не є об'єктами авторського права, а також по макетування номерів періодичного друкованого видання.

Макетування друкованого видання являє собою процес створення графічного плану (макета, оригінал-макету), показує розміщення і конфігурацію публікацій (заголовків, текстів, авторських підписів, ілюстрацій і т.п.) на смугах (сторінках). Під випуском у світ (опублікуванням, виходом у світ) мається на увазі випуск в обіг для читання та/або ознайомлення шляхом зорового сприйняття невизначеним колом осіб тиражу друкованого видання [14, С. 13]. Макет книги обов'язково повинен містити певний набір вихідних даних (ISBN, УДК, ББК, авторський знак, копірайт, при необхідності – штрих-код) відповідно до національних і міжнародних стандартів. Без виконання цих вимог книга не може вважатися офіційно виданою [5, С. 67].

Кожен примірник видання, який випускається до обігу в обов’язковому порядку повинен мати вихідні відомості. Вихідні відомості видання – це спеціально призначена для оформлення видання систематизована інформація, яка його повністю описує. Це дозволяє спростити статистичний облік та бібліографічне опрацювання друкованої продукції, та дає змогу споживачу швидко отримати саме ту інформацію, яка його цікавить.

Інформацію з вихідними відомостями книги оформлює саме видавець. Кожна книга, яка надрукована в Україні, незалежно від того якою мовою вона надрукована, обов’язково повинна мати анотацію та бібліографічні дані надруковані саме українською мовою. Не стосується ця норма тільки для тих видань, які призначені для продажу іноземцям або в інші країни. Вихід на книжковий ринок друкованої літератури без вихідних відомостей не дозволяється. Тобто кожне друковане видання окрім назви обов’язково повинно вказувати прізвище та ініціали засновника та редактора видавництва, дату та номер випуску книги, індекс для передплатного розповсюдження, тираж, вартість одиниці видання або відмітка «Безкоштовно», повну адресу редакції, назву видавництва та номер свідоцтва про державну реєстрацію [5].

Під обкладинкою книги прийнято розуміти покриття видання, яке містить інформацію з вихідними відомостями і є елементом зовнішнього оформлення видання, а під палітуркою – міцне покриття видання, яке містить ряд його вихідних відомостей

і є елементом оформлення видання. Будучи занесеної до торгової бази за ISBN-номером і штрих-кодом на обкладинці, книга зможе вступити на прилавки найбільш відвідуваних магазинів і приносити автору очікуваний прибуток [16]. ISBN-номер визнається 130 країнами світу, що відкриває можливості для продажу даної книги за кордоном. Коли видавництво отримало номер штрих-коду у вигляді послідовності чорних і білих смуг для зчитування технічними засобами, дизайнер, який займається обкладинкою, перетворює номер, що складається з 13 цифр (EAN-13), на картинку. Штрих-код розміщується на звороті обкладинки. Також обов'язковою умовою оформлення книги є наявність сторінки з вихідними даними. Як правіло, це остання сторінка книги. Допускається також поєднання каталожної картки і вихідних даних, тобто інформація з двох сторінок об'єднується в одну.

Ім'я автора в усталеній формі має бути помітним чином розміщено на титульній сторінці, суперобкладинці та палітурці кожного примірника Твори, в тому числі в електронній версії, а також у всіх рекламних матеріалах і на всіх виданнях, випущених по субліцензії видавців. Назва видавництва вихідної версії книги в усталеній формі має бути помітним чином розміщено на титульній сторінці кожного примірника твору.

Оформлення обкладинки (або суперобкладинки) твору підлягає погодженню з правовласником. Так, наприклад, у ФРН видавці зобов'язуються без попередньої письмової згоди правовласника не розміщувати в примірниках твори або на обкладинці рекламу книг, крім книг даного автора. В українському законодавстві такої вимоги немає, а у книговидавничій практиці навпаки, як правило, у кінці книги розміщується реклама книг цього ж видавництва, але створених іншими авторами. Согласно зі ст. 17 «Права на електронні видання» Ліцензійного договору на продаж прав на переклад ФРН видавцям надається ексклюзивне право виробляти, публікувати і продавати твір у вигляді електронної книги. Правовласник і видавці погоджуються з тим, що будуть в ім'я загальних інтересів боротися проти нецільового використання і прагнути до збільшення продажів ліцензованого твору [17, С. 118].

Кожне друковане видання може бути укомплектоване додатковими носіями інформації (дискета, платівка, відеокасета та ін.), поширювання яких не порушує чинне законодавством України. Кожне видавництво незалежно від форми власності згідно Закону України «Про обов’язковий примірник документів» після надрукування будь-якого видання повинно безоплатно надіслати контрольний примірник засновнику видання та органу його реєстрації. Сфера поширення літературного видання обмежень не має, але без письмового дозволу видавця запускати в друк додатковий тираж забороняється.

Книговидавнича сфера певною мірою свідчить про інформаційний розвиток суспільства, технологічний розвиток держави та інтелектуальний потенціал громадян [18, С. 311]. Зміст видання не повинен мати лайливий стиль та нецензурну лексику, та мусить відповідати встановленим у суспільстві етично-моральним нормам. З точки зору розповсюдження інформації на даний час можливість писати і створювати твори для широкої аудиторії є майже у кожного користувача Інтернету. Однак у читачів зберігається інтерес до друкованих або електронних книг. Крім того, в цьому зацікавлений сам автор, оскільки видання книги – певний спосіб визнання таланту автора суспільством [19, С. 100]. Книговидання є важливою складовою системи медіа-комунікації, яке виконує основні функції інформування, виховання, навчання, а інформаційна складова правової культури є чинником безпеки [9, С. 42-44]. На сьогоднішній день рівень технологічного розвитку видавничої діяльності дуже високий. Треба відзначити, що електронні книги мають ряд, переваг в порівнянні з друкованими виданнями, а саме: малий обсяг (можливість зберігання на електронних, оптичних і інших носіях десятків і сотень тисяч книг); можливість повністю або частково прослухати текст; менші витрати часу на видання і низькі витрати на поширення. Причиною зростання попиту на електронні книги стали як природні ринкові фактори, в тому

числі макроекономічні, так і зміна структури попиту, тобто поступовий перехід від споживання друкованих книг до споживання електронних книг [11, С. 53-60].

Текст електронної книги – послідовно відтвореної без скорочень копії тексту твору – аналогічний друкованій версії. Видавці мають право випускати електронні книги на будь-яких електронних, магнітних, цифрових або оптичних носіях, на онлайн- і офлайн-платформах і в базах даних з системою контролю доступу для особистого користування, використання в прокаті, а також в бібліотеках та освітніх установах, але не для перепродажу. Видавці зобов'язуються інформувати правовласника про ціну електронного видання твору та всіх її змінах. Видавці також зобов'язані надавати доступ до звітності за кількістю проданих примірників і сумами, отриманими від продажу видань, правовласнику і будь-яким іншим уповноваженим ним особам. Кожна копія електронної книги повинна містити позначку про авторське право з друкованого видання, а також позначку: «Всі права захищені та охороняються видавництвом». Видавці зобов'язуються забезпечити технічний захист електронної книги від маніпуляцій і недозволеного спільного використання з допомогою юридичної попередження та/або технології DRM та/або будь-якого іншого способу, що забезпечує захист електронних книг. Видавці зобов'язуються усіма розумними засобами в судовому порядку переслідувати зловживання твором і його піратське копіювання [17, С. 121]. В електронній книзі не допускається розміщення додаткової інформації будь-якого виду, а також реклами без попередньої письмової згоди правовласника. Електронна книга швидше передає інформацію й успішно конкурує з друкованими джерелами інформації. Адже дуже часто між печаткою тиражу і його поширенням лежить кілька етапів експедирування, сортування і пересилання (перевезення, доставка) друкованої продукції [14, С. 22-23]. Важливою умовою є те, що електронний інформаційний продукт не може бути випущений раніше дати виходу книги в паперовому варіанті. Електронні видання рідко є джерелом додаткового прибутку. Одна з головних причин – велика кількість безкоштовних електронних книг, наявних у вільному мережевому доступі [16].

Опираючись на світовий досвід у книговидавницій галузі, визначимо основі сучасні типи книжкових видань: 1) книга у твердій обкладинці; 2) книга у спеціальному форматі; 3) книга у м’якій обкладинці (paperback); 3) спеціальні видання у твердій обкладинці; 4) спеціальні видання у м’якій обкладинці (paperback); 5) видання для книжкових клубів; 6) аудіокниги на фізичних носіях; 7) електронна версія аудіокниги.

Отже, важливість видавничої діяльності для суспільства і культури важко переоцінити. Видавництва забезпечують захист авторів. Видавці та редактори не тільки є провідниками до світу культури, а й представляють свою літературу за кордоном, а також виступають послами літератур інших країн.

Цифрова епоха розмиває колишні межі між ролями автора і видавця: нові електронні формати, складні комбінації авторських і суміжних прав, можливість колективного авторства, технології самвидаву та концепція відкритого доступу, нові тематики і стратегії публікації – всі ці нововведення посилюють тиск на традиційні видавничі продукти і послуги. Під впливом сервісів, що дозволяють авторам працювати з читачами безпосередньо, видавці змушені пристосовуватися до нових умов і постійно доводити ринку переваги своєї роботи [17, С. 7-8]. Можна припустити, що основні трансформації зажадають нового комплексного підходу до роботи з різними форматами і носіями інформації. На сучасному етапі в Україні організація всього циклу створення книги зазнає значних змін, які викликані насамперед зміною економічної моделі, розвитком IT-технологій і поліграфічної індустрії, автоматизацією процесів додрукарської підготовки. З'являються універсальні видавництва широкого профілю, для яких характерний інтенсивний тип роботи.

Таким чином, маємо запропонувати визначення інновації у книговидавничій сфері як сукупності здатних до правової охорони нових знань, які спрямовані на

досягнення результату науково-технічної діяльності, виконаної у вигляді нової книжкової продукції, удосконалених технологічних процесах та інформаційних послугах, що втілено у цю діяльність для досягнення потужного ефекту.

Висновки: система нормативно-правових актів, які застосовуються для регулювання книговидавничої діяльності, складається з трьох основних груп: 1) Конституція України, Закони України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, державні стандарти, відомчі накази, листи, інші підзаконні акти, що мають безпосереднє відношення до книговидавничої діяльності; 2) Закони України, Кодекси України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні документи, що мають відношення до книговидавничої діяльності в окремих ви¬падках; 3) міжнародне законодавство та міжнародні стандарти. Державні технічні стандарти у книговидавничій сфері – це не єдиний професійний стандарт, а комплекс нормативної бази, в рамках якого існують спеціальні акти відносно електронних видань.

Сутнісними інформаційно-правовими ознаками розвитку національної книговидавничої системи є: 1) створення умов для розвитку талановитих авторів, незалежно від національності, місця проживання, релігійних та політичних переконань, соціального походження та майнового стану, мовних ознак; 2) забезпечення конституційної норми людини на свободу слова, думки та на вільне вираження своїх поглядів; 3) підтримка на закондавчому рівні національно-культурного розвитку сучасного суспільства методом збільшення саме української тематики та нарощування тиражів національного книговидання; 4) правові гарантії надання українському громадянину вільного доступу до кращих світових літературних, наукових та культурних шедеврів, у тому рахунку й шляхом перекладу їх на українську мову; 5) забезпечення видання книг на мовах національних меншин України; 6) сприяння формуванню позитивного іміджу України шляхом збільшення видань англійською, німецькою, французькою та іншими мовами іноземних держав.

Система правового регулювання інформаційних відносин у книговидавничій сфері має комплексний характер і включає: загальні принципи і норми міжнародного права; норми інформаційного законодавства, включаючи правові норми, що регулюють бібліотечну справу; інші галузеві норми законодавства, що стосуються охорони книжкової інформації – норми про відповідальність за порушення законодавства в галузі інформації, культури і збереження культурної спадщини; нормативні акти органів місцевого самоврядування в галузі книжкової справи, а також локальні правові акти видавництв, бібліотек та інших книгосховищ тощо.

Список використаної літератури:

1. Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні: Закон України від 6 березня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 24. Ст.162.
2. Бессараб А. О. Соціально-комунікаційні технології формування культури читання української книги в інформаційному суспільстві : автореф. дис. … д-ра наук із соц. комунікацій (27.00.01) / КПУ. Запоріжжя, 2017. 40 с.
3. Капіца Ю. М. Охорона авторського права на наукові журнали та монографії у цифровому вигляді для забезпечення використання іноземними користувачами. Наука України в світовому інформаційному просторі. 2018. № 15. С. 39-45.
4. Афанасьєва К. О. Авторське право в контексті діяльності засобів масової інформації України : автореф. дис... канд. філол. наук (10.01.08) / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2004. 20 с.
5. Верба Т. М. Издательский бизнес изнутри. От рукописи к бестселлеру: пошаговое руководство по подготовке книги к печати, производству и продвижению. Дн-ск : Баланс Бизнес Букс, 2015. 208 с.
6. Якубенко Я. А. Соціальна роль книги в культурі суспільства: до постановки питання. Наукові записки Української академії друкарства. 2012. № 2. С. 22-26.
7. Булах Т. Д. Рекламна комунікація в книжковій галузі: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... д-ра наук із соц. комунікацій (27.00.03) / Харків. держ. акад. культури. Харків, 2018. 36 с.
8. Валькова Є. В. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері охо-

рони права інтелектуальної власності. Право і безпека. 2012. № 5. С. 61-64.
9. Золотар О. А. Інформаційна складова правової культури як чинник безпеки. Юридичний вісник. 2009. № 4 (13). С. 42-44.
10. Афанасьєва К. О. Правові аспекти підготовки до друку перекладів. Наукові записки Інституту журналістики. 2011. Том 44. С. 138-142.
11. Рожнов В. И. Хранение электронных книг в библиотеках: сравнительный анализ различных графических форматов. Научные и технические библиотеки. 2019. № 4. С. 53-60.
12. Викторова С. А. Издательские стандарты в контексте книжной культуры. Ярославский педагогический вестник. 2012. № 4. Том I. С. 311-313.
13. 13. Айбазов А. Р. Вопросы организационно-правового регулирования деятельности научно-исследовательского издательства. Право и практика. 2018. № 2. С. 78-85.
14. Інформаційно-комунікаційна діяльність наукових бібліотек в умовах розвитку суспільства знань : монографія / Василенко О. М., Добко Т. В., Зайченко Н. Я., Каліберда Н. Ю. и др. ; НАН України, Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського. Київ, 2017. 410 с.
15. Ганжуров Ю. С. Авторське право у видавничому договорі: конфлікти інтерпретацій. Технологія і техніка друкарства. 2015. № 4. С. 131-135.
16. Яремик Х. Я. Економічні особливості видавничого бізнесу. Вісник Хмельницького національного університету. 2012. № 1. С. 111-116.
17. Хардт Х. Приобретение, защита и продажа прав на издательские проекты. Краткое руководство для издателей / перевод с англ. Н. Андреев. Изд-во : Ad Marginem Press, 2019. 144 с.
18. Бершов О. В. Книговидавнича справа в Сполучених Штатах Америки (порівняльно-системний аналіз) : дис. ... канд. філол. наук (10.01.08) / Національний технічний ун-т України «КПІ». К., 1999. 203 с.
19. Абдиуллина Э. И. Издательский лицензионный договор: некоторые особенности теории и практики. Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2017. № 6. С. 99-103.

Aheienko T. CURRENT PROBLEMS OF THE BOOK PUBLISHING SYSTEM: A VIEW THROUGH THE INFORMATION-LEGAL PRISM

The article examines the current problems of legal regulation of information relations in the publishing industry. The subject of the publication is the system of legal regulation of information relations in the field of book publishing. The purpose of the article is to determine the essential legal features of the development of the national book publishing system. The methodological basis of the study is a set of general and special methods and techniques of scientific knowledge, the systematic application of which provided the solution of the tasks and achieved the goal of publication.

The publishing industry is a multifaceted phenomenon that contains informational aspects, among which are book publishing, book distribution, reading and book storage. It is proved that the modern publishing system is a complex of interconnected and interacting structures, where the main elements are revealed. However, it is emphasized that the dynamic development of book publishing is hindered by the presence of conflicts and contradictions in the system of legal regulation.

Based on a generalized analysis, it was found that book information in modern conditions is the object of digital transformations. In this regard, the mechanism of providing access to information in the publishing industry in the digital environment is revealed. In particular, special attention is paid to the characteristics of electronic publications. Modern types of book editions are determined on the basis. It is proposed to define the term «innovation in the publishing industry».

The conclusions formulate the essential information and legal features of the development of the national book publishing system. It is determined that the system of normative legal acts, which are used for regulation of book publishing activity, consists of three main groups.

Key words: *innovations, information relations, e-book, book publishing sphere, book publishing system, legal regulation.*

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.43

Д. А. Шевченко
кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДІТЕЙ ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX – ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу нормативно-правових засад реалізації державної політики у сфері захисту прав та законних інтересів дітей позбавлених батьківського піклування (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині XIX – початку XX століття).

З урахуванням доктринального дослідження зроблено висновок, що до початку XX століття громадське піклування перебувало на перехідній стадії від неформалізованого піклування до організованого, обов'язкового, від громадського і факультативного – до нагляду як особливої задачі державного управління. Відтак, постає очевидно, що починаючи з XVIII століття йшов процес становлення системи піклування про дітей. Однак нормативні акти аж до другої половини XX століття, не давали чіткого визначення адміністративного, законного піклування про потребуючих як обов'язкової функції держави. В результаті під поняттям «громадського піклування» часто розумілось адміністративне або державне. Дитяче піклування, що було однією з галузей благодійності, ставало відображенням її загального стану. Справа піклування дітей регулювалося як з боку держави, так і з боку відомств благодійної спрямованості станового, урядового і напівурядового характеру. Земства та міські органи, які були зобов'язані стати органами державного піклування, зливалися в своїй діяльності з різними благодійними закладами. В силу зазначених причин, громадське піклування в цілому, як і дитяче піклування зокрема, до початку XX століття перебувало на перехідному етапі до організованого, підстави якого були закладені ще в XVIII столітті.

Ключові слова: *шлюб, сім'я, шлюбно-сімейні відносини, сімейні правовідносини, подружжя, майнові права подружжя, немайнові права подружжя, майнові відносини подружжя.*

Постановка проблеми. В умовах затвердження ключових постулатів щодо державно-управлінських перетворень на засад демократичних, правових та соціальних інститутів та ідей, проблеми шлюбно-сімейних відносин відіграють ключову роль як фундаментальний елемент державно-суспільного життя. Сім'я є первинним соціальним осередком і джерелом відтворення соціуму, яке постає в якості виховного середовища в рамках якого формуються і закріплюються на побутовому рівні світоглядні, культурологічні та моральні основи життєдіяльності суспільства. Актуальність проблем регулювання шлюбно-сімейних відносин і гострота питань, пов'язаних з ними, особливо помітні в нашій країні в умовах значних показників у депопуляції населення, а також, зростання кількості шлюборозлучних процесів, збільшення числа позашлюбних дітей та дітей-сиріт і позбавлених батьківського піклування. У сфері правового регулювання – це перш за все означає створення «якісного законодавства», яке було б направлене на дієве регулювання шлюбно-сімейні відносини, забезпечення реалізації прав і свобод за допомогою діючих юридичних гарантій, найважливіше місце серед яких відводиться державним гарантіям.

Стан дослідження. Проблематика пов'язана із дослідженням правових

© Шевченко Д. А., 2019

засад шлюбно-сімейних відносин привертала увага багатьох вітчизняних науковців, але не дивлячись на це, головна увага була зосереджена, або на визначення загальних проблем права власності та справа спільної власності подружжя, шлюбно-сімейних правовідносин та окремим засадам укладення та розірвання шлюбу, або на визначення державної політики у сфері шлюбно-сімейних відносин взагалі, зокрема такими вченими як: С. В. Бобровник, К. Р. Добкіна, О. В. Зайчук, Н. М. Онищенко, В. І. Озель, В. В. Россіхін, А. Є. Шевченко, О. А. Явор, О. Н. Ярмиш та ін.

В той же час, варто констатувати, що аналіз галузевих робіт з сімейного права свідчить, що історико-правова спадщина або взагалі залишається поза увагою, або вивчається недостатньо, тому чи не єдиним історико-правовими дослідженням в контексті визначення правових засад шлюбно-сімейних відносин є монографічна робота А. Є. Шевченка та В. І. Озель «Становлення та розвиток основних інститутів українського шлюбно-сімейного права X – XIX ст.» представлена у 2015 році.

В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення нормативно-правових засад реалізації державної політики у сфері захисту прав та законних інтересів дітей позбавлених батьківського піклування (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині XIX – початку XX століття) належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз нормативно-правових засад реалізації державної політики у сфері захисту прав та законних інтересів дітей позбавлених батьківського піклування (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині XIX – початку XX століття).

Виклад основного матеріалу. Історичне минуле правових інститутів захисту населення – не тільки «колективна пам'ять» законодавчих і політичних доктрин, а й форми, методи, принципи роботи з колективами та індивідуумами з урахуванням української ментальності. Організація підтримки різних категорій населення постає як складний процес, що має тисячолітню історію становлення і постійно еволюціонує в культурно-історичній перспективі.

Незважаючи на мінливі патерни, дитина завжди є об'єктом соціального захисту. Природно, що проблеми захисту дитини та її інтересів брали різний характер і залежали не тільки від форм історичного часу, від особливостей суспільної практики і пізнання, від стану вітчизняної економіки, а й від рівня розвитку суспільства як головної сили в справі підтримки слабких, бідних і знедолених . Ще на стадії первісного існування людини була необхідність у формуванні принципів взаємодії і захисту родового простору, які були пов'язані, перш за все, з виживанням роду в умовах постійного впливу зовнішніх факторів – зіткнень з сусідами, завойовниками, природою. За даних обставин етнічна і правова культура ставали захисним механізмом, котрий набував бінарну спрямованість – поза і всередину родового простору. І якщо зовнішня функція захисту родового простору була пов'язана з його розширенням, то внутрішня – з захистом і підтримкою його членів, перш за все – дітей, покликаних продовжити існування роду. В таких умовах в рамках соціальної спільності почали складатися соціогенетичні механізми, сутність яких могла бути розкрита як системна єдність – редистрибуція (взаємопідтримка) та реціпрокація (перерозподіл).

Реціпрокаціонні зв'язки в процесі розвитку постійно виробляли певні стереотипи поведінки: взаємодопомога, взаємообмін дарами, послугами. З плином часу створені форми поведінки засвоювалися, змінювалися, але обов'язково передавалися наступним поколінням і закріплювалися правовою традицією [1, с. 15].

В історичній практиці допомоги і підтримки реціпрокна поведінка поступово перетворювалося в знак, номінація якого залежала від мовних історичних структуралізацій. Різноманітні форми реціпрокних поведінкових знаків в історичній перспективі розширювали свій семантичний план і фіксувалися в часі як «певні тексти поведінки». Церква, держава, гро-

мадські благодійні установи, персональні благодійники в своїх суб'єктних індивідуальностях на різних історичних етапах змінювали семантичний план реціпрокної поведінки, проте парадигматична сторона знака залишалася константою. Її незмінність визначалася регулярною знаковою опозицією між суб'єктами і об'єктом допомоги, яка існувала незалежно від історичного контексту. Системна опозиція впорядковувала безліч поведінкових соціальних актів, зводила їх до конкретних «поведінкових текстуальних форм» і «соціальній мові вчинку», а також знаходила свою регламентацію в рамках правового інституту.

Історія процесу створення і розвитку системи соціального захисту дитини свідчить, що інститут охорони прав і законних інтересів неповнолітніх в Україні має соціогенетичну обумовленість і діахронічний профіль, інститут представлений своєю історією і генезисом в соціально-історичному процесі. Генезис інституту у вітчизняному праві відбувався в умовах рецепції світового, і перш за все європейського, досвіду. Система захисту інтересів неповнолітніх до середини XIX століття як ціле не існувала, законодавчо були закріплені лише окремі її елементи, спроби створення державою цілісної системи соціальної допомоги неповнолітнім відносяться до другої половини XIX – початку XX століть. Роль держави у вирішенні питань забезпечення прав неповнолітніх еволюціонувала в напрямку отримання певного юридичного значення. Певний внесок у розвиток системи органів охорони інтересів неповнолітніх робило Міністерство внутрішніх справ Російської імперії, діяльність якого сприяла ефективному функціонуванню інституту. Інституційний генезис охорони прав і законних інтересів неповнолітніх може бути охарактеризований і тим, що поряд з оформленням практики допомоги в його процесі було здійснено складання специфічного пізнання в єдину парадигму.

Незважаючи на зміну суб'єкта допомоги, зміну громадської ідеології в сучасних умовах, механізми охорони прав і законних інтересів неповнолітніх, інститути їх правового регулювання були збережені і отримали своє закріплення в новій історичній реальності, а також знайшли свою інтерпретацію в структурних сценаріях, виявилися зафіксовані в масовій свідомості, в мовних формах і правових понятійних конструкціях.

Одним із способів захисту інтересів неповнолітніх може розглядатися організація дитячих виховних установ. Створення системи органів охорони прав дітей було пов'язано як з благодійністю приватних осіб, так і з діяльністю громадських організацій та державних органів. Проблема створення і державного управління діяльності дитячих виховно-благодійних установ в до цих пір не знайшла свого відображення в історико-правовій науці. Первинною формою милосердя було подання милостині, яка по суті своїй, не може бути регламентована: вона подається тому, хто простягає руку, навіть в тому випадку, якщо той хто просить милостиню міг докласти цю руку до праці.

Найпростіші види благодійності застосовувалися ще за часів самої глибокої давнини. Практикувалися вони на Русі, як свідчать літописи, окремими «нищелюбцами», з-поміж яких виділялися духовенство, князі і «кращі люди землі». Будучи глибоко віруючими, вони охоче слідували християнським заповідям, найголовніші з яких веліли любити Бога і любити ближнього, як самого себе. Практично це означало нагодувати голодного, напоїти стражденного, відвідати ув'язненого у в'язниці, призріти хоч «єдиного з малих цих» і, так чи інакше проявити милосердя і нищелюбіє. Виходячи з таких міркувань милосердя було не стільки допоміжним засобом громадського благоустрою, скільки необхідною умовою особистого морального здоров'я, воно більш необхідне було самому нищелюбцю, ніж жебракові [2, с. 11]. Древній благодійник менш думав про те, щоб доброю справою підняти рівень суспільного добробуту, ніж про те, щоб підняти рівень власного духовного вдосконалення, щоб врятувати свою душу. Жебрак був для благодійника кращий богомолець, молитовний посередник, духовний благодійник. «У рай входять святою милостинею, – казали в давнину, – жебрак багатим харчується, а багатий жебрака молитвою рятується». При такому погляді

на благодійність допомога бідним була справою окремих осіб, пройнятих ідеями християнської вірності, а не включалася в коло державних обов'язків. Свідомість громадянської солідарності між членами громади, суспільний інтерес, турбота держави про благо населення є мотивами громадського піклування. Мета громадського піклування – це розумне забезпечення нужденних та попередження бідності [3, с. 17].

Історично раніше інших була організована допомога для грудних позашлюбних дітей і підкидьків. Сирітство, відсутність захисту дитини з боку своїх батьків протиприродне за своєю сутністю. Осиротілих дітей здавна шкодували жалісливі люди, їх шанували монастирі, про них піклувалася держава. Простягнути руку допомоги одинокій дитині означало подумати і про свою душу. А держава, більш прагматична за своїми задачам, бачила в осиротілих дітях і необхідну їй робочу силу [4, .с 65].

Становлення системи державного піклування неповнолітніх відбувалося в умовах рецепції світового досвіду охорони та захисту прав і законних інтересів дітей, який свідчив, що відповіддю державних діячів на підкидання новонароджених і дітовбивство стало створення спеціальних установ для дітей – виховних будинків. Вперше виховний будинок під назвою брефотрофій був організований на Сході і пов'язаний з діяльністю одного з отців церкви Василя Великого. У Європі перший виховний будинок був заснований у 787 році в Мілані архієпископом Датеусом який в акті про заснування виховного дому записав: «Я не хочу, щоб дітей, плоди прелюбодіяльності, матері вбивали з-за сорому, і наказую приймати підкидьків в пожертвуваний мною будинок і давати їм годувальницю» [5, с. 6-7]. Пізніше виховні будинки були відкриті в Бергамо (982 рік), в Лайбахі (1011 рік), у Флоренції (1061 рік), в Падуї (1097 рік). Спочатку всі ці установи мали своїм завданням збереження життя підкидьків, яким загрожувала неминуча загибель. Папа Інокентій III, дізнавшись, що рибалки постійно витягують з Тібру безліч тіл новонароджених немовлят, влаштував в лікарні Св. Духа особливе відділення на 600 чоловік для прийому підкидьків. Так був відкритий величезний виховний будинок в Римі.

Існувало кілька типів систем прийому безпритульних немовлят. Відмітною ознакою романської системи був прийом дітей в виховний будинок незалежно від місця приписки матері дитини та її майнового положення [6, с. 16]. Для забезпечення анонімності процедури передачі дитини прийом дітей в виховний будинок проводився за допомогою особливого пристрою – тура, який представляв собою порожній дерев'яний напівциліндр, що містився в стіні будівлі притулку і звернений відкритою стороною на вулицю. Особа, яка бажала віддати дитину для піклування, укладала малюка в колиску-напівциліндр і смикало за ручку дзвінка, яка перебувала поруч з туром. Колиска поверталася і забирала дитину всередину приміщення, де його приймав працівник виховного будинку. Той хто приніс дитину залишався невідомим, а сам малюк не наражався на небезпеку замерзнути. Прийом дітей до виховних будинків через тури вперше був введений папою Інокентієм III в Римі. Пізніше такий спосіб прийому дітей набув поширення і в інших країнах. Правда, потім він повсюдно був замінений таємним прийомом через бюро – особливе приміщення, вхід куди цілодобово був доступний кожному. У бюро постійно чергували чиновники, які брали принесених дітей, не ставлячи ніяких питань особам, які доставили дитину.

Реформація, знищивши чернечі ордени, які грали серйозну роль в створенні і організації діяльності виховних будинків, загальмувала поширення благодійних установ на протестантській півночі Європи. Протестантська система піклування про дітей покладала обов'язок турботи про дитину на батьків, і перш за все на матір і родичів. Тільки у випадках невідомості місцезнаходження батька або бідності матері за утримання дитини відповідала громада. Жозефінська система піклування про дітей полягала в тому, що в виховні будинки приймалися діти, що народилися в пологовому будинку, за умови, якщо їх матері зобов'язувалися годувати в виховному будинку певний час свою або чужу дитину.

Піклування підкидьків і позашлюбних дітей на українських землях спочатку було справою християнського милосердя, справою церкви. Однак уже в середині XVII століття, почала формуватися ідея поступового зосередження піклування в руках держави [7, с. 7]. В цей час були створені накази, які спеціально займалися піклуванням про бідних і сиріт. Вперше турбота про жебракуючих дітей з боку держави була проявлена і юридично закріплена у другій половині XVII століття [8, с. 7].

В той же час, перша спроба не тільки внести порядок в справу піклування, але і побудувати на абсолютно нових началах, передавши в руки світських урядових і громадських органів, належить періоду реформ Петра I, який велів піклуватися про сиріт, які залишилися без батьків віком до семи років, а потім направляти їх до спеціальних шкільних установі. Однією з головних причин, що породжують зростання числа бездомних дітей, на думку Петра I, було жебрацтво. Імператор, доклавши певних зусиль для боротьби з жебрацтвом як соціальним явищем, наказував їх направляти на спеціальні роботи до мануфактур, фабрик тощо.

Державна політика була спрямована на відшукання різних способів піклування дітей, які залишилися без піклування батьків. Прагнення створити систему соціального захисту дітей державою поєднувалося з «принципом слідування суспільній корисності та в порядку особистої реалізації милосердя», а тому у справі піклування дітей-сиріт монастирі починають поступатися місцем фабрикам.

Висновок. Таким чином, можна зробити висновок, що до початку XX століття громадське піклування перебувало на перехідній стадії від неформалізованого піклування до організованого, обов'язкового, від громадського і факультативного – до нагляду як особливої задачі державного управління. Відтак, постає очевидно, що починаючи з XVIII століття йшов процес становлення системи піклування про дітей. Однак нормативні акти аж до другої половини XX століття, не давали чіткого визначення адміністративного, законного піклування про потребуючих як обов'язкової функції держави. В результаті під поняттям «громадського піклування» часто розумілось адміністративне або державне. Дитяче піклування, що було однією з галузей благодійності, ставало відображенням її загального стану. Справа піклування дітей регулювалося як з боку держави, так і з боку відомств благодійної спрямованості станового, урядового і напівурядового характеру. Земства та міські органи, які були зобов'язані стати органами державного піклування, зливалися в своїй діяльності з різними благодійними закладами. В силу зазначених причин, громадське піклування в цілому, як і дитяче піклування зокрема, до початку XX століття перебувало на перехідному етапі до організованого, підстави якого були закладені ще в XVIII столітті.

Список використаної літератури:

1. Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». Москва : Статут, 2000. 777 с.
2. Ошанин М. О призрении покинутых детей. Ярославль : Типолитография Губернской Земской Управы,1912. 284 с.
3. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права, Санкт-Петербург: Изд-во «Лань», 1999. 224 с.
4. Гинзбург Н. Н. Призрение подкидышей в России (Опыт историко-критической оценки). *Из журнала «Трудовая помощь», апрель–июнь 1904 г*. Санкт-Петербург, 1904. 83 с.
5. Орлов Д. И. К вопросу о призрении и положении незаконнорожденных детей. Доклад Комиссии по призрению подкинутых и бесприютных детей. Москва : Печатня С. П. Яковлева, 1902. 360 с.
6. Бахрушин С. В. Малолетние нищие и бродяги в Москве (исторический очерк). Москва : Гор. тип.,1913. 51 с.
7. Довгалевская А. И. Семейное воспитание приемных детей. Москва : Учпедгиз,1948. 111 с.
8. Нечаева А. М. Семейное право. Москва, 1998. 95 с.

Shevchenko D. Legal basis of state policy in the sphere of protection of rights and legal interests of children without parental care (the material UKRAINIAN provinces in the Empire IN THE SECOND HALF XIX – early XX century)

The scientific article is devoted to the study and comprehensive analysis of the legal framework for the implementation of state policy in the field of protection of the rights and legitimate interests of children deprived of parental care (on the materials of Ukrainian provinces in the Russian Empire in the second half of XIX-early XX century).

Taking into account the doctrinal study, it concluded that by the beginning of the XX century public care was in a transitional stage from informal care to organized, mandatory, from public and optional to supervision as a special task of public administration. Thus, it is obvious that since the XVIII century there was a process of formation of a system of child-care. However, regulations until the second half of the twentieth century did not provide a clear definition of administrative, legal care for the needy as a mandatory function of the state. As a result, the term «public care» understood as administrative or state. Child, which was one of the branches of charity, became a reflection of its general condition. The issue of childcare regulated both by the state and by charitable, governmental and semi-governmental agencies. City bodies, which were obliged to become bodies of state care, merged in their activities with various charitable institutions. For these reasons, public care in general, as well as child care in particular, until the early twentieth century was in transition to organized, the foundations of which were laid in the XVIII century.

Key words: *marriage, family, marital and family relations, family legal relations, spouses, property rights of spouses, non-property rights of spouses, property relations of spouses.*

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.44

К. К. Бенца
здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРОФІЛАКТИКА КЕРУВАННЯ ТРАНСПОРТНИМ ЗАСОБОМ У СТАНІ СП'ЯНІННЯ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ДОСВІД США

ЗМІ зараховано до списку суб'єктів громадянського суспільства, які мають брати участь у виробленні підходів до вирішення проблеми попередження злочинності на місцевому рівні, зокрема профілактики керування транспортним засобом у стані сп'яніння.

У статті визначено засади ефективності кампаній у ЗМІ з профілактики управління транспортними засобами у стані сп'яніння, які реалізовувалися у США у період з початку 1980-х рр. до кінця 2010-х рр., шляхом їхнього аналізу.

Найвагомішою проблемою ефективності інформаційних профілактичних заходів, на нашу думку, є якість контенту таких кампаній та механізм їхньої реалізації. Одним із найважливіших, у інформаційних кампаніях, є підготовчий етап, що містить ґрунтовні дослідження, результати яких мають становити їхню основу. Важливим також є: створення соціально-психологічного портрету середньостатистичного представника цільової аудиторії; окрім телебачення, повинні долучатися радіо, рекламні щити, веб-сайти кампанії, газети та журнали, соціальні мережі тощо; оприлюднення статистики смертності таких ДТП.

Втім, ці профілактичні заходи, як і будь-які інші, не є панацеєю вирішення проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху. Із посиленням адміністративної відповідальності за керування транспортним засобом у стані сп'яніння та намірами Верховної Ради України й у подальшому рухатися в цьому напрямку, про що говорять окремі народні депутати та громадські діячі, науковій спільноті, доречно, на наш погляд, зосередитись на розширенні масштабів та підвищенні ефективності превентивної складової протидії названим правопорушенням.

Ключові слова: *засоби масової інформації, інформаційні кампанії з профілактики керування транспортним засобом у стані сп'яніння, дорожньо-транспортні пригоди, Сполучені Штати Америки.*

Виклад основного матеріалу. Дослідження зарубіжного досвіду профілактики адміністративних правопорушень загалом, так і їх окремих видів є доцільним для теоретиків та практиків будь-якої країни: незалежно від рівня соціально-економічного і політичного розвитку та стану криміногенної ситуації. Однак, ступінь актуальності досліджень із зазначеного напряму для кожної із країн значною мірою залежить від статистичних показників відповідних правопорушень на її території та ефективності загальнодержавних заходів з їхнього попередження.

Слушність звернення українських дослідників до світових практик превенції управління транспортними засобами у стані сп'яніння, на нашу думку, має риторичний характер. Разом з тим, якщо орієнтуватися винятково на статистичні дані МВС України, то такий підхід можна піддати сумніву. Так, відповідно до інформації Управління безпеки дорожнього руху [1] і Департаменту інформаційної підтримки та координації поліції «102» Національної поліції України число загиблих у дорожньо-транспортних пригодах (далі – ДТП), що спричинені водіями у стані сп'яніння,

[1] Управління безпеки дорожнього руху Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України у вересні 2017 року припинило свою діяльність, а його функції з дорожньої безпеки передано до Департаменту патрульної поліції.

© Бенца К. К., 2019

у період 2007-2017 рр. має певний паритет тенденцій зростання та зменшення [1]. При цьому з 2015 р. тримається позитивне спрямування змін [1]. Якщо порівняти статистику означених ДТП в Україні та Сполучених Штатах Америки (далі – США) протягом 2018 р., то виявиться, що українських громадян загинуло приблизно в 96 разів менше, аніж американських: 113 [2] проти 10, 908 [2, 3]. Разом з тим, станом на 1 січня 2018 р. кількість населення в Україні (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя) у порівнянні із США менше понад у 7 разів [4, 5]. Окрім цього, індивідуальних автомобілів, що припадають на 1000 осіб, в Україні понад у 4 рази менше, аніж у США (станом на 2018 р.) [6, 7]. Однак, якість вітчизняної статистики правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху – це тема окремої розмови [8]. Втім, безапеляційним аргументом на користь досліджень з означеної вище теми вважаємо наступну статистику. Першою за поширеністю в Україні причиною смерті молоді віком від 15 до 24 років та другою за поширеністю причиною смерті дітей віком від 5 до 14 років є ДТП [9].

Водночас із посиленням адміністративної відповідальності за керування транспортним засобом у стані сп'яніння та намірами Верховної Ради України й у подальшому рухатися в цьому напрямку, про що говорять окремі народні депутати та громадські діячі [10], наукова спільнота має, на наш погляд, зосередитись на обґрунтуванні потреби розширення масштабів та підвищення ефективності превентивної складової протидії названим правопорушенням. Яким чином можна сприяти поліпшенню діяльності засобів масової інформації (далі – ЗМІ), як соціально-відповідального суб'єкта суспільних відносин, та співпраці інститутів громадянського суспільства і держави у сфері профілактики адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху? Це питання, на наше переконання, стосується кожного дослідника, що спеціалізується з адміністративно-правових наук, та потребує зосередження на практичній складовій його вирішення. Втім, наразі праці українських науковців-правників різних спеціальностей мають, головним чином, теоретичний характер та містять, насамперед, загальну оцінку впливу ЗМІ на суспільну правосвідомість [наприклад: 11].

З урахуванням викладеного вище, **мету** цієї роботи становить здійснення спроби визначення засад ефективності кампаній у ЗМІ з профілактики управління транспортними засобами у стані сп'яніння (Drunk Driving Prevention Campaign), які реалізовувалися у США у період з початку 1980-х рр. до кінця 2010-х рр., шляхом їхнього аналізу.

Слід зазначити, спеціальних міжнародних стандартів профілактики адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху станом на сьогодні не встановлено. Однак, міжнародною спільнотою, зокрема у актах Організації Об'єднаних Націй, визначено загальні міжнародні стандарти превенції правопорушень будь-якого виду [Докладніше про це, наприклад, див.: 12]. Наприклад, в «Guidelines for cooperation and technical assistance in the field of urban crime prevention» («Керівних принципів для співробітництва та технічної допомоги в галузі попередження злочинності в містах») від 24 липня 1995 р. ЗМІ зараховано до списку суб'єктів громадянського суспільства, які мають брати участь у виробленні підходів до вирішення проблеми попередження злочинності на місцевому рівні (пункт третій) [13]. Звісно, цей перелік не є вичерпним.

Найвагомішими аспектами проблеми ефективності інформаційних профілактичних заходів, на нашу думку, є якість контенту таких кампаній та механізм їхньої реалізації. Відповідальність за їхню якість лежить, значною мірою, на науковцях та експертах з тих чи інших питань, а відповідальність за дієвість механізму реалізації – на інститутах держави та громадянського суспільства. У процесі пошуку оптимальних, на наш погляд, підходів до вирішення названої проблеми доцільно дослідити практики ЗМІ з превенції правопорушень у сфері безпеки дорожнього

[2] Слід зазначити, ця інформація МВС враховує лише ті ДТП, що сталися на автодорогах державного значення.

руху, що поширені у багатьох країнах із відчутними досягненнями у названій сфері [14]. До таких належать, зокрема США. Загальновідомою є позитивна динаміка статистики щодо загиблих американців внаслідок ДТП, учасниками яких були водії у стані сп'яніння. Так, протягом періоду з 1982 [3] по 2015 рр. зафіксовано зменшення числа таких осіб приблизно на 50%, а 2018 р. відсоток загиблих у «нетверезих» ДТП є найменшим починаючи з 1982 р. [15, 16].

Масштабні кампанії із використанням ЗМІ задля превенції названих правопорушень у США стали результатом державно-приватного партнерства. Їхніми ініціаторами та організаторами були National Highway Traffic Safety Administration (Національна адміністрація з безпеки дорожнього руху США, далі – NHTSA) та приватна некомерційна організація Ad Council (Рада з питань реклами або Рекламна рада), що співпрацюють і сьогодні.

З 1983 р. по 1999 р. тривала «Friends Don't Let Friends Drive Drunk» («Не дозволяйте друзям їхати нетверезими») [наприклад, див. відео, яке свого часу поширювалося на телебаченні: 17], гасло якої – «Drinking and Driving Can Kill a Friendship» («Пияцтво та водіння здатні вбити дружбу») – залишається популярним серед американців протягом багатьох років. Так, 2014 р. «Friends Don't Let Friends Drive Drunk» визнано однією з найулюбленіших в історії реклами у США [18].

Втім, цей профілактичний захід, як і будь-який інший, не є панацеєю вирішення проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху. Так, зниження у США випадків смертності у дорожньо-транспортних пригодах приблизно на 20% наприкінці 1990-х рр. у порівнянні з початком 1980-х рр., що, певною мірою, вважається наслідком названої антиалкогольної кампанії, змінилося на початку 2000-х рр. новим зростанням відповідної статистики [15].

Відтак, з урахуванням цієї негативної тенденції Ad Council та NHTSA розпочали підготовку нового профілактичного заходу – «Buzzed Driving» («Buzzed водіння») [15]. Підготовчий етап містив, насамперед, ґрунтовні дослідження, результати яких становили основу превенційної кампанії в ЗМІ. Так, виявлялася цільова аудиторія, до якої зарахували друзів водіїв, що у стані сп'яніння намагалися сісти за кермо. Слід зазначити, що протягом 2000-х рр., тобто за часів «другої хвилі» Drunk Driving Prevention Campaign, внаслідок ретельного аналізу результатів «першої хвилі» (1980-і-1990-і рр.) сталося корегування складу групи об'єктів впливу. Увагу тепер було зосереджено на потенційних правопорушниках. Створено соціально-психологічний портрет середньостатистичного представника цільової аудиторії: «average Joes». Це – молодий чоловік 21-34 років, який в минулому неодноразово сідав за кермо у стані сп'яніння, втім не потрапляв у небезпечну ситуацію. Такий досвід надавав їм підстави для самовпевненості та дотримання і в подальшому відповідної моделі поведінки. Разом з тим, «average Joes» не мав наміру комусь завдавати шкоди.

Окрім цільової аудиторії було також визначено основні завдання інформаційної кампанії, серед яких – започаткування та підтримка активної суспільної дискусії щодо небезпеки водіння після вживання, навіть, незначної кількості алкогольних напоїв. На підготовчому етапі також формулювалися основні гасла кампанії, серед яких – «Buzzed Driving Drunk Driving» [4]. Ці гасла перевірялися на фокус-групах, а вже потім використовувалися у інформаційних кампаніях.

Один з чинників ефективності профілактичної інформаційної кампанії становило оптимальне обрання часу та місця її здійснення. Згідно зі статистикою NHTSA, одним з періодів найбільшого погіршення криміногенної ситуації на дорогах є час між Різдвом та Новим роком [19]. Отже, обрання святкового тижня 2005 р. як початку Drunk Driving Prevention Campaign зумовлювалося не лише перебігом її організації, а також і соціологічними дослідженнями. Комунікаційним майданчикам профілактичної кампанії була притаманна

[3] Національна адміністрація з безпеки дорожнього руху США, що входить до структури Міністерства транспорту, повідомляє статистику щодо «нетверезих» ДТП з 1982 р.

[4] «Buzzed» – популярний серед американців термін, який використовується для опису відчуття легкої інтоксикації після вживання алкоголю, яке вважають меншим, ніж сп'яніння.

чисельність та різноплановість. Ad Council повідомляють про розміщення інформаційних матеріалів у більше ніж 930 телевізійних локальних програмах, а також у таких загальнонаціональних, як «Доброго ранку Америка» на каналі ABC та «Новини» на каналі CNN. Окрім телебачення, широко долучалися радіо, рекламні щити, веб-сайт кампанії, газети та журнали, соціальні мережі тощо [15].

Виокремимо найвагоміші, на нашу думку, складові ресурсного забезпечення цієї Drunk Driving Prevention Campaign. По-перше, багато ЗМІ жертвували час та місце для розміщення відповідних оголошень. По-друге, для забезпечення охоплення якомога ширшої аудиторії та підвищення ефективності Ad Council співпрацювала із аутріч-компаніями, які поширювали інформаційні матеріали різного типу у громадських установах (бібліотеки, ринки тощо) та на вулицях.

Інформаційні матеріали з урахуванням інновацій у сфері комунікації поширювалися також у соціальних мережах. Показовими є дані Ad Council: станом на серпень 2011 р. кампанія накопичила понад 9 тис. прихильників серед користувачів Facebook та близько 5 тис. – у Twitter [15][5]. Слід зауважити, подібного роду інновація не є винятком, а загальною тенденцією останніх років у США. Йдеться не про формальну присутність правоохоронних органів та наявність профілактичних матеріалів у просторі соціальних медіа, а про розробку комплексних стратегій їхньої інтеграції до нього. Наскільки фундаментальним є забезпечення реалізації названого підходу, можна визначити, наприклад, під час ознайомлення з веб-сайтом Center for Social Media (Центру соціальних медіа), який започатковано у жовтні 2010 р. та є результатом співпраці Bureau of Justice Assistance (Бюро сприяння правосуддю), Office of Justice Programs (Управління програмами Міністерства юстиції), U.S. Department of Justice (Міністерство юстиції США) [20].

Організаторами Drunk Driving Prevention Campaign Варто була взята до уваги специфіка окремих адміністративно-територіальних одиниць та етнічних груп населення. Так, профілактична інформаційна продукція мала вищу концентрацію на території тих адміністративних районів, де фіксувалася більша кількість ДТП, що спричинялися водіями, які вживали алкоголь. З 2008 р. відбувся вихід кампанії на іспаномовну аудиторію із використанням емоційної реклами, що розраховано на тісні родинні зв'язки у цьому середовищі.

Головним показником ефективності профілактики правопорушень, звісно, є зменшення їх кількості. Відповідно до статистики, яку оприлюднюють як державні, так і неурядові інституції, число загиблих у ДТП, учасниками яких були нетверезі водії, з 1982 р. по 2015 р. зменшилось приблизно на 50%. 1982 р. – приблизно 21 тис., протягом 2010-2015 рр. у середньому щорічно – трохи понад 10 тис., а у 2018 р. відсоток загиблих у «нетверезих» ДТП є найменшим починаючи з 1982 р. [15, 16]. 1982 рік обрано відправною датою, бо саме тоді в США розпочато масштабні превентивні заходи з метою зменшення числа аварій названого типу.

Соціологічні опитування повнолітніх водіїв, що мали значну практику керування та, принаймні, зрідка вживали алкогольні напої, було здійснено у 2005 р., напередодні старту «Buzzed Driving», а потім їх проводили щорічно. Одним з питань у анкеті було таке: чи утримувалися водії від керування у стані сп'яніння ? Результати свідчать про позитивний вплив інформаційної кампанії на суспільну правосвідомість американських водіїв. Якщо у січні 2006 р. 9% серед опитаних повідомляли, що протягом останнього місяця вони утримувалися від керування транспортним засобом у стані сп'яніння, то у січні 2011 р. – вже 13%. При цьому серед чоловіків у віці з 21 до 35 років зростання було ще істотнішим – з 17% до 25% [15].

Підтримка медіа-спільнотою профілактичної кампанії теж, на нашу думку, є одним із вагомих проявів коефіцієнту корисної дії. Про зберігання зацікавленості ЗМІ у реалізації відповідних проектів свідчать фінансові показники. За період з 2005 р. по перший квартал 2011 р. Drunk Driving Prevention Campaign отримано від американських ЗМІ приблизно понад 367 млн. дол. [15].

[5] Разом з тим, наразі нам не вдалося знайти у Facebook де-факто діючих сторінок цієї кампанії.

Попередній негативний досвід покладання надій на довготривалий ефект профілактичної кампанії 1980-х-1990-х рр. зумовив зміни у тактиці державних установ та неурядових організацій. Протягом 2000-х рр. заходи означеного характеру набули перманентного характеру. Результатом продовження співпраці NHTSA та Ad Council із залученням National Organizations for Youth Safety (Національної організації безпеки молоді) (NOYS) було започаткування 2015 р. у межах Національного тижня безпеки водіїв підлітків (18 жовтня - 24 жовтня 2015 р.) «The Ultimate Party foul» («Ультиматум смердючим вечіркам»).

Було створено веб-сайт цієї кампанії Tumblr.ultimatepartyfoul.org, на якому розміщено інформацію про наслідки керування транспортними засобами неповнолітніми особами у стані сп'яніння, корисні поради, які допоможуть уникати подібних ситуацій [21]. Цікавою, на наш погляд, пропозицією для відвідувачів сайту є «генератор вибачень». Підлітки можуть ознайомитися та використовувати у життєвих ситуаціях фрази-вибачення для уникнення власного перебування у авто друзів, що вирішили сісти за кермо після вживання алкогольних напоїв. Таким чином враховано наявність у багатьох підлітків психологічного бар'єру, який заважає протистояти правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху, які, на перший погляд, можуть видаватися їм незначними. Завдяки цьому ресурсу відмову їхати із нетверезим водієм можна мотивувати не тим, що бажаєш попередити загрозу власному життю, а тим, що «категорично проти наклейок на бампері», «відчуваєте алергію на оббивку в цьому авто», «ненавидите запах в салонах старих авто», «тільки-но кинули свій улюблений светр до пральної машини та не можете поїхати в іншому», «вимушені вдруге виконати домашню роботу, яку з'їла собака» тощо [21].

Матеріали превентивного характеру, з огляду на вікові особливості цільової аудиторії кампанії, поширювалися не лише у Facebook та Twitter, а також в Instagram. Особливістю фінансового забезпечення «The Ultimate Party foul» є те, що ЗМІ повністю на безкоштовних засадах забезпечили її комунікативну складову. Головний аргумент на користь такої позиції власників медіа, на наш погляд, становить той факт, що в США ДТП є основною причиною загибелі серед підлітків та складає більше третини загальної їх кількості [6] [22].

Ad Council на початку 2017 р. під гаслом «Buzzed Driving is Drunk Driving» («Buzzed водіння – водіння в нетверезому стані») знову активізовано профілактичну антиалкогольну кампанію, ключовою фразою якої обрано «Probably Okay isn't Okay» [Про перспективи «Buzzed Driving is Drunk Driving» див.: 23]. У такий спосіб сподівалися навіяти нетверезим водіям сумніви щодо їх здатності впоратися із керуванням автотранспортом та переконати їх обрати небезпечну альтернативу (таксі, громадський транспорт, допомога друга тощо).

Цього разу, за словами організаторів «Buzzed Driving is Drunk Driving», наголошували на ціні, яку мусять заплатити правопорушники: штраф, підвищення страхових витрат та адвокатських зборів можуть загалом становити понад 10 тис. дол. [24].

Серед власних досягнень організатори названої кампанії виокремили креативний підхід щодо визначення її змісту та використання методів її реалізації. Так, у соціальній рекламі про наслідки водіння у стані сп'яніння щодо життя людини з'явився гумористичний тон. Прикладами можуть слугувати два відео: Back Roads (Назад з дороги) [25] та Fresh Air (Свіже повітря) [26]. Було дещо розширено цільову аудиторію кампанії, до якої потрапили і жінки, що сідають за кермо у стані сп'яніння.

Вже за традицією було створено цільовий веб-сайт превентивної кампанії, контент якого спрямовано, на нашу думку, на формування активної позиції відвідувачів, а не лише на пасивний перегляд шести відео профілактичного характеру (BuzzedDriving.AdCouncil.org.) [27]. Зокрема, пропонується підписати онлайн-обітницю щодо відмови від керування автомобілем у стані сп'яніння та запросити своїх друзів вчинити так само. Психологічним стимулом погодитись на відповідний крок, як видається, є демонстрація прізвищ та кількості осіб,

[6] Смерть в ДТП в статистичний документах зараховують до категорії «ненавмисна травма» [22].

які публічно дають обіцянку не здійснювати названих протиправних дій. Зазначимо, що майже щодня на веб-сайті реєструється по декілька підписантів. Окрім цього, відвідувачів сторінки закликають поширити статистичну інформацію щодо небезпеки «Drunk Driving» із наголосом на потребі протистояти цьому явищу. У такий спосіб кожному надається можливість змінити статус об'єкта профілактичної кампанії на статус її суб'єкта.

NHTSA у грудні 2016 р. – січні 2017 р. розпочато ще одну профілактичну компанію для осіб, які схильні керувати транспортним засобом у стані сп'яніння [28]. Її гаслом обрано «Drive Sober or get pulled over» («Їдь тверезим або припаркуйся»). Відео, які поширюються, розраховані на три соціальних групи – жінки, іспаномовні американці, чоловіки [29]. Окрім цього використовується інтерактивний ресурс – гра «Last Call 360°» в YouTube [30].

Висновки і пропозиції. Протягом останніх більше, ніж тридцяти років в США регулярно здійснюються інформаційні профілактичні кампанії щодо керування транспортними засобами у стані сп'яніння. Ініціаторами названих заходів є державні (національні та на рівні штатів) та недержавні організації. Наприклад – NHTSA та Ad Council. ЗМІ обіймають вагоме місце серед суб'єктів кампаній, адже жертвують великі кошти для розміщення матеріалів профілактичного характеру на ТБ, радіо, у газетах та журналах. Цільовою аудиторією кампаній протягом зазначеного вище періоду поступово ставали все нові групи американців: друзі нетверезих водіїв, безпосередньо водії-чоловіки, що після вживання алкогольних напоїв сідають за кермо, жінки-водії, що вчиняють таким же чином, іспаномовна аудиторія, неповнолітні нетверезі водії, пасажири автомобілів, за кермом яких перебувають сп'янілі водії. При цьому застосовувалися два основних методи – переконання та надання дієвих інструментів профілактичного характеру. Серед останніх – поради, на перший погляд, прості, втім такі, що не завжди спадуть на думку пересічному водію чи пасажиру. Ефективність названих заходів загалом не викликає сумнівів. Разом з тим, навряд доречно вбачати в них абсолютний фактор детермінації позитивних тенденцій у статистиці щодо ДТП за участю нетверезих водіїв, адже пам'ятаємо тезу фахівців з комунікації щодо необхідності взаємодії ЗМІ та інших соціальних інструментів впливу на осіб, що належать до груп ризику.

Ефективність механізму реалізації в Україні профілактичних інформаційних кампаній у сфері безпеки дорожнього руху, на наше переконання, найвірогідніше забезпечити, насамперед, шляхом приватно-державного партнерства, основними суб'єктами якого можуть бути Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, неурядові організації, ЗМІ.

Список використаної літератури:

1. Див.: Статистика аварійності в Україні. *Управління безпеки дорожнього руху в Україні*: веб-сайт. URL: http://www.sai.gov.ua/ua/ua/static/21.htm.
2. Статистика ДТП в Україні за період з 01.01.2018 по 31.12.2018. URL: http://patrol.police.gov.ua/statystyka/.
3. Drunk driving. URL: https://www.nhtsa.gov/risky-driving/drunk-driving.
4. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 січня 2018 року та середня чисельність у 2017 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/ds/kn/kn_u/kn1217_u.html.
5. Statistical Abstract of the United States. United States Census Bureau. URL: https://www.census.gov/popclock/.
6. State Motor-Vehicle Registrations – 2017. URL: https://www.fhwa.dot.gov/policyinformation/statistics/2017/mv1.cfm.
7. Автомобільний та міський транспорт. Статистика. *Міністерство інфраструктури України:* веб-сайт. URL: https://mtu.gov.ua/en/content/statistichni-dani-po-galuzi-avtomobilnogo-transportu.html.
8. Некрасов В. Смерть на дорозі: що приховує офіційна статистика про ДТП в Україні. *Українська правда*. 3 вересня 2018. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2018/09/3/640036/.
9. Безпека на дорозі стосується кожного. В Україні стартував тиждень безпеки дорожнього руху ООН. *Міністерство охорони здоров'я України*: веб-сайт. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20170505_a.html.
10. «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення

щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції»: Закон України від 7 липня 2016 р. № 1446-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446-19. 7, 2% від усіх ДТП за 2016 рік вчинені водіями у стані алкогольного сп'яніння – представник Нацполіції. 6 грудня 2016 р. URL: http://uacrisis.org/ua/50392-dtp. Геращенко рассказал об инициативе криминализировать повторное вождение в пьяном виде. 7 августа 2017 г. URL: https://112.ua/politika/gerashhenko-rasskazal-ob-iniciative-kriminalizirovat-povtornoe-vozhdenie-v-pyanom-vide-405089.html.

11. Байлов А.В., Сахута П.В., Криміногенний потенціал діяльності засобів масової інформації. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2016. № 1. С. 143-152. Виговський Д.Л. Кримінологічна характеристика впливу кримінальної субкультури на злочинність неповнолітніх в Україні. *Університетські наукові записки*. 2007. №4. С. 346-354. Гумін О.М. Характеристика деяких причин та умов вчинення насильницьких злочинів у сім'ї у стані агресивної поведінки. *Вісник Національного університету «Львівська політехника». Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 225-231. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 40 с. Круглий стіл «Захист прав і свобод людини як пріоритет у діяльності органів внутрішніх справ у контексті реформування правоохоронної системи України». Національний інститут стратегічних досліджень. 25 квітня 2013 р. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1151/. Міленін О.Л. Правосвідомість учасників дорожнього руху : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2001. 200 с.
12. Сливич І.І. Принципи формування правомірної поведінки особи як складової стратегії протидії злочинності (міжнародні стандарти). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. №6/1. С.153-157.
13. Guidelines for cooperation and technical assistance in the field of urban crime prevention. Economic and Social Council resolution 1995/9, annex, adopted on 24 July 1995. / Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice. New York, 2016. P. 219-222.
14. National approaches to public participation in strengthening crime prevention and criminal justice : Working paper // Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice (Doha, Qatar, 12–19 April 2015).18 p.
15. CaseStudy_BuzzedDriving-Ad Council. URL: https://www.adcouncil.org/.../CaseStudy_BuzzedDriving.pdf.
16. 2018 Fatal Motor Vehicle Crashes: Overview. URL: https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/ViewPublication/812826.
17. Friends Don't Let Friends Drive Drunk | Drunk Driving Prevention | Ad Council. URL: https://www.youtube.com/watch?v=-jFAvIuAev0.
18. Smokey Bear and «Friends Don't Let Friends Drive Drunk» Inducted into Advertising Week Walk of Fame. 1 Oct. 2014. URL: http://www.prnewswire.com/news-releases/smokey-bear-and-friends-dont-let-friends-drive-drunk-inducted-into-advertising-week-walk-of-fame-277793801.html.
19. The Most Dangerous Days for DUI Crashes. URL: http://www.jdsupra.com/legalnews/the-most-dangerous-days-for-dui-crashes-64968//.
20. IACP Center for Social Media. URL: http://www.iacpsocialmedia.org/.
21. Ultimate Party Foul. URL: http://ultimatepartyfoul.org/.
22. 10 Leading Causes of Death by Age Group, United States – 2013. URL: [https://www.cdc.gov/injury/wisqars/pdf/leading_causes_of_death_by_age_group_2013-a.pdf]. Mortality Among Teenagers Aged 12-19 Years: United States, 1999-20 06. URL: [https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db37.htm]/.
23. New PSAs Reveal the «Warning Signs» of Buzzed Driving in Latest Evolution of Long-standing Anti-Drunk Driving Campaign. 29 Jun. 2017. URL: https://www.multivu.com/players/English/8073151-ad-council-nhtsa-buzzed-driving-warning-signs/.
24. Buzzed Driving Case Study. URL: file:///D:/Downloads/CaseStudy_BuzzedDriving%20(5).pdf.
25. Back Roads | Buzzed Driving Prevention | Ad Council. URL: https://www.youtube.com/watch?v=CgZm49_82KA.
26. Fresh Air | Buzzed Driving Prevention | Ad Council. URL: https://www.youtube.com/watch?v=qokewrknyw4).

27. Buzzed Driving is Drunk Driving. URL: http://buzzeddriving.adcouncil.org/.
28. Drive Sober or get pulled over. URL: https://one.nhtsa.gov/drivesober/index.html.
29. Woman in the Mirror. URL: https://www.youtube.com/watch?v=IDBlijRWzh8. Maneja Sobrio (Party Rewind). URL: https://www.youtube.com/watch?v=rBEIthgRcTs. Man in the Mirror. URL: https://www.youtube.com/watch?v=WvYB1zEFpzo.
30. Last Call 360. URL: https://www.youtube.com/watch?v=WZ4U7Z9XRbY. Last Call 360° Game - Drunk w/ MAT PAT. URL: https://www.youtube.com/watch?v=EU64kRUWUEU. «Lets go out to a bar» They said (NHTSA's The Last call). URL: https://www.youtube.com/watch?v=xq6Ebxd85wc. Last Call 360° Game - Mat Pat The Bartender - Sober Option - Alt Ending. URL: https://www.youtube.com/watch?v=Ot8TXLuTaPE&t=1s.

Bentsa K. Preventing drunk driving with media: United States Experience

The media is included in the list of civil society actors that should be involved in developing approaches to solving the problem of crime prevention at the local level, including the prevention of drunk driving.

The article outlines the principles of the effectiveness of media campaigns for the prevention of drunk driving, which were implemented in the United States in the period from the early 1980s to the late 2010s, by analyzing them.

The most important problem of the effectiveness of information prevention measures, in our opinion, is the quality of the content of such campaigns and the mechanism of their implementation. One of the most important in information campaigns is the preparatory stage, which contains thorough research, the results of which should form their basis. It is also important to: create a socio-psychological portrait of the average representative of the target audience; in addition to television, radio, billboards, campaign websites, newspapers and magazines, social networks, etc .; publication of statistics on the death rate of such accidents.

However, these preventive measures, like any other, are not a panacea for solving the problem of road safety. With the strengthening of administrative responsibility for driving while intoxicated and the intentions of the Verkhovna Rada of Ukraine to continue to move in this direction, as some MPs and public figures say, the scientific community, it is appropriate, in our opinion, to focus on expanding and increasing the effectiveness of the preventive component of counteracting these offenses.

Key words: *mass media, information campaigns on prevention of drunk driving, traffic accidents, United States of America*