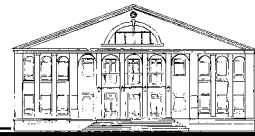


Право та державне управління

2015 р., № 3 (20)



Збірник наукових праць

Головний редактор:

А. О. Монаєнко, доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Редакційна колегія:

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
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., Заслужений юрист України, доцент
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
А. О. Дегтяр, д.держ.упр., професор
О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
І. Б. Заверуха, д.ю.н., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., доцент
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор
В. А. Ільяшенко, д.держ.упр., професор
А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
О. Г. Колб, д.ю.н., 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., доцент
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
З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., доцент
О. В. Покатаєва, д.ю.н., д.е.н., професор
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., доцент
І. В. Розпунтенко, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
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
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
В. Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
Н. Я. Якинчук, д.ю.н., професор
Д. Т. Бікулов, к.держ.упр.
Т. В. Кошова, к.держ.упр.,
провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати

Іноземні члени редакційної колегії:

Г. Ю. Бистров, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. Ю. Грачова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
М. В. Сенцова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
О. П. Овчинникова, д. е. н., професор (Російська Федерація)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
Ю. М. Осипов, д. е. н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
Е. Д. Соколова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д. ю. н., професор (Російська Федерація)

виходить 4 рази на рік

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

Засновники:

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

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідectво 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
24 червня 2015 р., протокол № 10

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. А. О. Монаєнко]. — Запоріжжя : КПУ, 2015. —
№ 3 (20). — 182 с.

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

Редагування: І. Ю. Антоненко, 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) 20-10-06, 63-99-73

Здано до набору 26.05.2015 р.
Підписано до друку 06.07.2015 р.
Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 37-15Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2015

ЗМІСТ

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

<i>Д. О. Єрмоленко</i> ФОРМИ ПРОЯВУ ТА ДЕТЕРМІНАНТИ ПРАВОВОГО НІГІЛІЗМУ МОЛОДІ	4
---	---

<i>В. М. Пальченкова</i> “НОВІ” ТА “СТАРІ” ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ В ПЕРШІ РОКИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	9
---	---

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>І. В. Грищенко</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОПОМІЖНИХ СЛУЖБ ПАРЛАМЕНТУ	14
---	----

<i>Р. М. Максакова</i> СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ВИТОКИ, ОСНОВНІ ЕТАПИ, ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ПРОЦЕСИ РОЗБУДОВИ ДЕРЖАВНОСТІ УКРАЇНИ	18
--	----

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>А. М. Апаров, О. Ю. Іщенко</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ХАРАКТЕРИСТИКИ ФАКТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ В ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ	24
--	----

<i>А. М. Апаров, А. А. Ничипоренко</i> ПІДСТАВИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИНАХ	27
--	----

<i>А. М. Апаров, А. О. Полякова</i> АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МОНОПОЛІЗМУ В ГОСПОДАРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ	32
--	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>Н. В. Гребенюк</i> ФУНКЦІЇ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ	36
---	----

<i>О. В. Михайлов</i> ЗАПОБІГАННЯ ВЧИНЕННЮ ДІТЬМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК ТА ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ	42
---	----

<i>Р. І. Михайлов</i> РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ	46
---	----

<i>О. В. Покатаєва, О. О. Хом'якова</i> НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЄДИНОГО ПОДАТКУ ЯК ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	50
--	----

<i>М. І. Сідор</i> НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК УЧАСНИК БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	55
---	----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>В. В. Локтіонова</i> ВПЛИВ ДЕФІНІЦІЇ “ЗАБРУДНЕННЯ” НА ДІЮ НОРМИ В ЗЛОЧИНАХ ПРОТИ ДОВКІЛЛЯ	60
---	----

<i>О. С. Шеремет</i> ОХОРОНА ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ – ОБОВ'ЯЗОК ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	64
--	----

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

<i>І. А. Воробйова</i> ГЕНЕЗА ТА СУТНІСТЬ ІНСТИТУТУ ЦИВІЛЬНОГО ПОЗОВУ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ	68
--	----

<i>О. А. Кравченко</i> ПІДСТАВИ КЛАСИФІКАЦІЇ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ У КРИМІНАЛІСТИЦІ	74
--	----

<i>Є. В. Смирнов</i> ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ЗАХИСТУ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ	77
---	----

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. І. Воронов</i> МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	84
<i>М. М. Газізов</i> ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ВЛАДИ.....	92
<i>С. О. Гайдученко</i> СИНЕРГЕТИЧНИЙ ПІДХІД ДО СУЧАСНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	99
<i>А. М. Гандзюк</i> ФРАКЦІЙНА СТРУКТУРИЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ – ОЗНАКА НАЯВНОСТІ, РОЗВИТКУ ТА ВТІЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	104
<i>Г. Г. Ким</i> ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ НА РИНКУ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ	110
<i>Р. В. Овчаренко</i> ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ РЕАЛЬНИХ І ПОТЕНЦІЙНИХ “ТОЧОК ЗРОСТАННЯ” В ЕКОНОМІЦІ	116
<i>І. В. Поліщук</i> АДАПТАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ СИСТЕМІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	121
<i>Р. І. Сторожев</i> ПІДГОТОВКА КЕРІВНИХ КАДРІВ УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВИ	128
<i>О. Ш. Тонне</i> ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОСВІТИ ДОРОСЛОГО НАСЕЛЕННЯ.....	133
<i>Ю. П. Чеберяк</i> СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ.....	139

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Д. С. Скрябіна</i> МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	145
<i>Н. А. Сорочишина</i> МЕХАНІЗМ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	151

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>В. В. Заблоцький</i> РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УМОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ.....	158
--	-----

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>О. Л. Корольчук</i> МЕДИКО-СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНООРІЄНТОВАНОЮ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	164
<i>Н. Б. Ларіна</i> ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНІ РЕСУРСИ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ.....	174

РЕЦЕНЗІЇ

<i>В. Г. Лукашевич</i> РЕЦЕНЗІЯ НА РУКОПИС МОНОГРАФІЇ О. М. ШЕВЧУКА “ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОБІГОМ НАРКОТИКІВ”	180
---	-----

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

УДК 340.132.1

Д. О. Ермоленко

доктор юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

ФОРМИ ПРОЯВУ ТА ДЕТЕРМІНАНТИ ПРАВОВОГО НІГІЛІЗМУ МОЛОДІ

У статті визначено основні форми прояву та детермінанти правового нігілізму молоді. Доведено, що всі форми прояву правового нігілізму молоді розподіляють на світоглядні й поведінкові. Зазначено, що детермінанти правового нігілізму молоді – це комплекси соціальних явищ, спільна дія яких породжує правовий нігілізм у молодіжному середовищі. За сутністю та походженням детермінанти правового нігілізму молоді розподілено на об'єктивні й суб'єктивні. За змістом – на політичні, економічні, соціальні, ідеологічні, правові та особистісні.

Ключові слова: правовий нігілізм, молодь, форми прояву правового нігілізму молоді, детермінанти правового нігілізму молоді.

У сучасний період, що відзначається динамізмом у молодіжному середовищі, на жаль, набули значного поширення негативні явища у правосвідомості молоді. Одним із найнебезпечніших явищ більшість учених визнає правовий нігілізм.

Сьогодні правовий нігілізм молоді є предметом багатьох статей, більшість з яких мають публіцистичний характер. Жодного комплексного наукового теоретико-правового дослідження правового нігілізму у молодіжному середовищі до сьогодні не існує. Крім того, саме поняття "правовий нігілізм" залишається дискусійним. Навіть енциклопедичні джерела, видані майже одночасно, пропонують різні підходи до визначення цього явища.

Метою статті є визначення основних форм прояву та детермінантів правового нігілізму у молодіжному середовищі.

Визначення *форм прояву правового нігілізму молоді* є важливим завданням сучасної юридичної науки. Спроби систематизувати такі форми прояву вже здійснювали як російські, так і українські вчені. Так, Р. А. Ромашов та О. Г. Шукшина виділяють такі "прояви правового нігілізму у молодіжному середовищі": 1) недотримання та невиконання вимог законів; 2) підміна законності прагматичною доцільністю; 3) ототожнення права з фактичними діями владних структур; 4) неповага до суду та правоохоронних органів; 5) аполітичність і відсутність причетності до справ держави та суспільства [1, с. 65–67].

Схожий, але при цьому ширший перелік "форм прояву правового нігілізму молоді"

пропонує О. В. Дручек: 1) відсутність правової активності, не участь у справах держави та суспільства; 2) демонстративне здійснення моделі поведінки, альтернативної до моральної та правомірної, без ознак правопорушень; 3) недовіра до судової та правоохоронної системи, намагання вирішувати назрілі проблемні ситуації неюридичними засобами в неправовій площині; 4) підміна безумовної нормативності права мотивами прагматичної доцільності; 5) ухилення від здійснення свого громадського обов'язку; 6) ігнорування вимог законів та інших нормативних актів; 7) грубе порушення норм права з ознаками суспільної небезпеки [2, с. 22–24].

Проте наведеними позиціями дослідження форм прояву правового нігілізму молоді майже обмежуються. Тому для більш детального вивчення останніх пропонуємо звернутися до наукових підходів щодо загальних форм прояву правового нігілізму.

Питання дослідження форм прояву нігілізму гостро постало в західній філософії ХХ ст. Так, німецький філософ М. Гайдеггер, аналізуючи феномен європейського нігілізму, виділив три його форми. По-перше, це панування безглуздості, знецінення всього сущого. Відсутність ієрархії цінностей призводить до рівнозначності всіх цінностей, до розуміння, що всі вони відносні, а отже, загальної значущості вони не мають. По-друге, нігілізм виявляється в переконанні, що людський світ, соціум створений лише за "психологічних потреб" та являє собою мережу приватних інтересів, що перетинаються. Звідси, по-третє, уявлення про те, що у світі, в суспільстві, в людині відсутня будь-яка ор-

ганізація, єдиний порядок та цілісність системи життєвих відносин [3, с. 63].

Пізніше запропоновані М. Гайдеггером форми прояву нігілізму були конкретизовані юридичною наукою з точки зору особливостей форм прояву правового нігілізму. Так, К. Г. Федоренко пропонує під "формою прояву правового нігілізму" розуміти "об'єктивовану в зовнішньому світі сукупність засобів і способів негативного суб'єктивного реагування (нерідко соціально небезпечного) на практику реалізації правових установок" [4, с. 45]. М. Г. Матузов виділяє такі "форми правового нігілізму": умисне порушення законів та інших нормативно-правових актів; масове недотримання та невиконання юридичних приписів; видання суперечливих правових актів; підміна законності доцільністю; конфронтація представницьких і виконавчих органів; порушення прав людини; теоретична форма правового нігілізму (у науковій сфері, у працях юристів, філософів тощо) [5]. В. О. Туманов писав про "пасивну" та "активну" форму правового нігілізму, пояснюючи, що для "пасивної" форми характерне байдуже ставлення до права, недооцінка його ролі та значення, для "активної" ж характерне свідомо вороже ставлення до права [6]. Б. К. Бабаєв також виділяє "активну" та "пасивну" форми прояву правового нігілізму" [7, с. 313].

Нам імпонує думка А. М. Шульги, який вважає, що "максимально узагальнюючий підхід передбачає, що форми вираження правового нігілізму (тут термін "форма" розуміється як певний спосіб існування явища) – це форми: а) світоглядні; б) поведінкові. Інакше кажучи, форми прояву правового нігілізму репрезентують його як: а) ідеальне явище (певні елементи правосвідомості); б) соціальну практику (певна поведінка суб'єктів права)" [8, с. 20].

Таким чином, ми пропонуємо розглядати форми прояву правового нігілізму молоді саме в такому контексті: розподіляючи їх на *світоглядні* та *поведінкові*. Просте перерахування форм прояву правового нігілізму молоді не має жодної наукової цінності, адже таких форм може існувати безліч. Набагато важливіше чітко розмежовувати *світоглядні* (такі, що існують у правосвідомості молоді й можуть ніколи не реалізуватися в конкретних діях) та *поведінкові* (такі, що реалізуються в конкретних діях (бездіяльності) молоді) форми прояву правового нігілізму молоді.

Виходячи з цієї ідеї, деякі форми, що вже пропонують дослідники, можуть бути віднесені до різних груп. Так, наприклад, нагадаємо, що О. В. Дручек виділяє таку форму прояву правового нігілізму молоді, як "недовіра до судової та правоохоронної системи, намагання вирішувати назрілі проблемні ситуації неюридичними засобами в неправовій площині". У контексті розподілу всіх форм на дві групи першу частину – "недовіра до судової та правоохоронної

системи" – слід віднести до світоглядної форми прояву правового нігілізму молоді, тоді як другу частину – "вирішення назрілих проблемних ситуацій неюридичними засобами в неправовій площині" – безумовно, до поведінкової.

Ще одним важливим питанням є походження правового нігілізму молоді. Так, у науковій літературі виділяють "причини", "джерела", "чинники", "умови", "фактори", що сприяють розвитку правового нігілізму. У деяких випадках дослідники намагаються уникати використання всіх зазначених термінів, послуговуючись поняттями "допомагає", "сприяє" тощо. Так, на думку М. А. Бурдоносової, "поширення цього явища (правового нігілізму. – Д. Є.) сприяє вульгаризація і заперечення духовних та моральних цінностей, абсолютизація суб'єктивних, індивідуальних засад, нехтування загальноприйнятими нормами поведінки. Його розвитку "допомагає" і пасивність самих громадян, які не використовують реальні можливості, надані законом, а також не бажають брати участь у вирішенні загальнозначущих завдань" [9, с. 58–59].

Українська дослідниця К. Ю. Грачова використовує поняття "умова", зазначаючи, що "основною умовою виникнення правового нігілізму є недосконалі правові акти" [10, с. 136]. О. В. Волошенюк говорить про "чинники, що породжують правовий нігілізм як соціальне явище", та пропонує їх поділ на "чинники об'єктивного та суб'єктивного характеру".

Досить часто при характеристиці походження правового нігілізму дослідники використовують термін "джерело (джерела)". Так, В. В. Попов виділяє такі "джерела формування правового нігілізму": криміногенна ситуація, що склалася; впровадження елементів злочинної субкультури у масову культуру; відсутність механізмів формування правосвідомості населення [11, с. 10–11]. На думку М. Є. Панкратової, сьогодні "головним джерелом" правового нігілізму є кризовий стан суспільства. А саме: соціальне напруження, економічні негаразди, розпад колись єдиного життєвого простору, регіональний сепаратизм, дезінтеграція, морально-психологічна нестійкість суспільства тощо [12, с. 12].

Але найчастіше в наукових дослідженнях зазначеної проблеми використовують поняття "причини". Як зазначає Н. Л. Назарова, "причини правового нігілізму" присутні в соціумі постійно та для кожного періоду його розвитку мають специфічний характер. Серед таких авторка виділяє, наприклад, "недосконалість правових норм та правозастосовної діяльності органів державної влади" [13, с. 363]. Інакше трактує "причини сучасного правового нігілізму" А. В. Бондаренко, вказуючи на "правовий легізм". На думку авторки, специфіка права, під яким позитивісти розуміють закон (позитивне право), при такому праворозумінні неминуче зводиться до примусового

характеру права. Причому ця примусовість права трактується позитивістами не як наслідок будь-яких об'єктивних властивостей права, а як вихідний правотворювальний і правовизначальний фактор, як силове (і насильницьке) першоджерело права [14, с. 17]. На думку І. С. Демченко, "причини правового нігілізму можна виокремити за такими видами: 1) низький рівень правової культури; 2) стан законності у суспільстві; 3) юридично безграмотні та недієві нормативні акти" [15].

Слід зазначити, що в сучасній юридичній науці вже робилися спроби розмежування таких понять, як "причини" та "джерела" правового нігілізму. Вважається, що "причини правового нігілізму" мають швидкоплинний, мінливий характер, а "джерела правового нігілізму" – це дещо більш глибоке, таке, що важко усунути" [16, с. 24]. На думку О. В. Дручек, "порівняно з джерелами, причини менш масштабні й менш тривалі, вони легше піддаються корегуванню, можуть виникати, зникати і ліквідуватися" [17]. Проте, на нашу думку, подібне "розмежування" не має достатньої наукової переконливості, оскільки правовий нігілізм для сучасної України є здійсненим фактом, тобто неминучим наслідком причин (як прямих, так і непрямих), які, у свою чергу, підпорядковуючись фундаментальному закону причинно-наслідкового зв'язку, також є наслідком причин, які вказаний підхід пропонує називати "джерелами".

Немає термінологічної єдності й при дослідженні походження правового нігілізму у молодіжному середовищі. Так, Р. А. Ромашов та О. Г. Шукшина виділяють такі "фактори" правового нігілізму молоді: правова свідомість молодих людей характеризується складністю та неоднозначністю, де одночасно поєднуються намагання до законослухняної поведінки та готовність порушити закон заради особистої вигоди; у формуванні правової свідомості молоді важливе значення має особистісний фактор (мова йде про те, що, на думку авторів, більш цілеспрямована та самостійна молодь демонструє більш зрілу правову свідомість. – Д. Є.); незалежно від категорії молоді рівень уявлень про патріотизм, престиж держави, почуття національної гордості, цінність права загалом є досить низьким [1, с. 64–65].

Російська дослідниця Г. Ш. Хамітова присвятила своє дослідження виявленню "основних причин та умов генези феномена правового нігілізму у молодіжному середовищі". До таких віднесено: недостатнє правове виховання в родині; кризу сім'ї; економічну нестабільність; невизначеність і непередбачуваність життєвих умов, у яких інтегрується сучасна молодь; недоліки існуючої правової системи; руйнування колишніх і відсутність остаточно сформованих нових моральних основ; недостатній рівень правової освіти в навчальних закладах [18, с. 81].

Такі складності герменевтичної етимології зазначеної проблематики, на нашу думку, можуть бути вирішені встановленням

нового універсального поняття, яке б охоплювало всі існуючі підходи. Таким поняттям може стати "детермінанта" (від лат. *determinans, determinantis* – визначати) – причина, що визначає появу явища [19, с. 203]. Саме термін "детермінанти правового нігілізму" як найзагальніший охоплює всі існуючі поняття щодо походження правового нігілізму – причини, джерела, умови, чинники тощо. Однак, на відміну від перелічених, поняття "детермінанти правового нігілізму" зустрічається в науковій літературі набагато рідше. Лише у статтях В. В. Бабошина, який виділяє культурні й соціальні детермінанти правового нігілізму [20], та О. В. Дручек, яка розширила перелік детермінантів, розподіляючи їх на історичні, соціокультурні, ідеологічні, особистісно-психологічні, соціально-економічні, державно-правові, трансформаційні [17]. Водночас поняття "детермінанти правового нігілізму молоді" ані в українській, ані у світовій юридичній літературі дотепер не використовувалося.

За аналогією з поняттям "детермінанти злочинності", використаним у кримінології, "детермінанти правового нігілізму молоді" можна визначити як *комплекси соціальних явищ, спільна дія яких породжує правовий нігілізм у молодіжному середовищі*.

Різноманітність форми прояву правового нігілізму молоді, його зв'язок із багатьма аспектами суспільного життя зумовлюють необхідність класифікації його детермінантів. Правильний вибір класифікаційних ознак має важливе науково-пізнавальне та практичне значення. Головне тут полягає в тому, що з усього розмаїття детермінантів правового нігілізму молоді потрібно виявити ті, які містять загальні підстави для розподілу його природи за основними ознаками.

Проаналізувавши існуючі підходи, ми пропонуємо такі підстави класифікації детермінантів правового нігілізму молоді: а) за сутністю та походженням; б) за змістом.

За сутністю та походженням детермінанти правового нігілізму молоді можна розподілити на *об'єктивні та суб'єктивні*. Перші не залежать від волі людей, а тому не можуть бути відразу ж усунуті. Їх можна лише нейтралізувати, блокувати, скоротити, цілеспрямовано заважати їх розвитку. До об'єктивних детермінант правового нігілізму молоді можна віднести, зокрема, відставання свідомості від буття, індивідуальної свідомості молодої людини та групової свідомості молоді від суспільної свідомості, суперечності соціального розвитку тощо. Відповідно, суб'єктивними детермінантами правового нігілізму виступають певні ідеологічні та психологічні особливості правової свідомості молоді – негативне ставлення до правових явищ, недовіра до державних установ тощо.

Водночас слід зазначити, що таке розмежування детермінантів правового нігілізму молоді є досить умовним, адже не можна стверджувати, що об'єктивні та суб'єктивні детермінанти існують у "чистому вигляді".

Більшість із них мають об'єктивно-суб'єктивний характер із переважанням або об'єктивного, або суб'єктивного. Зокрема, у явищах та процесах, які не залежать від волі людини, переважають елементи об'єктивного, у явищах та процесах, які залежать від волі людей, – суб'єктивного характеру. Саме тому можна говорити про існування об'єктивно-суб'єктивних детермінантів правового нігілізму молоді.

За змістом наявні на сьогодні детермінанти правового нігілізму молоді становлять таку видову класифікацію:

1) *політичні* детермінанти правового нігілізму молоді: загальна політична нестабільність, що зумовлює низький рівень поваги до влади у молодіжному середовищі; нестабільність державної молодіжної політики; відсутність зацікавленості та, відповідно, низький рівень безпосередньої участі молоді у політичних процесах країни; корумпованість державного апарату, що заважає прийняттю ефективних заходів щодо правового виховання молоді тощо;

2) *економічні* детермінанти правового нігілізму молоді: стан економічної кризи, що є підґрунтям нестабільності потреб і соціальних цінностей молоді; ступінь поляризації населення за рівнем доходів, рівень зuboжіння населення, інфляція та інші негативні економічні процеси, що роблять неможливим безконфліктне пристосування молоді до мінливих умов життя; безробіття або стан трудової незайнятості молоді тощо;

3) *соціальні* детермінанти правового нігілізму молоді: негативний вплив сім'ї та найближчого оточення; поширення алкоголізму та наркоманії у молодіжному середовищі; систематичні приклади прояву правового нігілізму з боку старшого покоління; вплив низькопробних творів масової культури; недоліки в організації дозвілля молоді (значне скорочення творчих і спортивних гуртків, встановлення плати за їх відвідування) тощо;

4) *ідеологічні* детермінанти правового нігілізму молоді: відмова сучасної держави від здійснення системної ідеологічної діяльності, що, на думку більшості дослідників, "згубно позначається на свідомості молоді, формуючи стихійні уявлення, часто асоціального змісту" [331, с. 82]; проблеми духовно-ідеологічної кризи молоді тощо;

5) *правові* детермінанти правового нігілізму молоді: недосконалість правової системи; суперечливість і нестабільність сучасного законодавства; не визначений остаточно правовий статус молоді; низька правова захищеність молоді тощо;

6) *особистісні* детермінанти правового нігілізму молоді: особливості характеру, темпераменту, системи цінностей, рівня домагань, наявність адекватної самооцінки, захоплення тощо. Тобто гіперактивність та імпульсивність молоді, низький рівень розвитку інтелекту або відхилення у розумовому розвитку, невірноваженість психоемоційного й фізіологічного стану, неспроможність критично оцінювати ситуації, самостій-

но здійснювати аналіз власної поведінки та через це часто не замислюватися над наслідками власних дій також породжують правовий нігілізм у молодіжному середовищі.

Висновки. *Форми прояву правового нігілізму молоді можна умовно розподілити на світоглядні та поведінкові. Світоглядні існують у правосвідомості молоді й можуть ніколи не реалізуватися в конкретних діях. Поведінкові реалізуються у конкретних діях (бездіяльності) молоді.*

Детермінанти правового нігілізму молоді – це комплекси соціальних явищ, спільна дія яких породжує правовий нігілізм у молодіжному середовищі. За сутністю та походженням детермінанти правового нігілізму молоді можна розподілити на об'єктивні та суб'єктивні. За змістом наявні на сьогодні детермінанти правового нігілізму молоді, на нашу думку, становлять таку видову класифікацію: політичні, економічні, соціальні, ідеологічні, правові та особистісні.

Список використаної літератури

1. Ромашов Р. А. Правовая культура и правовой нигилизм в молодежной среде / Р. А. Ромашов, Е. Г. Шукшина // Правовая культура. – 2006. – № 1. – С. 59–71.
2. Дручек О. В. Правовий нігілізм сучасної молоді: причини та форми прояву / О. В. Дручек // Держава і право : зб. наук. праць: Юридичні і політичні науки. – 2009. – № 46. – С. 18–25.
3. Хайдеггер М. Европейский нигилизм (Пять главных рубрик в мысли Ницше) / М. Хайдеггер ; пер. В. В. Библихина // Время и бытие. – Москва, 1993. – 447 с.
4. Федоренко К. Г. Правовой нигилизм : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Константин Григорьевич Федоренко. – Нижний Новгород, 2001. – 173 с.
5. Матузов Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны одной медали / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1994. – № 3. – С. 3–16.
6. Туманов В. А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе / В. А. Туманов // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 52–58.
7. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. – Москва : Юрист, 2003. – 592 с.
8. Шульга А. М. Правовий нігілізм: український досвід / А. М. Шульга // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4 (51). – Ч. 1. – С. 16–22.
9. Бурдоносова М. А. Правовий нігілізм як форма деформації правової свідомості населення / М. А. Бурдоносова // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 54–60.
10. Грачова К. Ю. Подолання правового нігілізму як основна умова реалізації прав і свобод людини та громадянина України / К. Ю. Грачова // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія: Право та державне управління. – 2011. – № 4. – С. 135–138.

11. Попов В. В. Некоторые формы появления правового нигилизма и пути его преодоления / В. В. Попов // Юрист. – 2002. – № 1. – С. 10–12.
12. Панкратова М. Е. Правовой нигилизм как фактор, влияющий на становление и развитие демократического государства в Российской Федерации (теоретико-исторический анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М. Е. Панкратова. – Санкт-Петербург, 2007. – 20 с.
13. Назарова Н. Л. Правовой нигилизм как особенность правового сознания в современной России / Н. Л. Назарова // Власть и право: Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2003. – Вып. 2(7). – С. 362–365.
14. Бондаренко А. В. Правовой нигилизм как деформация правового сознания / А. В. Бондаренко // Наукове пізнання: методологія та технологія. – 2011. – № 2(27). – С. 14–18.
15. Демченко І. С. Правовий нігілізм в Україні. Шляхи його подолання [Електронний ресурс] / І. С. Демченко // Наукові конференції. Соціум. Наука. Культура. – Режим доступу: <http://intkonf.org/demchenko-is-pravoviy-nigilizm-v-ukrayini-shlyahi-yogo-podolannya/>.
16. Матевосова Е. К. Правовой нигилизм в России и его причины / Е. К. Матевосова // Актуальные проблемы российского права. – 2011. – № 3. – С. 22–30.
17. Дручек О. В. Детермінанти правового нігілізму: загальна характеристика / О. В. Дручек // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3(46). – С. 15–24.
18. Хамитова Г. Ш. Правовой нигилизм молодежи: причины, пути преодоления / Г. Ш. Хамитова // Право и управление. XXI век. – 2011. – № 1. – С. 79–86.
19. Словник іншомовних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. – Київ, 1975. – 776 с.
20. Бабошин В. В. Культурные и социальные детерминанты правового нигилизма / В. В. Бабошин // Гуманитарные и социально-экономические науки. – 2009. – № 6. – С. 33–37.
21. Краснова Е. А. Идеология российского государства и ее преломление в сознании студенческой молодежи: опыт социологического исследования / Е. А. Краснова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 33. – С. 79–82.

Стаття надійшла до редакції 28.05.2015.

Ермоленко Д. А. Формы проявления и детерминанты правового нигилизма молодежи

В статье определяются основные формы проявления и детерминанты правового нигилизма молодежи. Доказано, что все формы проявления правового нигилизма молодежи подразделяются на мировоззренческие и поведенческие. Указано, что детерминанты правового нигилизма молодежи – это комплексы социальных явлений, совместное действие которых порождает правовой нигилизм в молодежной среде. По сущности и происхождению детерминанты правового нигилизма подразделяются на объективные и субъективные. По содержанию – на политические, экономические, социальные, идеологические, правовые и личностные.

Ключевые слова: правовой нигилизм, молодежь, формы проявления правового нигилизма молодежи, детерминанты правового нигилизма молодежи.

Yermolenko D. Forms and Determinants of Legal Nihilism Youth

The paper identifies the main forms of legal nihilism and determinants of youth. In modern times, celebrated dynamism among young people, unfortunately, have become widely spread phenomena in legal consciousness of youth. One of the most dangerous of which most scientists called legal nihilism.

Expressions of legal nihilism represent it as: a) perfect phenomenon (certain elements of justice); b) social practices (subjects of a certain behavior). Manifestations of legal nihilism of youth can be divided into attitudinal and behavioral. Ideological exist in the legal consciousness of young people and may never be realized in concrete actions. Behavioral implemented in concrete actions (inaction) of young people.

Determinants of legal nihilism of youth can be defined as complex social phenomena, the combined effect of which creates legal nihilism among young people.

For the essence and origin determinants legal nihilism of youth can be divided into objective and subjective. The first does not depend on the will of the people and therefore can not be immediately removed. They can only neutralize, block, cut, deliberately hinder their development. The objective determinants legal nihilism of youth can be attributed, in particular, the lag of consciousness from being individual consciousness of the young man and the young group consciousness of social consciousness, the contradictions of social development and so on. Accordingly, subjective determinants legal nihilism serve certain ideological and psychological characteristics of legal consciousness of young people – a negative attitude to legal phenomena, distrust of public institutions and more.

In content available today determinants legal nihilism of youth, in our opinion, are invested in such species classification: political, economic, social, ideological, legal and personal.

Key words: legal nihilism, youth, forms of legal nihilism of youth, determinants of legal nihilism of youth.

УДК 340.15(477)(09)+343

В. М. Пальченкова

доктор юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет**“НОВІ” ТА “СТАРІ” ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ
У ДІЯЛЬНОСТІ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ
В ПЕРШІ РОКИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Проаналізовано маловідомі пам'ятки права перших років радянської влади в Україні. Визначено основні теоретичні підходи до форм участі громадськості у діяльності пенітенціарної системи й показано їх практичну реалізацію в період з 1917 по 1925 рр.

Ключові слова: *Виправно-трудоий кодекс, громадський контроль, Пенітенціарний кодекс, суспільство, трудова громадськість.*

Різні питання, пов'язані з функціонуванням пенітенціарної системи, зокрема й реалізація громадського контролю, проявляються по-новому в різні історичні періоди. Це зумовлено насамперед тим, що змінюються політико-культурні акценти, економічне життя суспільства. Актуальність вивчення різноманітних форм участі суспільства у діяльності пенітенціарної системи обґрунтовується нагальною потребою використання багатоманітного історичного досвіду залучення громади, благодійних, філантропічних та інших суспільних установ, зокрема, досвіду Радянської України щодо найширшого залучення трудящих до діяльності органів та установ виконання покарань.

Існуючий стан розробки цієї теми має суперечливий вигляд. З одного боку, існує достатня кількість досліджень, які висвітлюють окремі періоди історії національної пенітенціарної системи, зокрема праці М. Г. Деткова, О. М. Джужи, О. І. Зубкова, Г. О. Радова, В. М. Трубінікова, П. Л. Фріса, О. Н. Ярмиша, М. М. Яцишина. З іншого – питання участі філантропічних, громадських благодійних організацій у діяльності пенітенціарної системи не знайшли своє відображення в працях відомих дослідників історії пенітенціарії. Саме тому **мета статті** – на основі аналізу малодосліджених пам'яток права радянської України з'ясувати основні теоретичні підходи до форм участі громадськості у діяльності пенітенціарної системи у перші роки радянської влади в Україні.

У перші роки існування радянської влади в Україні спостерігалось прагнення не лише до застосування заходів, спрямованих на докорінну реорганізацію системи кримінальних покарань, на основі класового, диференційованого використання виправного впливу стосовно засуджених, а й проголошувалося гасло перевиховання засуджених за допомогою суспільно корисної праці із залученням до цього процесу якомога ширших мас трудової громадськості [1; 2]. Саме цю ідею було покладено в ос-

нову нового найменування “виправно-трудоє право”. Однією зі складових політики радянської влади була декларація участі “трудящих” у всіх сферах життєдіяльності держави, зокрема – у пенітенціарній. При цьому, незважаючи на прагнення докорінної зміни всієї системи виконання покарань, на початкових етапах становлення нового законодавства, реформи здійснювалися із урахуванням прогресивних ідей, вироблених пенітенціарною наукою у дореволюційний період, з використанням досвіду практичних працівників тюремної системи Російської імперії та зарубіжних країн.

Перед новою владою постало складне завдання притягнення широких верств громадськості до діяльності місць позбавлення волі, які повинні встановлювати й підтримувати новий соціально-економічний і політичний лад. До вирішення питання про використання громадськості з метою здійснення контрольних функцій щодо виконання покарань підійшли вибірково: певні форми контролю представників суспільства за пенітенціарною системою радянською владою відкинуто як такі, що не сумісні й суперечать більшовицькій ідеології. Так, ще під час боротьби за владу припинило свою діяльність Товариство піклувальне про тюрми. Ще в 1918 р. Народний комісаріат юстиції (НКЮ) РСФРР ліквідував губернські й повітові комітети Товариства піклувального про тюрми й піклування над виправними арештантськими відділеннями [3, с. 21], пізніше, згідно з декретом РНК УСРР “Про суд” 19 лютого 1919 р., ліквідовано комітети та відділи Товариства у радянській Україні як такі, що не відповідають інтересам виправлення й перевиховання засуджених.

Однією з характерних рис комуністичної ідеології є сповідування атеїзму й вороже ставлення до представників інших світоглядних підходів. У зв'язку з цим, ідеологія, сформована в нових політичних і економічних умовах, відбилася на діяльності релігійних організацій, зокрема православної церкви, на установах і органах з виконання покарань. Тому ліквідація цього інституту

громадянського суспільства, який протягом попереднього періоду брав найактивнішу участь у контролі за сферою виконання покарань, відбувалася поступово й пов'язана з репресіями проти його представників. Вище церковне керівництво не схвалило насильницьке захоплення влади в державі й насильницькі методи радянської влади для її утримання. Патріарх Руської православної церкви Тихон 19 січня 1918 р. у своєму Посланні представникам Собору РПЦ напередодні відкриття 2-ї сесії надав анафемі осіб, які були винні у вбивствах і безчинствах на той час на території Росії, а саме більшовиків. Більшість служителів церкви не підтримали декретів нової влади [4, с. 135–138]. Почалися тривалі роки витіснення релігії з громадського життя, тим більше із життя засуджених, оскільки церква не вміщувалася в ідеологію нової влади. Проте одразу витіснити релігію з буденного життя, навіть найуразливішої категорії – засуджених, було неможливо. Запропонований у травні 1919 р. українськими більшовиками Проект Основних положень Статуту про тих, кого тримають під вартою, зберіг розділ “Про задоволення релігійних потреб”, згідно з яким за кожним засудженим було залишено лише право за власний рахунок запрошувати духовну особу для здійснення релігійних обрядів [5, с. 71–85]. У наступному 1920 р. Циркуляр Центрального Карного відділу при НКЮ УСРР № 45 ліквідував церкви при місцях ув'язнення. Їх майно було передано релігійній громаді, а приміщення почали використовувати з метою проведення культурно-освітніх заходів у пенітенціарних установах. Незважаючи на переслідування, Церква ще деякий час зберігала свої позиції щодо впливу на виконання покарань, насамперед, надаючи моральну підтримку засудженим. Очевидно саме це спричинило появу 22 жовтня 1925 р. циркуляру НКВС УСРР, згідно з яким представникам культу надавався дозвіл на здійснення релігійних обрядів для хворих у виправно-трудовах установах (ВТУ).

Поряд із ліквідацією деяких форм контролю громадськості за пенітенціарною системою радянська влада пропонувала своє бачення місця трудящих у виконанні покарань. У перші роки радянської влади перед керівництвом держави у сфері кримінального покарання були окреслені чіткі завдання, насамперед перевиховання злочинців, основою якого мало бути застосування виправно-трудових методів. При цьому поряд із закріпленими законодавством прокурорським і судовим контролем, за роботою виправно-трудовах установ декларувалося й установлення громадського контролю. Саме через це у перших нормативно-правових актах радянської влади пропонувалося застосовувати різноманітні форми контролю громадськості за виконанням покарань. Деякі зі старих форм набули нового розвитку й були пристосовані до комуністичної ідеології, активно нею пропагувалися.

Наприклад, необхідність зменшення кількості засуджених до позбавлення волі змусила радянську владу вживати так званих “розвантажень” тюремних установ. Згідно з Постановою ВУЦВК від 25 вересня 1920 р., звільненню підлягали “засуджені, у першу чергу з робочих і селян, ізоляція яких не загрожувала інтересам Соціалістичної революції”, а як запобіжний захід було запропоновано одну з найстаріших форм громадського контролю – звільнення на поруки [6, с. 193–194].

Ще в період боротьби за владу на VIII з'їзді РКП(б) у 1919 р. у програмі партії до найважливіших положень пенітенціарної політики радянської влади були віднесені громадський осуд та товариські суди як різновиди неформального соціального контролю. Циркуляром НКЮ УСРР 4 серпня 1920 р. на території республіки було введено в дію “Керівні основи кримінального права РСФРР” [7], у яких цей перелік було розширено, тобто на законодавчому рівні санкціоновано як самостійні види кримінального покарання, причому в переліку покарань їм відвели перше місце: навіювання, громадський осуд, примус до дії (наприклад, пройти курс навчання), оголошення під бойкотом. Радянський дослідник О. Ф. Шишов назвав такі види покарань заходами судово-виховного впливу [8, с. 85], насправді ці покарання є санкціонованими державою видами неформального соціального контролю. Введений у дію 23 серпня 1922 р. Постановою ВУЦВК Кримінальний кодекс УСРР (КК УСРР 1922 р.) з чотирьох таких видів покарань залишив лише громадський осуд (ст. 32), який визначено як публічне (на зборах, сільських сходинах тощо) оголошення винесеного судом осуду особі з публікацією вироку у пресі за рахунок засудженого (ст. 44) [9, с. 185–191]. Постановою ЦВК СРСР від 31 жовтня 1924 р. затверджено Основи кримінального законодавства СРСР і союзних республік. У цьому законі вже не вживається поняття “покарання”, натомість використовують термін “заходи соціального захисту”. Введений у дію Кримінальний кодекс УСРР у редакції 1927 р. одним із заходів соціального захисту визначив громадський осуд.

Основними формами громадського контролю пенітенціарної системи 1920-х рр. стали розподільчі та спостережні комісії. Перші як абсолютно новий суб'єкт громадського контролю, другі – радянська історіографія вважає винаходом нового політичного режиму, хоча насправді їх заснування пов'язане з роботою міжнародних пенітенціарних конгресів і припадає на період тюремних перетворень у Російській імперії наприкінці 1870-х – початку 1880-х рр. [10, с. 92–99]. Саме спостережні комісії знайшли свій подальший розвиток, набули нових якісних ознак у другій половині XX ст. і залишаються основною формою громадського контролю пенітенціарної системи в сучасній Україні.

Спочатку розподільчі комісії з'явилися в Радянській Росії. Вони створювалися згідно

з інструкцією НКЮ РСФРР "Про позбавлення волі як заходу покарання й про порядок відбuvання такого" від 23 липня 1918 р., цією ж інструкцією запроваджувалися й спостережні комісії як допоміжні органи розподільчих [11, с. 16]. Таку Тимчасову інструкцію у Радянській Україні затверджено у квітні 1920 р. НКЮ УСРР. Її положеннями на законодавчому рівні створено й закріплено нову організаційну форму участі громадськості в контролі за системою виконання покарань – розподільчі комісії, які перебували у веденні губернських тюремно-каральних відділів [12, с. 17–18].

Тимчасова інструкція встановила порядок, згідно з яким режим позбавлення волі визначали розподільчі комісії. Члени комісії до розподілу засуджених повинні були підходити виключно індивідуально – відповідно до їх віку, фізичного й психологічного стану, характеру скоєного злочину, з урахуванням відомостей про минулі правопорушення. Розподільчі комісії здійснювали передачу звільнених під контроль органів патронажу; проводили загальний нагляд за застосуванням репресивних заходів з боку адміністрації виправно-трудових установ; здійснювали переведення тих, хто відбував покарання у виді позбавлення волі та допустив порушення режиму в ізоляторі; визначали вид робіт або звільняли від таких.

Проте детальний аналіз цього нормативного акта свідчить, що насправді частка представників громадськості в розподільчих комісіях була мінімальною. Усі члени комісій, як правило, були представниками трудящих, висунутими на керівну або громадську роботу в радянських органах, а обов'язкові члени представлені здебільшого органами виконавчої, судової влади, лікарем та співробітником культурно-просвітнього відділу місця позбавлення волі. Якість роботи розподільчих комісій була під постійним контролем центральних органів управління місцями позбавлення волі. Так, лише впродовж 1920 р. НКЮ УСРР видано три циркуляри, метою яких було вдосконалення роботи цього органу контролю пенітенціарної системи. Циркуляри ще більше розширили й так невинувато великі, що виходять за межі статусу громадського об'єднання, повноваження розподільчих комісій. По суті, підміняли адміністрацію місць позбавлення волі й втручалися в діяльність судових органів. Утім, контрольні повноваження насправді були слабкими, розподільчі комісії не могли втручатися й контролювати ведення тюремного господарства, стежити за облаштуванням і харчуванням засуджених, приймати рішення щодо управління тюремними установами, виховного процесу тощо. Проте, незважаючи на це, більшість сучасних дослідників все ж таки відносять розподільчі комісії до суб'єктів громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи [13]. На нашу думку, розподільчі комісії можна віднести до суб'єктів змішаного державно-громадського контролю з перевагою держави,

або говорити про особливу історичну форму участі радянської громадськості під час контролю місць позбавлення волі.

Зменшення функцій розподільчих комісій пов'язано з прийняттям КК УСРР 1922 р. Зауважимо, що КК не лише визначив перелік кримінальних покарань, а й порядок їх відбuvання та окреслив у загальних рисах систему органів управління й контролю за виконанням вироку в виді позбавлення волі та примусових робіт. Центральним керівним і контролюючим органом кодексу визнав виправно-трудоий відділ НКЮ УСРР та його органи на місцях, що повинні здійснювати своє керівництво через губернські розподільчі та спостережні комісії, які створювалися при окремому місці ув'язнення. КК УСРР 1922 р., залишивши розподільчі комісії в структурі управління системою виконання покарань, як їхні факультативні органи додав спостережні комісії. У сукупності розподільчі та спостережні комісії мали виступати як органи громадського, а саме радянського контролю за виконанням покарань у виді позбавлення волі в новій державі.

3 січня 1923 р. до КК УСРР 1922 р. внесено зміни щодо передачі центрального управління системою виконання покарань у виді позбавлення волі та примусових робіт до складу НКВС УСРР, яке він продовжував здійснювати через розподільчі та спостережні комісії на місцях [6, с. 538–539]. Згідно з положенням про НКВС УСРР у складі цього державного правоохоронного органу 20 вересня 1924 р. було створено виправно-трудоий відділ, який мав безпосередньо управляти місцями позбавлення волі й керувати діяльністю розподільчих і спостережних комісій.

Розвиваючи положення КК УСРР 1922 р. щодо правової регламентації функціонування розподільчих та спостережних комісій, у 1923 р. НКВС прийняв Тимчасове положення й Інструкцію, згідно з якими компетенція спостережних комісій зберігала допоміжний характер розподільчих комісій. Попередньо, з подальшим повідомленням у розподільчу комісію вони розподіляли засуджених за категоріями відповідно до їх психічного та фізичного стану з визначенням виду робіт або без такого. Спостережним комісіям надавалося право звертатися з клопотаннями й поданнями до губернської розподільчої комісії з таких питань: про переведення позбавлених волі до іншої ВТУ в межах губернії; про надання відпусток особам, що виправляються, про подальшу ізоляцію суспільно небезпечних осіб, після відбуття ними визначеного судом покарання, а також про продовження строку позбавлення волі; про дотрокове зняття суворої ізоляції та повне умовно-дотрокове звільнення позбавлених волі. До контрольних повноважень спостережних комісій належали: перевірка законності й обґрунтованості заходів впливу стосовно осіб, які порушують режим місць позбавлення волі,

повідомлення про виявлені недоліки в губернську розподільчу комісію. Остаточні рішення за всіма питаннями виносили розподільчі комісії самостійно або через судові та інші компетентні органи. Відповідно до Тимчасового положення єдиною формою роботи спостережних комісій були їх засідання. Згідно із цією інструкцією, було ліквідовано громадські основи в діяльності спостережних комісій, адже вона складалася з начальника місця позбавлення волі, як голови, і членів комісії: народного судді, завідувачого культурно-просвітницькою роботою пенітенціарної установи й лікаря. Представники громадськості були відсторонені від участі в роботі комісій.

Питання про недопустимість подібного становища не раз порушували у зв'язку з обговоренням проекту Пенітенціарного кодексу, що запропоновано на розгляд Раднаркому УСРР НКВС у серпні 1924 р. У загальних положеннях кодексу пропонувалося з метою успішної боротьби зі злочинністю й запобігання рецидиву виправно-трудоу систему республіки доповнити установами, які надавали б різні види допомоги звільненим із місць позбавлення волі. А право переведення відповідно до ступеня виправлення засудженого передати спостережним комісіям при окремих місцях позбавлення волі. Проте автори проекту знов недооцінили значення цього органу, а правовий статус спостережних і розподільчих комісій визначався лише в передостанніх розділах проекту. Їх детальний аналіз дає змогу констатувати, що громадськість, як і в раніше прийнятих нормативних актах, представлено мінімально, зокрема, склад спостережних комісій пропонувалося доповнити представниками профспілкових органів, а до складу розподільчих комісій включити представника губернського відділу робітничо-селянської інспекції та членів комітету допомоги засудженим та звільненим із місць позбавлення волі.

У 1924 р. на II Всеросійському з'їзді працівників пенітенціарних установ у Москві основним питанням дискусії стало розширення участі громадськості в проведенні виправно-трудової політики в державі. Зауважено, що успіхів у перевихованні засуджених можна досягти, якщо вдасться залучити широкі верстви громадськості до цього важливого питання.

Підсумки семирічної практики й нормотворчої діяльності радянської влади в Україні в пенітенціарній сфері, зокрема, можливостей використання "трудящих мас" у виправленні та перевихованні засуджених юридично закріплені у Виправно-трудоному кодексу УСРР 1925 р., прийнятому II сесією ВУЦВКА IX скликання 23 жовтня 1925 р. Кодекс закріпив основні принципи нової виправно-трудової політики, вніс ідентичність у практику реалізації її вимог, узагальнив практику діяльності місць ув'язнення за післяреволюційний період, відобразив зміну цілей і завдань виправно-трудового

права в нових умовах. У ньому отримали законодавче закріплення питання контролю громадськості радянської системи виконання покарань його мета та завдання.

Висновки. Історико-правовий аналіз організаційного та юридичного оформлення участі громадського контролю у виправно-трудоу системі в перші роки радянської влади в Україні показав, що у державі було запропоновано нове бачення місця громадськості у виконанні кримінальних покарань, зокрема, декларувалося встановлення контролю трудящих мас. До Кримінального кодексу УСРР введено такі форми громадського контролю, як: громадський осуд, навіювання, оголошення під бойкотом. Радянська влада намагалася упорядкувати й підкорити єдиним ідеологічним принципам участь громадськості в контролі за діяльністю установ і органів із виконання кримінальних покарань. З цією метою вимагалось створити єдину систему громадських організацій, які постійно здійснювали б контроль за діяльністю виправно-трудоу системи, за роботою окремих її складових, таких, що сприяли б забезпеченню виправного процесу, вирішенню проблем матеріально-побутового характеру. Основними формами громадського контролю стали розподільчі та спостережні комісії. Здавалося б, радянський період надавав приватним ініціативам більше можливостей, але, на жаль, громадський контроль залишався затиснутий державним і не створював справжньої альтернативи на практиці. Особливо багатостраждальними виявилися товариства та спостережні комісії, що були перетворені радянською владою, так би мовити, на "особливий державний департамент".

Список використаної літератури

1. Жарый В. Д. Исправительно-трудовое законодательство Украины в первые годы советской власти / В. Д. Жарый // Исправительно-трудовые учреждения : бюллетень Всесоюзного НИИ МВД СССР. – 1982. – № 19. – С. 71-73.
2. Фролов Ю. О. Развитие виправно-трудоу права в Україні у перші роки радянської влади / Ю. О. Фролов. – Київ, 1960. – 28 с.
3. Афоничкин С. Н. Организация сотрудничества исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы с общественными объединениями : дис. канд. юрид. наук : 12.00.11 / Сергей Николаевич Афоничкин ; Академия управления МВД России. – Москва, 2003. – 228 с.
4. Митрофанов Г. История Русской православной церкви. 1900–1927 : монография / Г. Митрофанов. – Санкт-Петербург : Статис, 2002. – 443 с.
5. Проект основных положений Устава о лицах, содержащихся под стражей от 16 мая 1919 г. // Хрестоматія з історії пенітенціарної системи України / упор. Г. О. Радов, І. І. Резнік. – Київ : Говард Пресс, 1998. – Т. 2. – Ч. 1. – С. 71-84.

6. Борьба с преступностью в Украинской ССР (1917–1967) : в 2 т. / сост. П. П. Михайленко. – Київ : Министерство охраны общественного порядка, 1966. – Т. 1: 1917–1925. – 832 с.
7. Руководящие начала по уголовному праву РСФСР. Постановление Наркомюста РСФСР от 12 декабря 1919 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr7311.htm>.
8. Шишов О. Ф. Руководящие начала по уголовному праву РСФСР 1919 года – памятник советской уголовно-правовой мысли / О. Ф. Шишов // Правоведение. – 1980. – № 3. – С. 83–88.
9. Кримінальний кодекс УСРР (1922 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. : навч. посіб. для студ. спец. вищ. закл. освіти / за ред. В. Д. Гончаренка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Київ : Ін Юре, 2000. – Т. 2: лютий 1917–1996 / уклад. В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький. – С. 185–191.
10. Пальченкова В. М. Спостережні комісії як форма контролю за діяльністю пенітенціарної системи в Російській імперії наприкінці 70-х – на початку 80-х рр. XIX ст. / В. М. Пальченкова // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. праць. – 2012. – Спец. вип. № 1 (60) "Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю". – С. 92–99.
11. Наташев А. Е. Наблюдательные комиссии и их роль в осуществлении советского исправительно-трудового права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А. Е. Наташев. – Москва, 1962. – 22 с.
12. Об организации распределительных комиссий // Сборник нормативных актов по советскому исправительно-трудовому праву (1917–1959 гг.): История законодательства / сост. П. М. Лосев и Г. И. Рагулин. – Москва : Юридическая литература, 1959. – 359 с.
13. Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы / С. М. Зубарев. – Москва : Юрайт-Издат, 2006. – 333 с.

Стаття надійшла до редакції 01.06.2015.

Пальченкова В. М. "Новые" и "старые" формы участия общественности в деятельности пенитенциарной системы в первые годы советской власти в Украине

Изучены малоизвестные памятники права первых лет советской власти в Украине. На основе их анализа определены теоретические подходы к формам участия общественности в деятельности пенитенциарной системы и показана их практическая реализация в период с 1917 по 1925 гг.

Ключевые слова: Исправительно-трудовой кодекс, общественный контроль, Пенитенциарный кодекс, общество, трудящиеся массы.

Palchenkova V. "New" and "Old" Forms of Public Participation in the Activities of the Penitentiary System in the Early Years of the Soviet Regime in Ukraine

Little-known law works of the first years of the Soviet power in Ukraine are studied in this research. The basic theoretical approaches to forms of public participation in activity of the penitentiary system are found based on their analysis, and is showed their practical implementation in the period from 1917 to 1925. Historical and legal analysis of the organizational and legal registration of the participation of public control in a labor system in the first years of the Soviet power in Ukraine showed that the country was offered a new vision of public role in the execution of criminal penalties under the control of the working class. However, despite the desire of radical change in the entire penal system, in the early stages of the new legislation, the reforms were carried out taking into account the progressive ideas, which were produced by the penitentiary science in pre-revolutionary period, using the experience of the practitioners in penitentiary system of the Russian Empire and foreign countries. In practice, the question of the use of the public to exercise oversight functions in relation to the practice of punishment was approached selectively: some forms of control after the penitentiary system by some members of the society were rejected by the Soviet regime as being inconsistent and contrary to the Bolshevik ideology. In particular, the Society of Trustees which took care of prisons ceased its activity, gradually church was "weaned" from participation in the prison system. Along with the elimination of some forms of public control over the penitentiary system the Soviets offered its vision of the place of workers in the penalties. In the Criminal Code of the Ukrainian SSR were introduced such forms of public control as public condemnation, suggestion, the boycott announcement. The Soviet authorities tried to organize and conquer the only ideological principles of public participation in monitoring the activities of the institutions and bodies of execution of criminal penalties. For this purpose, it was required to create a unified system of public organizations that have performed consistent control of the activities of corrective labor system, the work of some of its components, such that would help ensure corrective process, solving problems of material and domestic nature. The main forms of public control of the penitentiary system in the 1920-ies were the distribution and supervisory commissions. That observation commission found its further development and had new qualitative features in the second half of the twentieth century and is the main form of public control of the penitentiary system in modern Ukraine. It would seem that the Soviet period provided private initiatives, more opportunities, but unfortunately, they remained clamped by state and did not constitute a real alternative in practice.

Key words: corrective labor code, social control, penal code, society, labor community.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.536.2

І. В. Грищенко

помічник-консультант народного депутата України
Апарат Верховної Ради України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОПОМІЖНИХ СЛУЖБ ПАРЛАМЕНТУ

У статті висвітлено окремі проблеми функціонування допоміжних служб парламенту. Проаналізовано проблеми практики діяльності, пов'язані з порушеннями чинного законодавства при зарахуванні на роботу державних службовців та їх зловживаннями при виконанні повноважень. На підставі проведеного дослідження аргументовано необхідність притягнення таких категорій осіб до відповідальності.

Ключові слова: парламент, допоміжна служба, апарат, парламентська процедура, повноваження, помічник, депутат.

Трансформаційні процеси, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя, зумовлюють теоретичне та практичне значення аналізу інститутів демократії, що використовуються в Україні та за кордоном. Не можна заперечувати того факту, що демократичні перетворення вітчизняної системи органів державної влади розглядалися в теорії і сприймалися на практиці як виявлення "нового і вищого типу демократії", що, безперечно, виключало їх об'єктивну оцінку. Між тим, одним з критеріїв розвитку правової держави є нормативне забезпечення та практичне функціонування посадових осіб, у тому числі допоміжних служб парламенту. Очевидна неповнота правового регулювання їх статусу зумовила вибір теми наукового аналізу [1, с. 97].

Зазначимо, що в Україні поступово формується власна, відповідно до міжнародних демократичних стандартів, законодавча база, яка регулює правове становище апарату легіслатури. На жаль, не всі питання, які стосуються парламентської винагороди, кадрового добору, кваліфікаційних вимог тощо, врегульовані з належною повнотою. У цьому контексті на перший план висувається практична проблема формування стабільного законодавства, що регламентувало би статус, адекватний правовому статусу допоміжної інституції парламентів зарубіжних країн [1, с. 100].

У ході нашого дослідження використані праці таких авторів, як: А. З. Георгіца, Д. А. Ковачев, О. М. Осавелюк, А. В. Савоськін, І. Є. Словська, І. А. Умнова, О. Д. Чепель, В. Ф. Халіпов, Ю. С. Шемшученко та ін.

Виходячи з актуальності предмета дослідження, **метою статті** є з'ясування загальнотеоретичних і прикладних характеристик діяльності допоміжних служб парламенту, виявлення окремих наявних проблем (з огляду на обмеженість рекомендованого обсягу) і внесення пропозицій, спрямованих на оптимізацію правового статусу.

Допоміжні парламентські служби (терміни "допоміжний апарат", "апарат", "допоміжні служби" використовуємо як синонімічний ряд) формуються при представницьких органах різних держав. Практично всі вони побудовані за функціональною ознакою. При цьому, крім основних, тобто провідних відділів, що забезпечують роботу безпосередньо парламенту, створюються підрозділи, які забезпечують діяльність саме цих парламентських служб [2, с. 307]. На жаль, так чи інакше, можна виділити проблеми функціонування практично всіх названих елементів внутрішньої побудови вищого представницького органу держави.

Як зазначають окремі науковці, допоміжні органи є "організацією державних службовців, які здійснюють наукову, організаційно-технічну допомогу в роботі парламенту, загалом, його палат, комітетів і комісій, окремих парламентаріїв, зокрема" [3, с. 323; 4, с. 99–100]. Проте, такий висновок стосується радше частини помічників парламентаріїв, які дійсно зараховуються на роботу на умовах державної служби, а також секретаріату, експертних, дослідницьких і юридичних служб. Працівники бібліотеки, друкарні, кур'єрської й комп'ютерної служб, автопарку, поштового обслуговування, господарської частини зазвичай залучаються до виконання трудових обов'язків шляхом укладання трудового договору. Тому більш правильним видається твердження, що ка-

дровою основою апарату є державні службовці [5, с. 313].

Представницька природа парламенту визначається через порядок його формування, структуру й особливу форму зв'язку з виборцями. Проте стереотипи та цінності політичної й правової свідомості, сформованої протягом десятиліть радянської епохи, не можуть бути просто та швидко подолані. Державно-правовий характер статусу апарату визначається такими ознаками: функції держави реалізуються з урахуванням інтересів держави; повноваження реалізуються спеціально сформованим органом, якому передано частину повноважень держави і який діє від імені держави; функціонування повинно здійснюватися в межах компетенції, встановленої законами та іншими правовими актами [6, с. 5, 134–135]. Тобто апарат виконує той обсяг прав і обов'язків (компетенцію з певного предмета відання), що наданий державою. Повноваженнями – юридичними засобами реалізації функцій держави – апарат наділений заради здійснення поставлених нею цілей і завдань [7, с. 41–45]. Предметом відання є питання, у межах яких суб'єкт реалізує свою владу [8, с. 160]. Отже, функції допоміжних служб відображено в сукупності компетенцій – предметів їх відання й владних повноважень [6, с. 6].

Хоча апарат не приймає державно-владні рішення, а лише сприяє професійній діяльності самого парламенту [9, с. 29], його робота є запорукою ефективного функціонування легіслатури та її структурних підрозділів. Очевидно, що фахове виконання повноважень допоміжними службами на законній основі формує легітимний правовий статус усього законодавчого органу.

Фактично вплив апарату на реалізацію парламентських процедур є виявом сутності його влади, авторитету, дії на певний об'єкт – суспільні процеси або людину, інститути громадянського суспільства, держави [10, с. 213]. Тому надання представниками допоміжних служб різних консультацій, фахових висновків, лобіювання інтересів певних політичних сил чи бізнесових структур при розробці рішень парламенту нормативного й ненормативного характеру, вплив на реалізацію кадрових призначень, вчасне і якісне ведення документообігу (наприклад, здійснення технічних правок тексту нової редакції чи усунення суперечливих одна одній частин різних правових актів з метою уникнення неточностей застосування норми) повинно бути позбавлено самодіяльності та виконуватися відповідно до правового статусу державного органу, регламентованого матеріальним і процесуальним законодавством. У цих випадках державно-владні повноваження не будуть реалізовуватися з порушенням закону.

Нині парламент є об'єктом пильної уваги народу, та явне зловживання правами, не-

гідне виконання обов'язків посадовими особами можуть призвести до соціального вибуху. Формування громадянського суспільства в Україні тісно пов'язано із зростанням громадської активності населення. Якщо до 2014 р. політичний вибір і легітимність парламенту в основному формувалися не на симпатії до тих чи інших ідеологій, а радше були відгуком на особистість лідера та його найближчого оточення, то нині ситуація кардинально змінилася. Крім урахування авторитету, харизматичності й цілеспрямованості лідерів політичних сил, громадяни оцінюють ідеологічну визначеність об'єднання, компетентність і толерантність кандидатів (після виборів – депутатів) та їх помічників, незаангажованість допоміжних служб легіслатури [11].

Гостру антипатію викликають народні депутати, їх секретарі, працівники апарату, які радо переходять до тієї партії, що має гарантію проходження до парламенту (стосовно представників апарату подібні зміни політичних уподобань мають прихований характер унаслідок прямої законодавчої заборони членства для державних службовців; для тих з них, хто не зарахований на посаду на умовах державної служби, такої заборони не передбачено). Подібну категорію осіб певної кількості можна знайти у кожній політичній силі. Натомість, ідеологічно визначені партії, з чітко окресленими цінностями, ідеологією, які визначають програму дій потенційної фракції, стали б тим шансом, що не додавав би розділяючих чинників і, можливо, усував деякі наявні [12].

Партії, які дбають про довгострокову перспективу перебування на політичній арені, повинні запобігати перебуванню в членстві "політичних тушок". Така вимога повинна поширюватися не лише на чинних народних депутатів, але й на допоміжний апарат, службовці якого можуть стати кандидатами в парламентарі на наступних виборах.

Загострює проблему й той факт, що пересторога стосується не лише можливості включення таких кандидатів до партійного списку, а і їх проходження до легіслатури по одномандатному округу за сприяння політичних сил. Показовими щодо критеріїв легітимного сприйняття народних обранців є дані соціологічних досліджень. Вони показують очевидне зниження довіри до політиків – 18% респондентів при голосуванні орієнтуються на партійну приналежність, 16% – особисті якості лідера партії, 60% – особисті якості самого кандидата та його оточення. Тобто авторитет ґрунтується на реальних справах конкретної особи [13].

Загальновідомим фактом є обрання парламентарями своїми помічниками родичів і бізнесових партнерів. Серед помічників також можна виявити осіб, які мають безпосередній зв'язок з органами державної влади та місцевого самоврядування, оскільки раніше працювали у відповідних структу-

рах і зберегли можливість контактувати з колишніми колегами чи на сьогодні мають родинні стосунки з посадовцями зазначених інституцій. Прямої заборони таких призначень законодавство не містить, проте на практиці непоодинокими є випадки формального оформлення цих осіб на роботу в апарат парламенту без виконання ними посадових обов'язків. Крім того, такі особи можуть призначатися депутатом відповідальними за співпрацю з певним державним органом, на рішення якого вони можуть впливати з метою винесення неправомірного рішення на користь парламентарія. Особливо гострою постає проблема в мажоритарних виборчих округах, де помічники лобюють не лише політичні, але й майнові та інші приватні інтереси народного обранця. Депутат у таких випадках постає службовцем з необмеженими владними можливостями фінансового й організаційного характеру та реальною загрозою застосування адміністративного ресурсу.

Кандидатами на посади працівників апарату з поширенням на них дії закону про державну службу можуть бути колишні представники органів державної влади, які потрапили під люстраційні санкції чи внаслідок неправомірних дій були позбавлені права призначатися на зазначені посади вироком суду. Таких осіб спочатку оформлюють за строковим трудовим договором з метою уникнення спеціальної перевірки в порядку, встановленому Законом України "Про запобігання корупції" [14], а через місяць після офіційного зарахування переводять на посади державних службовців.

Недоліки практики застосування законодавства щодо статусу допоміжних служб парламенту можна знайти також на рівні вищих посадових осіб. Так, наприклад, неодноразово, принаймні протягом останніх п'яти років, ставилося питання про звіт керівника апарату Верховної Ради України В. О. Зайчука. Незмінний очільник, за словами народних депутатів, "визначав можливість включення законопроектів до прохідної частини порядку денного". З часу призначення на посаду (2002 р.) В. О. Зайчук жодного разу не доповідав про результати роботи, засоби, витрачені на забезпечення діяльності Верховної Ради України з державного бюджету, порядок проведення державних закупівель; неодноразово блокував надання публічної інформації [15].

Такі очевидні порушення законодавства не стали підґрунтям винесення одностайного схвалення парламентарями відставки керівника апарату. Лише 15 вересня 2015 р., з п'ятої спроби, після численних консультацій лідерів фракцій, народні депутати задовільнили особисту заяву В. О. Зайчука про звільнення [16]. За відповідне рішення проголосували 238 з 324 депутатів, зареєстрованих у сесійній залі. При цьому посадовець зазначив, що на пленарному засі-

данні виступає вперше за 13 років і останній раз така подія відбувалася під час виконання ним обов'язків міністра освіти. Тобто фактично Верховна Рада України IV-VII скликань була позбавлена можливості заслухати доповідь очільника, який керував і контролював діяльність всього апарату [17].

Висновки. Проблема прозорого функціонування допоміжних служб парламенту не є дивиною для України чи зарубіжних країн. Якість реалізації парламентських процедур у процесі розбудови держави й суспільства нового ґатунку безпосередньо залежить від чіткої реалізації вимог законодавства всіма без винятку посадовими особами. Під час виконання повноважень пріоритет інтересів є очевидним – держави.

Список використаної літератури

1. Георгіца А. З. Особливості правового регулювання статусу парламентаріїв України у контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду / А. З. Георгіца, О. Д. Чепель // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – № 6-1. – Т. 1. – С. 97-100.
2. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
3. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2001. – 431 с.
4. Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособ. / А. М. Осавелюк. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 511 с.
5. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Юридична книга, 2008. – Т. 2. – 800 с.
6. Савоськин А. В. Представительная (законодательная) власть в России: история и современность : монография / А. В. Савоськин ; Урал. ин-т экономики, управления и права. – Нижний Тагил : Центр подготовки персонала Евраз-Урал, 2010. – 224 с.
7. Ковачев Д. А. Функция, задача, компетенция и правоспособность государственного органа / Д. А. Ковачев // Правоведение. – 1985. – № 4. – С. 41-45.
8. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма : учеб.-практ. пособ. / И. А. Умнова. – Москва : Дело, 1998. – 280 с.
9. Словська І. Є. Конституційно-правовий статус апарату Верховної Ради України / І. Є. Словська // Правничий вісник Університету "КРОК" / Вищий навчальний заклад "Університет економіки і права "КРОК". – 2010. – Вип. 6. – Т. 1. – С. 24-30.
10. Халипов В. Ф. Наука о власти: Кратология : учеб. пособ. / В. Ф. Халипов. – Москва : ОСЬ-89, 2002. – 303 с.
11. 60% громадських організацій в Україні вмирають на етапі створення [Електро-

- ний ресурс] // Тиждень.уа. – 7 травня 2011 р. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/news/21958>.
12. Сучасна політична ситуація та проблеми в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://5ka.at.ua/load/politologija/suchasna_politichna_situacija_ta_problemi_i_v_ukrajini_referat/48-1-0-24774.
 13. Доверие к непарламентским партиям растет, – социсследование [Электронный ресурс] // Новости@mail.ru. – Режим доступа: <https://news.mail.ru/politics/23398591/?frommail=1>.
 14. Про запобігання корупції : Закон України від 14.01.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
 15. Депутаты потребуют отчета руководителя Аппарата ВРУ Зайчука? [Электронный ресурс] // Gazeta. ua. – 10 апреля 2013 года. – Режим доступа: <http://ura-inform.com/ru/politics/2013/04/10/deputy-potrebut-otcheta-rukovoditelja-apparata-vru-zajchuka>.
 16. Рада не смогла с четвертой попытки отправить в отставку Зайчука // РБК-Украина [Электронный ресурс]. – 15 сентября 2015 р. – Режим доступа: <http://www.rbc.ua/rus/news/rada-smogla-vidproaviti-otstavku-zajchuka-1442304382.html>.
 17. Демчук Л. Руководителя аппарата ВРУ Зайчука оправили в отставку с пятой попытки [Электронный ресурс] / Л. Демчук // Пресса Украины. – 15 сентября 2015 р. – Режим доступа: <http://uapress.info/ru/news/show/95621>.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2015.

Грищенко И. В. Проблемные вопросы функционирования вспомогательных служб парламента

Статья посвящена освещению отдельных проблем функционирования вспомогательных служб парламента. Проанализированы проблемы практики деятельности, связанные с нарушениями действующего законодательства при зачислении на работу государственных служащих и их злоупотреблениями при исполнении полномочий. На основании проведенного исследования аргументирована необходимость привлечения таких категорий лиц к ответственности.

Ключевые слова: парламент, вспомогательная служба, аппарат, парламентская процедура, полномочия, помощник, депутат.

Gryshchenko I. Problematic Issues of the Functioning of the Support Services of Parliament

The article is devoted to individual problems in the functioning of the auxiliary services of the Parliament. Analyzed the problems of the practice activities associated with violations of current legislation under the employment of civil servants and their abuse in the execution of powers.

It is noted that the representatives provide support services of different kinds of advice, professional opinions, lobbying of interests of certain political forces or business entities in the development decisions of the Parliament regulatory and non-regulatory nature that impact on the implementation of appointments, timely and high-quality document management (e. g. implementation of technical corrections in the text of a new revision or elimination of conflicting parts of different legal acts in order to avoid the inaccuracies of applying norms) is to be deprived of initiative and implemented in accordance with the legal status of the state body regulated by substantive and procedural law. In these cases, the state-powers will not be implemented in violation of the law.

Stressed that the Parliament is the scrutiny of the people and a clear abuse of rights, improper performance of duties of officials may lead to social upheaval. The formation of civil society in Ukraine is closely connected with the increasing public activity of the population. Voters focus on the personal qualities of the MP and his entourage. Dislikes cause officials who change political preferences given the potential advantages in the election to the Parliament.

On the basis of the study argued the necessity of bringing the guilty officials of the office of Parliament to account.

It is noticed that the impact of the device on the implementation of parliamentary procedures is a manifestation of the essence of his power, authority, actions on a particular object – the social processes or of human rights, the institutions of civil society, the state.

Key words: Parliament, ancillary service, unit, parliamentary procedure, authority, assistant, Deputy.

УДК 342.1; 324.4

Р. М. Максакова

доктор юридичних наук, доцент
Запорізький національний технічний університет

**СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ:
ВИТОКИ, ОСНОВНІ ЕТАПИ, ФАКТОРИ ВПЛИВУ
НА ПРОЦЕСИ РОЗБУДОВИ ДЕРЖАВНОСТІ УКРАЇНИ**

У статті здійснено характеристику деяких наукових підходів щодо витоків становлення українського конституціоналізму та їх основних етапів, а також визначено фактори впливу на процеси розбудови державності України. Доведено, що вагомими факторами впливу на процеси становлення української державності є: 1) закономірності економічного розвитку її території; 2) характер економічних зв'язків цих територій між собою та з економічними суб'єктами інших держав; 3) ідеї світового конституціоналізму.

Ключові слова: влада, держава, конституціоналізм, нація, українська державність.

Процеси конституційного закріплення влади завжди були в центрі уваги дослідників-державознавців, зокрема в періоди якісної зміни влади, проведення суттєвих державних реформ та визначення подальших пріоритетів державного будівництва й розвитку міжнародного співробітництва. Події, що відбуваються на території сучасної України, так чи інакше вимагають повернення уваги до визначення нових конституційних методів управління, порушення питання щодо фундаментальних цінностей демократії тощо. У цьому аспекті тема становлення українського конституціоналізму є актуальною, оскільки визначення суттєвих факторів впливу на подальші процеси розбудови сучасної державності України без аналізу витоків цього процесу буде позбавлене об'єктивних висновків.

Тема конституціоналізму є актуальним напрямом наукових пошуків українських науковців, таких як: А. З. Георгіца, В. С. Журавський, А. Р. Крусян, В. Ф. Мелешенко, В. М. Шаповал та ін. Займаючи майже спільні позиції щодо витоків українського конституціоналізму, кожен учений має своє власне уявлення щодо етапів його становлення. При цьому фактори впливу ідей конституціоналізму на процеси розбудови української державності залишаються малодослідженими.

Мета статті – дослідити витоки становлення українського конституціоналізму, основні його етапи, а також виявити фактори впливу на процеси розбудови державності України.

Досліджуючи питання конституційних традицій і конституціоналізму в Україні, М. В. Савчин зазначає, що український конституціоналізм має свої оригінальні витоки: він зароджувався паралельно з відповідними процесами в країнах Західної Європи та Північної Америки, а за деякими елементами випереджав їх (інститути демократії й самоврядування, гарантії прав і свобод інди-

вида не лише в ліберальному трактуванні, а й у соціальному). Український конституціоналізм у власному розумінні, за словами автора, виникає зі становленням Гетьманщини. Конституційна традиція України належить, на його думку, до європейської традиції права, оскільки для неї характерні такі основні структурні елементи: а) гідність людини, свобода й солідаризм як конституційні цінності; б) деконцентрація влади як по горизонталі, так і по вертикалі; в) тяжіння до традицій народоправства та демократії, опір спробам авторитарного правління; г) додержання засад дорадчості при прийнятті владних рішень як необхідної умови їх легітимності.

М. В. Савчин умовно виокремлює в еволюції вітчизняного конституціоналізму три періоди: перший період пов'язаний із формуванням козацького звичаєвого права та оформленням конституційної традиції в Гетьманщині (XV ст. – 1775 р.); другий період – з відродженням вітчизняної інтелектуальної конституційної традиції з 1830-х рр., яка закінчується періодом національно-визвольних змагань 1917–1922 рр., 1938–1939 рр. (Карпатська Україна), 1941/43–1953 рр. (український резистанс нацистському окупаційному режимові та режиму сталінщини); третій період – сучасний конституціоналізм, пов'язаний із лібералізацією й демократизацією Радянського Союзу (з 1988 р.), що дало змогу проголосити незалежність України та здійснити наступну модернізацію конституційного устрою [1, с. 124]. На його думку, на характер конституційної системи та конституціоналізму України впливає те, що територія України протягом тривалого часу (понад 350 років) входила до складу Росії, що зумовило своєрідність українського права та вплинуло на його еволюцію [1, с. 74].

В основі конституційної традиції України М. В. Савчин виділяє такі джерела, як: 1) уявлення про природу суспільного порядку, відображені в певних звичаях, які і впливають на характер позитивного права;

2) концепція забезпечення індивідуальної свободи, що становить основу положень Руської Правди, Литовських статутів і Прав, за якими судиться малоросійський народ; 3) погляди на природу публічної влади, які лягли в основу козацького звичаєвого права та Пактів вільностей і конституцій Війська Запорозького, ідей самоврядування, що пізніше були трансформовані у вигляді рецепції магдебурзького права (ці погляди відображали відому інтелектуальну спадщину XVII ст. європейської традиції права через праці Г. Гроція, Дж. Локка, Л. Пуфендорфа та погляди вітчизняних мислителів); 4) вітчизняна інтелектуальна традиція, що має декілька хвиль свого піднесення, серед яких дослідник виділяє межу XVI–XVII ст. (вершиною чого є Конституція Пилипа Орлика та Права, за якими судиться малоросійський народ), інтелектуальна традиція, пов'язана з діяльністю декабристів у першій половині XIX ст. та Кирило-Мефодіївського товариства, інтелектуальна думка на межі XIX–XX ст. до національно-визвольних змагань періоду 1917–1922 рр.

Досліджуючи вихідні засади українського конституціоналізму, М. В. Савчин зробив висновок, що найбільш важливою проблемою для українського суспільства, яке здійснило декілька спроб організуватися в державу, є проблема легітимності [1, с. 75–76]. Українські традиції легітимності, як зазначає автор, мають свою історію в народоправстві періоду Древньої Русі (Київської Русі), козацькому звичаєвому праві, традиційному прагненні народу до відстоювання своїх прав і вольностей. "Древня Русь за формою була імперією і на початкових етапах свого розвитку розвивалася подібно до Франкської імперії, однак надалі в Древній Русі не склалася традиція ленного права, в основі якого лежав договір про взаємні права і обов'язки між сюзереном та васалом, що імпліцитно обмежувало *impregium* будь-якого феодала. Головними причинами занепаду системи правління в Древній Русі було запозичення київськими князями непрозорих методів правління, притаманних Візантійській імперії (для якої також були характерні часті державні перевороти з кривавими розправами наступників над своїми попередниками по імператорському престолу), а також монголо-татарська навала, яка перервала формування традиції узгодження владних рішень у вигляді міжкнязівських з'їздів, які можна розглядати як своєрідну форму зібрань князів, що існували у Священній римській імперії германської нації – сеймів, які трансформувалися в станово-представницький парламент – рейхстаг із трьома колегами – радою курфюрстів, радою імперських князів, радою міст" [1, с. 76].

По-іншому уявляє собі періодизацію становлення українського конституціоналізму І. Є. Словська, яка виділяє чотири етапи: 1) зародження українського конституціоналізму (початок XVIII ст. – середина XIX ст.); 2) практика конституційного будівництва й

національна конституційна думка (середина XIX ст. – початок XX ст.); 3) конституційне будівництво в Україні (1919–1991 рр.); 4) становлення українського конституціоналізму в умовах незалежної України (1991–2003 рр.) [2].

На думку А. Р. Крусян, історія конституціоналізму починається в період буржуазних революцій кінця XVIII ст., бо саме тоді з'являються перші конституції в сучасному їх розумінні як основні закони держави й суспільства [3, с. 34]. Саме в цей період ідеї та принципи конституціоналізму як теорії, ідеології і практики конституційного будівництва, пише автор, уперше втілилися в конституційному законодавстві Французької революції кінця XVIII ст., а до цього – в конституційних документах США (Декларація незалежності 1776 р., Конституція 1787 р., Біль про права 1791 р.).

Однак, для дослідження феномена українського конституціоналізму мало виходити лише з тенденцій його світового розвитку, потрібно брати до уваги також існування "українського ґрунту", на якому відбувалися виникнення й зростання вітчизняного конституціоналізму, української державності.

Аналізуючи основні тези збірника статей львівського історика Я. Грицака "Страсті за націоналізмом: стара історія на новий лад", Л. Г. Лук'яненко зазначає таке: "Пан Грицак проголошення й будівництво незалежної України називає "українським проектом". Беручи "український проект" у лапки, він, вочевидь, висловлює незгоду з таким виразом, проте в подальшому вживає його без лапок, що дає право вважати цей вираз за прийнятний авторові. Термін "проект" означає план, намір. Він передбачає існування автора, суб'єкта створення. Отже, "український проект" – це план, за яким хтось задумав створити незалежну Українську державу. Якби той "хтось" цього не задумав, то могло б і не бути незалежної Української держави. В такому трактуванні історія постає як чисто суб'єктивний процес. Чинник об'єктивності зникає... Гадаю, що тут і в подальшому текст книжки Грицак недооцінює етнічний чинник. Не хочу його обоювати й універсалізувати, все-таки європейська історія підтверджує, що впродовж періодів релігійних війн та династичних і конституційних монархій і аж до демократій XX ст. – впродовж двох тисяч років – бачимо етнічну еволюцію від племен до союзів племен і від союзів племен до націй. Війни й династичні монархії – це зовнішні явища. Еволюція: сім'я – рід – плем'я – нація – це внутрішні явища. Обидва явища не відрізняються одне від одного й усе-таки етнічний чинник – це основне, це суть, а війни, державні устрої та форми правління – це похідне.

У цьому похідному є принаймні два різні варіанти: етнос опинився під владою чужої держави й етнос створив свою державу. В першому випадку держава впливає на розвиток етносу як чужа сила, тобто певною мірою шкодить розгортанню його іманент-

них задатків. У другому випадку етнос створив державу з таким режимом правління, який відповідає етнічному світобаченню, психології народу, політичним традиціям та своєму розумінню національної мети. Суть нації виявляється в її державі як формі, коли форму розуміти як внутрішню структуру змісту (Аристотель)” [4].

З цих роздумів випливає, що момент створення держави перетворює певний етнос на націю. А залежно від того, за яким правилом це відбувається (створення нової держави під тиском влади іншої держави або як самостійне волевиявлення певного етносу), виявляються сутнісні характеристики нації. Проголошення державної незалежності є першим етапом конститування установчої влади в будь-якій країні. Так, після Першої світової війни прийшли до незалежності Фінляндія, Польща та колонії Австро-Угорської імперії, а після Другої світової війни – десятки колоній Британської, Французької, Іспанської, Португальської імперій. Правило створення нової держави, як зазначає Л. Г. Лук'яненко, логічно приводить до переконання в об'єктивній неминучості другої фази дезінтеграції Московської імперії (РФ), виходу з-під влади Москви та створення незалежних держав колишніми так званими автономними республіками, національними країнами й округами [4].

На нашу думку, автор певною мірою перебільшує роль етнічного фактора у виникненні національних держав, зокрема, української, та не враховує ролі економічного. У зв'язку із цим треба звернути увагу на те, що сучасна суспільна наука визначає націю як “спільність людей незалежно від їхнього етнічного походження, об'єднаних політичними інтересами, усвідомленням своєї спільності на певній території (землі) з певною державною організацією (суверенітетом), єдиним громадянством, юридичними правами та обов'язками, культурою і традиціями. Визначальними чинниками нації є територія, держава (або прагнення і воля до неї), національна свідомість (усвідомлення ідентичності, соціальної, культурної окремішності, поліетнічної, як правило, спільності). Важливі ознаки нації: особливий менталітет і характер, історична пам'ять і міфологія, духовні й політичні традиції, мова, економіко-господарські, побутові відмінності [5].

Французька академія 1694 р. визначила націю як сукупність жителів однієї й тієї самої держави, країни, що живуть за єдиними законами та користуються однією й тією самою мовою. Пізніше, як вказує І. О. Кресіна, поняття “нація” набуло політичного значення. Французькі просвітителі сформулювали територіально-політичну концепцію нації як групи людей, що живуть на одній території і підкорюються єдиним законам і правителям (урядам). Таке тлумачення нації пов'язане з історичними особливостями західноєвропейських країн (Англії, Франції, Іспанії), де кордони держав не збігалися з

межами етнічними та мовними, проте політична єдність у межах держави сприяла етнічному й культурному зближенню та формуванню сучасних націй. У 1861 р. англійський учений Дж. С. Мілль визначив націю як самоврядування й громадянство. На противагу цій концепції на початку XIX ст. у Німеччині сформульовано етнічну концепцію нації, що ґрунтувалася на визнанні пріоритету етнокультурних чинників у формуванні нації щодо політичних. Її засновниками вважають німецьких філософів Й. Г. Гердера та Ф. Е. Д. Шлейєрмахера. Зокрема, на думку Й. Г. Гердера, нації є природними спільнотами, а людину визначає її належність до особливої групи, культури, нації, виключно в лоні яких вона може розквітнути. Він був переконаний у тому, що вся діяльність людини є передусім актом самовираження, що втілює в собі загальне бачення життя. Філософ обстоював позицію, що не існує “вищого” народу – жодного *Favoritvolk* (вибраного народу), який має історичне право нав'язувати свій шлях розвитку “нижчим” народам, а кожна культура є незрівнянною й існує згідно зі своїми власними законами [6]. У праці “Ідеї до філософії історії людства” Й. Г. Гердер запропонував диференціацію націй (народів) на “історичні” та “неісторичні” [7].

Згодом етнічна концепція нації була використана в марксистських тлумаченнях нації. Зокрема, слідом за К. Й. Каутським, Й. В. Сталін у 1913 р. визначав націю як стійку спільність людей, що історично склалися, виникла на базі спільності мови, території, економічного життя й психічного складу, який виявляється в спільності культури. Ф. Майнеке у 1907 р. у праці “Світова буржуазія і національна держава” назвав два типи нації – державну й культурну. Ця дихотомія, як пише І. О. Кресіна, зберігається як визначальна у методології дослідження нації і в наш час. При цьому національно-державне тлумачення нації дістало назву “західної концепції”, культурно-національне – “середньоевропейської концепції”, або “східноєвропейської концепції” [5].

Сучасний німецький дослідник К. В. Хюбнер у дослідженні “Нація” 1991 р., крім згаданої дихотомії “політична” (“державна”) і “культурна” нації, виділяє й субнацію, під якою розуміють одну із націй багатонаціональної держави [8, с. 183]. Останнім часом під впливом інтеграційних процесів у Західній Європі німецький дослідник О. Мольден висуває ідею про появу націй нового типу – мультинаціональних націй, прикладом якої вважає мультинаціональну європейську націю, яка об'єднує низку націй, народів і громадян тих країн, які належать до Європейського співтовариства [9]. Таку ідею сучасний український філософ С. В. Сторожук вважає цікавою, але дискусійною, бо поза увагою фахівців залишаються сутнісні характеристики цих “нових” націй [8, с. 186].

Повертаючись до марксистського розуміння нації, варто відзначити, що воно не обме-

жується поглядами К. Й. Каутського та Й. В. Сталіна. Зокрема, Ф. Енгельс у своїй праці "О разложении феодализма и возникновении национальных государств", говорячи про виникнення націй, писав, що "із змішування народів, яке відбувалося у ранньому Середньовіччі, поступово розвивалися нові національності, процес, при якому, як відомо, у більшості колишніх римських провінцій переможене населення, селяни і горожани, асимілювало переможця – германського володаря. Відтак, сучасні національності також є продуктом пригноблених класів. Щоправда, упродовж усього Середньовіччя межі поширення мови далеко не збігалися з межами держав; проте все ж кожна національність, за винятком хіба що Італії, була представлена в Європі особливою великою державою, і тенденція до створення національних держав, що виступала все ясніше й свідоміше, є одним із найважливіших важелів прогресу в середні віки" [10, с. 409–410].

В іншій праці К. Маркс і Ф. Енгельс наголошують: "Відносини між різними націями залежать від того, наскільки кожна з них розвинула свої продуктивні сили, поділ праці та внутрішнє спілкування. Це положення є загальновизнаним. Однак не лише ставлення однієї нації до інших, а й уся внутрішня структура самої нації залежить від рівня розвитку її виробництва і її внутрішнього та зовнішнього спілкування. Рівень розвитку продуктивних сил нації виявляється найбільш наочно в тому, якою мірою розвинутий у ній поділ праці" [11, с. 24].

В. І. Ленін у своїх тезах до реферату з національного питання наполягав, що воно має бути поставлене історично й економічно. Національне питання – явище світове. Капіталізм потребує згуртування внутрішнього ринку. Ринок є осередком торгових відносин. Головним знаряддям людських торгових відносин є мова. Згуртування національних сфер (відтворення мови, національне пробудження тощо) і створення національної держави – її економічна необхідність. Національна держава – світове правило [12, с. 385].

Ці загальні положення конкретно втілені в критичному аналізі В. І. Леніним уявлень про розвиток російської державності, що видається дуже важливим для розуміння розвитку української державності.

Критикуючи тезу соціолога М. К. Михайловського про національні зв'язки як продовження й узагальнення зв'язків родових, В. І. Ленін зауважує, що автор запозичує, мабуть, свої уявлення про історію суспільства з тієї дитячої баєчки, якої навчають гімназистів. Історія суспільності, згідно із цією доктриною прописів, полягає в тому, що спочатку була сім'я, цей осередок усього суспільства, потім нібито сім'я розрослася в плем'я, а плем'я – у державу. Якщо М. К. Михайловський повторює це, то за свідчує, крім усього іншого, що він не має жодного уявлення про хід хоча б російської історії. Якщо говорити про родовий побут у

Древній Русі, то, безсумнівно, уже в Середньовіччі, в епоху московського царства, цих родових зв'язків не існувало, тобто держава засновувалася не на родових, а на місцевих союзах: поміщики й монастирі приймали до себе селян з різних місць, і общини, що склалися таким чином, були суто територіальними союзами. Однак про власне національні зв'язки навряд чи йшлося в той час: держава розпадалася на окремі "землі", подекуди навіть князівства, що зберігали сліди колишньої автономії, особливості в управлінні, іноді своє особливе військо (місцеві бояри ходили на війну зі своїми полками), особливі митні кордони тощо.

Тільки новий період російської історії (приблизно з XVII ст.) характеризується фактичним злиттям усіх таких областей, земель і князівств в одне ціле. Злиття викликане не родовими зв'язками і навіть не їх продовженням та узагальненням: воно було зумовлено посиленням обміну між областями, зростанням товарного обігу, концентруванням невеликих місцевих ринків в один загальноросійський ринок. Але оскільки керівниками й господарями цього процесу були капіталісти-купці, то створення національних зв'язків було не чим іншим, як створенням зв'язків буржуазних. М. К. Михайловський, на думку В. І. Леніна, лише побив самого себе і не дав нам нічого, крім зразків буржуазних банальностей, оскільки пояснював інститут спадкування дітонародженням і його психікою, а національність – родовими зв'язками; буржуазних – тому що брав категорії та надбудови однієї історично визначеної суспільної форми (заснованої на обміні) за категорії настільки ж загальні та вічні, як виховання дітей і "безпосередньо" статей зв'язки.

А критика М. К. Михайловським висновку марксизму, що історія являє собою ряд епізодів класової боротьби, на тій підставі, що "засноване Марксом міжнародне товариство робітників, організоване з метою класової боротьби, не завадило французьким і німецьким робітникам різати й розоряти один одного", чим доводиться, нібито марксизм не звів рахунків "з демоном національного самолюбства і національної ненависті", за словами В. І. Леніна, свідчить про брутальне нерозуміння того, що дуже реальні інтереси торгової та промислової буржуазії становлять головний фундамент цієї ненависті і що говорити про національне почуття як самостійний фактор означає тільки замазувати суть справи [13, с. 153–155].

Ці важливі ленінські зауваження не втратили своєї актуальності й для сьогодення, об'єктивний науковий аналіз сучасних проблем національно-державного будівництва ще й ще раз підтверджує глибину наведених висновків. З них потрібно виходити і при дослідженні процесу становлення української державності як у минулі століття, так і на сучасному етапі.

Важливо відзначити, що конституювання влади в Україні в процесі становлення її дер-

жовності із середніх віків аж до 20-х рр. минулого століття завжди вирішальним чином визначалося закономірностями економічного розвитку як на її територіях, так і характером економічних зв'язків цих територій між собою та з економічними суб'єктами інших держав.

Водночас кожна новоутворювана держава має свої суб'єктивні й об'єктивні чинники її створення, згідно з яким відбувається процес конституювання публічної влади, реалізується влада. Тому свій вплив на вказані процеси справляли також ідеї світового конституціоналізму.

Зокрема, загальновідомим є вплив на монархічні режими Російської імперії французької Декларації прав і свобод людини та громадянина 1789 р., де вперше було визначено зміст конституції. Зокрема, у ст. 16 Декларації вказано: "Суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділ влади, не має конституції", а закон характеризувався як "виявлення спільної волі" [14, с. 250–252].

Взірцем конституювання влади на рівні закріплення Основним Законом вважається Конституція Франції, затверджена Установчими Зборами 3 вересня 1791 р. Як зазначає А. Р. Крусян, у ній втілилися фундаментальні витоки та принципи конституційного права Франції періоду Нового часу, що істотно вплинули на подальше становлення й розвиток конституційного ладу, на теорію та практику конституціоналізму [15, с. 35]. Так, конституція закріплювала й гарантувала "природні і громадянські права" (розділ 1); суверенітет нації, який є "єдиним, неподільним, невідчужуваним і невід'ємним" (розділ 3); новий державний лад, заснований на принципі поділу влади, представницького правління й обмеження влади монарха.

Наступним важливим кроком у розвитку конституювання влади в Європі стала Конституція Франції 1793 р. Її основні положення були відображенням поглядів якобінців М. Робесп'єра, Ж. Дантона, Л. Сен-Жюста, Ж.-П. Марата, Ж. Кутона, а також поглядів ідеологів Просвітництва, насамперед, вчення Ж.-Ж. Руссо про демократичну республіку та її егалітаристські ідеї політичної рівності й подолання надмірної майнової нерівності при збереженні приватної власності [15, с. 36]. Конституція Франції 1793 р. структурно складалася з нової Декларації прав людини і громадянина та Конституційного акта. У Декларації повністю відхилявся встановлений Конституцією 1791 р. поділ громадян на "активних" і "пасивних"; п. 29 закріплював рівне право кожного громадянина брати участь у створенні закону та призначенні своїх представників і агентів; встановлювалося обмеження влади держави на користь громадянського суспільства та інтересів кожної людини; метою суспільства оголошувалося "загальне щастя", а метою уряду – "забезпечення людині права користування її природними і невід'ємними правами".

Ці ідеї стали певним орієнтиром у подальшому розвитку національної державності багатьох країн Європи, реформаційних і революційних процесів у Російській імперії, які так чи інакше впливали на розвиток української держави. Особливо яскраво вони виявилися в ході буржуазних реформ на початку 60-х рр. XIX ст. та революційних подій у Росії в 1905–1907 рр., особливо в Лютневій та Жовтневій революціях 1917 р.

Висновки. Слід підтримати висновки М. В. Савчина з приводу того, що найважливішою проблемою для українського суспільства, яке здійснило декілька спроб організуватися в державу, є проблема легітимності. До речі, вона й сьогодні залишається актуальною. Як свідчить історичний досвід, головними причинами занепаду системи правління в будь-якій державі є непрозорі методи правління, державні перевороти з кривавими розправами наступників над своїми попередниками.

Досліджуючи процеси розбудови української державності, деякі автори перебільшують роль етнічного фактора у виникненні національних держав, зокрема, української, та не враховують ролі економічного. На нашу думку, вагомими факторами впливу на процеси становлення української державності із середніх віків аж до 20-х рр. XX ст. були закономірності економічного розвитку як її територій, так і характер економічних зв'язків цих територій між собою та з економічними суб'єктами інших держав. Водночас кожна новоутворювана держава має свої суб'єктивні й об'єктивні чинники її створення, згідно з якими відбувається процес конституювання публічної влади, реалізується влада. Тому свій вплив на вказані процеси справляли також ідеї світового конституціоналізму.

Список використаної літератури

1. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія / М. В. Савчин. – Ужгород: Ліра, 2009. – 372 с.
2. Словська І. Є. Український конституціоналізм: етапи становлення і розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. Є. Словська. – Київ, 2004. – 213 с.
3. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія / А. Р. Крусян. – Київ: Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
4. Лук'яненко Л. Українська державність: політичний проект чи воля народу? [Електронний ресурс] / Л. Лук'яненко. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/223051>.
5. Кресіна І. О. Нація / І. О. Кресіна // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.]. – Київ: Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 4: Н–П. – 2002. – С. 105.
6. Біографія Гердер Йоганн Готфрід (1744–1803) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vyz.com.ua/biografii/item/34-gerder-yogann-gotfrid>.
7. Етнополітичні концепції Й.-Г. Гердера / О. В. Картунов // Вступ до етнополіто-

- логії : наук.-навч. посіб. – Київ, 1999. – 300 с.
8. Сторожук С. В. Типологія націй в контексті західноєвропейської ідеології XIX–XX ст. / С. В. Сторожук // Гуманітарні студії : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 8. – С. 180–187.
 9. Мольден О. Європейська нація. Від Атлантики до України / О. Мольден. – Львів, 2003. – 253 с.
 10. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – Москва : Гос. изд-во полит. лит-ры, 1961. – Т. 21. – 746 с.
 11. Маркс К. Фейербах. Противоположность материалистического и идеалистического воззрений / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Москва, 1966. – С. 24.
 12. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – Москва : Изд-во полит. лит-ры, 1973. – Т. 24. – 568 с.
 13. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – Москва : Изд-во полит. лит-ры, 1967. – Т. 1. – 663 с.
 14. Конституция и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Англия, США, Франция, Италия, Германия : сб. док. / сост. Н. Н. Блохин ; под ред. П. Н. Галанзы. – Москва : Госюриздат, 1957. – 587 с.
 15. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А. Р. Крусян. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2015.

Максакова Р. Н. Становление украинского конституционализма: истоки, основные этапы, факторы влияния на процессы развития государственности Украины

В статье характеризуются некоторые научные подходы к истокам становления украинского конституционализма, обозначены его основные этапы, а также определены факторы влияния на процессы развития государственности Украины. Сделан вывод, что весомыми факторами влияния на процессы становления украинской государственности являются: 1) закономерности экономического развития ее территорий; 2) характер экономических связей этих территорий между собой и с экономическими субъектами других государств; 3) идеи мирового конституционализма.

Ключевые слова: власть, государство, конституционализм, нация, украинская государственность.

Maksakova R. Formation of Ukrainian Constitutionalism: the Origins, Milestones, Influences on the Processes of Development of the State of Ukraine

The article describes some of the scientific approach to the origins of the formation of Ukrainian constitutionalism marked its milestones, as well as the factors of influence on the process of development of the state of Ukraine.

The author supports the conclusions ukranskogo researcher M.V. Savchina about the fact that the most important issue for the Ukrainian society, which has carried out several attempts to organize in the state, is a problem of legitimacy. By the way, and today it remains relevant. As history shows, the main causes of the decline of the system of government in any country are opaque methods of government, frequent coup massacres successors of their predecessors.

The attention that the moment of creating a state makes a certain ethnic group in the nation. And depending on how, by what rule this happens (the creation of a new state under pressure from the authorities of another state, or as an independent will of a particular ethnic group), manifest the essential characteristics of the nation. The proclamation of state independence is the first step in the constitution of constituent power in any country.

Some writers exaggerated to some extent the role of the ethnic factor in the emergence of national states, including Ukrainian, and do not include economic role. In this connection it is necessary to point out that in modern social science nation is defined as "a community of people regardless of their ethnic origin, united political interests, identify with their community in a particular area (land) with some government organization (sovereignty), single citizenship, legal rights and obov'yaz-kamy, culture and traditions. The determining factors are the nation's territory, state (or prahennnya and it will), national consciousness (awareness of identity, social, cultural identity, multicultural usually community). Important features of the nation: a special mentality and character, historical memory and mythology, religious and political traditions, language, economic-commercial, personal differences

It is concluded that an important factor of influence on the processes of formation of Ukrainian statehood are: 1) the laws of economic development of its territory, 2) the nature of the economic relations of these areas among themselves and with economic agents of other states, 3) the idea of global constitutionalism.

Key words: power, government, constitutionalism, the nation, the Ukrainian statehood.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.12

А. М. Апаров

доктор юридичних наук, доцент

О. Ю. Іщенко

Київська державна академія водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ХАРАКТЕРИСТИКИ ФАКТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ В ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Статтю присвячено теоретичному аналізу наукових підходів щодо визначення впливу фактичної поведінки на встановлення, зміну й припинення господарських правовідносин, а також чинників, які впливають на модель фактичної поведінки суб'єктів господарських правовідносин.

Ключові слова: господарські правовідносини, суб'єкт правовідносин, фактична поведінка.

Питання визначення впливу фактичної поведінки на встановлення, зміну й припинення господарських правовідносин є досить вагомим у науці господарського права, а відсутність визначення факторів, які впливають на модель фактичної поведінки осіб у суспільстві, породжують таку правову культуру та правову свідомість, яка поступово призводить до втрати авторитету права в суспільстві та до таких негативних явищ, як: корупція, безкарність, самосуд та анархія. Тому це питання є досить актуальним і на сьогодні, адже, визначивши причину, яка спонукає суб'єктів правовідносин до вчинення дій, які не відповідають правовій нормі або які її ігнорують, можна не допустити вчинення правопорушення та нехтування правовою нормою. У різний час цьому питанню присвятили свої праці такі науковці, як: О. М. Вінник, О. С. Іоффе, Р. О. Халфіна, В. С. Щербина та ін.

Метою статті є визначення впливу фактичної поведінки на встановлення, зміну й припинення господарських правовідносин, а також факторів, які впливають на певну модель фактичної поведінки (правомірна або неправомірна) суб'єктів господарських правовідносин.

У теорії держави та права В. М. Кириченко та О. М. Куракін дають таке визначення поняття: правові відносини – це врегульовані нормами права суспільні зв'язки між суб'єктами права, які є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечує держава.

Із цього визначення можна виділити основні ознаки правовідносин:

- 1) це особливий різновид суспільних відносин, які виникають між людьми чи об'єднаннями людей з приводу соціального блага або забезпечення яких-небудь інтересів;
- 2) є результатом свідомої вольової діяльності людини, тобто перш ніж скластися, правовідносини проходять через свідомість і волю людей, у якій формується модель майбутніх відносин, при цьому враховуються власні й загальнолюдські цінності та суспільні пріоритети;
- 3) вони виникають, змінюються чи припиняються відповідно до норм права, які впливають на поведінку людей і через неї реалізуються;
- 4) учасниками правовідносин є конкретні суб'єкти права, які пов'язані між собою суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, що закріплені в правових нормах [2, с. 148–149].

Враховуючи те, що фактична поведінка як результат вольової діяльності людини визначає мету, якої вона бажає досягти та обирає модель майбутньої поведінки, у межах якої цей суб'єкт практично реалізовує свої права та обов'язки, можна зробити припущення, що фактична поведінка є складовою правовідносин, адже через неї практично реалізується більшість відносин у суспільстві (особливо у сфері господарювання).

Враховуючи те, що наука господарського права щодо базових понять ґрунтується на теорії держави та права, визначення поняття "господарські правовідносини" як урегульованих нормами права суспільних відносин,

котрі виникають у сфері господарювання щодо безпосереднього здійснення господарської діяльності та/або організації/керівництва такою діяльністю, характеризуються особливим суб'єктним складом, а також поєднанням організаційних і майнових елементів [3, с. 26], має всі ознаки правовідносин, які зазначені вище, що дає підстави вважати фактичну поведінку складовою ознак господарських правовідносин.

Правова наука окремо визначає поняття "зміст правовідносин" як передбачену нормами права сукупність суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин. Розмежовують юридичний і фактичний зміст правовідносин [2, с. 156–157].

Юридичний зміст правовідносин – це передбачена нормами права реальна можливість суб'єктів правовідносин щодо здійснення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Фактичний зміст правовідносин – це фактична поведінка суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їхні суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

Юридичний і фактичний зміст не тотожні. Перший – значно ширший і містить невизначену кількість можливостей [2, с. 157].

Враховуючи вищевикладене, на нашу думку, особливої уваги заслуговує саме фактичний зміст правовідносин як одна з підстав виникнення, зміни й припинення господарських правовідносин, адже саме він відповідає за практичну реалізацію (де-факто) прав та обов'язків суб'єктів правовідносин.

Юридичний зміст правовідносин визначає те, як правовідносини повинні відбуватися, а фактичний зміст правовідносин показує те, як вони відбулися в реальній дійсності [2, с. 157]. Саме тому досить часто фактичний зміст не відповідає юридичному змісту, оскільки модель поведінки, яка закладена в правовій нормі законодавцем, досить часто не враховує звичайних життєвих факторів, що впливають на модель фактичної поведінки і, як наслідок, взаємозв'язок між ними стає розірваним, що призводить до прямого невиконання припису правової норми й вчинення правопорушення або до ігнорування диспозиції норми, унаслідок чого вона втрачає свій зв'язок із реальними суспільними відносинами.

За таких обставин необхідно визначити й фактори-підстави, які впливають на формування певної конкретної моделі фактичної поведінки в правовідносинах.

Р. О. Халфіна зараховує до факторів, які впливають на фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, "правову норму", стосовно якої вона зазначає, "що для відповідності поведінки моделі необхідно правильне визначення становища учасників, справжня зацікавленість уповноваженої особи у здійсненні свого права й виконання обов'язку. Суттєве значення мають також санкція но-

рми і способи, що забезпечують здійснення права та виконання обов'язків. Якщо право не забезпечене ефективною санкцією на випадок його порушення, то у зобов'язаній особи (осіб) немає достатнього стимулу для дотримання встановленої моделі. Якщо санкція передбачена, але практика її застосування ускладнена, то мотиваційний вплив моделі також ослаблений. У тому випадку, коли норми різних галузей права в застосуванні до цих відносин створюють неузгоджені, а іноді й колізійні права та обов'язки, модель також не дістане свого реального втілення" [1, с. 279].

З наведеного вище твердження Р. О. Халфіної можна зробити припущення, що досконала правова норма (норми), точніше ефективне застосування її санкції, може бути тим стримувальним фактором, який змусить суб'єктів правовідносин утримуватися від порушення норми (норм), що регулює відповідні правовідносини. Однак, з цього приводу Р. О. Халфіна зазначає таке: "Емпірично можна встановити, що заходи кримінальної репресії як санкція за суспільно небезпечну поведінку мають більш мотиваційне значення, ніж інші види санкцій. Але це тільки гіпотеза, яка потребує серйозної перевірки. У літературі з кримінального права неодноразово зазначалося, що посилення репресій далеко не завжди призводить до зникнення правопорушень. Досвід показує, що встановлення заходів кримінального покарання як засобу боротьби з негативними явищами у сфері економіки також далеко не завжди приносить позитивні результати" [1, с. 279].

З такою гіпотезою не можна не погодитися. Адже кожна фізична особа є унікальною особистістю з притаманними лише їй певним набором психологічних властивостей (характер, темперамент, виховання тощо), що є базою формування певної моделі поведінки в суспільстві (соціальна або асоціальна, як у повному обсязі, так і в певних її частинах) та безпосередньої її реалізації, що, у свою чергу, реалізується й у правовідносинах.

Тому обрана суб'єктом правовідносин модель поведінки може збігатися з рекомендованою в правовій нормі моделлю, а може й суперечити їй.

Проте досконалість норми й неминучість настання відповідальності за її порушення інколи стає результативним засобом запобігання вчиненню правопорушень. Однак це питання все ж залишається відкритим.

Продовжуючи дослідження визначення факторів, які впливають на формування певної моделі фактичної поведінки в правовідносинах, Р. О. Халфіна зазначає: "Наявність прав та обов'язків впливає на поведінку, формуючи її мотиви, допомагаючи визначити цілі та засоби їх досягнення. Усвідомлення свого обов'язку, почуття відповідальності за виконання обов'язку, праг-

нення уникнути негативних наслідків невиконання або неналежного виконання обов'язку – все це впливає на прийняття рішення й лінію поведінки. Не слід, однак, забувати, що зазначені фактори впливають на поведінку спільно з іншими чинниками: моральною, матеріальною та іншою зацікавленістю, уявленням про справедливість і безліччю інших мотивів, що визначають поведінку.

Досліджувати весь складний механізм впливу різних чинників на поведінку, виділити безпосередній вплив прав і обов'язків цієї особи чи колективу – одне з відповідальних завдань, яке може бути вирішено спільними зусиллями юристів, психологів, економістів, біологів і представників інших наук" [1, с. 279–280].

Висновки. По-перше, фактична поведінка існує як об'єктивне багатогранне явище і безпосередньо впливає на виникнення, зміну й припинення правовідносин. З урахуванням цього вона потребує подальшого наукового вивчення та дослідження.

По-друге, на нашу думку, можна навести таке визначення поняття: фактична поведінка – це модель поведінки суб'єкта правовідносин, яка полягає в практичній реалізації наявних прав і обов'язків, що відбувається під дією певних факторів, які формують відповідну модель поведінки, і слугує підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин.

До факторів, які формують відповідну модель поведінки, пропонуємо зарахувати:

- 1) матеріальні блага (і їх особливу форму – грошові кошти);
- 2) правову норму як міру характеристики фактичної поведінки;
- 3) психічні властивості фізичної особи (характер, темперамент тощо);
- 4) конкретні права та обов'язки осіб у конкретних життєвих ситуаціях.

Цей перелік не є вичерпним, а питання визначення вичерпного переліку основних факторів, які впливають на фактичну поведінку суб'єктів правовідносин і особливо господарських, потребує детального дослідження й фундаментальної розробки.

Список використаної літератури

1. Общее учение о правоотношении / за ред. Р. О. Халфина. – Москва : Юр. лит., 1974. – 340 с.
2. Теорія держави і права: модульний курс : навч. посіб. / за ред. В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – Київ : Центр навчальної літератури, 2010. – 264 с.
3. Господарське право : курс лекцій / за ред. О. М. Вінник. – Київ : Атіка, 2004. – 624 с.
4. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6837933>.

Стаття надійшла до редакції 26.05.2015.

Апаров А. М., Ищенко А. Ю. Теоретические проблемы определения содержания хозяйственных правоотношений

Статья посвящена теоретическому анализу научных подходов по определению влияния фактического поведения на установление, изменение и прекращение хозяйственных правоотношений, а также факторов, влияющих на модель фактического поведения субъектов правоотношений.

Ключевые слова: правоотношения, субъект правоотношений, фактическое поведение.

Aparov A., Ischenko O. Theoretical Problems of Determination of Economic Relations

The article is devoted a theoretical analysis of scientific approaches to determine the actual impact of behavior on the establishment, modification and termination of economic relations as well as factors that affect the model actual behavior of relationships. The question of determining the effect of actual behavior on the establishment, modification and termination of business relationships is a significant science in business law, and lack of definition of factors that affect the model actual behavior of individuals in society generate the legal culture and legal consciousness, which gradually leads to loss of credibility right in society and to such negative phenomena as corruption, impunity, lynching and others. Therefore, this issue is very important and now, after determining the cause that leads to legal entities offense can.

The aim of this research is a determine the effect of actual behavior on the establishment, modification and termination of economic relations as well as factors that affect a particular model actual behavior (legitimate or not legitimate) business relationship.

Key words: legal, legal entity, the actual behavior.

УДК 346.12:34.03

А. М. Апаров

доктор юридичних наук, доцент

А. А. Ничипоренко

Київська державна академія водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

**ПІДСТАВИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
В ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИНАХ**

Статтю присвячено аналізу господарсько-правової відповідальності як правового засобу впливу на учасників організаційно-господарських відносин. Окреслено коло суб'єктів, до яких застосовують господарські санкції як міру, форму й засіб впливу на інтереси учасників цих відносин, у тому числі розкрито механізм відповідальності органів державної влади, наділених господарською компетенцією, виявлено основні проблеми застосування господарських санкцій. Сформульовано деякі позиції щодо вдосконалення законодавства з регулювання відповідальності в організаційно-господарських відносинах.

Ключові слова: організаційно-господарські відносини, суб'єкт господарювання, організаційно-господарські зобов'язання, організаційно-господарська відповідальність, організаційно-господарські санкції, відшкодування збитків, неустойка, заходи оперативного впливу, адміністративно-господарські санкції, підстави відповідальності.

На сучасному етапі розвитку відносин у сфері господарювання в Україні набувають актуальності питання характеристики відповідальності окремих суб'єктів господарської діяльності у сфері організаційно-господарських відносин. Це зумовлено, насамперед, наявністю систематичної неправомірної поведінки (у тому числі зловживання своїм становищем) посадових осіб уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування щодо учасників господарювання в системі організаційно-господарських відносин зокрема.

З прийняттям 16 січня 2003 р. Господарського кодексу України (далі – ГК) відповідальність у сфері господарювання набула системної, інституційної форми, що забезпечило більш послідовне регулювання різних аспектів господарських відносин. Однак формально-логічне тлумачення змісту норм, об'єднаних в інститут господарсько-правової відповідальності, вказує на законодавчу неврегульованість механізму застосування санкцій до учасників організаційно-господарських відносин. Спроби усунути законодавчі прогалини неодноразово робили господарські та адміністративні суди різного рівня, проте неоднаковий підхід у вирішенні аналогічних спорів лише ускладнив застосування окремої групи норм господарського законодавства. Значною мірою неоднозначність застосування відповідальності в організаційно-господарських відносинах зумовлена намаганням суб'єктів господарського права адаптувати конкретну санкцію до власних інтересів без урахування специфіки підстав і функцій її реалізації.

Підґрунтям цієї проблеми є відсутність чітких критеріїв визначення меж господарсько-правової відповідальності, у тому числі співвідношення нормативного й договірних способів встановлення санкцій.

Чинна в Україні модель правового регулювання організаційно-господарських відносин потребує істотної розробки порядку й умов застосування конкретних правових засобів, насамперед господарсько-правової відповідальності. Доктринального обґрунтування вимагають як особливості встановлення, зміни й реалізації конкретних її форм, так і уточнення загального понятійного апарату інституту відповідальності для того, щоб закріплена в законі чи договорі санкція відповідала охоронюваному суб'єктивному праву. Для забезпечення налагодженої, послідовної, логічно пов'язаної роботи всіх інструментів господарського правопорядку нагальною потребою сьогодення є розробка конкретних пропозицій з удосконалення чинного законодавства в частині регулювання відповідальності в організаційно-господарських відносинах [3; 4].

Зазначену проблематику вивчали такі науковці, як: С. С. Алексєєв, О. А. Беяневич, О. П. Віхров, О. А. Заярний, І. В. Лукач, В. К. Мамутов, О. М. Перунова, С. В. Селезень, В. А. Січевлюк, О. В. Шаповалов, Н. М. Шевченко, В. С. Щербина та ін.

Подальше дослідження організаційно-господарської відповідальності пов'язано з необхідністю належного правового забезпечення ефективності цих відносин у господарському житті.

Метою статті є аналіз господарсько-правової відповідальності як важливого

правового засобу впливу на учасників організаційно-господарських відносин.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин у процесі застосування організаційно-господарської відповідальності.

Предметом дослідження є підстави, зміст і види господарсько-організаційної відповідальності.

Згідно із ч. 6 ст. 3 ГК, організаційно-господарські відносини – це відносини між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю.

Як зазначає О. П. Віхров, не можна вважати суб'єктом організаційно-господарських повноважень орган державної влади або місцевого самоврядування, який безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єктів господарювання, зокрема, Верховна Рада України, Президент України, і саме в цьому полягає відмінність між поняттям органу керівництва економікою, яке склалося в теорії господарського права, і сучасною законодавчою категорією суб'єкта організаційно-господарських повноважень. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування є органами господарського керівництва й одночасно наділені організаційно-господарськими повноваженнями щодо конкретних суб'єктів господарювання. Суб'єктами організаційно-господарських повноважень виступають у відповідних відносинах об'єднання підприємств, національні й державні акціонерні компанії, а також наділені окремими організаційно-господарськими повноваженнями певні види суб'єктів господарювання [2, с. 14].

Господарсько-правова відповідальність є комплексним правовим інститутом господарського права, предметом регулювання якого є господарські правопорушення.

Ця відповідальність може бути визначена як правовідносини, які виникають унаслідок вчинення господарського правопорушення між суб'єктами господарювання або між суб'єктом господарювання та органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, у результаті чого суб'єкт господарювання або орган державної влади, винний у вчиненні правопорушення, зазнає несприятливих наслідків майнового або організаційного характеру, які передбачені господарсько-правовими санкціями. Застосування господарських санкцій має гарантувати захист прав і законних інтересів громадян, організацій та держави, у тому числі відшкодування збитків учасникам господарських відносин, завданих унаслідок правопорушення, та забезпечувати правопорядок у сфері господарювання (ч. 2 ст. 216 ГК) [5].

Господарсько-правова відповідальність настає лише за наявності комплексу відповідних підстав, закріплених у законі.

У господарському праві розрізняють юридичні та фактичні підстави господарсько-правової відповідальності.

Юридичні підстави – той правовий документ, що характеризує певну поведінку суб'єкта господарювання як протиправну та передбачає за неї форму й розмір відповідальності: такими підставами в господарському праві є закон і договір.

Фактичні підстави – це ті життєві ситуації, що характеризуються законом або договором як неправомірні (тобто протиправна поведінка). Такі ситуації називають складом господарського правопорушення. Склад господарського правопорушення залежить від виду господарсько-правової відповідальності [6].

Щодо класифікації господарських санкцій, то загальноприйнятою в навчальній літературі є класифікація господарських санкцій на такі види: відшкодування збитків; сплата неустойки; конфіскація як вид господарсько-правових санкцій; господарсько-адміністративні штрафи; оперативного господарські санкції; планово-розрахункові (оціночні) санкції; господарсько-організаційні санкції.

У ГК України класифікацію санкцій здійснено іншим способом. Згідно із ч. 2 ст. 217 ГК, у сфері господарювання застосовують такі види господарських санкцій: відшкодування збитків; штрафні санкції; оперативного-господарські санкції.

Таким чином, ГК України розрізняє види господарських санкцій залежно від способу впливу та механізму їх реалізації, а також від економічного й правового результату, на який вони спрямовані, тобто відповідно до їх функціонального спрямування.

Згідно із ч. 3 ст. 217 ГК, крім зазначених господарських санкцій, до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності застосовують адміністративно-господарські санкції. Згідно із ч. 1 ст. 238 ГК, за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

Глумачення цих норм дає змогу дійти висновку, що адміністративно-господарські санкції є одним з видів господарських санкцій. Вони спрямовані на охорону правовідносин суб'єкта господарювання та органів державної влади й місцевого самоврядування.

Під час застосування цього виду санкцій використовують владні й адміністративно-

розпорядницькі функції відповідних державних органів, а стягнення з порушників проводять не на користь їх контрагентів, а до державного бюджету чи до бюджетів органів місцевого самоврядування [4, с. 175].

У механізмі правового регулювання господарських відносин норми про відшкодування збитків органами державної влади та місцевого самоврядування, наділеними організаційно-господарськими повноваженнями, не набули самостійного інституційного виразу. Віднесення органів державної влади та місцевого самоврядування положеннями ГК до складу суб'єктів господарсько-правової відповідальності зумовило поширення на них загального принципу господарсько-правової відповідальності – відшкодування завданих збитків у повному обсязі. Дія цього принципу передбачає право суб'єкта господарювання вимагати відшкодування як реальних втрат, так і недержавного доходу, викликаного вчиненням правопорушення органом, наділеним господарською компетенцією. Суб'єкт господарювання, якому завдані збитки, має право проводити їх підрахунок, починаючи з останньої дати вчинення управлінських, організаційно-господарських дій, віднесених до компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування.

Юридичною підставою права на відшкодування збитків є факт порушення норм закону чи умов організаційно-господарського договору органом, наділеним організаційно-господарськими повноваженнями. Специфіка відшкодування збитків органами державної влади та місцевого самоврядування, наділених організаційно-господарським повноваженнями, виявляється в безвинній відповідальності цих суб'єктів.

Однією з найпоширеніших господарських санкцій, що застосовують при порушенні організаційно-господарських зобов'язань, є неустойка. У господарських відносинах неустойкою (штрафом, пенею) визнається господарська санкція, встановлена в твердому розмірі чи відсотковому відношенні до ціни невиконаного чи неналежним чином виконаного зобов'язання, чи у кратному розмірі до вартості товарів, робіт і послуг грошова сума, яку суб'єкт господарювання зобов'язаний сплатити управленій стороні за порушення ним господарського зобов'язання. Чинне законодавство майже не містить спеціальних норм, присвячених проблемам стягнення неустойки в організаційно-господарських відносинах [3, с. 22].

Для встановлення пені як виду неустойки за порушення організаційно-господарських зобов'язань її розмір повинен визначатися у твердій формі (відсотковою ставкою НБУ, мінімальною заробітною платою), а періодичність нарахування повинна залежати від строків вчинення організаційно-господарських, управлінських дій, за невиконання яких передбачена відповідна сан-

кція. В організаційно-господарських відносинах неустойка встановлюється переважно у формі штрафу, визначеного у твердому розмірі чи відсотковому співвідношенні до ступеня виконання зобов'язання [7].

За порушення господарських зобов'язань до суб'єктів господарювання та інших учасників господарських відносин можуть застосовуватися оперативно-господарські санкції, які використовують сторони зобов'язання в односторонньому порядку, тобто заходи оперативного впливу на правопорушника з метою припинення або запобігання порушенням зобов'язання.

До суб'єкта, який порушив господарське зобов'язання, можуть бути застосовані лише ті оперативно-господарські санкції, застосування яких передбачено договором.

Оперативно-господарські санкції застосовують незалежно від вини суб'єкта, що порушив господарське зобов'язання.

Підставою для застосування оперативно-господарських санкцій є факт порушення господарського зобов'язання другою стороною. Оперативно-господарські санкції застосовують стороною, яка потерпіла від правопорушення, у позасудовому порядку та без попереднього пред'явлення претензії порушнику зобов'язання. На думку О. А. Заярного, заходи оперативного впливу через видові особливості та призначення не належать ні до господарсько-правової відповідальності, ні до санкцій [3].

Також слід погодитися з його думкою щодо окремих адміністративно-господарських санкцій організаційного характеру, як-то: скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання, анулювання дії ліцензії, зупинення діяльності суб'єкта господарювання породжують виникнення нових організаційно-господарських відносин, у межах яких на їх учасників покладається виконання обов'язків з усунення наслідків правопорушення.

Слід додати, що порядок застосування цих санкцій з одночасним відшкодуванням завданих правопорушенням збитків, з тим уточненням, що реалізація цих санкцій не повинна порушувати встановлений порядок управління господарською діяльністю, породжувати більш негативні результати, ніж завдані. При цьому застосування адміністративно-господарських санкцій поряд із відшкодуванням збитків припускає поєднання судового й адміністративного порядку реалізації санкцій [4].

Висновки.

1. Загалом організаційно-господарські відносини в сучасній господарсько-правовій теорії та науці розглядають як один з основних видів господарських відносин, який має базисний характер.
2. Характерними рисами організаційно-господарських відносин є те, що вони:
 - складаються у процесі управління (організації, регулювання, керівництва) господарською діяльністю загалом;

- сторонами цих відносин виступають, з одного боку, суб'єкти, які здійснюють таке управління (суб'єкти організаційно-господарських повноважень, у тому числі органи державної влади та місцевого самоврядування), а з іншого – власне сам об'єкт організаційно-господарських повноважень – суб'єкт господарювання, який певним чином підпорядкований суб'єкту організаційно-господарських повноважень.
 - 3. Підставами відповідальності у сфері організаційно-господарських відносин є група фактів (фактичний склад) юридичного та фактичного характеру.
 - 4. З метою усунення законодавчих прогалин пропонуємо ч. 8 ст. 225 ГК викласти в такій редакції: "Склад збитків, завданих суб'єкту господарювання неправомірними діями або бездіяльністю, у тому числі виданням незаконного нормативно-правового акта органами державної влади та місцевого самоврядування у процесі реалізації ними господарської компетенції, визначається з урахуванням приписів ч. 1 ст. 225 ГК". Окрім цього, ч. 4 ст. 225 ГК необхідно доповнити нормою такого змісту: "При встановленні остаточного розміру збитків суд повинен виходити з цін, які існували на день винесення органом, наділеним господарською компетенцією, рішення про встановлення організаційно-господарського зобов'язання, виконання якого призвело до виникнення неправомірних збитків. Разом з тим в організаційно-господарських відносинах за участю органів, наділених господарською компетенцією, реалізація права сторін зобов'язання погодити наперед розмір збитків, які підлягатимуть відшкодуванню, ч. 5 ст. 225 ГК не допускається".
- На підставі проведеного дослідження ми цілком погоджуємося з О. А. Заярним, який запропонував такі зміни до чинного законодавства:
- а) назву гл. 26 "Штрафні та оперативно-господарські санкції" змінити на "Неустойка і заходи оперативного впливу у сфері господарювання";
 - б) у ч. 2 ст. 20 та ч. 2 ст. 217 ГК слова "штрафні санкції" замінити на "неустойка" із внесенням відповідних змін по змісту інших норм ГК;
 - в) статтю 230 ГК викласти в такій редакції: "1) Неустойкою (штрафом, пенею) в господарських відносинах визнається господарська санкція, встановлена в твердому розмірі чи відсотковому співвідношенні до суми невиконаного або неналежним чином виконаного зобов'язання, чи у кратному розмірі до вартості товарів, робіт та послуг, грошова сума, яку суб'єкт господарювання зобов'язаний сплатити управленій стороні за пору-

шення ним господарського зобов'язання; 2) учасником господарських відносин, з якого може стягуватися неустойка, є суб'єкт господарювання, що вчинив господарське правопорушення, а в передбачених законом чи договором випадках також споживачі; 3) якщо інше прямо не передбачено законом, розмір неустойки за порушення організаційно-господарського зобов'язання визначається його сторонами з урахуванням характеру й обсягу виконання організаційно-господарських, управлінських дій, строку їх виконання, понесених витрат, інших обставин, визначених в умовах організаційно-господарського договору; 4) якщо господарський договір не містить умов про ціну зобов'язання або така умова прямо не впливає з його змісту, сторони мають право погодити інший критерій встановлення розміру неустойки, що відповідає характеру порушення і не суперечить сутності договору; 5) питання застосування неустойки, не врегульовані ГК, регулюються положеннями ЦК, якщо вони прямо не суперечать нормам ГК" [3].

Таким чином, вивчення цієї проблеми у зв'язку з існуючим наміром України вступити до Європейського Союзу показало, що це завдання хоча й не просте, але цілком вирішуване, якщо внести належні зміни до законодавства України та виробити єдині підходи до наукового обґрунтування цього правового явища.

Список використаної літератури

1. Господарський Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18; № 19–20; № 21–22. – Ст. 144.
2. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. П. Віхров. – Донецьк, 2009. – 35 с.
3. Заярний О. А. Відповідальність в організаційно-господарських відносинах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / О. А. Заярний. – Київ, 2011. – 27 с.
4. Шевченко Н. М. Господарсько-правова відповідальність та господарські санкції / Н. М. Шевченко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3 (15). – 433 с.
5. Перунова О. М. Підприємницьке (господарське) законодавство [Електронний ресурс] / О. М. Перунова, С. В. Селезень. – Режим доступу: <http://buklib.net/books/37819/>.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=71934&pg=11>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ru/catalog/view/6/345/8324.html>.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2015.

Апаров А. М., Ничипоренко А. А. Основания ответственности в организационно-хозяйственных отношениях

Статья посвящена анализу хозяйственно-правовой ответственности как правового средства воздействия на участников организационно-хозяйственных отношений. Рассматривается круг субъектов, к которым применяются хозяйственные санкции как мера, форма и средство воздействия на интересы участников этих отношений, в том числе представлен механизм ответственности органов государственной власти и местного самоуправления. Также предложены некоторые позиции относительно усовершенствования законодательства в части регулирования ответственности в организационно-хозяйственных отношениях.

Ключевые слова: организационно-хозяйственные отношения, субъект хозяйственного права, организационно-хозяйственное обязательство, организационно-хозяйственная ответственность, организационно-хозяйственные санкции, возмещение убытков, неустойка, меры оперативного воздействия, административно-хозяйственные санкции, основания ответственности.

Aparov A., Nychyporenko A. Basis of Liability in the Organizational-Commercial Relations

Article sanctified to economy-legal responsibility, as legal means of influence at the participants of organizationally-economic relations. The paper investigates the questions of the legal nature of organizational and economic powers

It outlines the circle of subjects to which economic approvals are used as a measure, form and means of influence, on interests of participants of these relations, including, exposes the mechanism of responsibility of the public authorities provided with an economic competence, finds out the basic problems of application of economic approvals. Some positions are also formed in relations to the improvement of legislation in part of adjusting of responsibility in organizationally-economic relations for providing of the successive, logically constrained work of all instruments of economic law and order adjusted.

On the basis of current legislation the grounds of economy-legal responsibility are certain. The problems of application of such universal form of responsibility are analysed, as reimbursement of losses, determination of essence and setting of measures of operative influence, application of administrative approvals to the participants of organizationally-economic relations, their role is certain in providing of economic law and order. Also paid attention to the problems of application of forfeit in these relations.

It points to importance of decreasing quantity economical offences doing by country government agency and local authorities wick are provided economical competenses and increasing quantity of accidents by using sanctions to this subjects and providing these offenses and in some casual doings to neutralize available negative economical results and don't admit their repeating in future.

Key words: organizationally-economic relations, the subject of Commercial law, organizationally-economic commitment, organizationally-economic responsibility, organizational-economic sanctions, compensation of losses, penalties, forfeit, the measures of the operational impact, administrative sanctions, the basis of liability.

УДК 346.546.6

А. М. Апаров

доктор юридичних наук, доцент

А. О. Полякова

Київська державна академія водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МОНОПОЛІЗМУ В ГОСПОДАРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано правові проблеми монополізму в господарській діяльності та окреслено шляхи вдосконалення його правового регулювання.

Ключові слова: монополізм, монопольне становище, державне регулювання, відповідальність.

Сучасна сфера господарювання в Україні має багатогранний характер та характеризується множинністю суб'єктів цієї діяльності. Однак, окремі сфери економічних відносин у державі за різних причин тяжіють до створення умов відсутності достатньої конкуренції й набуття суб'єктами внутрішнього ринку такого правового становища, що характеризується наявністю ознак монополізму та відсутністю достатньої конкуренції. Це може бути наслідком, зокрема, і того, що українське законодавство недостатньо чітко регулює відносини, що виникають у цій сфері, що й засвідчує актуальність статті в дослідженні цих проблем. Дослідженню правового становища монополій присвятили свої праці О. О. Бакалінська, О. П. Віхров, І. В. Лукач, С. Б. Мельник, Н. О. Саніахметова, Т. Г. Удалов, Г. М. Філюк, Ю. С. Шемшученко, І. А. Шумило, В. С. Щербина та ін.

Метою статті є аналіз актуальних проблем монополізму в господарській діяльності та визначення шляхів удосконалення його правового регулювання.

Із часу здобуття Україною незалежності, у тому числі економічної, набула актуальності проблема поширення монополізму в різних сферах господарської діяльності, адже монопольне становище завжди було, є і буде бажаним для кожного суб'єкта господарювання з погляду досягнення певного економічного результату. Тому перед державою постало нелегке завдання – забезпечити адекватну політику з правового регулювання природних та штучних монополій, а також належний захист чесної конкуренції. Для цього була створена досить розгалужена законодавча база, яка визначила правові засади регулювання та обмеження монополізму в господарській діяльності. Відтак, правову основу державного регулювання господарського інституту монополій в Україні становлять: Конституція України, Господарський кодекс України, Закон України "Про захист економічної конкуренції", Закон України "Про Антимонопольний комітет України", Закон України "Про природні мо-

нополії", Постанова Верховної Ради України "Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції". Однак, на жаль, у змісті цих нормативно-правових актів немає чіткого й однозначного визначення змісту поняття "монополізм". Так, відповідно до Закону України "Про захист економічної конкуренції", який був розроблений із залученням європейських експертів, до сьогодні вважається одним з кращих у Європі, існує поняття "монополізація", що трактується як досягнення суб'єктом господарювання монопольного (домінуючого) становища на ринку товару, підтримання або посилення цього становища [3, ст. 1]; при цьому монополістом вважається підприємство, частка якого на ринку певного товару перевищує 35% [3, ч. 2 ст. 12]. Водночас у Господарському кодексі України зазначено, що *монопольним* вважається домінуюче становище суб'єкта господарювання, яке дає йому можливість самостійно або разом з іншими суб'єктами обмежувати конкуренцію на ринку певного товару (робіт, послуг) [2, ст. 27]. Також В. В. Копейчиков визначає *монополізм підприємницької діяльності* як монопольне становище підприємця, яке дає йому можливість обмежувати конкуренцію на ринку певного товару [4, с. 756]. У свою чергу, Ю. С. Шемшученко зазначає, що *монополія* – це становище, яке дає можливість самостійно або разом з іншими суб'єктами обмежувати конкуренцію у сфері надання певних товарів чи послуг [5, т. 3]. Т. Г. Удалов розглядає *монополізм* як: 1) виключне право на виробництво, торгівлю, промисли тощо, яке належить одній особі, певній групі осіб або державі; 2) великі об'єднання підприємців (картелі, синдикати, трести, концерни, консорціуми тощо), які виникають на базі концентрації виробництва й капіталу, що зростає, та зосереджують у своїх руках значну частку виробництва чи продажу певного товару з метою досягнення домінуючого становища на ринку, одержання максимального прибутку. Він робить висновок про те, що *монополізм* – це такий стан, за якого окремі суб'єкти господарювання можуть нав'язу-

вати власні інтереси іншим суб'єктам господарювання та суспільству, ігноруючи при цьому їх потреби [6, с. 496]. Економісти взагалі вважають, що *монополізм* – це економічне явище, яке походить від грец. “μονος” – один; “πολεο” – продаю та означає захоплення фізичною або юридичною особою частини або всього ринкового простору і встановлення на ньому свого панування [7, с. 304]. Такий аналіз дає змогу говорити про доцільність правового визначення поняття “монополізм” у законодавстві України, адже думки вчених із цього питання хоч і схожі між собою, але все ж відрізняються в базових підходах до розуміння цього поняття.

Також потребує вирішення питання узагальнення правових підходів до визначення статусу монополіста, бо відповідно до критеріїв визначення монопольного становища суб'єкта господарювання на ринку товарів та послуг, встановлених у ст. 12 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, суб'єкт господарювання посідає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо: 1) на цьому ринку в нього немає жодного конкурента; 2) не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин. При цьому, як зазначає Ю. Семенюк, у наведеному законі прямо не дається визначення поняття “монопольне (домінуюче) становище” суб'єкта господарювання на ринку товарів і послуг, хоча й встановлено критерії для його визначення. На його думку, в Україні закон встановлює значно нижчий відсотковий розмір частки на товарному ринку для надання статусу монополіста, ніж в інших країнах [8, с. 11]. Так, суб'єкт господарювання може бути визнаний монополістом лише у разі, якщо його частка на ринку товарів досягла 35% або навіть є меншою за умови, що цей суб'єкт господарювання не зазнає значної конкуренції. Наприклад, у Російській Федерації домінуючим визнається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку становить 50%, та не визнається домінуючим, якщо не перевищує 35% [9, ст. 5], у США цей показник дорівнює 60%, у Німеччині монопольною вважається компанія, що зосередила у своїх руках третину обігу, в Японії – коли частка однієї компанії перевищує 50%, а двох – 75% і більше. Законодавство ЄС узагалі не встановлює конкретного розміру частки ринку, контроль над якою дає змогу визнати суб'єкта господарювання монополістом. Така частка має бути достатньо вагомою й для кожного випадку визначається окремо [10, с. 682]. Водночас слід зауважити, що сам статус монополіста не є правопорушенням і не тягне за собою наслідків застосування до суб'єкта господарювання будь-яких санкцій, адже для притя-

гнення монополіста до відповідальності необхідно довести наявність з його боку факту вчинення дій або бездіяльності, що призвели або можуть призвести до обмеження конкуренції. Тобто завдання закону в цій сфері – не переслідування суб'єктів господарювання – монополістів, а встановлення такого правопорядку, який забороняє зловживання своїм монополюючим становищем.

Крім того, зауважимо, що саме в господарських відносинах знаходять своє відображення та гармонійно поєднуються як різні інтереси безпосередніх учасників господарської діяльності, так і інтереси суспільства. У цьому випадку такими спільними інтересами є належне правове регулювання відносин щодо обмеження монополізму в державі. О. П. Віхров зазначає, що здійснення антимонопольного контролю за дотриманням антимонопольного та конкурентного законодавства опосередковують зобов'язальні організаційно-господарські правовідносини [11, с. 375]. На думку автора, вони є видом організаційно-господарських зобов'язань зі здійснення контролю у сфері господарювання. Згідно з Конституцією України, одним із найважливіших конституційних принципів забезпечення свободи підприємницької діяльності в Україні є державний захист конкуренції, а також недопущення зловживання монополюючим становищем на ринку [1, ст. 42], а Господарський кодекс України встановлює, що держава здійснює антимонопольно-конкурентну політику та сприяє розвитку змагальності у сфері господарювання на основі загальнодержавних програм, що затверджує Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України [2, ч. 1 ст. 18]. Відтак, на сьогодні основним державним органом, що здійснює контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, а також захистом інтересів підприємців від зловживання монополюючим становищем, є Антимонопольний комітет України. Водночас можна виокремити такі групи суб'єктів, що є учасниками відносин у сфері монополізму й монополій:

1) суб'єкти господарювання – монополісти, діяльність яких спрямована, головним чином, на задоволення власних інтересів, зайняття домінуючого становища, яка тим самим загрожує реалізації охоронюваних законом інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів;

2) суб'єкти, що здійснюють управління та контроль за відносинами у сфері дотримання конкуренції та протидії монополізму, зокрема такий антимонопольний орган, як АМК України;

3) суб'єкти, що є споживачами товарів, послуг та робіт суб'єктів монополюючих утворень. Поряд з цим слід зазначити, що основне коло учасників становлять саме суб'єкти господарювання, проте, значущість двох інших учасників також є досить вагомою, адже якби не було споживача, не було б сенсу не те що в монополюючій, а узагалі в

господарській діяльності. Звичайно, для споживачів монополізм – однозначно негативне явище, адже при нинішньому рівні життя більшість громадян просто не мають змоги купити товар чи скористатися послугою належної якості за занадто високою ціною, причому альтернативний вибір у них невеликий. Для покупця конкуренція є дуже важливою, бо він може вибрати необхідні товари за привабливою для нього ціною та такої якості, на яку він спроможний витратити свої кошти. Якщо ж його в цьому виборі обмежує монополіст, він відчуває невдоволення. У цьому випадку для того, щоб утримати покупця, монополіст завдяки своїм масштабам може виставити значно нижчу ціну на товари або послугу, аніж на вільному ринку. А такий стан речей одразу може не сподобатися конкурентам монополіста, оскільки вони втрачатимуть своїх споживачів і тим самим – прибутки. І тут на допомогу має прийти *державне регулювання* [12, с. 495]. Як відомо, антимонопольний контроль є одним з найважливіших видів державного регулювання господарської діяльності, а сама діяльність суб'єктів господарювання постійно перебуває під посиленням контролем з боку органів Антимонопольного комітету України на предмет дотримання законодавства про захист економічної конкуренції. Повноваження органів АМК України при реалізації контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції закріплені в ст. 7 Закону України "Про Антимонопольний комітет України". До таких повноважень, зокрема, належать: визначення меж товарного ринку й монопольного становища суб'єктів господарювання, надання суб'єктам господарювання обов'язкових для виконання рішень про припинення порушень антимонопольного законодавства, про примусовий поділ монопольних утворень, застосування штрафних санкцій тощо. Відтак, за порушення антимонопольного законодавства суб'єктом господарювання законодавством передбачено відповідальність, яка, згідно з розділом 8 Закону України "Про захист економічної конкуренції", полягає в застосуванні таких видів санкцій:

1) штраф, що накладається на юридичних та фізичних осіб або групи суб'єктів господарювання;

2) примусовий поділ, що застосовується до суб'єктів господарювання, які зловживають домінуючим становищем;

3) адміністративна відповідальність керівників суб'єктів господарювання;

4) відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення конкурентного законодавства (згідно зі ст. 55 Закону таке відшкодування монополістом збитків, завданих іншим суб'єктам господарювання та споживачам, здійснюється на підставі судового рішення господарського суду).

На сьогодні найбільш поширеною санкцією за порушення антимонопольного законодавства є штраф. Так, згідно зі звітом Антимоно-

польного комітету України за 2014 р., найбільш поширеною категорією порушень законодавства про захист економічної конкуренції, що виявлялися та припинялися органами Антимонопольного комітету України протягом звітного року, залишається зловживання монопольним (домінуючим) становищем – 2221 випадок, а на суб'єктів господарювання, які зловживали монопольним (домінуючим) становищем, органами Антимонопольного комітету України протягом 2014 р. були накладені штрафи в загальному розмірі 60,88 млн грн. Так, унаслідок розгляду справи проти ПАТ "Київгаз" Антимонопольний комітет України прийняв рішення про накладення на порушника штрафу в розмірі 68 тис. грн. Однак в іншій справі Антимонопольний комітет України застосував до публічного акціонерного товариства "Полтаваобленерго" значно більші санкції: за дії, які вчинювалися з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем, на публічне акціонерне товариство "Полтаваобленерго" було накладено штраф у розмірі 50 млн грн [13, с. 47].

Отже, наразі в Україні немає єдиного правового підходу до визначення розміру санкцій за порушення конкурентного законодавства за однакові порушення закону, проте, не можна не погодитись з тим, що покарання в кожному конкретному випадку має відповідати тяжкості вчиненого порушення та повинно мати індивідуальний характер з урахуванням усіх обставин правопорушення.

Висновки. По-перше, в українському законодавстві та українській доктрині не міститься чіткого визначення змісту поняття "монополізм". Тому, на нашу думку, доцільним було б закріпити норму, яка б містила таке визначення поняття: *монополізм* – це домінування суб'єкта господарювання на ринку товарів, робіт, послуг, яке, шляхом використання домінуючого становища, обмежує конкуренцію та порушує охоронювані законом інтереси інших учасників.

По-друге, в Україні закон встановлює значно нижчий мінімальний відсотковий розмір частки на товарному ринку України для конкретного господарюючого суб'єкта, що дає можливість визначити його становище як монопольне, а статус – як монополіста, ніж в інших країнах, тому, спираючись на досвід зарубіжних країн, доцільно б було на законодавчому рівні підвищити цей розмір до 50%, що, у свою чергу, буде слугувати створенню додаткових умов для встановлення правопорядку в цій сфері та гармонізації нашого законодавства з європейським.

По-третє, антимонопольні заходи органів державної влади повинні бути спрямовані, зокрема, і на регулювання й координацію дій монополістів, а вдосконалення нормативної бази щодо регулювання процесів у сфері монополізму має бути чітким і логічним. Хоча, як відомо, повністю усунути таке економіко-правове явище, як монополізм, неможливо, і

саме тому головна роль державного правового регулювання цієї сфери вбачається в недопущенні з боку монопольних утворень дій, які шкодять ринку, споживачам та конкурентному середовищу, а не повне їх правове та економічне усунення з ринку України.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
3. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
4. Правознавство : підручник / за ред. В. В. Копейчикова. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 756 с.
5. Юридична енциклопедія / ред. колегія : Ю. С. Шемшученко та ін. – Київ : Українська енциклопедія, 2004. – Т. 3: К-М.
6. Конкурентне право : навч. посіб. / за ред. Т. Г. Удалова. – Київ : Школа, 2004. – 496 с.
7. Основи економічної теорії : навч. посіб. / за ред. А. А. Григорука, М. С. Палюха, Л. М. Литвина, Т. Д. Літвінової. – 2-ге вид. – Тернопіль : ТДПУ, 2002. – 304 с.
8. Правове регулювання обмеження монополізму : юр. журнал [Електронний ресурс] / Ю. Семенюк – Київ : Юстиніан, 2003. – № 11. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=867>.
9. О защите конкуренции : Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 21.07.2014).
10. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С. В. Мочерний та ін. – Київ : Академія, 2000. – Т. 1. – 864 с.
11. Організаційно-господарські правовідносини : монографія / О. П. Віхров. – Київ : Слово, 2008. – С. 375.
12. Актуальні проблеми Господарського права : навч. посіб. / за ред. В. С. Щербини. – Київ : Юрінком Інтер, 2013. – 495 с.
13. Звіт Антимонопольного комітету України за 2014 р. : затвер. розпор. АМКУ від 12.03.2015 № 6-рп. – С. 47.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2015.

Апаров А. М., Полякова А. А. Актуальные проблемы монополизма в хозяйственной деятельности

Статья посвящена анализу правовых проблем монополизма в хозяйственной деятельности и определению путей совершенствования его правового регулирования.

Ключевые слова: монополизм, монопольное положение, государственное регулирование, ответственность.

Aparov A., Poliakova A. The Current Problems of Monopolism in Commercial Relations

The article analyzes the legal problems of monopoly in commercial relations and identification of ways to improve its legal regulation.

The modern business segment in Ukraine is multifaceted and characterized by a multiplicity of actors. However, some areas of economic relations in the country for various reasons tend to create the absence of sufficient competition and acquisition of such a legal status, which features the signs of monopoly and lack of sufficient competition by domestic market actors. This may result, in particular, from the fact that the Ukrainian law does not clearly regulate the relations arising in this segment, and this shows the relevance of the paper to study the said problems.

The Ukrainian legislation and Ukrainian doctrine do not contain a clear definition of what constitutes a "monopoly". Many Ukrainian scientists devoted their work to research of legal status of the monopoly. Their views on the matter, although similar, are still different in basic approaches to understanding of this concept. This makes it possible to talk about the appropriateness of the legal definition of "monopoly" in the legislation of Ukraine.

Since Ukraine gained its independence, including the economic one, a problem of extensive monopolization in various fields of economic activity has become quite acute, as monopoly has always been, is and will be desirable for each entity in terms of achieving a particular economic outcome. Therefore, the state faced a difficult task, to ensure an adequate policy of legal regulation of natural and artificial monopolies, and to ensure an adequate protection of fair competition. For this, a quite extensive legislative framework was established, which defined the legal basis of regulation and restriction of monopoly in business. However, unfortunately, these regulations contain no clear and unambiguous definition of what constitutes a "monopoly".

It is in the economic relations, which reflect and contain a harmonious combination of different interests of immediate actors of economic activities and the interests of society. In this case, this common interest is the proper legal regulation of relations for monopoly restriction in the country.

The aim of this article is an analysis of the topical issues of monopoly in commercial relations and identification of the ways to improve its legal regulation.

Key words: monopolism, the monopoly position, government regulation, liability.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

Н. В. Гребенюк

здобувач

Національний університет Державної податкової служби України

ФУНКЦІЇ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

З'ясовано зміст податково-правового примусу. Встановлено, що саме призначення певних примусових заходів, що реалізуються у відповідному напрямі, розкриває зміст податково-правового примусу. Функцією податково-правового примусу можна вважати такий напрям його впливу на поведінку зобов'язаного суб'єкта податкових правовідносин, який шляхом застосування владним суб'єктом податкових правовідносин відповідних примусових податково-правових заходів забезпечує захист і досягнення публічного інтересу у сфері оподаткування. Виокремлено дві групи функцій податково-правового примусу: загальні (превентивна, стимулююча, охоронна, забезпечувальна, виховна) та спеціальні (припинення, відновлення, покарання). Підкреслено, що застосування певних видів заходів податково-правового примусу не обмежується виконанням ними лише єдиної функції в системі регуляторного впливу на поведінку платників податків, вони одночасно можуть виконувати декілька функцій.

Ключові слова: податково-правовий примус, заходи податково-правового примусу, функції податково-правового примусу.

Однією з ознак будь-якої норми права, у тому числі й податково-правової, є створення державою системи гарантій для належної її реалізації, яка б зумовлювала добровільне виконання тих правил поведінки, що встановлені правовою нормою, а також передбачала можливість застосування державного примусу до тих учасників правовідносин, які порушують приписи норми. Наприклад, як специфічну ознаку юридичної норми М. Й. Байтін розглядає можливість державного примусу, що є гарантією реалізації, охорони від порушень [3, с. 359]. Дійсно, право передбачає саме можливість застосування примусу. Як справедливо вказав М. В. Цвік, "це треба розуміти лише як обов'язковість наявності в правових нормах указівки на можливість застосування тих чи інших примусових заходів до порушників" [6, с. 185, 186]. Отже, зрозуміло, що, приймаючи ті, чи інші правові норми, насамперед, необхідно виходити із того, що примус має бути гіпотетичним. Однак реалії сьогодення засвідчують, що переконання не здатне повною мірою гарантувати виконання норм податкового права, і все більше випадків застосування державного примусу у сфері оподаткування до тих суб'єктів податкових правовідносин, які намагаються "оминути"

приписи податково-правових норм. "Не існує держави, де б усі її громадяни визнавали встановлені приписи та діяли так, щоб не порушувати права та свободи інших осіб, – пише О. Р. Трещова – для регулювання суспільних відносин у державі право повинно підтримуватися можливістю державного примусу, який, безумовно, має відігравати лише допоміжну роль після переконання. Але можливість досягти цілей права шляхом примусовості залишається обов'язковою ознакою права" [16, с. 95].

Показово, що до з'ясування поняття, змісту, ознак як державного примусу загалом, так і галузевих й інституційних його форм вдавалася плеяда таких знаних правників, як: С. С. Алексєєв, Д. М. Бахрах, С. М. Братусь, Т. О. Коломєць, В. В. Кириченко, О. Ю. Кікін, М. П. Кучерявенко, Т. О. Мацелик, Н. Ю. Пришва, Н. А. Саттарова, В. В. Серьогіна, А. М. Тимченко та ін. Однак, що стосується виокремлення функцій державного примусу, то чи не єдиним дослідженням із цієї тематики стала робота О. М. Пастушенко, що має назву "Функції адміністративного примусу за радянським законодавством" [11]. Що стосується функцій податково-правового примусу, то вони не аналізувалися вченими-фінансистами.

Таким чином, можемо констатувати об'єктивну необхідність в умовах сьогодення проведення ґрунтовного дослідження правової природи податково-правового примусу та тих функцій, які він має виконувати.

Метою статті є характеристика податково-правового примусу, окреслення його функцій і виокремлення видів останніх.

Зазвичай податково-правовий примус визначають як вплив, здійснюваний податковими органами, їх посадовими особами на податковозобов'язаних суб'єктів через застосування до них у встановленому процесуальному порядку примусових заходів, передбачених податковим законодавством, і пов'язаних із настанням для них негативних наслідків особистого, майнового та організаційного характеру з метою боротьби з правопорушеннями та іншими небажаними наслідками у сфері оподаткування [13, с. 165]. Водночас висловлюються й інші думки щодо цього питання. Наприклад, В. В. Кириченко податково-правовий примус характеризує як зумовлений методом правового регулювання податкових відносин особливий вид державного примусу, який здійснюється органами державної податкової служби та іншими контролюючими органами, полягає у застосуванні примусових заходів до платників податків та інших зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин у разі порушення ними встановленого порядку виконання податкового обов'язку [8, с. 7, 54]. Ми поділяємо загалом такі підходи, але внесемо до них певні корективи.

По-перше, видається зайвим виокремлювати як суб'єкта, що має застосовувати державний примус поряд із посадовими особами відповідного податкового органу податковий орган загалом. Це пов'язано із тим, що державний орган, яким і є Державна фіскальна служба України, становить "організовану групу осіб, спеціально призначених для реалізації державної влади в передбачених законом випадках". Отже, примус у сфері оподаткування реалізується саме посадовими особами органів Державної фіскальної служби України. З огляду на це, вважаємо, що при визначенні податково-правового примусу доречно робити акцент на тому, що його застосовують або фіскальні органи, або посадові особи таких органів. Останні чинять відповідний вплив на "податковозобов'язаних суб'єктів", якими є платники податків і зборів, що мають виконувати свій першочерговий податковий обов'язок, встановлений у ст. 67 Конституції України.

По-друге, навряд чи можна говорити про те, що податково-правовий примус пов'язаний із настанням для платників негативних наслідків трьох видів, а саме особистого, майнового та організаційного характеру. На нашу думку, вплив, що здійснюють посадові особи фіскальних органів,

може бути майновим (спрямованим на відновлення порушених фіскальних прав держави та покликаним гарантувати державі реальне й належне виконання платником податків його обов'язку зі сплати податків і зборів) або організаційним (передбачає створення організаційних обмежень щодо здійснення фінансово-господарської діяльності платником податків). Саме в цьому полягає відмінність податково-правового примусу від, наприклад, адміністративно-правового, який науковці визначають "як психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб" [1, с. 163]. Ще Р. фон Ієрінг підкреслював, що примусом є здійснення будь-якої мети за допомогою подолання волі. При цьому, за словами вченого, подолання чужої волі можливо у двох формах: шляхом механічним (фізичний примус), коли опір чужої волі усувається застосуванням перевершуючої фізичної сили (процес чисто зовнішній), і за допомогою психологічних засобів, за яких опір чужої волі зламуються в ній самій [7, с. 178]. У сучасних умовах податково-правовому примусу притаманна саме друга форма.

По-третє, застосування примусових заходів має на меті не "боротьбу з правопорушеннями й іншими небажаними наслідками у сфері оподаткування". Досліджуючи різноманітні заходи податково-правового примусу, ми дійшли висновку, що всі вони мають на меті захист публічного інтересу в оподаткуванні, зміст якого загальним чином можна визначити як своєчасне й у повному обсязі отримання коштів від сплати податків і зборів платниками. Цю мету можна назвати загальною. Що стосується кожного конкретного примусового заходу, то метою можуть бути: запобігання, припинення, відновлення, покарання тощо. Іншими словами, публічний інтерес в оподаткуванні "досягається різноманітними заходами, завдяки реалізації яких відбувається припинення правопорушень, відновлення порушеного права і відшкодування заподіяної майнової шкоди, а також покарання винної особи, яка вчинила правопорушення" [15, с. 96]. На нашу думку, виокремлення мети застосування примусових заходів у податковому праві має вагоме значення. І як зауважує А. М. Тимченко, "завдяки такому критерію, як цільове призначення, ми зможемо встановити той результат, на досягнення якого спрямовано застосування певного заходу податково-правового примусу" [15, с. 95].

Доволі логічною є думка В. В. Кириченко з розглядуваного питання. Вона конструктивно стверджує, що застосування податково-правового примусу спрямовано на досягнення таких цілей, які можна розподілити на дві групи. Перша група включає загальні цілі: а) забезпечення режиму законності у сфері податкових відносин; б) охорона податкових відносин від протиправ-

них посягань; в) виховання платників податків у дусі подальшого дотримання норм податкового законодавства. Друга група об'єднує спеціальні цілі податково-правового примусу: а) припинення неправомірного стану або неправомірних дій платників податків; б) відновлення порушеного правового стану (захист прав та забезпечення виконання обов'язків суб'єктів податкових правовідносин); в) притягнення до відповідальності осіб, які порушують норми податкового законодавства [8, с. 57]. Ми поділяємо твердження вченої стосовно розподілу функцій податково-правового примусу на дві групи. Характерно, що загальну мету В. В. Кириченко формулює як "забезпечення режиму законності у сфері податкових відносин". З таким висловлюванням можна погодитися, адже законність – це "режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті неухильного дотримання їхніх вимог всіма суб'єктами права" [8, с. 57]. Саме тому примус, який здійснює держава в межах та на засадах, чітко визначених законодавством, можна вважати засобом забезпечення правопорядку, дотримання вимог, встановлених нормами права [9, с. 64]. Іншими словами, створюються гарантії для того, аби суб'єкти податкових правовідносин чітко дотримувалися тих приписів, що встановлені в нормативно-правових актах, тим самим забезпечуючи своєчасне й у повному обсязі надходження до публічних фондів коштів від сплати податків і зборів платниками.

Водночас особливим ознаками податково-правового примусу, що дають змогу його виокремити як різновид фінансово-правового примусу, є його загальна мета – захист публічного інтересу в оподаткуванні, особлива сфера існування – податкові правовідносини, специфічне коло суб'єктів – контролюючі органи (фіскальні органи) як владний суб'єкт і платники податків як підвладні особи.

По-четверте, у наведених міркуваннях немає згадки про функціональне призначення податково-правового примусу. Однак, "як і будь-яка юридична категорія, примус має чітко визначені функції, що розкривають місце цього примусу в системі державного примусу в цілому й далі – у всьому державно-правовому механізмі" [11, с. 3].

Зауважимо, що категорію "функція" розуміють як "призначення, виражене в дії", "існування, мислиме нами в дії" [17, с. 481], "основні напрями діяльності" [1, с. 21, 89, 154]. О. М. Пастушенко справедливо стверджує, що "функції адміністративного примусу необхідно розуміти як правовий вплив адміністративного примусу суспільні відносини у відповідному напрямі, зумовленому цілями такого примусу" [11, с. 9]. Ми погоджуємося з таким твердженням, оскільки са-

ме призначення певних примусових заходів, що проваджують у відповідному напрямі, розкриває зміст податково-правового примусу. Отже, функцією податково-правового примусу можна вважати такий напрям його впливу на поведінку зобов'язаного суб'єкта податкових правовідносин, який шляхом застосування владним суб'єктом податкових правовідносин відповідних примусових податково-правових заходів забезпечує захист і досягнення публічного інтересу у сфері оподаткування.

Отже, які функції виконують заходи податково-правового примусу? Спробуємо на підставі аналізу думок науковців дати відповідь на це запитання. Так, Ю. П. Битяк при визначенні державного примусу як психологічного або фізичного впливу державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми [2, с. 163], фактично акцентує увагу на функції спонукання або, інакше кажучи, стимулювання. Водночас, виокремлюючи в системі примусових заходів заходи запобігання, припинення правопорушень та стягнення, Ю. П. Битяк тим самим позиціонує існування таких функцій, як стимулююча, превентивна, припиняюча й каральна.

С. В. Євдокімов розмірковує про заходи припинення та правовідновлення. Аналіз його думок дає змогу стверджувати, що такі примусові заходи застосовують для: припинення правопорушення, забезпечення усунення вже заподіяної шкоди, перешкоджання протиправній поведінці особи, примусу особи не робити того, що заборонено правовою нормою, поновлення порушеного права. Окрім того, правопоновлювальні заходи спонукують суб'єктів до здійснення активних дій, спрямованих на відновлення того стану, який уже був, але виявився порушеним [5, с. 81, 82]. Отже, за такого підходу можна виокремлювати такі функції примусових заходів: припиняюча, відновлювальна, забезпечувальна, превентивна.

Ю. М. Старілов, характеризуючи припиняючі заходи у сфері оподаткування, констатує, що їх застосовують тоді, коли необицхідно у примусовому порядку припинити (присікти) протиправні дії й запобігти їх шкідливим для суспільства й держави наслідкам. При цьому вчений стверджує, що заходи припиняючого характеру також виконують функцію процесуального забезпечення, тобто вони забезпечують притягнення в майбутньому правопорушника (при відповідному рівні доказування й обсязі доказів) до фінансової чи іншої юридичної відповідальності [14, с. 474]. Іншими словами, Ю. М. Старілов виокремлює прийнятні такі функції, як припинення, запобігання, процесуального забезпечення.

В. В. Кириченко, аналізуючи переконання і примус як взаємопов'язані методи, пише, що "вони виконують свої функції як

елементи єдиної системи, дія якої спрямована на забезпечення дотримання платниками податків вимог податкового законодавства, яке полягає у виконанні ними податкового обов'язку. Таким чином, впливаючи на свідомість платників податків, переконання і примус стимулюють формування мотивів правомірної поведінки, виконують також загальноправові функції – правоохоронну (охорона податкових правовідносин від протиправних посягань) та виховну". І далі, досліджуючи способи забезпечення виконання податкового обов'язку, що є примусовими за змістом, В. В. Кириченко виокремлює їх стимулюючу, правовідновлювальну, захисну, превентивну й припиняючу функції, не розподіляючи при цьому їх на певні групи [8, с. 40, 41].

Загалом наведені підходи свідчать про те, що виокремлення функцій будь-якого із видів державного примусу здійснено відповідно до тих цілей, на які спрямовано їх реалізацію. Мета в цьому випадку є визначальним чинником для виокремлення та проведення розподілу функцій податково-правового примусу, адже вона окреслює той планований результат, який бажав отримати суб'єкт нормотверення, приймаючи відповідні правові норми й запроваджуючи певні примусові заходи.

Таким чином, окреслюючи функції податково-правового примусу, вважаємо, потрібно виходити із його цілей та поділу останніх на дві групи. Саме тому доцільно виокремлювати групу загальних функцій, що загальним чином сприяють захисту публічного інтересу в оподаткуванні, чим забезпечують своєчасне й у повному обсязі отримання коштів від сплати податків і зборів платниками, і спеціальних функцій.

Так, до кола загальних необхідно включати охоронну функцію. Науковці із цього приводу зазначають, що така функція "полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень. Тому державний примус традиційно розглядають з позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретних галузей права. При цьому саме відмінності, що існують між галузевими нормами (й тими, що формуються під їх впливом) і ступенем суспільної небезпеки галузевих деліктів, зумовили розбіжності в характері й особливостях державних примусових заходів залежно від тієї чи іншої правової галузі" [4, с. 209]. Таким чином, при характеристиці охоронної функції податково-правового примусу можна побудувати такий ланцюжок: забезпечення неухильного й точного виконання податково-правових норм – недопущення правопорушень – реалізація публічного інтересу. Цей критерій дає нам змогу провести розмежування державного примусу за галузевими видами.

Ще однією загальною функцією можна вважати функцію забезпечення. "Забезпечення застосовується при порушенні приписів податково-правових норм незалежно від волі суб'єктів правових відносин у формі певних обмежень організаційного або майнового характеру з метою спонукання таких учасників до дотримання належної поведінки і гарантування виконання податкових обов'язків" [10, с. 38]. Дійсно, реалізація такої функції відіграє неабияке значення, оскільки "без належного забезпечення будь-яке право лишається простою декларацією, яка не має цінності. Це зумовлено тим, що реального характеру воно набуває лише при створенні державою дієвого механізму забезпечення реалізації податково-правових норм, що надає можливість задовольнити реалізацію у першу чергу публічного інтересу". Отже, на нашу думку, розглядувана функція передбачає надання додаткових гарантій для виконання платниками податків обов'язків, визначених податково-правовою нормою. Її зміст можна подати таким чином: спонукання учасників податкових правовідносин до дотримання встановленої податково-правовою нормою поведінки – гарантування виконання податкових обов'язків – реалізація публічного інтересу.

Загальною функцією податково-правового примусу є також функція превенції. У цьому контексті доречно процитувати А. М. Тимченка, який пише: "Податково-правовий примус є дієвим засобом попередження, запобігання можливим правопорушенням, тим самим він має профілактичний характер, впливає на свідомість платників податків та зборів щодо належного виконання ними податкових обов'язків. У той же час всі заходи такого примусу захищають відповідних суб'єктів (зокрема, державу та територіальні громади) від протиправних дій інших учасників податкових відносин, припиняють порушення приписів податково-правових норм і сприяють відновленню порушених прав" [15, с. 83]. Таким чином, превентивна функція податково-правового примусу передбачає вплив на свідомість: попередження, запобігання можливим правопорушенням – захист відповідних суб'єктів від порушень.

Стимулююча функція також має бути віднесена до загальних функцій податково-правового примусу. Нею виступає такий напрям впливу податково-правового примусу на поведінку зобов'язаного суб'єкта податкових правовідносин, що шляхом застосування владним суб'єктом податкових правовідносин спеціальних податково-правових заходів, використовуваних із загальною метою захисту публічного інтересу, спонукає його безумовно й незважаючи на його внутрішню волю підкоритися припису податково-правової норми, вчинивши передбачені таким приписом дії чи, навпаки, відмовившись від вчинення дій, що пере-

шкодують реалізації цього припису. При цьому конкретні форми реалізації стимулюючої функції податково-правового примусу залежать від способу захисту публічного інтересу та використовуваних правових заходів, за допомогою яких владний суб'єкт чинить примусовий вплив на поведінку платників податків.

Виховна функція податково-правового примусу означає такий вплив на поведінку платників податків, що передбачає формування у його свідомості мотивів для належного виконання податкового обов'язку, і виконання податково-правових норм загалом. Окрім того, як слушно вказує із цього приводу М. Г. Проніна, примус здійснює виховний вплив шляхом придушення мотивів неправомірної поведінки, виконуючи допоміжну роль у самому процесі формування переконань [12, с. 186].

Що стосується спеціальних функцій, то до їх складу необхідно відносити: припинення, відновлення й покарання. Функція припинення має своїм змістом "припинити порушення правопорядку (правову аномалію), відновити нормальні правові зв'язки і відновити шляхом примусу суб'єкта до виконання покладеного раніше, але не виконаного юридичного обов'язку" [2]. Припинення заходів податково-правового примусу "є реакцією на неправомірні вчинки зобов'язаних суб'єктів для того, щоб оперативно припинити протиправну поведінку таких осіб. Впливаючи таким чином на волю відповідних суб'єктів, припиняючи заходи обумовлюють необхідність приведення поведінки такого суб'єкта у відповідність із приписами податково-правових норм" [15, с. 109].

Відновлююча функція податково-правового примусу виявляється в тому, що відбувається не лише припинення протиправної поведінки платника податків, а й поновлення попереднього правового становища, відновлення порушеного права владного суб'єкта податкових правовідносин, усунення негативних наслідків недотримання податково-правової норми, чим також досягається забезпечення публічного інтересу в податкових правовідносинах. Отже, ідеться про спонукання зобов'язаного суб'єкта вчинити те, що передбачено податково-правовою нормою, але за якихось причин не виконане ним, тим самим відновлюючи попередній стан певних суб'єктів.

І, нарешті, функція покарання. Ідеться про спрямованість "не лише на припинення правопорушення або поновлення порушеного права, а й накладення на платника податків та зборів, який порушив приписи податково-правових норм, додаткових виплат як покарання. Це дозволяє державі та органам місцевого самоврядування не тільки відшкодувати збитки і таким чином відновити порушені інтереси держави й територіальних громад, а й змінити юридичний статус особи-правопорушника шляхом по-

кладання на платника додаткових обов'язків" [15, с. 152].

Висновки. Таким чином, в умовах, що характеризуються високою загрозою виникнення і концентрації податкових правопорушень з боку платників податків, на порядок денний виходить питання застосування податково-правового примусу, який забезпечує захист публічного інтересу в оподаткуванні, відновлення прав держави й територіальних громад на отримання грошових коштів від сплати податків і зборів тощо. Податково-правовий примус за функціональним спрямуванням передбачає такий напрямок його впливу на поведінку зобов'язаного суб'єкта податкових правовідносин, який шляхом застосування владним суб'єктом податкових правовідносин відповідних примусових податково-правових заходів забезпечує захист і досягнення публічного інтересу у сфері оподаткування. Наразі всю сукупність таких функцій можна розподілити на дві групи: загальні (превентивна, стимулююча, охоронна, забезпечувальна, виховна) та спеціальні (припинення, відновлення, покарання). При цьому застосування певних видів заходів податково-правового примусу не обмежується виконанням ними лише єдиної функції в системі регуляторного впливу на поведінку платників податків, вони одночасно можуть виконувати декілька функцій.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. Ардашкин В. Д. О принуждении по советскому праву / В. Д. Ардашкин // Сов. гос-во и право. – 1970. – № 7. – С. 37.
3. Байтин М. И. Нормы права / М. И. Байтин // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – Москва : Юрист, 2007. – С. 359.
4. Грянк Г. В. Адміністративний примус у публічному адмініструванні / Г. В. Грянк // Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 6. – С. 207–214.
5. Евдокимов С. В. Правовосстановительные меры в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. В. Евдокимов. – Москва, 2003. – 218 с.
6. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 572 с.
7. Иеринг Р. фон. Цель в праве / Р. фон Иеринг ; пер. В. Р. Липкого, Н. В. Муравьева, Н. Ф. Дерюжинского. – Санкт-Петербург : Изд. Н. В. Муравьева, 1881 (Тип. м-ва путей сообщ.). – Т. 1. – 412 с.
8. Кириченко В. В. Способи забезпечення виконання податкового обов'язку : дис. ...

- канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Кириченко. – Ірпінь, 2005. – 202 с.
9. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Т. О. Коломоець. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.
 10. Маринчак Н. Є. Забезпечувальні заходи в податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. Є. Маринчак ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2014. – 207 с.
 11. Пастушенко Е. Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. Н. Пастушенко ; Саратовский юридический институт им. Д. И. Курского. – Саратов, 1986. – 19 с.
 12. Пронина М. Г. Обеспечение исполнения норм гражданского права / М. Г. Пронина. – Минск : Наука и техника, 1974.
 13. Саттарова Н. А. Принуждение в финансовом праве : монография / Н. А. Саттарова ; под ред. И. И. Кучерова. – Москва : Юрлитинформ, 2006. – 392 с.
 14. Старилов Ю. Н. Принуждение в сфере применения и исполнения налогового законодательства / Ю. Н. Старилов // Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – Москва : Изд-во БЕК, 1995. – С. 474.
 15. Тимченко А. М. Види примусових заходів у податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Тимченко. – Київ, 2012. – 210 с.
 16. Трещова О. Р. Теоретико-правові засади державного примусу / О. Р. Трещова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 19. – С. 92–98.
 17. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Ф. Губский. – Москва : ИНФРА-М, 2005. – 576 с.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2015.

Гребенюк Н. В. Функции налогово-правового принуждения: понятия и виды

Выяснено содержание налогово-правового принуждения. Установлено, что именно назначение определенных мер принуждения, реализуемых в соответствующем направлении, раскрывает понятие налогово-правового принуждения. Функцией налогово-правового принуждения можно считать такое направление его влияния на поведение обязанного субъекта налоговых правоотношений, которое путем применения властным субъектом налоговых правоотношений соответствующих принудительных налогово-правовых мер обеспечивает защиту и достижения публичного интереса в сфере налогообложения. Выделены две группы функций налогово-правового принуждения: общие (превентивная, стимулирующая, обеспечивающая, воспитательная) и специальные (прекращения, восстановления, наказания). Подчеркнуто, что применение определенных видов мер налогово-правового принуждения не ограничивается реализацией ими только одной функции в системе регулирующего воздействия на поведение налогоплательщиков, они одновременно могут выполнять несколько функций.

Ключевые слова: налогово-правовое принуждение, меры налогово-правового принуждения, функции налогово-правового принуждения.

Grebenyuk N. Functions of Tax Law Compulsion: Definition and Types

The article clarifies the meaning of tax law compulsion. It is determined that no other activity but the appointment of certain compulsory measures, which are carried out in respective direction, reveals the content of tax law compulsion. The author discloses that tax law compulsion's specific features, which allows to distinguish it as a form of financial law compulsion, are the follows: its general purpose – protection of the public interest in taxation; its distinct sphere of subsistence – tax law relationships; its specific circle of subjects – regulatory authorities (fiscal authorities) as ruling subject and taxpayers as subordinate persons. It is stated that all measures of tax law compulsion have a common goal – protection of public interest in taxation, the core of which, in general, can be described as timeous and complete receipt of tax funds from the taxpayers. While with regard to each particular tax law compulsion measure, its main purpose may be: warning, suppression, restoration, punishment, etc.

It is ascertained that the function of tax law compulsion can be considered as providing such direction of its influence on behavior of the obligated subject of tax law relations, which through the application of relevant tax law compulsory measures by the ruling subject of tax law relations provides protection and achievement of the public interest in taxation. Two groups of functions of tax law compulsion are marked out: general functions (preventive, stimulating, securing, educative) and special functions (suppression, restoration, punishment). It is emphasized that the application of certain types of tax law compulsion measures is not only limited to their performance of some specific function in the system of regulative influence on taxpayer's behavior, they can simultaneously perform several functions.

Key words: tax law compulsion, measures of tax law compulsion, functions of tax law compulsion.

ЗАПОБІГАННЯ ВЧИНЕННЮ ДІТЬМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК ТА ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ

У статті досліджено проблему профілактики вчинення дітьми проступків, що посягають на громадський порядок. Проаналізовано поняття "громадський порядок" і "громадська безпека", вивчено систему заходів з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Визначено проблеми профілактики правопорушень серед дітей, її роль у механізмі забезпечення правоохоронними органами громадської безпеки. Розглянуто зарубіжний досвід соціальної профілактики правопорушень серед дітей.

Ключові слова: проступок, правопорушення, громадський порядок, громадська безпека, профілактика, запобігання, діти.

В умовах реформування держави, змін і вдосконалення структури органів державної влади й місцевого самоврядування, актуальними є проблеми забезпечення прав і свобод дитини, чіткого правового регулювання її статусу, підвищення ефективності заходів, спрямованих на надійне забезпечення правового захисту, підвищення ефективності діяльності державних органів щодо запобігання проступкам серед цієї категорії осіб. Можна впевнено стверджувати, що правопорушення серед дітей та молоді є важливою проблемою українського суспільства, оскільки йдеться про кримінологічне, деліктологічне, моральне, педагогічне, соціально-психологічне питання, пов'язане з формуванням життєвої позиції молодих громадян – майбутнього нашої держави. На нашу думку, розгляд питання щодо запобігання вчиненню дітьми правопорушень проти громадського порядку є вкрай важливим, адже це вимагає додаткового вивчення проблем і прогалин у чинному законодавстві.

Зазначимо, що тематика вчинення дітьми адміністративних правопорушень і питання запобігання їм традиційно досліджують науковці в галузі адміністративного права. Зокрема, їй присвячені праці В. І. Антіпова, О. М. Бандурки, Н. В. Барахтяна, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, О. М. Джужі, Є. В. Додіна, М. М. Дорогих, А. В. Іщенко, В. П. Казміренка, В. К. Колпакова, Я. Ю. Кондратьєва, М. Й. Коржанського, Ф. А. Лопушанського, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенка, В. І. Олефіра, В. М. Синьова, В. Д. Суценка, Л. П. Тузова, В. І. Шакуна та ін. Водночас окремі аспекти порушеної проблеми не розглянуті та потребують проведення спеціального дослідження.

Мета статті – визначити складові запобігання вчиненню дітьми адміністративних

правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку.

Протягом усієї історії цивілізації безпеку й порядок вважають однією з найважливіших цінностей, цілей діяльності людей, соціальних груп, суспільств, держав і світового співтовариства. Турбота про безпеку й порядок притаманна кожній частинці соціальної структури суспільства – від конкретного індивіда до широкого об'єднання людей. Громадський порядок – це певна система відносин, що склалася в суспільстві та відповідає інтересам держави й усіх її громадян. Це сукупність встановлених у державі правил поведінки в громадських місцях, які регулюють правові, моральні та інші соціальні норми [2, с. 82].

Під поняттями "громадська безпека" і "громадський порядок" розуміють певний позитивний стан суспільства, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як перед суспільством, так і перед окремими громадянами. Цінності, яким загрожує небезпека, різноманітні. Якщо йдеться про громадську безпеку, то на перший план виступає елемент загрози посягання на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, тобто це система відносин, що складається в процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю громадян та їх майну. На сьогодні визнано, що громадський порядок є складним соціальним явищем, а його забезпечення вимагає комплексного підходу.

Громадський порядок у вузькому розумінні характеризує така сукупність ознак:

- встановлюється в громадських місцях, які є різними за призначенням і терміном використання;
- залежить від упорядкування громадських місць;
- залежить від правомірної та моральної поведінки громадян;
- міцний і стабільний морально-правовий стан суспільства [6, с. 236].

Складний, комплексний характер сфер громадського порядку та громадської безпеки зумовлює необхідність існування різних способів їх охорони. Відповідно до специфіки правового регулювання суспільних відносин у розглянутих сферах і характеру заходів, за допомогою яких охороняється громадський порядок і забезпечується громадська безпека, розрізняють такі способи охорони: адміністративно-правовий, оперативно-розшуковий, кримінально-правовий і цивільно-правовий.

До системи заходів з охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки входять правове регулювання відносин у зазначених сферах, тобто прийняття компетентними органами законодавчих та інших нормативних актів, що регулюють поведінку людей у цих сферах життєдіяльності; реалізація, тобто втілення в життя державними органами та громадськими формуваннями правил цих актів [1, с. 37].

У процесі реформування українського суспільства в умовах незалежності держави важливе місце посідає адміністративно-правова реформа, проведення якої є життєво необхідним унаслідок змін у економічному, соціальному й політичному житті країни. Особливої актуальності набуває вирішення проблеми щодо боротьби з проступками. Окреме місце серед них посідають проступки, що посягають на громадський порядок, які, з одного боку, є дуже близькими до ряду злочинних діянь, а з іншого – характеризуються латентністю, що вказує на особливий їх статус щодо вироблення системи з їх подолання. Рішуча боротьба з правопорушеннями загалом і серед неповнолітніх зокрема є необхідною та об'єктивною потребою суспільства, яке будує правову державу. Головний напрям цієї боротьби – запобігання правопорушенням, усунення причин і умов, що їх породжують, тим самим створюючи реальні передумови поступового послаблення суспільної небезпеки правопорушень. Профілактика – гуманний, дієвий і надійний засіб скорочення кількості порушень правових норм, оскільки вона пов'язана з такими заходами з боку держави й суспільства, які спрямовані не лише на виявлення та усунення причин та умов, що сприяють правопорушенням, а й на утримання людини від їх вчинення. Разом із тим профілактика є складною формою боротьби з правопорушеннями. Вона може привести до бажаного результату, якщо правильно організована й ґрунтується на наукових теоретичних засадах [7, с. 79].

Очевидно, що невжиття заходів із запобігання адміністративним проступкам призводить до значного зростання злочинності. Цей феномен полягає в тому, що безкарність за малозначні адміністративні правопорушення породжує безвідповідальність, сприяє формуванню стійкої антигромадської установки особистості.

Як слушно зазначає Г. М. Мінковський, однією з основних ознак цілісної системи заходів боротьби зі злочинами неповнолітніх є забезпечення ранньої профілактики правопорушень з боку підлітків, які потрапили внаслідок тих чи інших конкретних обставин у неблагополучну життєву ситуацію [5, с. 30].

Заходи ранньої профілактики злочинів у середовищі неповнолітніх повинні бути спрямовані на запобігання формуванню антигромадської спрямованості (установки), ресоціалізацію особистості, у якій така спрямованість встановлена. Ці заходи передбачають вплив переважно на нестійкі та злісні типи особистостей неповнолітніх порушників, які ще не стали на злочинний шлях, щоб саме першому злочину запобігти.

У зв'язку із цим заслуговують на увагу загальносоціальні заходи запобігання адміністративним правопорушенням неповнолітніх, сформульовані В. Д. Єрмаковим, які повинні забезпечувати:

- істотне поліпшення здоров'я дітей і підлітків, їх фізичного, розумового, психічного стану;
- комплексне, у тому числі й законодавче, відокремлення в особливу сферу діяльності родини, суспільства та держави з виховання громадян, яке вимагає найбільших переваг і привілеїв, порівняно з усіма іншими сферами виробничої та соціальної інфраструктури суспільства; першочергове й усіляке зміцнення батьківської родини як найважливішого досконалого інституту, який вирішально впливає на формування особистості неповнолітнього;
- через державні й суспільні інститути соціалізації забезпечити повну та своєчасну компенсацію дітям і підліткам збитків через втрату батьківської родини чи її неблагополуччя; подолати безвідповідальність за долі неповнолітніх з боку осіб, які здійснюють їх виховання;
- подолання відомчого поділу сфер виховної та профілактичної діяльності завдяки переміщенню основної ваги цієї діяльності на територіальні органи влади й управління;
- умови для збереження, постійного розвитку й повної реалізації природних потреб неповнолітніх до творчості, праці, у тому числі усунувши всі форми покарання їх працею [3, с. 169].

До елементів соціальної профілактики входять такі фактори, як ефективна правова система, загальний рівень культури населення, підвищення рівня життя, відродження традицій тощо.

Особливе місце серед факторів соціальної профілактики належить, на наш погляд, законотворчості, спрямованій на забезпечення чіткого правового регулювання суспільних відносин з урахуванням необхідності підвищення ступеня правової захищено-

сті суб'єктів цих відносин. Очевидно, що міцна правова база тих чи інших суспільних відносин – це, насамперед, гарантія забезпечення прав та інтересів суб'єктів цих відносин.

Дослідження Х. Вільсона підтвердило той факт, що відсутність належного контролю за дітьми з боку батьків є фактором, який суттєво впливає на зростання підліткових правопорушень. Найважливішим і найцікавішим у цьому дослідженні є те, що опитані діти вважали, що відсутність батьківського контролю є основною причиною неприємностей, які з ними трапилися.

Заслугує на увагу практика притягнення батьків до відповідальності за вчинення їхніми дітьми злочинів і правопорушень в інших країнах. Так, у США, в штаті Каліфорнія за дозвіл дітям брати участь у бандах дорослі підлягають штрафу чи тюремному ув'язненню; в Арканзасі – за невідвідування дітьми школи штрафують батьків; у Флориді батьків можуть ув'язнити, якщо їхня неповнолітня дитина скористається зброєю, залишеною дорослими в доступному для неї місці. У 29 штатах і окрузі Колумбія родина позбавляється права на державну житлоплощу, якщо їх дитина затримана за вживання чи продаж наркотиків [8].

На наш погляд, потрібно реформувати українське законодавство щодо надання судам права здійснювати юрисдикції над батьками, що посилює їх відповідальність у певних ситуаціях за злочини дітей. Відповідальність батьків тісно пов'язана з посиленням ролі родини. Дії неповнолітніх порушників повинні відображатися на їх рідних і близьких.

Не можна не враховувати зарубіжний досвід, пов'язаний, зокрема, з інститутом пробації. Пробація допускає, що умовно засуджений підліток проходить випробувальний термін під наглядом спеціально призначеного судді чи агента-куратора (у Польщі), який повинен вивчити середовище, що оточує правопорушника, і намагатися пом'якшити причини антисоціальної поведінки підлітка. До повноважень агента пробації чи куратора входить і здійснення виховних функцій. Вони мають право давати батькам дитини поради стосовно її виховання, встановлювати контакти з педагогами шкіл або з власником підприємства, де навчається або працює правопорушник [4, с. 102–103].

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що діти як суб'єкти адміністративної опіки є особливою соціальною групою і володіють ознаками, за якими можна виділити цю категорію громадян як індиві-

дуальних суб'єктів адміністративного права. Адміністративні правопорушення, вчинені дітьми, перетворилися на одне з найтипівіших соціальних явищ в Україні.

Схильність до вчинення правопорушень серед дітей та підлітків формується під впливом різноманітних позитивних і негативних факторів, що взаємодіють, на рівні особи, сім'ї та суспільства.

Необхідно зазначити, що адміністративна деліктність як сукупність адміністративних правопорушень значною мірою впливає на криміногенну ситуацію в тому чи іншому регіоні. Очевидно, що невживання заходів у галузі запобігання адміністративним правопорушенням призводить до зростання злочинності. Цей феномен полягає в тому, що безкарність за малозначні адміністративні правопорушення породжує безвідповідальність, сприяє формуванню стійкої антигромадської установки особистості дитини.

Список використаної літератури

1. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. С. Доценко ; Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2003. – 207 с.
2. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Ф. Кокошкин. – 3-е изд. – Рига : Давид Гликсман, 1924. – 306 с.
3. Криминология : учебник / под ред. И. И. Карпец, В. Е. Эминова. – Москва : Манускрипт, 1992. – 320 с.
4. Мельникова Э. Б. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность / Э. Б. Мельникова. – Москва : Наука, 1990. – 120 с.
5. Миньковский Г. М. Основные направления и этапы развития исследования проблемы борьбы с преступностью несовершеннолетних / Г. М. Миньковский // Вопросы борьбы с преступностью. – Москва, 1974. – Вип. 20. – С. 40.
6. Онищук О. О. Громадський порядок як провідний напрям адміністративної діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах / О. О. Онищук // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2010. – Вип. 156. – С. 232–237.
7. Профилактика правонарушений : учеб.-метод. пособ. / науч. ред. Ф. Р. Сундуров, А. В. Мишин. – Казань, 1989. – 84 с.
8. Time. – 1989. – June 12. – P. 52-58; VS News and World. Report. – July. – P. 26.

Стаття надійшла до редакції 29.05.2015.

Михайлов А. В. Предотвращение совершения детьми административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

В статье исследована проблема профилактики совершения детьми проступков, посягающих на общественный порядок. Проанализированы понятия "общественный порядок" и

"общественная безопасность", изучена система мер по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Определены проблемы профилактики правонарушений среди детей, ее роль в механизме обеспечения правоохранительными органами общественной безопасности. Рассмотрен зарубежный опыт социальной профилактики правонарушений среди детей.

Ключевые слова: проступок, правонарушение, общественный порядок, общественная безопасность, профилактика, предупреждение, дети.

Mikhailov A. Children Prevention of Administrative Offences, Encroaching on Public Order and Public Security

Scientific article is devoted to research of problems of prophylaxis of accomplishing by the children of misconducts trenching upon a public peace and public safety. The notions of "public peace" and "public safety" are analysed, the system of measures on public law enforcement is explored to providing of public safety. The problems of prophylaxis of offences of environments of children, its role, in the mechanism of providing by law enforcement authorities of public safety are certain. Foreign experience of social prophylaxis of offences among children is explored. A conclusion is done, that non-acceptance of measures in the field of warning of administrative misconducts results in considerable growth of criminality. This phenomenon consists that impunity for unimportant administrative offences generates irresponsibility, is instrumental in forming of the proof anti-social setting of personality in particular minor.

It is indicated, that the special place among the factors of social prophylaxis occupies law making process directed on providing of the clear legal adjusting of public relations taking into account the necessity of increase of degree of legal protected of subjects of these relations. Obviously, that strong legal base of those or other public relations – this, above all things, guarantee of providing of rights and interests of subjects of these relations.

It is marked, that children, as subjects of administrative guardianship, are the special task force, and own signs which allow to select this category of citizens as individual administrative legal subjects. The administrative offences accomplished by children grew into one of the most typical social phenomena in Ukraine. A conclusion, that propensity to accomplishing of offences among children and teenagers is formed under act of various interactive factors positive and negative at the level of person, families and societies, is done.

It is underlined, that the aggregate of administrative offences to a great extent affects a criminal situation in a certain region. Obviously, that disuse of measures in the field of warning of administrative misconducts results in growth of criminality. This phenomenon consists that impunity for unimportant administrative offences generates irresponsibility, is instrumental in forming of the proof anti-social setting of personality of child.

Key words: offence, public order, public safety, children.

УДК 342.9:351.811.123

Р. І. Михайлов

кандидат юридичних наук
Донецький юридичний інститут МВС України

РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Зазначено, що інститут адміністративної відповідальності потребує реформування, шляхи вдосконалення якого вже окреслено в теорії та передбачено в Концепції "Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні". Згідно з Концепцією, метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі; система державного управління має стати близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності – служіння народowi, національним інтересам. У свою чергу, адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, що є невід'ємною частиною названого інституту, теж має бути реформована з урахуванням специфіки об'єкта її регулювання. Обґрунтовано оновлений погляд на кодифікацію законодавства у сфері безпеки дорожнього руху шляхом прийняття Дорожньо-транспортного кодексу як вираження окремої складової публічного права, норми якого повинні регулювати відповідальність за проступки в досліджуваній сфері. Доведено необхідність створення Цільового фонду безпечного руху (можливо, на правах комерційного банку), що надавало б можливість цільового й повного використання коштів для потреб суто дорожнього господарства.

Ключові слова: дорожній рух, безпека дорожнього руху, проступок у сфері безпеки дорожнього руху, учасники дорожнього руху, адміністративна відповідальність, дорожньо-транспортна пригода.

Забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні набуло особливої актуальності протягом останнього десятиліття у зв'язку з розвитком автомобілізації. Сучасні європейські дослідження свідчать, що приблизно 90% усіх катастроф на транспорті відбуваються на автомобільних дорогах. Той, хто для подорожі обирає автомобіль, а не інший транспортний засіб, наприклад, літак, наражається на вдвічі більший ризик потрапити до аварії. У зв'язку із середнім щорічним збільшенням кількості транспортних засобів на автошляхах України на 4–5% інтенсивність дорожнього руху на основних магістральних дорогах щорічно зростає до 20%. Тому зараз існує нагальна потреба у визначенні нових шляхів забезпечення безпеки дорожнього руху на території України.

Мета статі – проаналізувати проблемні аспекти нормативно-правового регулювання у сфері безпеки дорожнього руху та визначити ключові напрями його реформування.

Для підвищення ефективності боротьби з проступками у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху першочергове значення має вдосконалення її правового регулювання, оскільки будь-яка частина правоохоронної діяльності стає реальною та дієвою лише за умови, коли вона всебічно врегульована нормами права, коли чітко

визначено об'єкти впливу, а за суб'єктами цієї діяльності закріплено не тільки права, але й обов'язки забезпечувати особисті права всіх учасників дорожнього руху.

У цілому правила, норми та стандарти, що стосуються безпеки дорожнього руху, становлять суттєву частину законодавства про автомобільний транспорт. Саме від їх якості та дотримання вимог таких норм залежить рівень безпеки автомобільного транспорту. Виконання більшості цих правил забезпечується заходами адміністративної відповідальності. Не випадково окремі дослідники зазначають, що наявність адміністративної санкції є загальною ознакою для всіх правил, які діють на автомобільному транспорті [1, с. 196]. Але адміністративно-деліктне законодавство України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не є достатньо систематизованим, що перешкоджає його ефективному застосуванню для боротьби з проступками у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

На сьогодні питання, пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху в Україні, регламентовані багатьма законодавчими актами: Законами України "Про дорожній рух", "Про автомобільний транспорт", "Про автомобільні дороги", "Про перевезення небезпечних вантажів", Кодексом України про адміністративні правопорушення тощо та іншими підзаконними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої вла-

ди, інших державних органів, суб'єктів місцевого самоврядування.

Стосовно цього Т. О. Гуржій стверджує: "Для неспеціаліста така кількість законодавчих джерел мала б свідчити про повноту та всебічність правового регулювання суспільних відносин у сфері безпеки дорожнього руху. Але насправді, все зовсім не так. Основна маса перелічених законів упорядковують лише окремі, до того ж – далеко не ключові, аспекти безпеки дорожнього руху" [2, с. 114].

Необхідно враховувати існуючі проблеми й у самому адміністративно-деліктному законодавстві, внесення пропозицій з удосконалення якого вже вийшло за межі окремих рекомендацій. У науці адміністративного права розроблено нові доктринальні моделі. Так, сформульовано низку вимог, дотримання котрих необхідно для чіткого функціонування адміністративно-деліктного законодавства взагалі та у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зокрема.

Дотепер триває кропітка нормотворча робота з підготовки оновленого адміністративного законодавства, підвищення рівня його систематизації та кодифікованості за напрямом удосконалення превентивних засобів адміністративного характеру досліджуваного напрямку. Тому сучасний стан речей вимагає зміни суті та змісту практично всіх базових галузей права, у тому числі такої значущої, як адміністративне право.

Важливою метою цієї реформи є забезпечення конституційних засад організації держави, принципу верховенства права, втілення гуманістичних принципів побудови держави та права. Одне з провідних місць у проведенні правової реформи поряд з іншими фундаментальними галузями має посідати адміністративне право [3, с. 1].

Адміністративне право – надзвичайно об'ємна галузь, що охоплює багато підгалузей і правових інститутів. Саме тому актуальними є систематизація та кодифікація адміністративного права.

Важливе значення в системі адміністративного права має інститут адміністративної відповідальності, що застосовується як один із найважливіших засобів державного примусу та використовується для боротьби з неправомірними діями (бездіяльністю) суб'єктів адміністративної відповідальності. На жаль, сучасний стан цього правового інституту, незважаючи на постійне вдосконалення правових норм, що його утворюють, не відповідає вимогам і сучасним потребам побудови демократичної правової держави. При цьому питання, які стосуються реформування інституту адміністративної відповідальності, є основними у процесі реформування адміністративного права.

Інститут адміністративної відповідальності є засобом охорони практично в усіх сферах суспільних відносин, у тому числі й у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Тому норми про відповідальність за проступки в цій сфері містяться як у КУпАП, так і в багатьох інших нормативних актах.

Незважаючи на численні зміни й доповнення до чинного КУпАП, кількість порушень норм і правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху щороку збільшується, стан аварійності на автошляхах України дедалі погіршується, що певною мірою свідчить про недоліки правової охорони цієї сфери суспільних відносин заходами адміністративної відповідальності.

Можна виокремити декілька основних загальних тенденцій реформування, які стосуються інституту адміністративної відповідальності загалом та адміністративної відповідальності за порушення норм і правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема.

Науковці приділяють багато уваги систематизації та кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність, приведенню змісту та форми нормативно-правових актів у відповідність до вимог Конституції України, розширенню кола суб'єктів адміністративної відповідальності, доповненню переліку видів адміністративних стягнень, збільшенню розмірів адміністративних штрафів.

Як зазначалося вище, адміністративну відповідальність за порушення норм і правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху можна розглядати як підінститут адміністративної відповідальності, якому притаманні всі елементи останньої.

Якщо поняття адміністративної відповідальності можна визначити як обов'язок особи, котра скоїла адміністративний проступок, нести відповідальність за свої протиправні дії в межах установленого законом стягнення [4, с. 289], то адміністративна відповідальність за порушення норм і правил безпеки дорожнього руху регулює тільки правовідносини, які виникають під час вчинення адміністративного проступку у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Таким чином, можна констатувати, що адміністративна відповідальність за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху може бути виокремлена для дослідження тільки на підставі родового об'єкта, тобто тих видів проступків, складі яких передбачені в цій сфері.

Інститут адміністративної відповідальності потребує невідкладного й глибокого реформування, шляхи вдосконалення якого вже окреслено в теорії. У свою чергу, адміністративна відповідальність за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху як невід'ємна частина цього інституту теж має бути реформована з

урахуванням специфіки об'єкта її регулювання.

На нашу думку, вирішення питань, які стосуються адміністративної відповідальності за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, треба починати з найбільш загальних і теоретичних її засад.

Серед функцій цієї відповідальності (альтернативна, обмежувальна, правозахисна) важливе значення має превентивна, або запобіжна, функція. Її підґрунтям є моральний вплив на суб'єкта правовідносин, що запобігає протиправній поведінці. У цьому й полягає найважливіше значення адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Ефективність превентивної функції в сучасних умовах дещо не відповідає вимогам теорії. З метою реалізації цієї функції необхідно, насамперед, значно підвищити обізнаність громадян щодо норм законодавства із забезпечення безпеки дорожнього руху: суб'єкти повинні точно знати, за які діяння передбачено адміністративну відповідальність. Крім того, сприяти ефективності запобіжної функції має встановлення більш суворих видів адміністративних стягнень за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та значне збільшення розмірів адміністративних штрафів.

Одним із напрямів реформування адміністративного законодавства є необхідність забезпечення безумовного виконання постанов про накладення адміністративного стягнення як посадовими особами державних органів, так і громадянами. Практика свідчить, що велику кількість постанов не виконують як особи, щодо яких їх ухвалено, так і представники державних органів, на яких покладають примусове виконання постанов. Однією з причин невиконання постанов є недостатнє використання альтернативних санкцій за конкретні проступки, тобто необхідно частіше передбачати можливість використання одного з кількох адміністративних стягнень. Це допоможе під час ухвалення постанов про накладення адміністративних стягнень урахувувати всі обставини справи, особу правопорушника, можливість виконання постанови ним, а також посадовими особами, зокрема державними виконавцями.

Щодо реформування адміністративного права вчені висловлюють пропозицію про необхідність зміни принципів побудови українського адміністративно-деліктного законодавства на користь "декодіфікації" Особливої частини чинного КУпАП. На їх думку, більшу частину складів проступків, у тому числі у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, необхідно визначати у відповідних галузевих законах, а не в КУпАП. Спробою реалізації такої ідеї є

розробка у 2003 р. проекту Кодексу України "Про дорожній рух" [5], окрема глава якого містить понад 20 статей, що передбачають ознаки складів проступків у сфері дорожнього руху та заходи адміністративної відповідальності за їх вчинення.

Водночас існує інший погляд, представники якого наголошують на відсутності теоретичних підстав для кодифікації норм інституту адміністративної відповідальності в різних нормативних актах, і, більш того, зазначають, що цьому суперечить цілісність правових відносин цього інституту [6, с. 21]. Саме такий підхід відображають останні зміни до КУпАП, згідно із Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху".

Таким чином, стає очевидною проблема визначення тих критеріїв, за якими було б найбільш доцільно систематизувати адміністративно-деліктне законодавство у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Можна констатувати, що на сьогодні створені всі передумови вдосконалення правової бази щодо регулювання адміністративної відповідальності шляхом правового супроводу адміністративної реформи, що передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед, шляхом його кодифікації. Тому вдосконалення законодавства в межах забезпечення адміністративної реформи в Україні, відповідальності за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху шляхом запровадження нових кодифікованих нормативно-правових актів є цілком необхідним.

Тому автор підтримує думку тих учених, які вважають за доцільне уніфікувати законодавство шляхом підготовки його нової редакції, необхідність якої викликана виникненням нових якісних перетворень, наявних у дорожньому русі відносин, потребою їх більш чіткої регламентації. З цієї метою необхідно прийняти Дорожньо-транспортний кодекс, норми якого регулювали б відповідальність за порушення норм і правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також відповідальність усіх учасників дорожнього руху (у тому числі посадових осіб, відповідальних за будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів і дорожніх споруд тощо) за проступки у сфері забезпечення дорожнього руху, питання, що стосуються провадження у справах цієї категорії, та всі питання дорожнього руху й автомобільного транспорту. Це підвищить ефективність роботи державних органів, а також поряд із прозорістю та відкритістю відносин між різними суб'єктами суспільних, оптимізує регуляторний вплив взаємної відповідальності держави та особи.

Список використаної літератури

1. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія / В. Й. Развадовський ; НУВС МВС України. – Харків : НУВС, 2004. – 284 с.
2. Гуржій Т. О. Актуальні питання законодавчого забезпечення реалізації державної політики в сфері безпеки дорожнього руху / Т. О. Гуржій // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 111–121.
3. Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. С. Герасименко. – Київ, 2000. – 20 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
6. Голосніченко І. П. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність / І. П. Голосніченко // Право України. – 2002. – № 10. – С. 20–24.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2015.

Михайлов Р. И. Реформирование законодательства в сфере безопасности дорожного движения

Отмечено, что институт административной ответственности требует реформирования, пути совершенствования которого уже намечены в теории и предусмотрены в Концепции "О мерах по внедрению административной реформы в Украине". Согласно Концепции, целью административной реформы является поэтапное создание такой системы государственного управления, которая обеспечит становление Украины как высокоразвитого, правового, цивилизованного европейского государства с высоким уровнем жизни, социальной стабильности, культуры и демократии, позволит стать влиятельным фактором в мире и Европе; система государственного управления должна стать близкой к потребностям и запросам людей, а главным приоритетом ее деятельности – служение народу, национальным интересам. В свою очередь, административная ответственность за нарушение законодательства в сфере безопасности дорожного движения, являясь неотъемлемой частью названного института, также должна быть реформирована с учетом специфики объекта ее регулирования. Обоснован обновленный взгляд на кодификацию законодательства в сфере безопасности дорожного движения путем принятия Дорожно-транспортного кодекса как выражение отдельной составляющей публичного права, нормы которого должны регулировать ответственность за проступки в исследуемой сфере. Доказано необходимость создания Целевого фонда безопасного движения (возможно, на правах коммерческого банка), что позволяло бы целевое и полное использование средств для нужд сугубо дорожного хозяйства.

Ключевые слова: дорожное движение, безопасность дорожного движения, проступок в сфере безопасности дорожного движения, участники дорожного движения, административная ответственность, дорожно-транспортное происшествие.

Mikhailov R. Law Reform in the Field of Road Safety

It is noted that the institution of administrative proceedings needs urgent and deep reform, ways to improve what is already apparent in the theory and provided the Concept "On measures for implementation of administrative reform in Ukraine."

According to the Concept, the purpose of administrative reform is the gradual establishment of such a system of governance that will ensure shaping Ukraine as highly, legal, civilized European state with high living standards, social stability, culture and democracy, will allow it to become a significant factor in the world and in Europe; system of government should be close to the needs and demands of people, and the main priority of its activities – to serve the people, national interests. In turn, the administrative responsibility for violation of legislation on road safety, which is an integral part of the said institution also has to be reformed to the specific object of its regulation.

Grounded updated view of the codification of legislation in the field of road safety through the adoption Traffic Code as an expression of individual components of public law rules which should govern responsibility for offenses in the study area.

The necessity of the establishment of the Trust Fund safe traffic (perhaps on the Rights of the commercial bank), which would provide the opportunity to target and complete use of the funds for the purposes of highly roads.

Key words: traffic, traffic safety, misdemeanor in the field of traffic safety, road users, administrative responsibility, accident.

УДК 347.7

О. В. Покатаєва

доктор юридичних наук, професор

О. О. Хом'якова

аспірант

Класичний приватний університет

**НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЄДИНОГО ПОДАТКУ
ЯК ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

У статті досліджено проблемні питання нормативного врегулювання єдиного податку як джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації. З'ясовано наявні тенденції в нормативному врегулюванні цього виду місцевих податків та внесено окремі пропозиції щодо врегулювання проблемних питань, пов'язаних із цим у контексті зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів.

Ключові слова: єдиний податок, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові надходження, місцеві податки і збори.

Бюджетна децентралізація як складова сучасного періоду реформування державної влади та розподілу повноважень суб'єктів публічної влади ознаменувала значні зміни в бюджетному та податковому законодавстві. Законом України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" від 28.12.2014 р. № 79-VIII єдиний податок включено до складу доходів районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. Становлення та досвід нормативного врегулювання цього виду місцевих податків є корисним для виявлення тенденцій нормативного врегулювання, що, відповідно, дасть змогу з'ясувати напрями подальшого реформування податкових відносин і питань наповнення місцевих бюджетів.

Проблемні питання стосовно справляння податків і зборів широко висвітлено у працях провідних українських учених, зокрема: Л. Воронової, М. Горобинського, О. Заверухи, О. Кириленко, О. Костенко, І. Криницького, О. Кузьменко, М. Кучерявенко, О. Музики-Стефанчук, А. Нечай, А. Новицького, Н. Пришви та ін.

Водночас у контексті останніх законодавчих змін розгляд єдиного податку як джерела наповнення місцевих бюджетів викликає низку дискусійних питань у наукових публікаціях. Сучасна наукова думка зводиться до того, що бюджетні кошти в Україні значною мірою централізовані, а нормативно-правова база не створює належного підґрунтя для забезпечення місцевих бюджетів достатнім фінансуванням. Відповідно, постає необхідність комплексного підходу щодо розв'язання проблем фінансового забезпечення регіонального розвитку в

контексті реформування системи державного управління в Україні в напрямі її децентралізації.

Метою статті є дослідження недостатньо висвітлених у доктрині фінансового права питань нормативного врегулювання справляння єдиного податку як джерела наповнення місцевих бюджетів, який у результаті реформування бюджетних і податкових відносин було віднесено до місцевих податків; з'ясування наявних тенденцій у нормативному врегулюванні цього податку; внесення відповідних пропозицій до законодавства з вирішення проблемних питань, пов'язаних із цим.

Чинна редакція Податкового кодексу України (далі – ПК України) встановлює два види місцевих податків, одним з яких є саме єдиний податок (ст. 10) [3]. Відповідно до пп. 19, 20 абз. 1 ст. 64 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), єдиний податок належить, серед іншого, до доходів загального фонду районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, та зараховується до бюджетів місцевого самоврядування [1].

Особливості врегулювання єдиного податку передбачено у ПК України. Так, згідно із п. 10.2 ст. 10 ПК України, місцеві ради повинні обов'язково встановлювати єдиний податок, який, на нашу думку, створює підґрунтя незалежності місцевих бюджетів як основне джерело їх надходжень.

Незважаючи на загалом позитивні зрушення у напрямі законодавчого врегулювання питань податкових надходжень, у структурі доходів місцевих бюджетів спостерігається зменшення частки податкових надходжень.

Утім, частка місцевих податків і зборів продовжує тенденцію до зростання (наприклад, 2010 р. – 1,0%, 2011 р. – 2,9%, 2012 р. – 5,4%, 2013 р. – 7,0%, 2014 р. – 8,0%) [2]. Основним чинником збільшення цієї частки є зростання надходжень саме єдиного податку, який є найвагомішим серед місцевих податків і зборів: 7,4 млрд грн у 2014 р., що на 11,6% більше за обсяги надходжень 2013 р. Таке зростання відбулося переважно через збільшення кількості платників податку: фізичних осіб і суб'єктів малого підприємництва.

На нашу думку, дослідження особливостей справляння єдиного податку доцільно розпочинати з визначення суб'єктного складу його платників. Враховуючи цей критерій, ПК України встановлює особливості сплати єдиного податку для юридичних осіб – суб'єктів господарювання та для фізичних осіб – підприємців (далі – ФОП). Відповідно різняться й нормативно-правова база, що регулює порядок справляння цього податку за суб'єктом складом.

Зокрема, спільними нормативно-правовими актами для обох суб'єктів сплати єдиного податку є: ПК України; Наказ Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) "Про затвердження форм податкових декларацій платника єдиного податку" від 21.12.2011 р. № 1688; Наказ Мінфіну України "Про затвердження форми свідоцтва платника єдиного податку та порядку видачі свідоцтва, форми та порядку подання заяви про застосування спрощеної системи оподаткування та форми розрахунку доходу за попередній календарний рік" від 20.12.2011 р. № 1675.

Серед нормативно-правових актів, що здійснюють нормативно-правове регулювання порядку справляння єдиного податку безпосередньо ФОП, додатково виокремлюємо: Наказ ДПС України "Про затвердження Узагальнюючої податкової консультації щодо віднесення до певної групи (другої або третьої) платників єдиного податку фізичних осіб-підприємців, які здійснюють діяльність з надання послуг" від 20.02.2012 р. № 137; Наказ Мінфіну України "Про затвердження форм книги обліку доходів і витрат та порядків їх ведення" від 15.12.2011 р. № 1637; Наказ Мінфіну України від "Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ) та Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і сум утриманого з них податку" 13.01.2015 р. № 4; Наказ Мінфіну України "Про затвердження Порядку оформлення результатів документальних перевірок щодо дотримання податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого

покладено на органи державної податкової служби, платниками податків – фізичними особами" від 14.03.2013 р. № 395; Наказ Міндоходів України "Про затвердження Порядку видачі довідки про наявність у фізичної особи земельних ділянок та її форми" від 17.01.2014 р. № 32.

Правові засади застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, а також справляння єдиного податку встановлює глава 1 розділу XIV ПК України "Спрощена система оподаткування, обліку та звітності". Зазначимо, що вказана глава у ПК України з'явилася із прийняттям Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності" від 04.11.2011 р. № 4014-VI [5]. До неї внесені суттєві зміни у зв'язку з прийняттям Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28.12.2014 р. № 71-VII, завдяки чому по-іншому згруповано суб'єктів господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, а також вимоги до них [4].

Так, аналіз положень відповідного розділу ПК України свідчить, що платники єдиного податку розподіляються на чотири групи (п. 291.4) відповідно до використання чи невикористання праці найманих осіб; видів діяльності, якими вони займаються; обсягу доходу, отриманого протягом календарного року.

Перша група стосується лише ФОП і структурована за трьома критеріями:

- 1) відсутність використання праці найманих осіб;
- 2) здійснення виключних видів діяльності (лише означених у ПК України, без можливості їх поєднання з іншими видами діяльності) – роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках та/або господарська діяльність з надання побутових послуг населенню;
- 3) наявність максимальної межі обсягу доходу протягом календарного року (до 300 тис. грн). Проведений нами компаративний аналіз генези податкового законодавства в цій сфері засвідчив, що означена межа обсягу доходу за третім критерієм збільшилась у 2 рази.

Друга група також стосується лише ФОП і визначає такі критерії:

- 1) види діяльності: а) надання послуг, у тому числі побутових, платникам єдиного податку та/або населенню; б) виробництво та/або продаж товарів; в) діяльність у сфері ресторанного господарства;
- 2) наявність максимальної межі обсягу доходу протягом календарного року (до 1,5 млн грн). Щодо можливості використання найманої праці встановлено два варіанти: або взагалі невикористання

такої, або використання праці обмеженої кількості найманих працівників чи осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах (не більше ніж 10 осіб протягом календарного року одночасно). Вказані критерії діють у сукупності, тобто має застосовуватися не будь-який із них, а всі вони відразу.

Чинна редакція пп. 2 п. 291.4 ст. 291 ПК України встановлює й винятки із цього правила. Так, дія цього підпункту не поширюється на ФОП, які надають посередницькі послуги з купівлі, продажу, оренди та оцінювання нерухомого майна, а також здійснюють діяльність із виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних і побутових виробів із дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння. Ця категорія платників належить виключно до третьої групи платників єдиного податку, якщо відповідають вимогам, встановленим для такої групи.

Проведене нами порівняльне дослідження розвитку норм податкового законодавства дало змогу виявити такі основні тенденції, зумовлені прийняттям відповідних змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення певних податкових норм:

- 1) збільшено критерій максимальної межі обсягу доходу протягом календарного року (від 1 млн грн до 1,5 млн грн на сьогодні);
- 2) звужено суб'єктний склад платників єдиного податку щодо окремих видів діяльності (*посередницькі послуги з купівлі, продажу, оренди та оцінювання нерухомого майна, виробництво, постачання, продаж (реалізація) ювелірних і побутових виробів з дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння*) (п. 291.5 ст. 291 ПК України) [4].

Зазначимо, що обмеження, за яким не можуть бути платниками єдиного податку ФОП, які здійснюють діяльність у сфері аудиту, на нашу думку, є нелогічним. Адже, відповідно до Закону України "Про аудиторську діяльність", аудитор має право займатися аудиторською діяльністю як ФОП або у складі аудиторської фірми. При цьому акцентуємо, що за нормами ПК України така діяльність ФОП (за умови відсутності вказаного винятку) повинна належати до третьої групи і, відповідно, оподатковуватися за ставками, встановленими для цієї групи (а точніше на умовах, визначених для юридичних осіб). Тобто лишається незрозумілим, чому законодавець виокремив ці види господарської діяльності, адже на аналогічну господарську діяльність у сфері права, бухгалтерського обліку, консалтингу, маркетингу, інжинірингу, інформатизації, реклами поширюється спрощена система оподаткування.

Третя група стосується і юридичних осіб. Щодо ФОП ч. 3 п. 291.4, ст. 291 ПК України скасовано обмеження щодо кількості осіб, які перебувають у трудових відносинах із таким платником податків [4]. Щодо юридичних осіб – суб'єктів господарювання не обмежується організаційно-правова їх форма. Натомість щодо обох груп платників податків встановлена максимальна межа обсягу доходів протягом календарного року – 20 млн грн, на противагу раніше існуючої – 3 млн грн.

До четвертої групи платників єдиного податку відтепер належать сільськогосподарські товаровиробники, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік становить або перевищує 75%. Відповідно, тенденцією впровадження змін щодо спрощеної системи оподаткування є постійне підвищення максимальної межі обсягу доходів за календарний рік, що передбачає можливість віднесення до тієї чи іншої групи більшої кількості відповідних платників податку.

Досліджуючи останні тенденції в нормативному врегулюванні справляння єдиного податку нами з'ясовано, що зміни до ПК України, внесені Законом України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28.12.2014 р. № 71-VII, та які набрали чинності з 01.01.2015 р., було ухвалено Верховною Радою України 28.12.2014 р., тобто за 3 дні до набрання ним чинності. Ці зміни, на наш погляд, внесені із порушенням принципу стабільності податкового законодавства, закріпленого у пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПК України [3], згідно з яким, зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Порушення зазначеного принципу може призвести до дестабілізації роботи сільськогосподарських товаровиробників, масового припинення діяльності багатьох із них та потягти вкрай негативні наслідки для аграрного сектору економіки загалом.

Зокрема, змінами у пп. 14.1.235 п. 14.1 ст. 14, абз. 1 п. 288.1 ст. 288, п. 292-1.1 ст. 292-1, ст. 292-1 ПК України запроваджено обов'язкову умову щодо наявності оформлених і зареєстрованих в установленому порядку договорів оренди землі як виключної підстави застосування спрощеної системи оподаткування та нарахування єдиного податку платникам четвертої групи. Тобто від 01.01.2015 р. при вирішенні питання про застосування спрощеної системи оподаткування сільськогосподарським товаровиробником та нарахуванні єдиного податку мають враховуватися лише зареєстровані договори оренди землі.

На нашу думку, у практиці правового застосування це передбачає, що договори

оренди землі, які на 01.01.2015 р. є укладеними або на стадії переукладання чи продовження їх дії, але поки що не зареєстровані в установленому порядку, не будуть враховуватися при вирішенні питання щодо застосування до сільськогосподарських товаровиробників спрощеної системи оподаткування (платники єдиного податку четвертої групи) та нарахування єдиного податку. Тобто продукція, вирощена на "незареєстрованих" земельних ділянках, фіскальними органами не буде вважатися продукцією власного виробництва цього сільгосппідприємства. Це, відповідно, потягне позбавлення сільськогосподарського товаровиробника права на застосування спрощеної системи оподаткування.

Крім того, за відсутності чіткого нормативного врегулювання цього питання наявність навіть одного незареєстрованого договору оренди може трактуватися фіскальними органами як підстава для відмови в наданні та/або позбавлення права на застосування спрощеної системи оподаткування сільськогосподарським товаровиробником.

Водночас суттєво ускладнюється, а в багатьох випадках й унеможлиблюється адміністрування єдиного податку платниками четвертої групи. Так, згідно із пп. 4 п. 299.10 ст. 299 ПК України, реєстрація платником єдиного податку може бути анульована шляхом виключення із реєстру платників єдиного податку за рішенням контролюючого органу у разі, якщо в податковому (звітному) році частка сільськогосподарського товаровиробництва платника єдиного податку четвертої групи становить менш як 75% [3].

У контексті окреслених нами змін продукція, вирощена на земельних ділянках, договори оренди яких на відповідний період часу з будь-яких причин не були зареєстровані, для цілей оподаткування єдиним податком не включається до частки сільськогосподарського товаровиробництва (не менше ніж 75%), яка дає право на застосування спрощеної системи оподаткування.

З огляду на вищевикладене, вважаємо за доцільне виключити відповідні дестабілізаційні положення з ПК України, які, на наш погляд, унеможливають діяльність сільськогосподарських товаровиробників, та пропонуємо вилучити у пп. 14.1.235 п. 14.1 ст. 14, абз. 1 п. 288.1 ст. 288, п. 292-1.1 ст. 292-1 ПК України положення щодо наявності зареєстрованих в установленому порядку договорів оренди землі як підстав нарахування єдиного податку платникам четвертої групи та умов застосування спрощеної системи оподаткування сільськогосподарськими товаровиробниками.

Висновки. Отже, проведений аналіз нормативного врегулювання єдиного податку як джерела доходів місцевих бюджетів дає підстави для таких висновків, визначення певних тенденцій та формування пропозицій:

1. Законодавцем окремо встановлено особливості сплати єдиного податку ФОП та юридичними особами – суб'єктами господарювання.
2. Від часу запровадження спрощеної системи оподаткування суттєво зросла максимальна межа обсягу доходу від передбачених у певній групі видів діяльності (позитивна тенденція, адже надає можливість більшій кількості осіб бути платниками єдиного податку) та розширено перелік винятків щодо видів діяльності, які не можуть бути віднесені до певної групи, або на які взагалі не поширюється можливість сплати єдиного податку (негативна тенденція, що зменшує кількість осіб, які можуть набути статусу платника єдиного податку).
3. У структурі доходів місцевих бюджетів спостерігається зменшення частки податкових надходжень, утім частка місцевих податків і зборів демонструє стабільну тенденцію зростання [2]. Зазначимо, що основним чинником збільшення цієї частки є зростання надходжень саме єдиного податку, який є найвагомішим серед місцевих податків і зборів: 7,4 млрд грн, що на 11,6% більше за обсяги надходжень 2013 р. Таке зростання відбулося, здебільшого, через збільшення кількості платників податку: фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва.
4. Пропонуємо внести зміни до пп. 291.5.2 п. 291.5 ст. 291 ПК України та викласти його у такій редакції: "291.5.2. *фізичні особи-підприємці, які здійснюють технічні випробування та дослідження (група 74.3 КВЕД ДК 009:2005)*", скасувавши обмеження щодо платників єдиного податку ФОП, які здійснюють діяльність у сфері аудиту, адже, згідно із Законом України "Про аудиторську діяльність", аудитор має право займатися аудиторською діяльністю як ФОП або у складі аудиторської фірми та, відповідно, матиме можливість поповнювати місцевий бюджет.
5. Пропонуємо пп. 14.1.235 п. 14.1 ст. 14 ПК України викласти в такій редакції: "14.1.235. *сільськогосподарський товаровиробник для цілей глави 2 розділу XIV цього Кодексу – юридична особа незалежно від організаційно-правової форми господарювання, яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції та/або розведенням, вирощуванням та виловом риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках і водосховищах) та її переробкою на власних чи орендованих потужностях, у тому числі власновиробленої сировини на давальницьких умовах, та здійснює операції з її постачання*". Абз. 1 п. 288.1 ст. 288 ПК викласти в такій редакції: "288.1. *Підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки*". Пункт 292-1.1 ст. 292-1 ПК викласти у редакції: "292-1. *Об'єктом*

оподаткування для платників єдиного податку четвертої групи є площа сільськогосподарських угідь (ріллі, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень) та/або земель водного фонду (внутрішніх водойм, озер, ставків, водосховищ), що перебуває у власності сільськогосподарського товаровиробника або надана йому у користування, у тому числі на умовах оренди". Пункт 292-1.3 ст. 292-1 ПК України виключити.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України : Кодекс від 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202014/ukr/KV_IV_2014_Monitoring_ukr.pdf.
3. Податковий кодекс України : Кодекс від 02.12.2010 р. № 2755-VI (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 7–8, № 9. – Ст. 55.
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності : Закон України від 04.11.2011 р. № 4014-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 24. – Ст. 248.

Стаття надійшла до редакції 28.05.2015.

Покатаева О. В., Хомякова О. О. Нормативное регулирование единого налога как источника формирования доходов местных бюджетов

В статье исследованы проблемные вопросы нормативного урегулирования единого налога как источника формирования доходной части местных бюджетов в условиях децентрализации. Выявлены основные тенденции в нормативном урегулировании этого вида местных налогов и внесены отдельные предложения относительно разрешения проблемных вопросов, связанных с этим в контексте укрепления финансовой основы местного самоуправления и повышения уровня самодостаточности местных бюджетов.

Ключевые слова: единый налог, местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые поступления, местные налоги и сборы.

Pokataeva O., Khomiakova O. Normative Regulation of Single Tax as the Source of Income Generation for Local Budget

The article investigates poor covered in the financial law doctrine issues of normative regulation of control of single tax as the source of income generation for local budgets in Ukraine.

Based on the analysis done, the conclusions are made, the certain trends are identified, and the suggestions are presented.

It is noted that since the introduction of a simplified tax system the maximum limit of the amount of revenue provided for certain group of activities significantly increased, and the list of exceptions for activities, which can not be attributed to a particular group or which do not cover the possibility of paying the single tax, was expanded.

It is indicated that in the structure of local budgets there is a decrease of the share of tax revenues, however, the share of local taxes and fees continues upward trend. The main factor for this increase is the growing share of single tax income, which is the most significant one among local taxes and fees. The attention is paid that this increase found its place mainly due to increase of the number of taxpayers, individuals and subjects of small businesses.

It is proposed to make some amendments to the Tax Code of Ukraine concerning the abolition of restrictions to the single tax payers by individual entrepreneurs, engaged in auditing.

In addition, in order to exclude the relevant provisions of the Tax Code of Ukraine, which prevent the activities of agricultural producers, it is proposed to remove from certain sections the provision on availability of duly registered land lease agreements as a basis of tax charge for the single tax payers referred to the fourth group and conditions for usage of the simplified tax system by agricultural producers.

Key words: single tax, local budgets, incomes of local government finances, tax revenues, local taxes and fees.

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК УЧАСНИК БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню ролі Національного банку України у здійсненні бюджетного процесу. Проаналізовано нормативно-правові акти, що закріплюють бюджетні повноваження цього органу. Обґрунтовано й запропоновано визнати Національний банк України учасником бюджетного процесу.

Ключові слова: бюджетний процес, учасники бюджетного процесу, бюджетні повноваження, Національний банк України.

Визначення ролі й місця Національного банку України в бюджетному процесі, визначення його належності до учасників бюджетного процесу, його бюджетних повноважень виступає однією з актуальних проблем фінансового права. Проблемність зазначеного питання полягає, з одного боку, в недосконалості нормативного визначення поняття учасників бюджетного процесу, з іншого – в особливостях правового статусу Національного банку України, оскільки він одночасно є органом державної влади та банківською установою.

Мета статті полягає у визначенні особливостей участі Національного банку України в бюджетному процесі, розкриття питання щодо правового статусу Національного банку України як учасника бюджетного процесу та його бюджетних повноважень.

Загальні засади розмежування бюджетних повноважень між учасниками бюджетного процесу в Україні закладені Бюджетним кодексом України та розглядалися в наукових і навчальних виданнях. Питання ролі Національного банку України в бюджетному процесі висвітлено в працях Л. К. Воронової, І. Б. Заверухи, Т. А. Латковської, О. П. Орлюк, В. Д. Чернадчука, але повного комплексного дослідження щодо бюджетно-правового статусу Національного банку України ще не було здійснено.

Національний банк України є особливим центральним органом державного управління, правовий статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначають Конституція України, Закон України "Про Національний банк України" та інші нормативно-правові акти. Дослідження особливостей участі Національного банку України у бюджетному процесі пов'язано зі здійсненням основної функції банку – забезпечення стабільності грошової одиниці.

Для того, щоб дослідити місце Національного банку України в бюджетному процесі, насамперед необхідно визначити зміст визначення учасників бюджетного процесу.

Визначення поняття учасника бюджетного процесу, тобто суб'єкта бюджетних правовідносин має практичне значення, оскільки дає змогу окреслити коло осіб, які задіяні у бюджетних відносинах і дії яких врегульовані бюджетним законодавством і мають юридично значущі наслідки. Визначеність критеріїв, які дають змогу віднести ту чи іншу особу до учасників бюджетного процесу дає можливість встановити коло осіб, дії яких підпадають під дію бюджетного законодавства. Тільки такі суб'єкти, маючи бюджетні права й обов'язки, можуть бути суб'єктами бюджетних правовідносин.

Згідно із ч. 3 ст. 19 чинного Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р., учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями [1]. Тобто основним критерієм виокремлення тих чи інших суб'єктів як учасників бюджетного процесу є наявність у них бюджетних повноважень. Особливістю бюджетних повноважень є те, що їх розглядають як комплексний інститут, що визначається не лише нормами бюджетного права, але й нормами інших галузей права.

Д. І. Голосніченко зазначає, що повноваження – це система прав і обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп і суспільства загалом [2, с. 54].

Права стають реальною можливістю щодо виконання покладених функцій і збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень [3, с. 12].

Повноваження необхідно розмежовувати з компетенцією. Компетенція охоплює собою предмет відання, права та обов'язки, що знайшли своє закріплення у нормативно-правових актах. Тобто компетенція і повноваження співвідносяться як ціле та частина, тобто компетенція включає в себе предмет відання, завдання, функції, а також права й обов'язки (повноваження). Необхідно зазначити, що повноваження можуть існувати й поза компетенцією, оскільки компетенція – це якісна категорія, яка застосовується щодо органів державної влади чи місцевого самоврядування. Окрім органів є й інші суб'єкти, які наділені повноваженнями, але не наділені компетенцією.

Згідно із ст. 19 Бюджетного кодексу України, під бюджетними повноваженнями розуміють права та обов'язки з управління бюджетними коштами [1, ст. 19]. В свою чергу, під управлінням бюджетними коштами законодавець розуміє сукупність дій учасників бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, яких спрямовано на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного й цільового використання бюджетних коштів [1, ст. 2].

Визначення, яке закріплене п. 49 ст. 2 Бюджетного кодексу України, зводить управління лише до стадії виконання бюджету, на якій здійснюється формування та використання бюджетних коштів.

Під управлінням у загальному вигляді розуміють організуючий вплив на певні процеси, певні сфери суспільного життя. Цей вплив має свідомий, цілеспрямований характер [4, с. 167]. Внаслідок цього впливу об'єкт певною мірою змінюється, набуває нових якостей і організаційних особливостей, а зміни, у свою чергу, відповідають потребам, інтересам і бажанням суб'єкта.

Процес управління складається із підготовки і прийняття управлінського рішення, його реалізації та перевірки виконання. Але, окрім внутрішньої побудови послідовних етапів процесу управління, можна виокремити й функціональну структуру, тобто функції управління. До функцій управління належать: планування, прогнозування, організація, координація, регулювання та контроль [5, с. 74].

Отже, під управлінням бюджетними коштами вбачається за доцільне розуміти сукупність дій учасників бюджетного процесу щодо планування майбутнього надходження та витрачання бюджетних коштів, організації та регулювання мобілізації бюджетних надходжень, використання бюджетних коштів, здійснення бюджетного контролю за дотриманням бюджетного законодавства

та спрямовані на цільове, ефективне та раціональне використання бюджетних коштів.

Бюджетні правовідносини за своєю природою є різновидом процесуальних правовідносин, а тому можуть виникати, розвиватися та припинятися лише у межах бюджетного процесу. Тому учасники бюджетного процесу є учасниками бюджетних правовідносин [6, с. 12].

На думку В. А. Фоміна, учасникам бюджетних правовідносин притаманні такі ознаки: беруть участь у розподіленні доходів і видатків між бюджетами; отримують з бюджету грошові кошти у формі фінансування; беруть безпосередню участь у будь-якій із стадій бюджетного процесу як сторона правовідносин [7, с. 9]. Але слід зазначити, що наявність усіх ознак у певного учасника бюджетного процесу є не обов'язковою.

Головним завданням учасників бюджетного процесу є формування досконалої бюджетної системи, забезпечення її надійного та ефективного функціонування, досягнення злагодженості у взаємодії окремих сфер і ланок бюджетних відносин.

Таким чином, бюджетні повноваження Національного банку України – це передбачені або санкціоновані фінансово-правовими нормами права й обов'язки як безпосередньо Національного банку України як центрального органу державного управління, так і його органів управління та посадових осіб у галузі бюджету.

Аналізуючи елементи правового статусу Національного банку України як суб'єкта бюджетних правовідносин, можливо стверджувати про наявність особливостей його правового статусу. Законодавство визначає певні дії Національного банку України щодо реалізації бюджетних прав, при цьому нездійснення яких неминуче призвело б до негативних фінансових і соціально-економічних наслідків. Таким чином, окремі бюджетні права Національного банку України, що встановлені законодавством, мають обов'язковий характер і зливаються з його бюджетними обов'язками, що підтверджується необхідністю їх здійснення.

Всі бюджетні повноваження Національного банку України можливо згрупувати відповідно до стадій бюджетного процесу, на яких вони реалізуються.

Так, на стадії складання проекту бюджету на Національний банк України покладені повноваження щодо подання Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України до 15 березня року, що передує плановому, – прогнозні монетарні показники й показники валютно-курсової політики на наступний рік та наступні за плановим два бюджетні періоди, у тому числі обмінний курс гривні у середньому за рік та на кінець року [1, ст. 33]. Ці показники, що характеризують здійснення грошово-кредитної політики НБУ в державі,

мають суттєве значення, оскільки на їх основі складається проект Бюджетної резолюції та безпосередньо проект державного бюджету. У свою чергу, основною метою грошово-кредитної політики Національного банку України є забезпечення стабільності національної валюти, внутрішніх цін і стабільності грошово-кредитного ринку, тобто тих факторів, що безпосередньо можуть впливати на зміст бюджету. Напрями й порядок здійснення грошово-кредитної політики визначається в Основних засадах грошово-кредитної політики, що розробляються Радою НБУ на підставі пропозицій, наданих Правлінням НБУ [8, ст. 9]. Для досягнення мети монетарної політики Національний банк України повинен постійно вдосконалювати використання монетарних інструментів, основними з яких є процентна політика, політика обов'язкового резервування та операції на відкритому ринку, тобто купівля-продаж цінних паперів. Мета й завдання Національного банку України як органу монетарної влади в Україні закономірно змінюються відповідно до специфіки й рівня соціального-економічного розвитку країни на певному етапі розвитку держави. Зміна, у свою чергу, мети й основних завдань діяльності НБУ передбачає зміну інструментів грошово-кредитного регулювання.

Крім того, на стадії складання проекту бюджету НБУ подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету за поточний рік та за наступний рік до 1 квітня та до 1 вересня відповідно [1, ст. 33]. Ці показники використовують безпосередньо при складанні проекту бюджету, оскільки при фактичному виконанні бюджету частина прибутку, що передбачалася до розподілу, перераховується до державного бюджету як відповідна сума доходів.

На другій і третій стадії бюджетного процесу Національний банк України в особі Ради Національного банку України готує та вносить рекомендації та пропозиції Кабінету Міністрів України щодо впливу політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України [8, ст. 9]. Це обумовлено тим, що політика державних запозичень і податкова політика безпосередньо впливають як на грошово-кредитну сферу, так і на бюджетну сферу. У свою чергу, показники бюджету також залежать від здійснення грошово-кредитної політики.

Основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці України. При складанні бюджету встановлюється курс національної валюти. Якщо зміниться курс, тоді показники, закладені в бюджеті, можуть стати економічно необґрунтованими та Державний

бюджет не буде виконано. Завданням Національного банку України є визначення валютної політики, а саме валютне регулювання, визначення порядку здійснення розрахунків в іноземній валюті.

Таким чином, будь-які з вищенаведених змін обумовлюють внесення відповідних змін щодо бюджету.

На стадії виконання бюджету Національний банк України наділений повноваженнями щодо обслуговування Єдиного казначейського рахунку та обов'язком щодо перерахування до Державного бюджету України частини прибутку.

Єдиний казначейський рахунок – це консолідований рахунок, відкритий Державному казначейству України в Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України.

Система електронних платежів Національного банку України – це загальнодержавна платіжна система, яка забезпечує здійснення розрахунків в електронній формі між банківськими установами (та їх філіями), як за дорученням клієнтів банків, так і за зобов'язаннями банків один перед одним на території України. Система електронних платежів є власністю Національного банку України та забезпечує розрахунки між банківськими установами в національній валюті України і в найбільш уживаних іноземних валютах.

Єдиний казначейський рахунок консолідує кошти державного й місцевого бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, коштів інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється органами казначейства та регулюється законодавством [9].

У свою чергу, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані зберігати бюджетні кошти в Національному банку на рахунку, відкритому казначейству. Умови й порядок обслуговування бюджетних коштів визначаються договором між Національним банком та казначейством, при цьому послуги для казначейства надаються Національним банком безоплатно [8, ст. 31]. Слід зазначити, що потребує окремого дослідження питання щодо змісту та правової природи угоди між Національним банком та казначейством, оскільки вона охоплює одночасно приватні й публічні характеристики.

Що стосується обов'язку щодо перерахування до Державного бюджету частини прибутку, то слід зазначити, що одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку України. Частина прибутку, що передбачається перерахувати до бюджету, має назву "прибуток до розподілу". Національний банк визначає прибуток до розподілу шляхом зменшення прибутку на суму

нереалізованих доходів. Національний банк спрямовує нереалізовані доходи до резерву переоцінки. Нереалізовані доходи, що стають реалізованими у наступних періодах, включаються до прибутку до розподілу у відповідних звітних періодах. У разі перевищення суми нереалізованих витрат над сумою резерву переоцінки вона компенсується коштами прибутку поточного року, а в разі їх недостатності – коштами загальних резервів.

Національний банк здійснює розподіл прибутку до розподілу після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річного фінансового звіту у такому співвідношенні: 50% прибутку до розподілу спрямовується до загальних резервів та інших резервів Національного банку. Відрахування до загальних резервів проводяться; поки сума загальних резервів не дорівнюватиме 10% обсягу грошово-кредитних зобов'язань Національного банку; 50% прибутку до розподілу перераховується до Державного бюджету України наступного за звітним року [8, ст. 5¹].

Після того, як будуть сформовані загальні резерви, прибуток до розподілу підлягає перерахуванню до Державного бюджету України у повному обсязі.

Слід наголосити, що на Національний банк покладено не лише обов'язок щодо перерахування відповідних коштів до Державного бюджету, а й право на отримання коштів з Державного бюджету. Національний банк створює загальні резерви, які використовують на покриття його збитків, резерв переоцінки, який використовують на покриття нереалізованих витрат, а також інші резерви, які є джерелом фінансування інвестицій, що спрямовують на забезпечення діяльності Національного банку. У разі нестачі коштів загальних резервів перевищення витрат Національного банку над його доходами компенсується за рахунок коштів Державного бюджету України наступного за звітним року [8, ст. 5].

Висновки. Аналіз визначення учасників бюджетного процесу на виокремлення відповідних ознак дає змогу до суб'єктного складу учасників бюджетного процесу зарахувати Національний банк України. В

свою чергу, аналіз бюджетного законодавства дає змогу зробити висновок про те, що воно містить норми, які наділяють Національний банк України певними повноваженнями у сфері бюджетного процесу. Отже, Національний банк України як центральний банк, особливий економічно самостійний центральний орган державного управління є суб'єктом бюджетних правовідносин, наділеним бюджетними повноваженнями, якими є сукупність прав та обов'язків на відповідних стадіях бюджетного процесу. Всі бюджетні повноваження можливо згрупувати відповідно до стадій, на яких вони здійснюються.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
2. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія / Д. І. Голосніченко. – Київ, 2009. – 356 с.
3. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 10–15.
4. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Харьков : Одиссей, 2004. – 880 с.
5. Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления : учеб. пособ. по спецкурсу / Д. Н. Бахрах. – Пермь : Пермский гос. ун-т, 1978. – 102 с.
6. Лежебокова А. А. Некоторые особенности бюджетных правоотношений / А. А. Лежебокова // Финансовое право. – 2007. – № 10. – С. 9–12.
7. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. – Москва : Норма, 2002. – 832 с.
8. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
9. Положення про єдиний казначейський рахунок : Наказ Державного казначейства України від 26.06.2002 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 30. – С. 95.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015.

Сидор М. И. Национальный банк Украины как участник бюджетного процесса в Украине

Статья посвящена определению роли Национального банка Украины при осуществлении бюджетного процесса. Проанализированы нормативно-правовые акты, которые закрепляют бюджетные полномочия этого органа. В статье обосновывается и предлагается рассматривать Национальный банк Украины в качестве участника бюджетного процесса.

Ключевые слова: бюджетный процесс, участники бюджетного процесса, бюджетные полномочия, Национальный банк Украины.

Sidor M. National Bank of Ukraine as a Participant Budget Process in Ukraine

The article is devoted to defining the role of the National bank of Ukraine in the implementation of the budget process. Analyzed the normative and legal acts, which determine the budgetary

authority of this body. The article explains and proposes to consider the authorities of the National bank of Ukraine as the participants of the budget process.

The main objective of participant of the budget process is the formation of a perfect budget system, ensuring its safe and efficient operation, to achieve coherence in the interaction of individual fields and links of budgetary legal.

Thus, the budgetary powers of the National bank of Ukraine – is provided for or authorized financial rules of law the rights and duties directly as the National Bank of Ukraine central government authority and its authorities and officials in the area of the budget.

All budgetary powers of the National bank of Ukraine may be grouped according to the stages of the budget process in which they are implemented.

The definition of the budget process that is the subject of budgetary relations is of practical importance because it allows you to define the circle of persons involved in budgetary relations and budgetary actions are regulated by law and are legally significant consequences. Certainty criteria that can be attributed to a particular individual to participants in the budget process makes it possible to establish the number of persons whose actions fall under the budget legislation. Only the following entities, with budget rights and responsibilities, may be subject of budgetary

Key words: budget process, participant of the budget process, budgetary authority, National bank of Ukraine.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.13

В. В. Локтіонова

кандидат юридичних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

ВПЛИВ ДЕФІНІЦІЇ “ЗАБРУДНЕННЯ” НА ДІЮ НОРМИ В ЗЛОЧИНАХ ПРОТИ ДОВКІЛЛЯ

Статтю присвячено комплексному дослідженню впливу дефініції “забруднення” на дію норми, що використовує законодавець, як одного з суспільно небезпечних наслідків у злочинах проти довкілля. Здійснено аналіз терміна “забруднення”. Розглянуто законодавчий та науковий погляди на визначення поняття “забруднення” у злочинах проти довкілля.

Ключові слова: злочини проти довкілля, дефініція “забруднення”, екологічна безпека, забруднення довкілля.

Сьогодні в Україні у зв’язку з радикальними реформами, спрямованими на покращення економічної ситуації в Україні, проблема екологічної безпеки залишається невирішеною.

Світовий досвід доводить, що нехтування проблемами екологічної безпеки може призвести до тяжких наслідків не тільки країни, а й цілих регіонів. Прийняття Кримінального кодексу України від 1 вересня 2001 р., у якому виокремлено розділ Особливої частини “Злочини проти довкілля”, не вирішило всіх питань у сфері екологічної безпеки.

Відомо, що до більшості злочинів проти довкілля використовують термін “забруднення”. Проте характеристиці вказаного поняття приділено недостатньо уваги. Можемо констатувати, що понятійний апарат у досліджуваній сфері є недосконалим і має суттєві прогалини. У зв’язку з цим проблеми визначення дефініції “забруднення” є актуальними й потребують вирішення.

Метою статті є вивчення впливу дефініції “забруднення”, що використовує законодавець як одного з основних суспільно небезпечних наслідків у злочинах проти довкілля.

Серед суспільно небезпечних наслідків вчинення злочинів проти довкілля, у яких законодавець вживає поняття “забруднення”: порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України); невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237 КК України); приховування або перекручення відомостей про екологіч-

ний стан або захворюваність населення (ст. 238 КК України); забруднення або псування земель (ст. 239 КК України); забруднення атмосферного повітря (ст. 241 КК України); порушення правил охорони вод (ст. 242 КК України); забруднення моря (ст. 243 КК України) [1].

Згідно зі ст. 236 КК України відповідальність за порушення правил екологічної безпеки настає, зокрема, за умови, що воно спричинило екологічне забруднення значних територій. З’ясовуючи питання про те, чи є значною територія, на якій сталося екологічне забруднення, треба враховувати дані про її площу, екологічну унікальність, належність до природно-заповідного фонду чи іншого об’єкта загальнодержавного значення [2, с. 340–348].

Поняття “забруднення” у вузькому значенні слід розуміти як викид забруднюючих речовин, що є небезпечними, тому що не можуть більше поглинатися навколишнім природним середовищем. Воно є наслідком урбанізації, індустріалізації широкого використання хімікатів у промисловому виробництві і сільському господарстві, розвитку ядерної енергетики. Поняття “забруднення” можна тлумачити й у більш широкому змісті, оскільки будь-який викид токсичних, корозійних, іонізуючих, термічних та інших шкідливих речовин, незважаючи на те, чи є вони відходами чи кошовим проміжним, кінцевим або ж побічним продуктом, забруднюють навколишнє природне середовище. Більш того, нешкідливі за своїми природними якостями речовини в контакті з іншими речовинами, що містяться в ґрунті

чи воді, також можуть виділяти шкідливі для довкілля сполуки [3].

Екологічним забрудненням у кримінально-правовій літературі є надходження у навколишнє природне середовище речовин та енергії, які завдають або можуть завдати шкоди екологічній рівновазі, життю і здоров'ю людей, призвести до знищення або пошкодження природних ресурсів. Причинами екологічних забруднень можуть бути як наслідки природних катаклізмів (переміщення материків, цунамі, виверження вулканів, землетруси, зсуви, ерозія землі, загнивання лісів), так і наслідки діяльності людини. Діяльність людини може носити або антропогенний характер (коли люди забруднюють довкілля самим фактом своєї життєдіяльності), або техногенний характер (забруднення довкілля внаслідок функціонування підприємств, технологічних процесів, випробувань, роботи транспорту, а також промислових та інших екологічних аварій). Оскільки будь-яка діяльність людини призводить певною мірою до забруднення довкілля, значущим для кваліфікації правопорушень проти довкілля є аналіз причин і характеру забруднень.

Відповідальність за ст. 236 КК України настає за техногенні забруднення довкілля або вчинення діянь (дії чи бездіяльності), які призвели до екологічної аварії. Техногенне забруднення довкілля може бути підставою для реалізації кримінальної відповідальності лише у разі перевищення суб'єктами господарської діяльності екологічних нормативів (нормативів екологічної безпеки), тобто гранично допустимих концентрацій, гранично допустимих викидів забруднюючих речовин, гранично допустимих рівнів акустичного або радіаційного забруднення довкілля та ін. [4, с. 833].

Вирішення питання про наявність забруднення значних територій належить до компетенції суду з урахуванням фактичних обставин справи, розмірів заподіяної шкоди тощо [4, с. 833]. В. І. Антипов зазначає, що поняття значної території, яка була забруднена, має оціночний характер і встановлюється з урахуванням конкретних обставин справи [5, с. 489].

Згідно з п. 8 Постанови Пленуму Верховного суду України "Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля", відповідальність за порушення правил екологічної безпеки настає, зокрема, за умови, що воно спричинило екологічне забруднення значних територій. Під таким забрудненням необхідно розуміти істотне погіршення екологічної обстановки внаслідок значного запилення, задимлення, викидів радіоактивних, хімічних, бактеріологічних та інших речовин, що становлять небезпеку для людини, довкілля, матеріальних цінностей тощо. При з'ясуванні питання про те, чи є значною територія, на якій сталося екологічне забруднення, треба враховувати

дані про її площу, екологічну унікальність, належність до природно-заповідного фонду чи іншого об'єкта загальнодержавного значення [2, с. 340–348].

Наслідком вчинення злочину, передбаченого ст. 242 КК України, є забруднення поверхневих чи підземних вод і водоносних горизонтів (однорідних пластових товщ гірських порід, де постійно знаходяться води), джерел питних (водний об'єкт, вода якого використовується для питного водокористування після відповідної обробки або без неї), лікувальних вод або зміну їхніх природних властивостей, або виснаження водних джерел.

Забруднення вод, що знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах гірських порід верхньої частини земної кори в усіх фізичних станах, та вод різних водних об'єктів, що знаходяться на земній поверхні, – це надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин, тобто речовин, які привносяться у такі об'єкти в результаті господарської діяльності людини (відходів і викидів, виробничої сировини, напівфабрикатів, готових продуктів виробництва (отрутохімікати, мінеральні добрива, нафтопродукти), неочищених стічних вод).

Відповідно до ступеня забруднення, водні об'єкти бувають допустимого, помірного, високого та надзвичайно високого ступенів забруднення. Для з'ясування ступеня забрудненості підземних вод і водоносних горизонтів, джерел питних, лікувальних вод застосовують різні показники:

1) мікробіологічні – показники епідемічної безпеки питної води, перевищення яких може призвести до виникнення інфекційних хвороб у людини;

2) органолептичні (запах, смак і присмак (показники, що характеризують здатність наявних у воді хімічних речовин після взаємодії зі слиною подразнювати смакові рецептори язика й зумовлювати відповідне відчуття), забарвленість, каламутність) – фізичні властивості питної води, що сприймаються органами чуття;

3) паразитологічні – показники епідемічної безпеки питної води, перевищення яких може призвести до виникнення паразитарних інвазій у людини;

4) радіаційні – показники, що характеризують властивість води, зумовлену наявністю радіонуклідів;

5) санітарно-токсикологічні – хімічні показники, що нормуються за санітарно-токсикологічною ознакою шкідливості;

6) фізико-хімічні – фізичні чи хімічні показники, що нормуються за загальносанітарною чи органолептичною ознакою шкідливості [6].

Аналіз змісту ст. 242 КК України дає змогу дійти висновку, що для кваліфікації діяння за цією статтею несуттєво, чи встановлено щодо забруднюючих речовин гранично допустимі концентрації.

Забруднення вод може бути не лише хімічним, фізичним, радіоактивним, а й біологічним чи тепловим. При біологічному забрудненні води насичуються шкідливими мікроорганізмами (бактеріями, вірусами та іншими), здатними викликати захворювання людей, риб, інших водних ресурсів. Найнебезпечнішими є забруднення вод хвороботворними мікроорганізмами, що можуть надходити у воду з полів фільтрації, скотних дворів, вигрібних ям тощо. При тепловому забрудненні води відбуваються скиди підігрітих вод, що має своїм наслідком порушення теплового режиму, зміну біоценозів, загибель рослин і водних тварин, розмноження шкідливих мікроорганізмів [7, с. 695]. Скидання зворотних вод у водні об'єкти допускається тільки за умови одержання в установленому порядку дозволу на спеціальне водокористування. Необхідний ступінь очищення зворотних вод, що скидаються у водні об'єкти, визначається нормативами гранично допустимого скидання забруднюючих речовин [8, с. 34].

Зміна природних властивостей вод – це негативні зміни властивостей водних об'єктів (хімічних, механічних, фізичних, біологічних і пов'язаних з ними інформаційних), які відбуваються як наслідок природних чи антропогенних процесів, що спричиняють погіршення функцій природи стосовно певного об'єкта (людини, біологічного організму, об'єктів життєдіяльності людини). Нормування якості води водного об'єкта здійснюється шляхом встановлення сукупності допустимих значень показників складу та властивостей, у межах яких забезпечуються безпечні умови водокористування. Категорія якості води є показником ступеня забрудненості водного об'єкта, що визначається за сукупністю встановлених показників складу і властивостей води і дотримання якого є обов'язковим протягом визначеного часу [8, с. 34]. Ці показники встановлюють для води, що використовується для задоволення питних, господарсько-побутових і рекреаційних потреб, а також потреб рибного господарства. Зазначеним поняттям охоплюється і засмічення вод – привнесення у водні об'єкти сторонніх, як правило, нерозчинних предметів і матеріалів, що шкідливо впливають на стан вод. Засмічення вод може утворювати склад розглядуваного злочину за умови, що воно викликало зміну природних властивостей вод або виснаження водних ресурсів.

Виснаженням водних джерел слід визнавати стійке, тобто таке, що не може бути подолане природним шляхом, скорочення запасів і погіршення якості вод, втрата ними здатності до самоочищення. Виснаження характеризується незворотним зменшенням мінімально допустимого стоку вод, результатом якого є їх повна або часткова непридатність для певних видів

водокористування. Від виснаження потрібно відрізняти маловоддя – період (фазу) гідрологічного режиму водного об'єкта, при якому спостерігається зменшення його водності, внаслідок чого погіршуються умови забезпечення потреб у водних ресурсах [7, с. 696].

Висновки. Враховуючи вищевикладене та проведене раніше дослідження [9], вважаємо за необхідне назву та ч. 1 ст. 242 КК України викласти у такій редакції:

“Стаття 242. Забруднення вод (водних об'єктів)

1. Забруднення поверхневих чи підземних вод і водоносних горизонтів, джерел питних, лікувальних вод або зміну їхніх природних властивостей, або виснаження водних джерел матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами, що перевищують встановлені нормативи, внаслідок порушення правил охорони вод (водних об'єктів), якщо це створило небезпеку для життя чи здоров'я людей або довкілля, –”.

Список використаної літератури

1. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
2. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004 р. № 17 // Постанови ПВСУ в кримінальних справах / Верховний Суд України ; за заг. ред. В. Т. Маляренка. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – С. 340–348.
3. Екологічний менеджмент : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Семенова, О. Л. Михайлюк. – Київ : Центр навчальної літератури, 2004. – 407 с.
4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка і Є. В. Фесенка. – Київ : Дакор, 2008. – 1428 с.
5. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відп. ред. С. С. Яценко. – 4-те вид., перероб. та доповн. – Київ : А. С. К., 2005. – 848 с. – (Нормативні документи та коментарі).
6. Про затвердження Державних санітарних норм та правил “Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною” (ДСанПІН 2.2.4-171-10) : Наказ МОЗ України від 12.05.2010 р. № 400 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 51. – Ст. 1717.
7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – 4-те вид., перероб. та доповн. – Київ : Юридична думка, 2007. – 1184 с.
8. Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворот-

- ними водами : Постанова Кабінету Міні-
стрів України від 25.03.1999 р. № 465.
9. Локтіонова В. В. Суспільно-небезпечні
наслідки у злочинах проти довкілля :

дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 /
В. В. Локтіонова. – Харків, 2013. – 260 с.

Стаття надійшла до редакції 29.05.2015.

Локтіонова В. В. Влияние дефиниции “загрязнения” на действие нормы в преступлениях против окружающей среды

Статья посвящена комплексному исследованию влияния дефиниции “загрязнения” на действие нормы, которое использует законодатель, как одного из общественно-опасных последствий в преступлениях против окружающей среды. Проведен анализ термина “загрязнение”. Рассмотрен законодательный и научный взгляды относительно определения понятия “загрязнение” в преступлениях против окружающей среды.

Ключевые слова: преступления против окружающей среды, дефиниция “загрязнения”, экологическая безопасность, загрязнение окружающей среды.

Loktionova V. Influence Definition “Contamination” of the Action of the Norm for Crimes Against the Environment

The article focuses on integrated studying the problem how the definition of the term “pollution” can influence a legislative rule, being one of antisocial hazard effects of environmental crimes. The term “pollution” is analyzed as well as its characteristics are provided. The legislative and scientific approaches are presented to the concept “pollution” as it is defined in environmental crimes. The concept “environmental pollution” in the criminal law of Ukraine is analyzed.

Feature analysis has made it possible to differentiate environmental crimes and environmental misdemeanors. The views of prominent scientists in administrative and criminal laws are presented concerning clear distinction between certain types of offenses.

Pollution is considered to denature water properties. Water depletions have been studied while giving the proper definition of the concept “water depletion”. The concept “depletion” has been characterized. On this basis a new version of Art. 242 of the Criminal Code of Ukraine is suggested.

Key words: environmental crimes, antisocial hazard effects of environmental crimes, “pollution” definition, environmental safety, environmental pollution, environmental contamination.

УДК 343.85

О. С. Шеремет

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

ОХОРОНА ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ – ОБОВ'ЯЗОК ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемам кримінально-правової охорони об'єктів культурної спадщини України органами місцевого самоврядування. Висвітлено комплекс питань теоретичного й практичного характеру, пов'язаних з характеристикою посягань на об'єкти культурної спадщини. Запропоновано систему заходів загальносоціального характеру із запобігання посяганням на об'єкти культурної спадщини України.

Ключові слова: об'єкти культурної спадщини, органи місцевого самоврядування, злочин, детермінація, запобігання.

Проблема протидії злочинам у сфері культурної спадщини має дуже давню історію. За останні декілька тисячоліть видатними науковцями, політиками й громадськими діячами всього світу було запропоновано багато цікавих ідей щодо запобігання злочинності. За цей тривалий період у людства в боротьбі зі злочинністю були успіхи та поразки. У різні історичні періоди в деяких регіонах вдавалося знизити рівень злочинності до такого мінімуму, що люди припиняли сприймати правопорушення як необхідну закономірність. Проте повністю позбавитись від злочинних проявів не вдалося жодній державі й жодному суспільству.

Розкриваючи питання становлення законодавства у сфері охорони об'єктів культурної спадщини, не можна не зазначити, що важко переоцінити культурні багатства України. З її території пов'язано відкриття всесвітньо відомих культур і давніх цивілізацій: трипільської культури, античних міст, пам'яток слов'ян, спадщини Київської Русі. Саме в пам'ятниках архітектури й видатних ансамблях минулого знайшли втілення специфічні смаки українського народу, його ставлення до формування середовища міст і сіл. Правовій охороні підлягають як пам'ятки минулого, так і сучасності – відповідно до історичної, наукової, культурної цінності.

Все вищезазначене дає підстави стверджувати, що культурна спадщина – це надбання українського народу, а отже, її охорона – обов'язок кожної громади.

Окремі аспекти проблеми кримінально-правової охорони об'єктів культурної спадщини уже висвітлено в працях В. І. Акуленко, Ю. М. Антоняна, Р. В. Асейкіна, В. О. Владимірова, Н. О. Горб, І. М. Даньшина, С. Ф. Денисова, О. О. Дудорова, В. П. Ємельянова, І. А. Ігнаткіна, Т. Г. Каткової, В. А. Клименко, О. М. Костенко, В. В. Кузнецова, А. В. Ландіної, В. А. Ломако, П. С. Ма-

тишевського, П. П. Михайленка, В. О. Морозової, В. О. Навроцького, В. І. Осадчого, І. Г. Поплавського, Є. В. Фесенко, С. С. Яценко та ін. Але окремого дослідження, присвяченого запобігання посяганням на об'єкти культурної спадщини в Україні органами місцевого самоврядування, не проводилося.

Мета статті – визначити поняття культурної спадщини та розкрити основні шляхи її збереження від злочинних посягань.

Сьогодні питанням реформування суспільної діяльності із запобігання злочинності приділено неабияку увагу. На відміну від інших соціальних ідей і політичних орієнтацій, демократична правова держава при верховенстві правового закону, пріоритеті прав людини та громадянина, правоохоронній системі, яка в змозі призупинити зростання злочинності, практично визначена суспільством як майбутнє України. Враховуючи це, доцільним є розкриття змісту завдань органів місцевого самоврядування, що передбачають запобігання злочинам, у тому числі у сфері культурної спадщини, а також сприяння й допомога правоохоронним органам з боку місцевої громади.

Проблема розподілу влад – це завжди проблема розподілу базових функцій, повноважень, специфічних форм діяльності, особливих структур органів [1]. Соціально-економічні та політичні перетворення, створення правової держави, демократизація державного та суспільного життя неможливі без рішучого посилення боротьби зі злочинністю. Держава в особі своїх органів встановлює правила поведінки, які спрямовані на гарантування безпеки кожного з нас та забезпечення належного існування, розвитку суспільства й самої держави загалом.

За загальною кількістю пам'яток, наявності шедеврів культури Україну можна віднести до країн з багатою історико-культурною спадщиною, оскільки в музеях нашої держави зберігається понад 8 млн рухомих пам'яток усіх видів та типів, 1399 населених пунктів та понад 8 тис. сіл,

1020 парків становлять історико-архітектурну й культурну цінність, налічується близько 150 тис. пам'яток археології, історії, архітектури й містобудування, монументального мистецтва [2, с. 143]. Треба вказати, що м. Чернігів є унікальним серед українських земель, оскільки саме тут зосереджено чи не найбільше пам'яток історії: монастирі, церкви, мури, зброя тощо. Споруди IX–XX ст., що збереглися попри війни, Дитинець, Красна площа – усе це гордість міської громади та перебуває під її пильним наглядом.

Культурна спадщина являє собою особливий вид цінностей, який здатний певною мірою задовольняти духовні та естетичні потреби людини та одночасно містить у собі художню, наукову або іншу культурну цінність.

Охорона культурної спадщини в будь-якій розвиненій державі повинна бути одним із найважливіших завдань, оскільки є певним внеском будь-якої народності до розвитку людської цивілізації, формою відмінностей однієї нації від іншої, засобом соціалізації майбутніх поколінь. Крім того, Україна є членом ЮНЕСКО. Україна приєдналася до ЮНЕСКО 12 травня 1954 р., ратифікувавши низку міжнародно-правових актів з охорони культурної спадщини, зокрема: Конвенцію "Про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту" від 14 травня 1954 р., Конвенцію "Про заходи, спрямовані на незаконні вивезення, ввезення та передачу права власності на культурні цінності" від 14 листопада 1970 р., Конвенцію "Про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини" від 16 листопада 1972 р., Конвенцію "Про охорону підводної культурної спадщини" від 6 листопада 2003 р.

Ратифікувавши 4 жовтня 1988 р. Конвенцію ЮНЕСКО "Про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини" 1972 р., Україна взяла на себе міжнародно-правове зобов'язання щодо забезпечення виявлення, охорони, збереження, популяризації й передачі майбутнім поколінням культурної спадщини. Виконання цих зобов'язань покладено на органи державної влади й місцевого самоврядування [3, с. 5].

Але, на жаль, останнім часом у засобах масової інформації все частіше з'являється інформація про руйнування пам'яток культурної спадщини. Обставинами, які виступають провокуючими факторами вчинення зазначених злочинів, є те, що більшість нерухомих об'єктів культурної спадщини знаходиться на "вкрай вигідних місцевостях", на яких дуже вигідно проводити будівельні роботи з будівлі житлових, торговельних або розважальних комплексів, через те особи, які займаються такими роботами, йдуть на вчинення будь-яких правопорушень і злочинів, у різних сферах життєдіяльності суспільства, з метою "отримання"

цих земель і руйнування об'єктів культурної спадщини. Останнім часом дедалі більшої популярності і поширення набувають міжнародні та державні аукціони, присвячені продажу будь-яких культурних цінностей, що також є провокацією на вчинення злочинів у цій сфері.

Економічна, політична та соціальна ситуація, яка склалася в нашій державі на сьогодні, дещо відволікла увагу законодавця від проблем існування та охорони об'єктів культурної спадщини. Зниження чисельності пам'ятників природи, історії та культури у світовому масштабі поставили не тільки перед окремими країнами, а й перед світовим суспільством загалом проблему їх збереження всіма доступними засобами та заходами, насамперед кримінально-правового характеру. Наша держава, яка має чимало пам'яток культури, зобов'язана виявити турботу та підвищити рівень охорони цих пам'яток від усілякого роду посягань.

Якщо звернутися до публікацій ЗМІ, аналізу матеріалів МВС, можна виокремити такі групи злочинців, що вчиняють посягання на об'єкти культурної спадщини:

- особи, яких у суспільстві вважають соціально благонадійними, такі, що не мають судимості, злочинних навичок, але внаслідок тих чи інших причин вчинили посягання на об'єкти культурної спадщини;
- особи, які характеризуються загальнокримінальною спрямованістю;
- особи, які вчиняють такі злочини, як злочинний промисел;
- особи, які вчиняють такі діяння задля задоволення будь-яких особистих потреб, насамперед отримання прибутку, враховуючи байдуже ставлення до об'єктів культурної спадщини;
- особи, наділені певними повноваженнями щодо вчинення тих чи інших дій стосовно об'єктів культурної спадщини;
- окрему групу становлять особи, наділені певними повноваженнями щодо вчинення тих чи інших дій стосовно об'єктів культурної спадщини;
- відокремлену групу становлять особи, які вчиняють акти вандалізму.

Загальний аналіз посягань на об'єкти культурної спадщини також дає змогу виділити такі критерії, на підставі яких вчиняють зазначені діяння: користь, задоволення будь-яких власних низинних потреб, недбалість, випадковість.

Зазначене зумовлює вибір запобіжних заходів загальносоціального, спеціальнокримінологічного та індивідуального характеру. Але саме загальносоціальний рівень (загальне запобігання) містить у собі діяльність держави, суспільства, у тому числі й органів місцевого самоврядування, що спрямована на успішне проведення соціально-економічної політики загалом і запобі-

гання посяганням на об'єкти культурної спадщини зокрема. Загальносоціальне запобігання злочинності – це, насамперед, комплекс перспективних соціально-економічних, організаційно-управлінських, ідеологічних, культурно-виховних та інших заходів, спрямованих на вирішення цих проблем. Реалізація загальносоціальних заходів запобігання дає змогу усунути чи мінімізувати вплив криміногенних факторів детермінації злочинності, запобігти формуванню особистості злочинця. Вони повинні передбачати такі заходи:

- формування та реалізація політики регіональної безпеки;
- підвищення конституційного авторитету органів державної влади;
- формування довіри й позитивного іміджу влади в населення;
- дотримання прав і свобод людини;
- помірковане проведення релігійної політики;
- законодавча заборона релігій, що можуть загрожувати національній безпеці України;
- запобігання поширенню інформації деструктивного характеру засобами масової інформації;
- створення сприятливих умов для розвитку культури й освіти всіх національних груп, що проживають на території регіону, запобігання появи напруженості в міжетнічних стосунках;
- розробка стратегії інтеграційного розвитку кожного міста, села, селища, де зберігаються об'єкти культурної спадщини;
- завчасне виявлення основних носіїв соціальної напруженості з метою їх нейтралізації;
- утвердження української національної ідеї як стрижня консолідації суспільства;
- активізація зусиль для входження України до існуючих загальноєвропейських систем універсальної та регіональної безпеки;
- формування політичної еліти України тощо.

Враховуючи вищевказане, на наш погляд, у протидії посяганням на об'єкти культурної спадщини першочергову роль відіграють саме загальносоціальні заходи.

При реалізації зазначених заходів необхідно також приділяти значну увагу розвитку молоді, оскільки, згідно зі статистичними даними МВС України, в нашій державі спостерігається стійка тенденція до "омолоджування злочинності" в усіх формах її прояву.

Соціальні заходи повинні орієнтуватися на різні ланки суспільства, враховуючи особливості окремої (сім'я, трудовий колектив тощо), з метою ліквідації правового вакууму, укоріненого ставлення до демократії, правового нігілізму, знецінювання моральних і духовних цінностей, релігійної ворожнечі та інших чинників злочинності.

Заходи загальносоціального характеру повинні включати й широке коло дій культурно-виховного характеру, у тому числі щодо правової культури, спрямованих на протидію злочинності в будь-яких сферах життєдіяльності суспільства, а це є прямим обов'язком органів місцевого самоврядування.

Необхідною умовою протидії посяганням на об'єкти культурної спадщини є реалізація заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією в усіх сферах та ланках державного апарату. Корупція, особливо хабарництво як найнебезпечніший її прояв, створює умови безкарності, всюдозволеності тощо, оскільки можливе вирішення будь-якого питання, у тому числі й протизаконним шляхом.

Розкриваючи це питання, необхідно зазначити, що для успішного та дієвого здійснення будь-яких загальносоціальних заходів протидії злочинності, у тому числі й посягання на об'єкти культурної спадщини, необхідною умовою є розробка загальнодержавних і регіональних програм протидії злочинності.

Висновки. Враховуючи велику соціальну й матеріальну цінність об'єктів культурної спадщини, протидія посягань на вказані об'єкти є однією з найбільш важливих складових успішної боротьби зі злочинністю. На наш погляд, органам місцевого самоврядування необхідно застосовувати широкий спектр загальносоціальних і спеціально-кримінологічних заходів, а також співпрацювати з релігійними організаціями.

Необхідними профілактичними заходами, спрямованими на протидію посяганням на об'єкти культурної спадщини, на нашу думку, є:

- удосконалення державного обліку об'єктів культурної спадщини та форм контролю з боку відповідних органів, насамперед, щодо зберігання зазначених об'єктів;
- організація та вдосконалення охорони нерухомих об'єктів культурної спадщини та приміщень, де зберігаються рухомі предмети;
- налагодження та вдосконалення співпраці між правоохоронними й органами місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на протидію посяганням на культурні або історичні цінності, контроль за їх оборотом, а також іншими зацікавленими у зберіганні об'єктів культурної спадщини фізичними та юридичними особами;
- здійснення пропаганди у сфері, пов'язаній з охороною та правовим режимом зберігання об'єктів культурної спадщини.

Необхідним заходом протидії посяганням на досліджувані об'єкти є виступи в засобах масової інформації органів місцевого самоврядування, представників релігійних

організації (різних конфесій), спрямованих на звертання до громадян із зазначенням недопустимості вчинення будь-яких протиправних посягань щодо об'єктів культурної спадщини, враховуючи їх величезну соціальну значущість, для суспільства та держави загалом, та закликую громадськості до надання допомоги відповідним органам у цій сфері. Крім того, враховуючи значущість цих об'єктів, вважаємо за доцільне передбачення на державному рівні можливості виплати певної винагороди особам, які повідомлятимуть про посягання на зазначені предмети.

Крім того, з метою протидії вчиненню посягань на об'єкти культурної спадщини, доцільним є поширення практики залучення представників органів місцевого самоврядування до навчальних закладів для проведення занять (семінарів, круглих столів тощо), спрямованих на досягнення вказаних цілей, представників релігійних конфесій для роз'яснення ними положень релігії щодо вчинення будь-яких проявів злочинного характеру та прилучення молоді до

виконання не лише вимог нормативно-правових актів, а й положень релігії, психології, для проведення тестів, тренінгів тощо, з метою виявлення осіб, схильних до вчинення протиправних діянь, та проведення бесід з такими особами, спрямованих на надання допомоги й недопущення розвитку в них соціальних напрямів поведінки.

Список використаної літератури

1. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – Київ : Український центр правничих студій, 1999. – С. 174–317.
2. Горбик В. О. Проблеми дослідження і збереження пам'яток історії та культури в Україні / В. О. Горбик, Г. Г. Денисенко // Український історичний журнал. – 2003. – № 3. – С. 143–151.
3. Каткова Т. Г. Діяльність ОВС України з питань захисту культурної спадщини: адміністративно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тетяна Геннадіївна Каткова. – Харків, 2008. – 242 с.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015.

Шеремет О. С. Охрана объектов культурного наследия – обязанность органов местного самоуправления

Статья посвящена проблемам уголовно-правовой охраны объектов культурного наследия Украины органами местного самоуправления. Освещен комплекс вопросов теоретического и практического характера, связанных с характеристикой посягательств на объекты культурного наследия. Предложена система мер общесоциального характера по предотвращению посягательств на объекты культурного наследия Украины.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, органы местного самоуправления, преступление, детерминация, предотвращение.

Sheremet O. Protection of Cultural Heritage – the Duty of Local Authorities

The article deals with the problems of criminal protection of cultural heritage Ukraine local authorities. Deals with complex theoretical and practical issues related to the characteristics of attacks on cultural heritage.

Indicated that cultural heritage is a special kind of values that is able to some extent to meet the spiritual and aesthetic needs of people and at the same time contains artistic, scientific or other cultural value. Chernihiv is unique among Ukrainian lands, since it focused Tan perhaps the most historical monuments, monasteries, churches, walls, weapons and so on. Buildings IX – XX centuries, preserved despite the wars, Detinets, Red Square – all the pride of the community and under its watchful eye.

Protection of cultural heritage, in any developed country should be one of the most important tasks because it is a specific contribution of any nation in the development of human civilization differences form one nation from another, a means of socialization of future generations.

The total includes prevention activities of the state and society, including local authorities, aimed at successful implementation of social and economic policy in general and prevent encroachment on cultural heritage in particular. First of all, a set of advanced social, economic, organizational and administrative, ideological, cultural, educational and other measures to address these problems. Implementation of general measures to prevent or minimize eliminates criminal factors influence the determination of crime, prevent the formation of offender.

The system measures general social nature preventing encroachment on the cultural heritage of Ukraine: the improvement of public accounting of cultural heritage and forms of control by the relevant authorities, especially in respect of these storage facilities; organization and improvement of health immovable cultural heritage objects and rooms where kept moving objects; establishing and improving cooperation between law enforcement and local governments, which are aimed at countering attacks on cultural or historical value, control their turnover, as well as other stakeholders to store objects of cultural heritage natural and legal persons; exercise in propaganda that is associated with security deposit and legal regime of cultural heritage.

Key words: objects of cultural legacy, local governments, crime, determination, prevention.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.122

І. А. Воробйова

здобувач
Класичний приватний університет

ГЕНЕЗА ТА СУТНІСТЬ ІНСТИТУТУ ЦИВІЛЬНОГО ПОЗОВУ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті досліджено генезу та сутність інституту цивільного позову у кримінальному судочинстві України. Обґрунтовано авторську історичну періодизацію розвитку законодавства щодо інституту цивільного позову у кримінальному провадженні від Руської Правди до КПК України 2012 р. Шляхом проведення порівняльного аналізу законодавства визначено відповідні етапи зародження, розвитку та становлення інституту цивільного позову у кримінальному судочинстві. Крім того, досліджено попередні монографічні праці вчених із цієї проблематики часів царської Росії, радянської доби та сучасного періоду незалежної України. Обґрунтовано сутність інституту цивільного позову у кримінальному процесі.

Ключові слова: цивільний позов, цивільний позивач, цивільний відповідач, генеза цивільного позову, сутність цивільного позову, кримінальне провадження.

Становлення й розвиток будь-якого інституту кримінального процесу привертає увагу вчених і практиків з не меншим зацікавленням, ніж з'ясування сутності досліджуваного явища. Також слід визнати й той факт, що встановити всебічно й комплексно сутність явища неможливо без з'ясування його генези. Таким чином, дослідження сутності інституту цивільного позову у кримінальному судочинстві пов'язано із з'ясуванням підстав його виникнення, історії його становлення й розвитку. Крім того, формулювання сутності інституту цивільного позову дасть змогу в подальших наукових дослідженнях сформулювати визначення поняття "цивільний позов" у кримінальному судочинстві, навести ознаки, що його характеризують, та розмежувати особливості функціонування цивільного позову у кримінальному та цивільному процесі нашої держави.

Цілком слушно зазначити, що спроби дослідити історичну періодизацію зародження й розвитку міжгалузевого інституту цивільного позову вчені вже здійснювали. Однак слід урахувати, що понятійний апарат науки кримінального процесу й норми законодавства постійно зазнають змін, а на заміну вже наявним знанням приходять нові наукові результати. Крім того,

вчені висувують і обґрунтовують власні гіпотези, постійно здійснюють наукові пошуки, що сприяє збагаченню юридичної науки. До "попередників" розглядуваної теми доцільно віднести таких учених і практиків, як В. В. Дубровін [1], І. В. Жеребят'єв [2, с. 168–190], В. Т. Нор [3], Н. Н. Санін [4], О. А. Тернова та П. П. Удін [5] та ін.

Мета статті полягає у з'ясуванні генези та сутності інституту цивільного позову у кримінальному судочинстві. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: з'ясувати момент зародження інституту цивільного позову у кримінальному судочинстві; шляхом з'ясування історичної періодизації та нормативного закріплення визначити етапи його розвитку; дослідити підстави виникнення інституту цивільного позову у сфері кримінального судочинства.

Спочатку з'ясуємо зміст таких термінів, як "сутність" і "генеза". Так, сутність – це філософська категорія, що відображає головне, основне, визначальне в предметі, таке, що зумовлене глибинними, необхідними, внутрішніми зв'язками й тенденціями розвитку та пізнається на рівні теоретичного мислення [6]. Під генезою (греч. – γένεσις) довідкові словники визнають виникнення, зародження, розвиток і становлення [6].

В. В. Дубровін справедливо наголошує на тому, що правове регулювання питань

відшкодування шкоди та збитків від злочину має достатньо глибоке історичне коріння й навіть може бути віднесено до витоків появи держави та права [1, с. 24]. На нашу думку, це твердження потребує свого уточнення лише в тій частині, що не правове регулювання, а зародження інституту відшкодування шкоди за наслідками протиправної поведінки особи можливо віднести до витоків державотворення (оскільки ще Цицерон наголошував на тому, що право виникло раніше, ніж будь-яка державність, як наслідок соціальної взаємодії [7]), а до виникнення самої державності та на ранніх етапах її становлення покарання підмінялося помстою.

Розглядаючи історію виникнення й становлення інституту цивільного позову, необхідно вказати, що однією з перших писаних пам'яток права на українській землі є "Руська правда". Зрозуміло, що її норми не знали такого розподілу судочинства на кримінальне й цивільне, а отже, не існувало у класичному розумінні інституту цивільного позову й поняття "позов". Однак, якщо вести мову про "злочин і покарання за нього" тих часів, то слід наголосити, що більшість покарань полягала у грошовому стягненні, лише частина якого передавалася потерпілому, а розмір виплат безпосередньо залежав від соціального становища потерпілого [1, с. 25]. Проте окремі вчені дотримуються й іншої думки, обґрунтовуючи, що відшкодування шкоди за "Руською Правдою" визнавалося не видом покарання, а засобом відновлення справедливості й застосовувалося у сукупності із виплатою "віри" – грошового штрафу [5].

У Судебниках Івана III (1497 р.) та Івана IV (1550 р.) норм процесуального права порівняно з матеріальними було набагато більше, ніж у "Руській Правді", ними запроваджено два типи процесу, зокрема розшуковий і судовий [6]. Відповідно, різнився і порядок відшкодування шкоди, а саме арешт і продаж майна винного, у випадку відсутності майна застосовувалася "видача головою" до відпрацювання боргу, а також "порука", яка полягала у відшкодуванні шкоди іншою особою. Вказані інститути лише формально містять ознаки цивільного позову, однак ураховуючи такі їх ознаки, як диференціація та невідворотність покарання і стягнення (з обов'язком відшкодувати заподіяні збитки), на нашу думку, у вказаний історичний період уже доцільно вести мову про зародження поряд з інститутом "відповідальності" інституту "відшкодування збитків" за вчинений злочин і заподіяну ним шкоду.

Подальший розвиток норм законодавства, якими регламентувалося відшкодування збитків (шкоди), заподіяних злочином, пов'язаний із функціонуванням Соборного Уложення (1649 р.), зокрема його глав X "Про суд" та XXI "Про розбійні і тайні спра-

ви", де вперше було закріплено термін "відповідач". Вказаний нормативний акт уже дозволяв об'єднання в одному провадженні декількох вимог щодо компенсації збитків, а також відшкодування не лише реальної шкоди (збитків), а й пені на розсуд суду [1, с. 27]. Зазначені особливості нормативної регламентації порядку відшкодування заподіяної шкоди можуть свідчити про домінування у Соборному Уложенні норм цивільного права над кримінальним. Крім того необхідно вказати, що розподіл вказаних галузей права відбувся лише у 1864 р. після запровадження Судової реформи.

Доцільно зазначити, що вчені, котрі аналізують у наведених та інших дослідженнях наявні пам'ятки права, при характеристиці інституту цивільного позову у своїх висновках не враховують розподіл суспільства на класи, проте вказана обставина суттєво змінювала порядок вирішення справи й можливі наслідки майнового характеру для сторін процесу.

Початок кримінального процесуального регулювання відшкодування збитків слід пов'язати зі Статутом кримінального судочинства (1864 р.), яким було запроваджено поняття "цивільний відповідач" та "цивільний позивач" (ст. 6, 7, 50, 122, 123, 145, 151, 187 тощо). До цього часу вказані поняття застосовувалися при вирішенні соціально-правових конфліктів [1, с. 29; 2, с. 170]. З цього приводу Д. Г. Тальберг зазначає, що неможливо не констатувати, що злочин за своєю суттю також може заподіяти, крім моральних страждань, і суттєві майнові збитки, у зв'язку з чим майнові наслідки злочинної діяльності дають змогу потерпілому вимагати компенсацію за шкоду, заподіяну діями обвинуваченого [8].

За часів становлення радянської влади 1917–1922 рр. Декретами "Про суд" № 1 від 24.11.1917 р. та № 2 від 22.02.1918 р. зазначалося, що цивільний позов у кримінальному провадженні не розглядається, а у випадку його подання після визнання особи винною передається для вирішення у цивільному провадженні [2, с. 184–185].

Лише першими кодифікованими законами радянської влади інститут цивільного позову відновлено у кримінальному процесі, а саме за КПК РРФСР та УРСР 1922 р. [1, с. 31; 2, с. 185]. Зокрема для перших кодексів було характерним право потерпілого пред'являти цивільний позов до обвинуваченого або особи, яка несе відповідальність за заподіяні збитки обвинуваченим (ст. 14 КПК УРСР); цивільний позов міг бути заявлений на початку кримінального провадження, під час досудового розслідування та аж до початку судового слідства (ст. 15 КПК УРСР); для подання цивільного позову не потрібно було сплачувати мито та судовий збір (ст. 16 КПК УРСР); відмова у визнанні цивільного позову у криміналь-

ному судочинстві забороняла його самостійне пред'явлення в цивільному провадженні (ст. 18 КПК УРСР); цивільний позивач був віднесений до сторони кримінального провадження (ч. 6 ст. 23 КПК УРСР); свідкові заборонялося виступати у якості позивача (ст. 60 КПК УРСР) тощо [9]. Майже тотожними положеннями щодо регулювання інституту цивільного позову у кримінальному судочинстві був і КПК УРСР 1927 р. До його відмінностей слід віднести ті положення, які визначали, що у випадку закриття кримінального провадження за примирення сторін цивільний позов залишався без розгляду (примітка № 2 до ст. 16 КПК УРСР 1927 р.). Крім того, цивільний позов мала право підтримувати різна кількість осіб (ст. 57 КПК УРСР 1927 р.). Прокурор наділявся самостійним правом подання цивільного позову для захисту інтересів держави та трудящих, на підставі ст. 52 КПК УРСР 1927 р. [10]. Однак вказані кодекси не мали такого окремого суб'єкта кримінального процесу, як "цивільний відповідач", оскільки його статус прирівнювався на той час до особи обвинуваченого або особи, яка несла відповідальності за дії обвинуваченого.

Наступні зміни нормативного регулювання інституту цивільного позову пов'язані із запровадженням КПК УРСР 1960 р. Відповідно до ст. 28 зазначеного Кодексу, особа, яка зазнала матеріальних збитків від злочину, мала право на відшкодування майнової шкоди шляхом подання цивільного позову до обвинуваченого або іншої особи, яка несе відповідальність за дії обвинуваченого, який розглядався одночасно із кримінальним провадженням [11]. Ці положення Кодексу, на думку вчених, дають змогу якнайшвидше забезпечити відновлення майнових прав особи, яка є потерпілою від злочину [12, с. 4]. Тобто статус цивільного позивача за КПК УРСР 1960 р. спрямовано на всебічний захист прав і законних інтересів потерпілого у кримінальному процесі, оскільки обов'язок доказування у кримінальному процесі покладено виключно на слідчого та прокурора. Цивільний позивач був зобов'язаний передати на вимогу слідчого чи прокурора документи для обґрунтування цивільного позову (наприклад, про наявність майна, його вартість тощо). Вказане правило звільняло особу від необхідності двічі брати участь у доведенні одних і тих самих обставин, спочатку у кримінальному, а потім і в цивільному судочинстві. У ст. 50 та 51 КПК УРСР 1960 р. визначено, хто може бути залучений у якості цивільного позивача та відповідача, наводилося коло їх прав та обов'язків. Крім того, ст. 123–126 КПК УРСР 1960 р. передбачали процесуальний порядок залучення осіб у якості цивільного позивача та відповідача (а саме на підставі мотивованої постанови слідчого), регламе-

нтування обов'язку та порядку забезпечення цивільного позову (за клопотанням цивільного відповідача або на власний розсуд посадової особи) шляхом накладення арешту на майно тощо [11].

Зрозуміло, що вказаний Кодекс зазнавав частково змін і доповнень у 1984 р., 1991 р., 1993 р., 2001 р., 2006 р., 2009 р., які змінювали і статус цивільного позивача та відповідача.

Однак КПК України № 4651-VI від 13.04.2012 р. кардинально змінив статус і повноваження вказаних суб'єктів, а саме: цивільного позивача та відповідача віднесено до учасників кримінального провадження (п. 25 ст. 3), однак чомусь їх не віднесено до сторін у п. 19 вказаної статті (що, на нашу думку, є помилкою законодавця); за прокурором залишено право пред'явлення цивільного позову в інтересах держави та окремої категорії громадян (п. 12 ч. 2 ст. 36); вказано, що цивільним позивачем може бути фізична та юридична особа, права цивільного позивача виникають з моменту подання цивільного позову і є тотожними правам та обов'язкам потерпілого лише в частині, яка стосується цивільного позову (ст. 61); ідентична регламентація прав та обов'язків цивільного відповідача відповідно до статусу підозрюваного, обвинуваченого (ст. 62); наведено перелік осіб та повноваження представника цивільного позивача, відповідача, а також їх законних представників (ст. 63 та ст. 64); інші особливості функціонування інституту цивільного позову регламентовані у ч. 2 ст. 65, ст. 75, ст. 77–78, ст. 83, ч. 10 та ч. 12 ст. 100, ч. 3 ст. 114, ст. 120, ст. 122, ст. 128, ст. 129, ст. 170–174, ст. 290, ст. 314, ст. 326, ст. 344, ст. 347–348, ст. 351, ч. 11 ст. 352, ч. 2 ст. 356, ст. 364, п. 2 ч. 3 ст. 374, ст. 393, ст. 425, ст. 472, ст. 539, ч. 4 ст. 568, ч. 8 ст. 602, ч. 6 ст. 610 [13]. Зрозуміло, що охопити всі положення КПК України № 4651-VI щодо інституту цивільного позову, виходячи з меж нашого дослідження, не є можливим, тому ми зупинилися лише на ключових моментах його нормативного регулювання.

Крім того, необхідно додатково дослідити й генезу наукової думки щодо інституту цивільного позову у кримінальному процесі, починаючи із 1864 р. і до сьогодні. Позитивність існування цивільного позову у кримінальному процесі свого часу відзначив Д. Г. Тальберг (1888 р.), однак учений констатував відсутність на той час його теоретичних досліджень порівняно із інститутом публічного позову, який застосовувався державою для покарання винної особи [8].

Одними з перших праць щодо функціонування інституту цивільного позову у кримінальному процесі радянської доби стали праці М. А. Чельцова (1945 р.), М. П. Шаламова (1948 р.), Е. Ф. Куцовой (1955 р.) та І. С. Фурмана (1955 р.). У дослідженнях об-

ґрунтовано, що цивільний позов у кримінальному провадженні є матеріально-правовою вимогою позивача до відповідача, яка заявляється під час провадження по справі й вирішується одночасно із призначенням покарання.

На думку Ю. Р. Адояна (1967 р.), інститут цивільного позову у кримінальному процесі має публічно-правовий характер. Крім того учений наводить такі характерні ознаки цивільного позову у кримінальному процесі: є кримінально-процесуальним засобом відшкодування шкоди; ґрунтується на єдності кримінальної та майнової відповідальності; отримує своє вираження у формі вимоги відшкодувати матеріальні збитки, заподіяні злочином; адресований обвинуваченому або особі, яка в силу закону несе матеріальну відповідальність за його дії, тощо [14]. Зазначені твердження досить змістовно розкривають сутність і природу існування цивільного позову у кримінальному процесі радянської доби.

В. Т. Нор (1989 р.) визнає цивільний позов лише одним із засобів захисту порушених злочином майнових прав та інтересів фізичних та юридичних осіб [3, с. 25]. Учений зазначає, що поряд із існуванням у науці кримінального процесу концепції розуміння цивільного позову як "матеріально-правової вимоги" (М. О. Чельцов, М. П. Шаламов, Е. Ф. Куцова, П. П. Гурєєв), В. Г. Даєв (1972 р.), у своїй роботі, не заперечуючи матеріально-правового змісту позову, висуває концепцію не "вимоги до суду", а "звернення до суду" з проханням розглянути цивільний позов та захистити порушені права [3, с. 27].

Крім того, зміст і сутність інституту цивільного позову в період між 1960 та 1990 рр. на рівні дисертацій досліджували такі вчені, як А. А. Добровольський (Позовна форма захисту прав, 1970), А. Д. Давлетов (Цивільний позов – важливий засіб охорони соціалістичної та приватної власності, 1970 р.), В. Н. Чічко (Цивільний позов та цивільний відповідач на попередньому слідстві, 1970 р.), А. М. Беляков (Відшкодування заподіяних збитків, 1972 р.), З. З. Зінатулін (Відшкодування матеріальних збитків у кримінальному процесі, 1974 р.), С. А. Александров (Правові гарантії відшкодування шкоди у кримінальному процесі (досудові стадії), 1976 р.), В. Я. Полярін (Провадження за цивільним позовом під час розслідування кримінальних справ, 1978 р.), А. М. Белякова (Цивільно-правова відповідальність за заподіяні збитки, 1986 р.), С. Є. Донцов (Майнова відповідальність за шкоду, заподіяну особі, 1986 р.), Н. І. Хандулін (Проблеми теорії та практики цивільного позову у кримінальному процесі, 1986 р.) та С. М. Курмакаєва (Регресний позов у кримінальній справі, 1989 р.). У зазначених працях загалом учені обґрунтовували як схожі, так і принципово різні пози-

ції. Так, цивільний позов – це матеріально-правова вимога позивача до відповідача і процесуальні вимоги позивача до суду; одночасно доводилося існування як єдиного поняття позову в цивільному та кримінальному процесі, так і вказувалося на існування принципової різниці між ними; стверджувалася єдність матеріально-правового змісту позову та його процесуальної форми; вказувалося на самостійне та принципове значення процесуальної форми позову поряд з його сутністю тощо.

Наука кримінального процесу за часів становлення незалежної України не залишилася без дослідження інституту цивільного позову. Так, одними з перших дисертаційних досліджень на вказану тематику стали праці М. В. Гузели (Відшкодування заподіяної злочином шкоди за ініціативою суду в кримінальному судочинстві України, 1999 р.), О. В. Крикунова (Цивільний позов про компенсацію моральної шкоди у кримінальному процесі України, 2002 р.), Я. О. Клименка (Цивільний позов як одна із форм забезпечення слідчим відшкодування шкоди, завданої злочином, 2003 р.), М. В. Сіроткіної (Інститут моральної шкоди в кримінальному судочинстві України, 2006 р.), Б. Л. Ващук (Предмет доказування в цивільному позові у кримінальному процесі, 2007 р.), Ю. В. Циганюк (Цивільний позов у кримінальному процесі України та країн континентальної правової системи: порівняльно-правове дослідження, 2008 р.). У вказаних працях зроблено спробу визначити й дослідити: правові норми, які регулюють цивільний позов у кримінальному процесі України; негативні майнові наслідки, що спричинилися в результаті вчинення злочину; ознаки предмета цивільного позову в кримінальному процесі; підстави цивільного позову в кримінальному процесі; можливі форми і способи використання інституту відшкодування заподіяної злочином шкоди; особливості судового контролю за законністю та обґрунтованістю вирішення цивільних позовів; визначення розміру компенсації, відповідно до обсягу (глибини) заподіяних страждань тощо.

Висновки. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що формально ознаки інституту цивільного позову беруть свої витоки із давніх часів становлення державності та перших спроб нормативного врегулювання суспільних відносин. Тому доцільно навести такі історичні періоди, як зародження ознак інституту цивільного позову (з давніх часів до 1864 р.); запровадження інституту цивільного позову у сферу кримінального судочинства (1864–1960 рр.); розвиток та вдосконалення функціонування інституту цивільного позову у сфері кримінального судочинства (1960 – до теперішнього часу). До історичних пам'яток права, які відіграли суттєву роль у формуванні й розвитку інституту цивільного позову у сфері криміна-

льного судочинства на українській землі, доцільно віднести "Руську Правду", Судебники Івана III (1497 р.) та Івана IV (1550 р.), Соборне Улоложення (1649 р.), Статут кримінального судочинства (1864 р.), КПК УРСР 1922 р., 1927 р. та 1960 р., КПК України в редакції 1991 р. № 1001-05 та 2012 р. № 4651-VI.

На підставі проведеного дослідження та наявних думок і поглядів учених необхідно визнати сутність інституту цивільного позову у кримінальному судочинстві України як засіб захисту і відновлення порушених злочином майнових прав і законних інтересів особи.

Подальші наукові дослідження доцільно провести за такими напрямками, як предмет і межі доказування цивільного позову, поняття й види, з'ясування особливостей подання цивільного позову на досудовому та судовому етапах кримінального провадження тощо.

Список використаної літератури

1. Дубровин В. В. История развития правового регулирования института гражданского иска в уголовном процессе [Электронный ресурс] / В. В. Дубровин // История государства и права. – 2009. – № 4. – С. 24–38. – Режим доступа: www.mgimo.ru/files/70132/70132.pdf.
2. Жеребятьев И. В. Личность потерпевшего в современном уголовном судопроизводстве России : монография / И. В. Жеребятьев. – Оренбург : РИК ГОУ ОГУ, 2004. – 220 с.
3. Нор В. Т. Защита имущественных прав в уголовном судопроизводстве / В. Т. Нор. – Киев : Выща школа, Главное изд-во, 1989. – 275 с.
4. Санин Н. Н. История становления и развития института возмещения вреда, причиненного преступлением, в уголовном процессе Древней Руси и России до октября 1917 года / Н. Н. Санин // Уголовная юстиция. – 2014. – № 1 (3). – С. 51–60.
5. Удин П. П. Гражданско-правовое регулирование отношений по возмещению вреда, причиненного виновными действиями, в России и за рубежом: исторический и сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] / П. П. Удин, О. А. Терновая // Научное сообщество XXI столетия : международная научно-практическая конференция ученых и студентов (15 сентября 2015). – Режим доступа: <http://sibac.info/18866>.
6. Вікіпедія: вільна Інтернет енциклопедія : інформаційний веб-сайт "Wikipedia" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
7. Держава і право : Інформаційний портал "All-Filosof" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://all-filosof.ru/filosofija-prava/74/776-derzhava-i-pravo>.
8. Тальберг Д. Г. Гражданский иск в уголовном суде или соединенный процесс : Исследование [Электронный ресурс] / Д. Г. Тальберг. – Киев : Университетская типография, 1888. – Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/263989/>.
9. Уголовно-процессуальный кодекс УССР 1922 года : утвержденный ВУ ЦИК 13 сентября 1922 г. – Харьков : НКЮ, 1922. – 60 с.
10. Сборник "Уголовно-процессуальное законодательство СССР и Союзных республик" (основные законодательные акты) / под ред. Г. К. Большакова. – Москва : Госюриздат, 1957. – 507 с.
11. Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 28.12.1960 г. / под ред. С. Касович. – Киев : Государственное изд-во Политическая лит-ра УССР, 1961. – 213 с.
12. Мазалов А. Г. Гражданский иск в уголовном процессе / А. Г. Мазалов. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Юрид. лит., 1977. – 176 с.
13. Кримінальний процесуальний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 13.04.2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
14. Адоян Ю. Р. Гражданский иск в советском уголовном процессе : автореф. ... дис. канд. юрид. наук [Электронный ресурс] / Ю. Р. Адоян ; Тартуский государственный университет. – Тарту, 1967. – 19 с. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=39722>.

Стаття надійшла до редакції 20.06.2015.

Воробьёва И. А. Генезис и сущность института гражданского иска в уголовном судопроизводстве

В данной статье комплексно исследуется генезис и сущность института гражданского иска в уголовном судопроизводстве Украины. Обосновывается авторская периодизация развития законодательства о институте гражданского иска в уголовном производстве, начиная с Русской Правды и до УПК Украины 2012 г. Путем проведения сравнительного анализа законодательства определяются соответствующие этапы зарождения, развития и становления института гражданского иска в уголовном судопроизводстве. Также исследуются предыдущие монографические труды ученых по данной проблематике царской России, советского периода и современного этапа независимой Украины. Обосновывается сущность института гражданского иска в уголовном процессе.

Ключевые слова: гражданский иск, гражданский истец, гражданский ответчик, генезис гражданского иска, сущность гражданского иска, уголовное производство.

Vorobyova I. Genesis and Essence of the Institute of a Civil Action in Criminal Proceedings

This article examines genesis and essence of an institute of a civil claim in criminal proceedings of Ukraine. Author substantiated historical periodization of development of legislation regarding the institute of a civil claim in the criminal proceedings, beginning with Ruska Pravda and right up to the CPC of Ukraine 2012. Through a comparative analysis of legislation setting out the respective stages of conception, development and establishment of the institute of a civil action in criminal proceedings. Also investigated prior monographic scientist works of this issue of the time of tsarist, Soviet-era and the modern period of independent Ukraine. Determined essence of the institute of a civil action in criminal proceedings. Proved that formally characteristics of the institute of a civil action take their origins from ancient times of statehood and the first attempts of normative regulation of social relations. Therefore advisable to give such historical periods as origin characteristics of the institute of a civil claim (since ancient times to 1864); the introduction of a civil claim in criminal proceedings (1864–1960 years); development and improvement of the functioning of the institute of a civil action in criminal proceedings (1960 – to date). To the law historical sights that played a significant role in the formation and development of the institute of a civil action in criminal proceedings on the Ukrainian land advisable to include " Russkaya Pravda" Sudebnik by Ivan III (1497) and Ivan IV (1550) Sobornoye Ulozheniye (1649), the Statute of criminal Procedure (1864), the CCP SSR in 1922, 1927 and 1960, the CCP Ukraine in the edition 1991 r. № 1001-05 and 2012 r. № 4651-VI. Indicated that scientists during the analysis of the existing law monuments during the describing of the institute of a civil action in their conclusions do not include the division of society to classes but this fact considerably changes the resolution of the case and the possible consequences of a material nature for the parties to the Statute of the process of criminal justice 1864.

Key words: civil action, civil plaintiff, civil defendant, genesis of a civil action, the essence of a civil action, criminal proceedings.

УДК 343.1

О. А. Кравченко

кандидат юридичних наук
Класичний приватний університет

ПІДСТАВИ КЛАСИФІКАЦІЇ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ У КРИМІНАЛІСТИЦІ

У статті досліджено питання підстав класифікації спеціальних знань у криміналістиці для їх ефективного застосування під час кримінального провадження. Застосування спеціальних знань у кримінальному провадженні можна класифікувати за організаційно-процесуальними, науково-методичними та іншими підставами відповідно до того, які завдання поставлено й кому доручено їх вирішення.

Ключові слова: кримінальне провадження, спеціальні знання, критерії класифікації спеціальних знань, класифікаційні види спеціальних знань.

Одним з основних завдань кримінального процесуального законодавства України є забезпечення швидкого, повного й неупередженого кримінального провадження. Враховуючи кількісне та якісне зростання злочинності серед питань надійного наукового забезпечення досудового розслідування й судового провадження, важливе значення має система криміналістичних рекомендацій щодо ефективного застосування в процесі доказування спеціальних знань.

Метою статті є з'ясування підстав класифікації спеціальних знань та їх видів у криміналістиці для їх ефективного застосування під час кримінального провадження.

Вирішення більшості ситуацій, які виникають у процесі правового регулювання, вимагає опори на наукові знання як системи знань про закономірність розвитку природи, суспільства та мислення, а також окремих галузей таких знань, здобутих людством протягом усього його існування. Знання, які виходять за межі звичних, побутових знань, дають можливість, за всіх інших умов, здійснювати грамотне і справедливе правосуддя, дістати в праві офіційне найменування "спеціальні".

Кожен злочин є індивідуальним, і немає потреби доводити, що абсолютно однакових злочинів не буває, вони будуть відрізнятися за певними деталями, а сукупність цих відмінностей робить такі протиправні діяння неповторними. Це й не дивно, адже "немає двох речей у природі, які були б однакові" [1, с. 84].

Проблематика залучення спеціальних знань у сферу кримінального судочинства протягом усієї історії розвитку криміналістики була предметом інтересу науковців ще від Л. фон Ягеманна, А. Бертильона, Г. Гросса. Про останнього Л. Дудкін та Б. Зіллер зазначили, що "він першим зробив систематичний дослід закликати судовому слідчому... на допомогу науку, прикладні мистецтва і технічні знання" [3, с. IV]. Особливо інтенсивно це питан-

ня почали вивчати з кінця 70-х рр. XX ст., про що свідчить аналіз наукової літератури.

Значний внесок у дослідження проблемних питань застосування спеціальних знань зробила велика когорта вчених, зауважимо, що серед них є й українські криміналісти: В. Г. Гончаренко, А. В. Іщенко, Н. І. Клименко, В. О. Коновалова, М. В. Костицький, В. С. Кузьмичов, В. К. Лисиченко, В. Г. Лукашевич, Г. М. Надгорний, М. В. Салтєвський, М. Я. Сегай, В. Ю. Шепітько та ін. Проблема класифікації спеціальних знань з метою їх ефективного застосування в кримінальному провадженні й зараз має не тільки теоретичне, а й практичне значення.

У працях з теорії криміналістики до спеціальних знань науковці підходять як до криміналістичної категорії: у публікаціях, де розглянуто питання криміналістичної техніки, вони досліджувалися під кутом зору їх необхідності для проведення будь-якої експертизи; якщо йшлося про криміналістичну тактику, то звертали увагу на особливості призначення експертизи, а також використання конкретних знань при проведенні різноманітних процесуальних дій; в аспекті методики розслідування злочинів з'ясовували, які саме спеціальні знання та в якій процесуальній формі необхідно застосовувати під час пізнання того чи іншого виду злочину.

Такі погляди науковців не викликають істотних заперечень на підставі їх достатньої теоретичної та правової обґрунтованості, втім ще залишають простір для наукових дискусій і численних питань з боку практиків щодо класифікації спеціальних знань у криміналістиці та процесуальних механізмів їх застосування під час кримінального провадження.

Широке обговорення проблематики спеціальних знань у теорії та різноманітне їх використання на практиці дають підставу для спроби їх класифікації. Питання про класифікацію – це питання про структуру наукового знання. Побудова наукової класифікації повинна бути заснована на пра-

вильному виборі її підстав, тобто ознак чи якостей, на основі яких здійснюється групування. Під класифікацією в науці прийнято розуміти "поділ предметів (явищ) на класи, розділи, підрозділи, здійснюваний згідно з визначеними принципами" [9, с. 657]. Основним і найпоширенішим елементом класифікації є вид. Поділ на види широко використовують у біології, філософії, інших галузях наукового знання. Знайшов він своє застосування й у криміналістиці. Так, усі експертизи прийнято розподіляти на класи, роди, види.

Видом називають "поняття, підлегле іншому поняттю, що носить назву його роду" [2, с. 775], тобто це "підрозділ, який об'єднує ряд предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу загальнішого вищого розділу – роду" [7, с. 381]. Отже, рід – це сукупність "схожих між собою предметів за ознаками чи складом" [4, с. 330]. Рід "становить частину сім'ї та складається з видів" [11, с. 2915]. Як бачимо, вид і рід – це "поняття, які слугують для вираження відносин між класами: із двох класів той, що містить у собі інший, називають родом, а той, що міститься, – видом" [10, с. 89].

Таким чином, вид тісно пов'язаний із родом. При поділі всієї сукупності спеціальних знань на види постає питання: що ж тоді буде родом? По-перше, спеціальні знання самі собою можуть виступати родовою категорією стосовно класів, з яких вона складається. По-друге, виділяючи з множини спеціальних знань певну групу, яку можна буде поділити, дістанемо рід щодо нижчої категорії, тобто "одне й те саме поняття може бути і не бути видом, зважаючи на те, що береться за кінцевий термін спільності у цьому випадку" [5, с. 454]. Це означає, що "вид стає родом, коли його розглядають щодо понять нижчих, йому підлеглих" [6, с. 185].

Класифікація повинна здійснюватись не для себе, а з певною метою, вона повинна бути зумовлена певною необхідністю. Той чи інший об'єкт вимагає класифікації, коли він становить деяку сукупність, що є, як правило, значною за обсягом, коли в цій множині можна виділити певні групи, які мають свої особливі ознаки, відрізняються між собою, однак, разом з тим, у середині себе містять схожі елементи. Здійснена таким чином класифікація дає змогу краще охарактеризувати певний об'єкт, виділити його основні риси, "глибше" його зрозуміти, за необхідності – оперувати не всією сукупністю його складових, а лише потрібною групою.

Застосування спеціальних знань у кримінальному провадженні можна класифікувати за організаційно-процесуальними, науково-методичними та іншими підставами відповідно до того, які завдання поставлено й кому доручено їх вирішення. Проводячи той чи інший класифікаційний роз-

поділ, потрібно за основу брати певну ознаку. Спеціальні знання є певною сукупністю відомостей з науки, техніки, мистецтва й ремесла [8; 4].

Висновки. Таким чином, одним із критеріїв класифікації може бути те, з якої сфери людської діяльності походять ці знання, чи, якщо точніше, до якої галузі знань вони належать. Так, спеціальні знання можна класифікувати: за природою (криміналістичні, економічні, медичні, психологічні тощо); за науковою обґрунтованістю (наукові та ненаукові спеціальні знання); за метою застосування (такі, що потрібні для виявлення, фіксації, вилучення, дослідження речових доказів тощо); за способом їх отримання (здобуті в результаті спеціальної освіти, професійної підготовки, досвіду роботи).

Нами наведено лише чотири класифікаційні види спеціальних знань, але цілком зрозуміло, що їх можна виділити й більше, однак перелічені, на нашу думку, дають найповніше уявлення про цю категорію знань. У криміналістиці, яка порівняно недавно сформувалася як наука, висувають нові вимоги до її складових. Однією з них є необхідність чіткої та узгодженої класифікації криміналістичних категорій та елементів.

Зміни, що відбуваються в суспільстві та науці, позначаються й на криміналістичних класифікаціях, а отже, призведуть і до трансформації та доповнень у класифікації спеціальних знань.

Список використаної літератури

1. Аверьянова Т. В. Криминалистика : учебник / Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин, Ю. Г. Корухов, Е. Р. Россинская ; под ред. проф. Р. С. Белкина. – Москва : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 990 с.
2. Большая энциклопедия. Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знаний / под ред. С. Н. Южакова, П. Н. Милюкова. – Санкт-Петербург : Просвещение, [Б. г.]. – Т. 4. – 794 с.
3. Гросс Г. Руководство для судебных следователей как система криминалистики / Г. Гросс ; пер. с нем. – Санкт-Петербург, 1998. – XXVII, 1040 с.
4. Настольный словарь для справок по всем отраслям знаний (справочный энциклопедический лексикон) : в 3 т. – Санкт-Петербург, 1864. – Т. 3. – 1171 с.
5. Новый энциклопедический словарь : в 29 т. / под общ. ред. К. К. Арсеньева. – Санкт-Петербург, [Б. г.]. – Т. 10. – 960 с.
6. Русский энциклопедический словарь / изд. Н. Н. Березиным. – Санкт-Петербург, 1875. – Отд. I. – Т. 5. – 890 с.
7. Словник української мови : в 11 т. – Київ : Наукова думка, 1970. – Т. 1. – 799 с.
8. Сорокотягин И. Н. Специальные познания в расследовании преступлений /

- И. Н. Сорокотягин ; отв. ред. Л. Я. Драпкин. – Ростов-на-Дону, 1984. – 119 с.
9. Універсальний словник-енциклопедія / гол. ред. ради чл.-кор. НАНУ М. Попович. – Київ : Ірина, 1999. – VII. – 1551 с.
10. Философский энциклопедический словарь / редкол.: С. С. Аверинцев, З. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – Москва : Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.
11. Энциклопедический словарь : в 3 т. / под ред. М. М. Филиппова. – [Б. г.], [Б. г.]. – Т. 3. – С. 2689–4208.

Стаття надійшла до редакції 27.05.2015.

Кравченко А. А. Основания классификации специальных знаний в криминалистике

В статье исследован вопрос оснований классификации специальных знаний в криминалистике для их эффективного применения во время уголовного производства. Применение специальных знаний в уголовном производстве можно классифицировать по организационно-процессуальным, научно-методическим и иным основаниям в зависимости от того, какие задачи ставятся и кому поручается их решение.

Ключевые слова: уголовное производство, специальные знания, критерии классификации специальных знаний, классификационные виды специальных знаний.

Kravchenko A. The base Classification of Special Knowledge's in Criminology

In the works on the theory of criminology, scientists are suitable to special knowledge's as to criminalistic categories: those scientific works, which addressed issues of criminalistic techniques, they were investigated from the standpoint of the need to carry out any examination; if it was a criminalistic tactics, it drew attention to the particular purpose of examination, and the use of specific knowledge during various proceedings; in terms of methods of crime investigation it turned out, what kind of special knowledge and what procedural form you need to apply them in the cognition of a particular type of crime.

Such views of scientists do not cause significant objections on the basis of sufficient theoretical and legal validity, but however still leave room for scientific discussions and many questions from the practitioner's classification special knowledge in criminology and procedural mechanisms of their use in criminal proceedings.

Application of special knowledge in criminal proceedings can be classified by organizational and procedural, scientific, methodological and other grounds, depending on what tasks are set and who entrusted their decision.

Key words: criminal proceedings, special knowledge's, classification criteria of special knowledge's, classification types of special knowledge's.

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ЗАХИСТУ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У статті здійснено спробу комплексного дослідження поняття та сутності захисту у кримінальному провадженні. Встановлено зв'язок права на захист та права на доступ до правосуддя. Проведено порівняльний аналіз українського законодавства з 1917 по 2012 рр. Предметом дослідження стали Конституції УРСР 1919, 1929, 1937, 1978 рр. і України 1996 р., а також відповідні зміни в розглянутих конституціях у 1984, 1993 і 2001 рр. Також проаналізовано чіткість регламентації права на захист в історичній послідовності прийнятих кримінально-процесуальних кодексів УРСР та сучасної України 1922, 1927, 1960 і 2012 рр. Проаналізовано українське законодавство, що дало змогу встановити розвиток права на захист як за хронологією, так і за його суттю.

Ключові слова: захист, поняття захисту, сутність захисту, захисник, кримінальний процес.

Право особи на захист визнається та гарантується Конституцією України. Так, у ч. 1 ст. 55 вказано, що права і свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожен має право на правову допомогу, а у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Особа є вільною у виборі захисника своїх прав (ст. 59 Основного Закону держави). Крім того, відповідно до ст. 63 Конституції України, підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист, а в ст. 129 однією із засад судочинства визнано забезпечення обвинуваченому права на захист. Разом із цим визнання на конституційному рівні права особи на захист та закріплення гарантій його функціонування у законодавстві України само по собі не вирішує всіх проблем практики, у зв'язку з чим допускаються його суттєві порушення. Прикладом може слугувати кількість звернень до Європейського суду з прав людини, де Україна "почесно" посідає вже перше місце.

Мета статті полягає у з'ясуванні поняття захисту та його суті у кримінальному провадженні. Для вирішення поставленої мети необхідно розв'язати такі завдання: провести порівняльний аналіз нормативного та теоретичного визначення поняття "захист"; встановити правову природу, а з нею і сутність інституту захисту.

Як справедливо зазначав ще у 2005 р. В. В. Сташис, основним соціальним вектором у взаємовідносинах людини й держави повинна виступати ст. 3 Конституції України, а важливою складовою проблеми загальноправового статусу людини в державі є проблема забезпечення її прав у сфері кримінального судочинства, оскільки за своїм змістом вона здатна досить часто й суттєво обмежити конституційні права та

свободи людини [1, с. 9]. У зв'язку з цим, як наголошує А. М. Бірюкова, у Конституції України право на захист гарантується не лише через наявну систему судів, а й завдяки функціонуванню інституту адвокатури [2, с. 58].

У зв'язку з цим із метою визначення змістовної складової поняття "захист" вважаємо за доцільне дослідити наведені в енциклопедичних і тлумачних словниках, у працях учених радянської доби та сучасності його дефініції. Крім того пропонуємо з'ясувати сутність інституту захисту за хронологією прийняття національних законодавчих актів.

Так, Радянський енциклопедичний словник 1987 р. визначає "захист" як: судовий захист; сукупність процесуальних дій, спрямованих на спростування обвинувачення або пом'якшення відповідальності обвинуваченого (підсудного) [3, с. 455]. З наведеного випливає, що під поняттям "захист" укладачі енциклопедії визнавали спеціальний вид діяльності, без уточнення суб'єкта здійснення, якому були притаманні дві характерні риси. Перша – спростування обвинувачення, а друга – пом'якшення відповідальності. Про право на збирання доказів стороною захисту на той період розвитку кримінально-процесуального права за загальною доктриною ще не йшлося. Однак слід констатувати, що в інших словниках російської мови кінця 90-х рр. ХХ ст. "захист" уже розглядався як окремий вид діяльності – сторона у судовому процесі [4, с. 598].

Великий тлумачний словник сучасної української мови 2008 р. термін "захист" визначає за п'ятьма самостійними напрямками, однак, враховуючи предмет нашого дослідження, наведемо лише чотири з них: 1) оборона, охорона кого-, чого-небудь від небезпечних дій; 2) заступництво, підтрим-

ка; 3) відстоювання на суді інтересів звинувачення; 4) сторона, яка здійснює захист у суді [5, с. 194].

Наведений у словнику контекст поняття "захист" дає змогу виділити такі три його характерні риси, як: а) функція окремо взятого суб'єкта; б) конкретно визначений суб'єкт кримінально-процесуальних відносин; в) конкретно визначена позиція у справі. Однак і в цьому розумінні поняття "захист" не йде мова про таку його характерну складову, як право збирати та подавати докази, право на активність у процесі розслідування та судового розгляду, яка є притаманною змагальному кримінальному процесу.

У тлумачному словнику В. І. Даля (в редакції 1903–1909 рр.) під захистом розглянуто лише оборону, охорону та заступництво [6, с. 1667]. З наведеного випливає, що вчений-енциклопедист не співвідносив захист у тлумаченні російської мови тих часів з окремим видом "професійної діяльності", а ототожнював його лише із загальним різновидом діяльності з оборони, охорони та заступництва. Водночас Енциклопедичний словник В. А. Брокгауза та І. А. Ефрона дає достатньо розгорнуте розуміння поняття "захист": сукупність дій, які мають за мету спростувати фактичні і правові підстави висунутого проти особи звинувачення. У розумінні науки кримінального процесу тих часів захист поділявся на "матеріальний", що здійснювався безпосередньо обвинуваченим, судом і частково прокуратурою, та "формальний" – який надавався захисником і полягав у захисті підозрюваної особи шляхом застосування охоронних форм процесуального закону [7]. Існування такого теоретичного розподілу вчені пов'язують з тим, що захист "матеріальний" знаходить своє місце в кожному кримінальному провадженні як обов'язок не допустити притягнення до кримінальної відповідальності невинної особи. Водночас, захист "формальний" є притаманним не всім типам кримінального процесу. Сфера його застосування, як і умови та способи діяльності, змінювалися в процесі його історичного розвитку. Найменш сприятливим для "формального" захисту був слідчий тип кримінального процесу, який не знав самостійної діяльності сторін і зосереджувався на умовах пишмемності й таємниці всієї процесуальної діяльності. Лише із запровадженням слідчо-обвинувального типу процесу "формальний" захист став обов'язковим елементом судового розгляду, заснованого на засадах уності, гласності та змагальності [7].

Свого часу відомий радянський учений П. С. Елькінд розглядав поняття "захист" у контексті права підозрюваного (обвинуваченого) на захист, що, у свою чергу, давало йому змогу виділяти також "матеріальну" й "формальну" складові цього права. Правом на захист у матеріальному сенсі визна-

валася сукупність процесуальних прав, які закон надає підозрюваному (обвинуваченому, підсудному) у кримінальному процесі для захисту ним своїх власних інтересів. Водночас під правом на захист у формальному сенсі визнавалося право підозрюваного (обвинуваченого, підсудного) на допомогу спеціально уповноваженого суб'єкта – захисника [8, с. 8]. Вказану правову доктрину разом із іншими вченими піддав суттєвій критиці А. Л. Ципкін у своїй докторській дисертації "Право на захист у радянському кримінальному процесі" (1955), обґрунтовуючи це тим, що розчленування єдиного поняття захисту на дві різні його складові не може принести за своїм змістом жодної користі й у такому розподілі немає жодного сенсу [9, с. 31]. Вказане твердження вченого є цілком слушним, оскільки існування поняття "захист" у матеріальному та формальному сенсі може надати підстави для зведення усього захисту до "формалізму", позбавити його соціально-правового змісту, протиставити форму суті. Втім, які б дефініції не використовували процесуалісти у своїх працях, застосовуючи вказаний розподіл на "особистий" і "професійний" або "матеріальний" та "формальний" захист [8, с. 8], тенденція до дуалізму поглядів продовжує зберігатися у працях більшості вчених.

Наступним науковим досягненням розробки інституту захисту необхідно вважати захист у 1994 р. докторської дисертації Т. В. Варфоломеевої на тему "Організаційні, процесуальні та криміналістичні проблеми захисту адвокатом прав підозрюваного, обвинуваченого, підсудного" [10], а також випуск у 2003 р. Т. В. Варфоломеевою та Є. В. Гончаренком науково-практичного коментаря до Закону України "Про адвокатуру" [11]. Так, учені на підставі системного аналізу законодавства вже визнавали захисника рівноправним суб'єктом збирання доказів, вказували на те, що будь-яке порушення прав підозрюваного, обвинуваченого, підсудного загалом призводить до порушення права на захист тощо. Крім того, необхідно зазначити, що й інші вчені підтримали вказаний напрям розвитку права на захист під кутом зору власного дисертаційного дослідження, зокрема О. Г. Яновська (1997 р.), А. Б. Романюк (2004 р.), Т. В. Омельченко (2004 р.), А. М. Титов (2005 р.), А. М. Бірюков (2006 р.), Т. В. Корчева (2006 р.), Р. А. Чайка (2008 р.), Є. І. Виборнова (2009 р.) та ін.

Аналізуючи законодавство в контексті його історичного становлення, стає очевидним, що першими Конституціями УРСР 1919 [12] та 1929 рр. [13] право особи на захист не визнавалося, оскільки конституції тих часів гарантували особі лише одне право та можливість його реалізації, а саме право обирати та бути обраним, про що передбачався навіть окремий розділ № 3 Конституції.

Лише Конституція УРСР 1937 р. у розділі № 4, що мав назву "Суд та прокуратура", у ст. 110 закріпила гарантію здійснення відкритого розгляду справ у судах, а також заборону випадків обмеження права особи на захист [14]. За наведеною конструкцією ст. 110 Конституції УРСР 1937 р., Основний Закон регламентував не право особи на захист, а вказував на неприпустимість його обмеження під час судового розгляду. Лише 20 квітня 1978 р. на позачерговій сесії Верховної Ради УРСР прийнято чергову українську конституцію – засновано новий етап розвитку інституту "захисту" шляхом закріплення у ст. 156 права обвинуваченого на захист [15]. Конституція України 1996 р. розширила зміст досліджуваного поняття та у ст. 59 передбачила право особи не лише на захист, а й на правову допомогу.

Розглянуті нами періоди розвитку конституціоналізму (1919–1937 рр., 1937–1978 рр., 1978–1996 рр.) та регламентація в них права особи на захист або його повна відсутність не могли не впливати на розвиток та зміни процесуального законодавства. У зв'язку з цим постає необхідність дослідження й галузевого законодавства. Так, із прийняттям у 1922 р. на території України першого КПК УРСР [16] інститут захисту (який був офіційно скасований у період функціонування Декретів про суд № 1 та № 2 у період з 1917–1922 рр.) почав відновлювати своє функціонування та отримав початкову законодавчу регламентацію, яка полягала у віднесенні захисника до сторони кримінального провадження згідно із ч. 6 ст. 23 (С. Є. – без уточнення назви сторони); в якості захисника допускалися члени колегії захисників, близькі родичі обвинуваченого, уповноважені представники державних установ і підприємств, спілок та інших професійних і громадських організацій, а також інші особи з особливого дозволу суду, в провадженні якого перебувала справа (ст. 57); передбачалися випадки обов'язкової участі захисника (ст. 59); захисник допускався до участі у справі з моменту віддання обвинуваченого до суду (ст. 247).

Цікавим є те, що в якості обвинувача мали право виступати члени прокуратури, потерпілий (у випадках, передбачених законом), уповноважені профспілок, інспектори праці, представники Робітничо-селянського державного контролю і технічної, продовольчої, санітарної та інших інспекцій у справах їх відання, члени колегії захисників, близькі родичі потерпілого або його законні представники [16]. Тобто, як випливає з наведеного, професійні адвокати тих часів могли бути як стороною захисту, так і стороною обвинувачення в іншій справі. Вказана обставина, на нашу думку, яскраво свідчить про ментальність радянського суспільства, особливості політичної

пропаганди та державної політики у сфері кримінального судочинства.

КПК УРСР 1927 р. не запровадив суттєвих змін у регламентації права особи на захист та переліку осіб, які мали право ним виступати. Так, у п. 5 ст. 24, вже за існуючою аналогією, захисника було віднесено до сторони кримінального процесу (С. Є. – без уточнення власної назви сторони). У якості захисника, згідно із ст. 51, мали право виступати дві групи осіб. До першої групи належали професійні адвокати, які на той час були членами колегії захисників. До другої – всі інші особи (наприклад, близькі родичі, законні представники; представники державних підприємств та установ; представники професійних та громадських організацій). Як і кодекс 1922 р., КПК УРСР 1927 р. передбачав чотири випадки обов'язкової участі захисника при розгляді окремих категорій справ (ст. 53) [17].

Також для КПК УРСР 1922 та 1927 рр. характерною була відсутність вказівки на те, яку функцію виконує захисник. Цю функцію не було чітко визначено й у ч. 1 ст. 44 КПК УРСР редакції 1960 р. [18], де лише зазначалося, що захисником підозрюваного (обвинуваченого й підсудного) може бути допущена особа, яка має свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю. За згодою підсудного у якості захисника допускалися близькі родичі, опікуни або піклувальники особи. Однак у зв'язку з уточненням законодавцем статусу особи ("підсудний") вказана категорія осіб допускалася до участі у справі з моменту віддання обвинуваченого до суду.

Редакцію ст. 44 КПК УРСР було змінено в черговий раз Указом Верховної Ради УРСР від 16.04.1984 р. № 18, а згодом – і Законом України від 23.12.1993 р. № 3780-12. Законодавчі зміни більш чітко регламентували випадки допуску захисника до участі у справі, а також порядок такого допуску. Так, згідно зі змінами до ст. 44 КПК УРСР 1984 р., захисник допускався до участі у справі з моменту ознайомлення обвинуваченого з матеріалами кримінального провадження, тобто фактично після завершення попереднього (досудового) слідства. Однак у справах, де злочин вчинено неповнолітнім, захисник допускався вже з моменту оголошення обвинувачення, а у справах німих, глухих та осіб з явними ознаками психічного розладу – з моменту встановлення факту такого захворювання [19]. Редакція ст. 44 Закону 1993 р. № 3780-12 передбачала участь захисника у справі з моменту пред'явлення обвинувачення, затримання особи або з моменту застосування запобіжного заходу тримання під вартою. Близькі родичі обвинуваченого й підсудного, його опікуни або піклувальники допускалися до участі у справі у якості захисника з моменту ознайомлення обвинуваченого з матеріалами кримінального про-

вадження. Крім того, у вказаний період зазнали змін і назва та редакція ст. 21 вказаного Кодексу. Так, ст. 21 КПК УРСР в редакції 1984 р. мала назву "Забезпечення обвинуваченому права на захист", а в редакції 1993 р. – "Забезпечення підозрюваному, обвинуваченому та підсудному права на захист" [20]. Підстави обов'язкової участі захисника у кримінальній справі відповідно до змін 1984 та 1993 рр. теж були дещо видозмінені. Так, ст. 45 КПК УРСР 1984 р. передбачала вісім випадків обов'язкової участі захисника.

Зміни процесуального законодавства у 1993 р. гарантували особі реалізацію права на захист вже таким чином, що норми КПК регламентували не обов'язкові випадки участі захисника, а передбачали підстави, коли відмова від участі захисника не могла бути прийнятною. Тобто закон вказував, що участь захисника при провадженні дізнання, попереднього слідства і під час розгляду кримінальної справи в суді першої інстанції є обов'язковою, крім випадків відмови підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного від захисника у порядку, передбаченому ст. 46 КПК України [20].

Наступною підставою вдосконалення кримінального процесуального законодавства і, відповідно, права на захист стало прийняття Конституції України у 1996 р. Однак імплементація положень Основного Закону держави щодо права на захист у КПК України відбулася лише у 2001 р. (а саме зміни до ст. 44). Така імплементація зумовлена прийняттям Конституційним Судом України рішення від 16.11.2000 р. №13-рп/2000 у справі Г. І. Солдатова, в якому було офіційно розтлумачено положення ст. 59 Конституції України в контексті положень ст. 44 КПК України та ст. 268, 271 КУАП [21]. Підставою конституційного звернення Г. І. Солдатова стала неоднозначність застосування районним та обласним судом Донецької області положень ст. 44 КПК України, а також положення п. 4 постанови Пленуму ВСУ "Про застосування законодавства, яке забезпечує підозрюваному, обвинуваченому, підсудному право на захист" від 07 липня 1995 р. № 10 [22], де було зазначено, що у якості захисників підозрюваних, обвинувачених і підсудних допускаються лише особи, які мають свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю, видане згідно з вимогами ст. 2 Закону України "Про адвокатуру". Вирішуючи справу, КСУ виходив з логічного та системного тлумачення положень Конституції та законодавства України. Суд вказав, що положення ч. 1 ст. 59 Конституції України в аспекті конституційного звернення громадянина Солдатова Г. І. треба розуміти як конституційне право підозрюваного, обвинуваченого й підсудного при захисті від обвинувачення та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги

вибирати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права й за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи [21].

На підставі вищевикладеного рішення КСУ законодавцем 29 червня 2001 р. було змінено редакцію ст. 44 КПК України. У новій редакції ч. 1 ст. 44 вже вказувалося, що захисником є особа, яка в порядку, встановленому законом, уповноважена здійснювати захист прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого та надавати їм необхідну юридичну допомогу при провадженні у кримінальній справі [23]. Частина 2 ст. 44 КПК України визначила перелік суб'єктів, які мали право допускатися у якості захисника. Такими було визнано осіб, які мали свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю в Україні, та інших фахівців у галузі права, які за законом мали право на надання правової допомоги, особисто чи за дорученням юридичної особи. Характерним положенням нової редакції ст. 44 КПК України стало те, що захисник допускався до участі у кримінальному провадженні на будь-якій стадії кримінального процесу. Близькі родичі обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, його опікуни або піклувальники допускалися у якості захисників з моменту пред'явлення обвинуваченому для ознайомлення матеріалів досудового розслідування. Вказана законодавча новація була неоднозначно сприйнята вченими та практиками, одні вказували на її прогресивні риси, а інші стверджували, що від такого широкого тлумачення обов'язково буде страждати якість захисту. На нашу думку, за умови відсутності спеціального закону, який би визначав компетентність фахівця в галузі права, доказом цього могли б слугувати такі документи, наприклад, як диплом кандидата юридичних наук за профілем спеціальності 12.00.08, 12.00.09 та 12.00.10; свідоцтво про право на зайняття підприємницькою діяльністю, де б зазначався вказаний вид діяльності; заснування особою юридичної фірми з відповідною спеціалізацією. На наше глибоке переконання, наявність одного лише диплома про вищу юридичну освіту є явно недостатньою для підтвердження свого фаху та статусу фахівця у сфері кримінального судочинства.

Правозастосовна практика на вказану законодавчу новацію прореагувала майже негайно. Так, уже 24.10.2003 р. Пленум Верховного Суду України у постанові № 8 "Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві" зазначив, що при вирішенні питання про наявність у фахівців у галузі права повноважень на здійснення захисту в кримінальній справі належить також з'ясовувати, яким саме законом їм надано

право брати участь у кримінальному судочинстві як захисникам; слід визнати правильною практику тих судів, які за відсутності спеціального закону не допускають таких фахівців до здійснення захисту в кримінальних справах. Крім того, судам необхідно мати на увазі, що згідно з ч. 4 ст. 44 КПК України у випадках, коли відповідно до вимог ст. 45 вказаного Кодексу участь захисника є обов'язковою, близькі родичі обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, його опікуни або піклувальники можуть брати участь у справі як захисники лише одночасно із захисником-адвокатом чи іншим фахівцем у галузі права [24].

Вказане тлумачення положень ст. 44 КПК України ВСУ є таким, що явно звучує право особи на захист відповідно до його тлумачення КСУ у Рішенні №13-рп/2000 від 16.11.2000 р., оскільки, на нашу думку, не залишає жодної альтернативи його реалізації, крім звернення до адвоката. Світова практика знає інші підстави для здійснення функції захисту, ніж отримання адвокатського свідоцтва, наприклад, ст. 17 КПК Республіки Молдова вказує на те, що забезпечення права на захист здійснюється як самим підозрюваним, обвинуваченим чи підсудним, так і обраним захисником або адвокатом. Перелік таких осіб наведено у ст. 67 КПК Республіки Молдова [25]. За КПК Російської Федерації у справах, що підсудні мировому судді, близькі родичі підозрюваного допускаються на тих самих умовах і з того моменту, що й адвокати (ст. 49) [26].

Наступні зміни у регламентації статусу захисника відбулися у 2012 р. Так, нормами ст. 45 чинного КПК України №4651-VI, прийнятого 13.04.2012 р., встановлено три основні вимоги до особи захисника: 1) ним може бути лише адвокат; 2) відомості про такого адвоката повинні бути внесені до Єдиного реєстру адвокатів України; 3) стосовно такого адвоката не повинні міститися відомості про зупинення або припинення права на зайняття адвокатською діяльністю у Єдиному реєстрі адвокатів України [27].

Крім того, необхідно зазначити, що відповідно до ст. 6 ЄКПЛ право на захист є складовою права на справедливий суд. Мінімальний обсяг конкретних прав, який дає змогу обвинуваченому реалізувати "загальне" право на захист, визначений ч. 3 вказаної статті. У зв'язку з цим забезпечення права на захист у кримінальному процесуальному законодавстві України й у практиці процесуальної діяльності розглядається як засада судочинства (п. 13 ст. 7 КПК України 2012 р.), згідно з якою державні органи і службові особи зобов'язані не лише роз'яснити особі, щодо якої здійснюється обвинувачення, її права, а й ужити дієвих заходів до надання можливості ними скористатися для захисту від обвинувачення.

Згідно з ст. 20 КПК України 2012 р., забезпечення права на захист полягає у наданні підозрюваному, обвинуваченому, виправданому або засудженому можливості надати усні або письмові пояснення з приводу підозри чи обвинувачення, право збирати й подавати докази, брати особисту участь у кримінальному провадженні, користуватися правовою допомогою захисника, а також реалізовувати інші процесуальні права, передбачені КПК України. Слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд зобов'язані роз'яснити підозрюваному, обвинуваченому його права та забезпечити право на кваліфіковану правову допомогу з боку обраного ним або призначеного захисника [27].

Висновки. На підставі вищевикладеного доцільно таку характеристику права на захист як складові права особи на захист варто розглядати лише комплексно, з урахуванням як можливості самостійно захищати себе, так і користуватися професійною допомогою захисника своїх прав. Тому вважаємо недоцільним для розуміння суті інституту захисту проводити класифікацію права на захист за суб'єктом, за об'єктом, за кількістю стадій, на яких воно діє, за характером самих прав тощо. Крім того, на підставі проведеного системного та порівняльно-правового аналізу процесуального законодавства з 1917 р. і до 2012 р. вважаємо за доцільне констатувати, що розвиток права особи на захист слід класифікувати за двома самостійними напрямками. Першим напрямом є історичний аналіз розвитку права участі захисника з конкретної стадії або етапу кримінального провадження. Другий стосується переліку осіб, які мали право здійснювати захист особи. Отже, можна стверджувати, що найбільш суворі вимоги до професійних якостей захисника передбачені у КПК України 2012 р., а найменш суворі існували у період з 1917 по 1922 рр. У свою чергу, найбільше прав для реалізації своєї функції захист отримав з 2012 р., а найменше – у зворотному напрямку, враховуючи зміни у законодавчій регламентації у 2001, 1996, 1984, 1960, 1927, 1922 та 1917 рр.

Список використаної літератури

1. Сташис В. В. Актуальні проблеми забезпечення права обвинуваченого на кваліфікований захист / В. В. Сташис // Право обвинуваченого на кваліфікований захист та його забезпечення: матер. Міжнар. наук.-практ. семінару, 1–2 грудня 2005 р. м. Харків / редкол.: В. В. Сташис (голов. ред.) та ін. – Харків; Київ: Гопак, 2006. – 240 с.
2. Бірюкова А. М. Теоретичні та практичні питання забезпечення адвокатом права обвинуваченого на захист / А. М. Бірюкова // Вісник Академії адвокатури України. – 2010. – № 3 (19). – С. 58–66.
3. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. –

- Москва : Сов. энциклопедия, 1987. – 1600 с.
4. Словарь русского языка : в 4 т. / АН СССР, Инт-т русс. яз. ; под ред. А. П. Евгеньевой. – 3-е изд., стереотип. – Москва : Русский язык, 1985–1988. – Т. 1. А–Й. – 1985. – 696 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
6. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. (репринтное издание 1909–1909 гг.) / под ред. проф. И. А. Бодуэна де Куртенэ. – Москва : ТЕРРА, 2000. – Т. 1 (А–З). – 912 с.
7. Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона : в 86 т. с иллюстр. и доп. мат-ми [Электронный ресурс] / под ред. проф. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и заслуж. проф. О. О. Петрушевского. – Санкт-Петербург, 1980–1907. – Режим доступа: <http://www.vehi.net/brokgauz/>.
8. Элькинд П. С. Право обвиняемого на защиту в советском уголовном процессе (общие вопросы) / П. С. Элькинд // Вопросы защиты по уголовным делам : сб. статей / под ред. д. ю. н., проф. П. С. Элькинда. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1967. – С. 7–44.
9. Цыпкин А. Л. Право на защиту в советском уголовном процессе : монография / А. Л. Цыпкин. – Саратов, 1959. – 335 с.
10. Варфоломеева Т. В. Організаційні, процесуальні та криміналістичні проблеми захисту адвокатом прав підозрюваного, обвинуваченого, підсудного : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т. В. Варфоломеева. – Київ : КУ ім. Т. Шевченка, 1994. – 39 с.
11. Варфоломеева Т. В. Науково-практичний коментар до Закону України "Про адвокатуру" / Т. В. Варфоломеева // Законодавство про адвокатуру та адвокатську діяльність : зб. нормат. актів ; коментар / Академія адвокатури України. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 432 с.
12. Конституция (Основной Закон) Украинской Социалистической Советской Республики : от 10.03.1919 г. [Электронный ресурс] // Веб-сайт "Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова". – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=571>.
13. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики : от 15.05.1929 г. [Электронный ресурс] // Веб-сайт "Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова". – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=585>.
14. Конституция Украинской ССР : от 30.01.1937 г. [Электронный ресурс] // Веб-сайт "Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова". – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=587>.
15. Конституция Украинской ССР : принята 20.04.1978 г. [Электронный ресурс] // Веб-сайт "Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова". – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=573>.
16. Уголовно-процессуальный кодекс УССР 1922 года : утвержденный ВУ ЦИК 13 сентября 1922 г. – Харьков : НКЮ, 1922. – 60 с.
17. Сборник "Уголовно-процессуальное законодательство СССР и Союзных республик" (основные законодательные акты) / под ред. Г. К. Большакова. – Москва : Госюриздат, 1957. – 507 с.
18. Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 28 декабря 1960 г. / под ред. С. Касович. – Киев : Политическая литература УССР, 1961. – 213 с.
19. Уголовно-процессуальный кодекс Украинской ССР : Официальный текст с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.10.1984 г. – Киев : Политиздат Украины, 1984. – 317 с.
20. Про внесення змін і доповнень до Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів України та до Положення про комісії в справах неповнолітніх Української РСР : Закон України від 23.12.1993 р. № 3787-XII [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3787-12>.
21. Справа про право вільного вибору захисника : Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00/ed20120419>.
22. Про застосування законодавства, яке забезпечує підозрюваному, обвинуваченому, підсудному право на захист : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 07.07.1995 р. № 10 (із відповідними змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0021700-98>.
23. Кримінально-процесуальний кодекс України: Затверджений Законом від 28.12.1960 р. із відповідними змінами та доповненнями [Електронний ресурс] // Інформаційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>.

24. Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24.10.2003 р. № 8. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-03>.
25. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14.03.2003 г. № 122-XV (по состоянию на 27.03.2013 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3833.
26. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : текст с изм. и доп. на 15 января 2013 г. – Москва : Эксмо, 2013. – 272 с.
27. Кримінальний процесуальний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 13.04.2012 р. реєстраційний номер 4651-VI [Електронний ресурс] // Інформаційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

Стаття надійшла до редакції 04.06.2015.

Смирнов Е. В. Понятие и сущность защиты в уголовном производстве

В статье комплексно исследуются понятие и сущность защиты в уголовном производстве. Установлена связь права на защиту и права на доступ к правосудию. Проведен сравнительный анализ отечественного законодательства с 1917 по 2012 гг. Предметом исследования стали Конституции СССР 1919, 1929, 1937, 1978 гг. и Украины 1996 г., а также соответствующие конституционные изменения в период 1984, 1993 и 2001 гг. Также проанализирована четкость регламентации самого права на защиту в исторической последовательности принятых уголовно-процессуальных кодексов СССР и современной Украины в 1922, 1927, 1960 и 2012 гг. Анализ отечественного законодательства позволил исследовать развитие права на защиту как в хронологии, так и по его сути.

Ключевые слова: защита, понятие защиты, сущность защиты, защитник, уголовный процесс.

Smyrnov E. The Concept and the Essence of Protection in Criminal Proceedings

The article explored concept and essence of protection in criminal proceedings. The author established the link between the right to protection and the right to access to justice. Article is devoted to comparative analysis of national legislation since 1917 to 2012. The subject of the research was the constitution of USSR in 1919, 1929, 1937, 1978 and Ukraine in 1996, and appropriate changes to the constitution in 1984, 1993 and 2001. Also analyzed in terms of sharpness regulation the right to protection taken in historical context the Criminal Procedural Code of the Ukrainian SSR and modern Ukraine, starting with 1922, 1927, 1960 and 2012. The author analyzes the national legislation, which allowed exploring the development the right to defense, as the chronology and by its very nature. During this research found inversely proportional relationship between individual requirements of the defender and the number of its rights to implement security features namely 1917-1922 included the least requirements to become a status of defender and in accordance with the smallest number of its rights, and in 2012 the most stringent requirements to become a lawyer and the largest number of existing rights to implement security features. The author proved that the characteristics of the constituent elements of the right to defense should be considered only comprehensively considering how to independently defend itself and use professional assistance of a lawyer of their rights. The author of the article proves the expediency to carry out the classification of the right to defense for the subject, the object, the number of stages in which it operates or the nature of itself for understand the essence of institute of defense. Also investigated the work of scientists who have become the main basis for further research. The author established the existence of dualism views of scientists to determine the right to defense.

Key words: protection, defense, concept of protection, essence of protection, defender, criminal procedure.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077:005.311.6

О. І. Воронов

кандидат психологічних наук, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України

МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті вказано, що проблемою сучасного публічного управління є недосконалість інструментів розробки і прийняття управлінських рішень. Потребу в моделюванні обумовлено складністю сучасних управлінських ситуацій. Моделювання розглянуто як спосіб перевірки якості управлінських рішень. Досліджено закономірності впливу індивідуальних властивостей осіб, які приймають рішення, на особливості вибору моделі прийняття управлінського рішення. Запропоновано модель обмеженої раціональності з використанням ірраціонального підходу.

Ключові слова: управлінські рішення, моделі прийняття рішень, моделювання, ірраціональна модель, індивідуально-психологічні властивості керівника.

Актуальним завданням функціонування управлінських систем будь-якого рівня за різних економічних умов є забезпечення ефективного менеджменту, оскільки саме невміння керівників прогнозувати розвиток подій та на основі цього прогнозу продукувати успішні управлінські рішення є однією з основних причин багатьох проблем у державі. Така ситуація обумовлена не тільки можливою некомпетентністю керівного складу у сфері публічного управління, а й недосконалістю застосовуваних інструментів розробки та прийняття управлінських рішень, їх недостатньою стандартизацією, яка повинна мінімізувати негативний вплив суб'єктивного чинника на процес формування управлінських рішень.

Оригінальне трактування загальної технології прийняття рішень надав Р. Фатхутдінов у вигляді відповіді на низку запитань (що, кому, як, де робити; хто буде робити; у які терміни; у якій кількості; що це дасть), що пов'язуються в просторі, часі, за ресурсами та виконавцями [13]. Такий підхід передбачає наявність певної моделі прийняття рішень, елементами якої є інформація, отримана внаслідок відповідей на вищезазначені питання. Взагалі термін "модель" різними авторами трактується неоднозначно. М. Альберт, М. Мескон і Ф. Хедоурі під моделлю розуміють спрощення реальної життєвої ситуації, до якої вона застосовується [7]. К. Шеннон моделлю визначає уявлення об'єкту, системи або ідеї в певній формі, яка відрізняється від самої цілісності

[19]. Найвдалішим, на нашу думку, є визначення Д. Медоуза, згідно з яким модель (з лат. *modulus* – "міра, аналог, зразок") – упорядкований набір припущень про складну систему. Моделі використовують для більш чіткого уявлення того або іншого аспекту функціонування об'єкту шляхом відбору спостережень, досвіду, відчуттів, які стосуються проблеми, що аналізується [6]. Модель не настільки складна, наскільки об'єкт, що моделюють, і дає змогу керівнику краще розібратись у конкретній ситуації, прийняти правильне управлінське рішення. Дослідження класифікації моделей прийняття рішень та їх характеристик знайшло своє відображення у працях Н. Злобіної та В. Приймака. Вчені І. Гевко, О. Пирогова, Є. Смірнов наполягали на необхідності активного вживання технологій моделювання у процес прийняття управлінських рішень. Переваги моделювання управлінських рішень обґрунтували О. Дерикот та Р. Квасницька [2]. І. Шкробанцем розглянуто формалізовані методи визначення моделі управлінського рішення [16].

Аналіз моделей і особливостей функціонування органів публічного управління показав, що кожна організація повинна мати ефективно працюючий механізм вирішення проблем, що виникають. Такий механізм повинен забезпечити: пошук і діагностику проблем; їх аналіз і порівняння зі стратегічними й тактичними цілями; підготовку управлінських рішень; визначення механізму їх реалізації. Потреба в моделюванні постає через складнощі сучасних управлінських ситуацій, неможливість проведення

на практиці експериментів, орієнтації сфери публічного управління на далеке майбутнє.

Сьогодні існує велика кількість методик моделювання процесу прийняття управлінських рішень, але динамічність і нестабільність розвитку соціально-економічних систем, складність практичного використання існуючих теоретичних розробок, відсутність універсальної, простої і зручної у використанні методики розробки й прийняття управлінських рішень призводять до того, що проблема оптимізації управлінського процесу у сфері публічного управління залишається актуальною. Особливо значення ці аспекти набувають на державному рівні, оскільки неправильні рішення з боку представників органів публічного управління призводять до негативних наслідків у масштабі країни і мають довготривалий характер.

Процес подання об'єкта у вигляді моделі для отримання інформації про цей об'єкт шляхом проведення експериментів з його моделлю визначається як моделювання. Воно може виступати як пізнавальний процес, що містить переробку інформації із зовнішнього середовища про явища, які відбуваються в ньому. Моделювання, в нашому випадку, розглядається як спосіб перевірки якості управлінських рішень, які планується прийняти, та прогнозування їх наслідків. Існує безліч алгоритмів прийняття управлінських рішень за допомогою моделювання. Моделювання процесу прийняття рішень дає змогу зробити суттєвий крок у бік кількісного аналізу результатів рішень, що приймаються, не припиняючи ролі якісного аналізу. Такий підхід дає змогу оцінити наявні управлінські ситуації якісно й кількісно за допомогою вербально-числових шкал, які спеціально застосовуються. Використання моделювання в процесі прийняття управлінських рішень надає можливість збільшити ефективність цього процесу, розробити й запровадити в практику публічного управління сучасні технології. Іноді моделювання розвивається як процес побудови моделі у вигляді об'єкта-замінника, пов'язаного певними співвідношеннями подоби з об'єктом-оригіналом. Деякі моделі потребують складного математичного обґрунтування та використання систем підтримки прийняття рішень. Таким чином, модель прийняття рішення – віртуальний результат процесу вибору оптимального варіанту досягнення заздалегідь осмисленої цілі управлінського впливу із урахуванням наявних ресурсів, умов, вимог та обмежень внутрішнього й зовнішнього середовища, в яких знаходиться об'єкт управління підготовлений з метою використання отриманих знань для прийняття реальних рішень.

У процесі розвитку науки державного управління відбулося виокремлення теорії прийняття рішень у самостійну наукову ди-

сципліну, предметом якої є дослідження процесу вибору одного з варіантів управлінського рішення. Така теорія стає все більш ситуативною. Не тільки моделі прийняття рішень, а й процеси та передумови їх вироблення динамічно варіюються комплексу умов, за яких виникає проблема. На початку свого становлення теорія прийняття рішень була зорієнтована на вирішення добре структурованих проблем і застосування кількісних методів досліджень. У сучасній теорії прийняття рішень став пріоритетним напрям, який ґрунтується на врахуванні досвіду організаційних, інтелектуальних і психологічних здібностей людей та спрямований на вирішення слабо структурованих і неструктурованих проблем за допомогою якісних та кількісних методів.

Підґрунтя сучасної теорії прийняття рішень становлять розробки таких відомих фахівців, як В. Врум [22], М. Крозье [4], Ч. Ліндблом [17], Д. Марч [18], Г. Саймон [20], які досліджували формування управлінських рішень в організаціях та побудували багато оригінальних моделей цього процесу. Згідно із класичною "теорією фірми" А. Сміта, рішення в організаціях приймаються на підставі повної раціональності. Така модель прийняття рішень описує поведінку раціональної або "економічної людини", яка, стикаючись із різноманітними складнощами реального світу, завжди вибирає найкращий із можливих способів дій. Цей підхід розкритикував Г. Саймон. На його думку, межі раціональності кожного індивідуума не статичні, а можуть змінюватися відповідно до оточення, у якому приймаються рішення. Критика Г. Саймоном традиційної моделі прийняття рішень привела його до розробки концепції "обмеженої раціональності", згідно з якою зазвичай використовують здібності людського мислення вирішувати комплексні проблеми в малому ступені порівняно з масштабом проблем, вирішення яких необхідно для формування раціональної поведінки в цьому світі [20]. Зміст цієї концепції зводиться до того, що поведінку людини у процесі прийняття рішень не можна вважати ні раціональною, ні ірраціональною, а скоріше обмежено раціональною.

Спираючись на ці дослідження, Г. Саймон сформулював модель прийняття рішень з позиції "адміністративної людини", відповідно до якої управлінські рішення приймаються не за допомогою раціонального процесу, а на тлі спрощених уявлень про реальну ситуацію. Головною особливістю такої моделі є те, що керівник зазвичай не прагне до прийняття найкращого рішення, а обирає альтернативу, яка є задовільною з точки зору цілей та пріоритетів його організації. Лише виняткові випадки пов'язані з вибором оптимальних альтернатив. Як зазначає Г. Саймон, у другій половині ХХ ст. відбулася революція в методах прийняття

рішень. Це стало можливим завдяки появі сучасних кількісних методів і комп'ютерних технологій, які дають змогу програмувати все більш складні рішення шляхом розбудови математичних моделей проблемних ситуацій й оцінки у цих моделях наслідків альтернативних дій.

Вивчення особливостей прийняття рішень в організаціях привело Д. Марча до розробки широко відомої моделі "корзина для сміття", яка описує процес прийняття управлінських рішень в умовах високої невизначеності [18]. Ця модель показує, що процеси прийняття рішень в організаціях мають дуже низький рівень раціональності та упорядкування. Вона описує процес прийняття рішень як хаотичну й безладну взаємодію, або поєднання різноманітних елементів, що можуть з'являтися та зникати випадковим чином, незважаючи один на одного. До елементів, що наповнюють "корзину" Д. Марч відносить проблеми, альтернативи, рішення та особисті якості працівників організації. Рішення приймаються лише в тому випадку, коли вказані елементи відповідають один одному, тобто саме рішення може бути відірвано від процесу його прийняття та зумовлено не раціональними причинами, а випадковим збігом обставин. Д. Марч допускає, що запропонована модель не бездоганна, але вона адекватно описує реальні процеси прийняття рішень в організаціях. Значну увагу Д. Марч приділяв ігровим моделям прийняття рішень як процесу підготовки до прийняття ірраціональних рішень. На думку вченого, "технологія причин", яка використовується для раціонального прийняття рішень, обов'язково повинна доповнюватись "безрозсудною технологією". Часто управлінці повинні діяти, не замислюючись та спираючись лише на інтуїцію, досвід і волю. Д. Марч розглядає ігри як навмисне виключення раціонального типу прийняття рішень. Менеджер повинен навчитись приймати рішення, коли він грає з "безглуздими альтернативами та нереальними можливостями".

Модель прийняття рішень за принципом "локальних пріоритетів" або послідовно об'єжених порівнянь була сформована Ч. Ліндблом та використовується, зазвичай, для відпрацювання політичних рішень [17]. У реальному житті консенсус головних цілей між міцними групами осіб, які приймають політичні рішення, майже не можливий. Модель характеризується тим, що прийняття рішень має на меті не кардинальні, а невеличкі зміни в організації, які робляться невеличкими приростами. На думку Ч. Ліндблома, процеси прийняття рішень в організаціях виконують шляхом невизначеної та неупорядкованої серії маленьких рухів відповідно до актуальних проблем сьогодення, а не в напрямі довготривалих визначених цілей, які зазвичай не реалізуються. Оста-

точне рішення відсутнє, існують лише постійні корекції.

"Нормативна модель" прийняття рішень В. Врума містить послідовний і чіткий набір правил (норм), якими повинен користуватися керівник, щоб визначити, в якій формі та обсязі повинна виявлятися участь його та підлеглих у процесі прийняття рішень у конкретній ситуації. Така модель спирається на психологічні аспекти прийняття рішень в організаціях [5]. В. Врум встановив, що участь підлеглих у прийнятті рішень безпосередньо впливає на їх мотивацію та ставлення до роботи [22]. Разом із Ф. Йеттоном та А. Яго він дослідив різноманітні варіанти участі співробітників у процесах прийняття управлінських рішень в організації. Сформовано п'ять стилів прийняття рішень керівником: A1 і A2 визначені як автократичні, C1 і C2 – як консультативні, а стиль G2 є груповим під час повної участі (зокрема, G1 відповідає кінцевому випадку, коли є лише один підлеглий). Ці стилі стали підґрунтям нормативної моделі прийняття рішень. Визначено класи наслідків, які дають змогу оцінити ефективність того чи іншого стилю прийняття рішення: якість рішення, схвалення рішення підлеглими, час потрібний для прийняття рішення. В. Врум встановив, що сформовані стилі допустимі при певних умовах, а частота їх використання залежить від типу рішень, які доводиться приймати керівнику. Керівники повинні вміти ефективно використати будь-який стиль прийняття рішень відповідно до конкретної ситуації.

Заслугує на увагу "конфліктно-ігрова" модель прийняття рішень М. Крозье. Його увага зосереджена на вивченні процесів управління та прийнятті рішень у бюрократичних організаціях. На його думку, бюрократія – це не "монолітна раціональна структура", а, навпаки, незважаючи на жорстку регламентацію діяльності, організація з певною свободою прийняття рішень. М. Крозье встановив, що організація – це не стільки результат розумного проектування, скільки продукт ігрової діяльності. За його визначенням: гра – тип відносин, які виникають у будь-яких ситуаціях. Рішення в організаціях завжди приймаються в умовах невизначеності. Джерелом невизначеності може бути зовнішнє середовище або поведінка працівників організації, які "грають в ігри" та намагаються реалізувати особисті цілі.

"Модель прийняття рішень в організації Карнегі" була сформована у праці Р. Кайерта, Д. Марча і Г. Саймона. Вона отримала таку назву від університету Карнегі-Меллон, де працювали вчені. Дослідження, виконане "групою Карнегі", показало, що до рішень на рівні організації підключаються багато управлінців і остаточний вибір робиться лише в коаліції. Коаліція – це альянс між декількома управліннями, які одна-

ково уявляють собі цілі організації та пріоритети проблеми. "Модель Карнегі" вказує на те, що досягнення згоди шляхом формування коаліції управлінців є основною частиною процесу прийняття рішень в організації. Особливо це справедливо щодо вищого рівня менеджменту. Узгодження питань потребує багато часу, тому процедури пошуку рішень спрощені. Альтернатива, що обирається, є швидше раціональним, а не оптимальним вирішенням проблеми. Коли проблеми прогноуються, організація буде покладатись на сформовані раніше стандарти дій. Правила й процедури виключають потребу оновлення коаліції та виникнення суперечок про практику прийняття рішень: рішення без прогнозування потребують зайвих дискусій і вирішення конфліктних ситуацій.

Г. Мінцберг та його колеги з університету Макгілла в Монреалі розглянули проблему прийняття рішень в організації з боку дослідження послідовності дій цього проце-

су. Цей підхід, так звана моделю інкрементального процесу прийняття рішень, значною мірою акцентує увагу на структурній послідовності дій, вжитих протягом усього процесу – з моменту виявлення проблеми до моменту її вирішення [8].

Зараз прийнято виокремлювати два основні підходи до теорії прийняття управлінських рішень. Один з них зорієнтовано на нормативний бік (нормативна або раціональна теорія), а другий – на реальний процес формування управлінських рішень (поведінкова або психологічна теорія). Психологічна теорія прийняття рішень уявляє собою систему мотивованих тверджень щодо змісту діяльності людей у цьому процесі й безпосередньо пов'язана з теорією людських відносин. Обидві теорії функціонально взаємодіють між собою. У практиці публічного управління згідно з цими теоріями використовують три базові моделі прийняття рішень, що відображено в табл. 1.

Таблиця 1

Базові моделі прийняття рішень [12]

Моделі	Ключові поняття	Основні характеристики	Сфери застосування
Класична	Раціональність	Суб'єкт прийняття рішення має: повну інформацію для прийняття управлінського рішення; повну інформацію про можливі альтернативи рішень та їх наслідки; раціональну систему упорядкування переваг за ступенем їх важливості; прагнення максимізувати кінцевий результат	Прийняття формалізованих рішень в умовах визначеності
Поведінкова	Обмежена раціональність або досягнення задоволеності	Суб'єкт прийняття рішення має: неповну інформацію для прийняття управлінського рішення; неповну інформацію про всі можливі альтернативи рішень та їх наслідки; можливості корегування обраної альтернативи	Прийняття рішень в умовах повної або часткової невизначеності
Ірраціональна (інтуїтивна)	Ірраціональність	Рішення приймається без дослідження альтернатив	

Класична модель спирається на поняття "раціональності" у виборі альтернативи управлінського рішення. Значний вплив на прийняття та реалізацію рішень у більшості випадків справляють суб'єктивні фактори, які вдається врахувати в іншій моделі – поведінковій. Поведінкова модель характеризується тим, що процес прийняття рішення відбувається в умовах неповної інформації відносно управлінської ситуації, можливих альтернатив рішень та їх наслідків. Ірраціональна (інтуїтивна) модель ґрунтується на припущенні, що керівники, які формують рішення, ірраціональні в цьому процесі. Ознаки ірраціональної поведінки – психологічні характеристики, згідно з якими людина: швидко приймає, оцінює ситуацію та легко в ній знаходить своє місце; за своєю імпульсивністю й гнучкістю невимушено пристосовується до мінливих обставин; вважає, що розвиток подій сам усе розставить на свої місця; у безвихідній ситуації не підвладна збігу обставин, робить плавний перехід і виходить з неї; показує інші варіанти, етапи розвитку подій; діє ще швидше, якщо

необхідно вийти із дискомфортної ситуації, і перестає активно діяти як тільки мета досягнута; може тримати декілька ситуацій під контролем; вибирає найоптимальнішу на цей момент і, за необхідності змінює одні плани іншими; розпочинає одночасно декілька справ, паралельно робить їх, переключаючись з однієї справи на іншу, успішно завершуючи; діє за ситуацією й не переобтяжує себе планами й термінами виконання робіт; спокійно йде на взаємні поступки. У цьому випадку рішення часто приймається ще до того, як отримано дані про проблему та досліджено можливі альтернативи. Ірраціональними найчастіше є рішення, прийняті під політичним або суспільним тиском, або за відсутності надійної інформації в достатньому обсязі.

Однією із сучасних тенденцій розвитку публічного управління є високий рівень компетентності робітника, який ставить його поза межами "ручного управління" з боку керівництва. Б. Гейтс в інтерв'ю газеті "Financial Times" зауважив, що: "... Компанії намагаються наділити своїх освічених робі-

тників інформацією і таким чином дати їм владу приймати рішення. Такі робітники – здорова кров компанії” [21]. Така ситуація підвищує частоту та ризик формування ірраціональних рішень у різноманітних ситуаціях сфери публічного управління. Поняття невизначеності є ключовим у теоретичних підходах до прийняття управлінських рішень. Прийняття рішень в умовах невизначеності припускає активне використання теорії обмеженої раціональності з урахуванням можливих ризиків. Більшість теорій ризику виходить з того, що особи, які ухвалюють рішення віддають перевагу зменшенню ризику в цьому процесі [3]. Вибір моделей прийняття управлінських рішень реалізується відповідно до їх індивідуально-типологічних властивостей. Структура індивідуальних властивостей співробітників сфери публічного управління визначається специфікою їх діяльності [11].

З урахуванням методології О. Саннікова у вересні 2015 р. проведено дослідження зі встановлення закономірностей впливу індивідуальних властивостей осіб, які приймають рішення, на вибір моделі прийняття управлінського рішення в системі підготовки фахівців для сфери публічного управління [10]. В дослідженні брали участь 112 слухачів спеціальності “Державне управління” заочної та вечірньої форм навчання Одеського регіонального інституту державного управління. Індивідуальні властивості державних службовців вивчалися за допомогою психологічних стандартних методик: MBTI-92

(І. Майерс і К. Бріггс, версія Т. Шалаєвої) [15], “Оцінка стилей прийняття управлінських рішень” [14], “Діагностика ригідності” (Г. Айзенк) [9], “Імпульсивність” (Є. Ільїн) [1] і тест-питальник ЛФР-25 (Т. Корнілова) [3]. Були отримані відповідні дані за такими показниками, як: І – інтроверсія, Е – екстраверсія, S – сенсорний спосіб отримання інформації, N – інтуїтивний, Т – розумовий, F – чутливий, J – вирішальний, Р – перцептивний; Гтр – готовність до ризику, Рац – раціональність; Вл – владність у прийнятті рішень, Ппс – поведінка в проблемній ситуації; Ри – ригідність; Ім – імпульсивність. Діагностика проводилась у ході відпрацювання “кейс-стаді” з проблематики публічного управління. Усі управлінські рішення умовно розподілені відповідно до управлінських завдань на такі типи: стандартні (раціональні) й творчі (ірраціональні). Стандартними є рутинні рішення, що багаторазово повторюються, мають чітко визначені рамки й методи реалізації. Творчі рішення не піддаються структуруванню і нешаблонні. Відповідно до типу прийняття рішення виявлено дві основні групи: із творчим (ТП) і стандартним підходом (СП). Група ТП (34 слухачі) відрізнялася оригінальним підходом до прийняття управлінських рішень і більшою кількістю ефективних рішень. Група СП (78 слухачів) постійно використовувала формальні алгоритми пошуку рішення, мала велику кількість неоптимальних рішень і більший час їх підготовки. Узагальнені дані зведено в табл. 2.

Таблиця 2

Порівняльна характеристика впливу індивідуальних властивостей особистості на вибір моделі прийняття управлінських рішень

Група	MBTI-92								ЛФР-25		Стиль ПР	Ригідність		Імпульсивність
	Е	І	S	N	Т	F	J	Р	Рац	Гтр	Вл	Ппс	Ри	Ім
ТП	46,8	53,2	39,4	60,6	53,5	46,5	56,2	43,8	5,9	4,7	74	131	4,8	5,2
СП	56,7	43,3	67,1	32,9	56,4	43,6	31,4	68,6	3,1	1,4	93	118	15,9	10,3

Оцінюючи прояв індивідуальних властивостей в умовних групах, відзначимо особливості вибору моделей прийняття управлінських рішень. У групі із творчим підходом (ТП) в основному превалюють слухачі інтровертивного типу особистості, які схильні до інтуїтивного типу отримання інформації, чутливі, рішучі, з раціональним типом мислення, реалізаторського стилю прийняття управлінських рішень, низькою ригідністю й імпульсивністю. Такий набір індивідуальних властивостей забезпечує, зазвичай, вибір ірраціональних або обмежено раціональних моделей прийняття управлінських рішень і сприяє формуванню ефективних рішень на основі інформації, яку керівники органів публічного управління вважають неповною.

У групі зі стандартним підходом (СП) в основному домінували слухачі з екстравертивним типом особистості, сенсорним методом отримання інформації з навколишнього середовища, розумового й перцептивного

типу, з раціональним типом мислення, ситуаційним стилем прийняття управлінських рішень, з високим ступенем ригідності й імпульсивності. Таке співвідношення індивідуальних властивостей забезпечує перевагу при прийнятті строго структурованих рішень. Формування стандартів прийняття управлінських рішень створює умови певної незалежності кожного такого рішення. Стандартизація моделей прийняття управлінських рішень в умовах високої невизначеності підвищує особисту впевненість керівника в тих моделях, які він використовує. Керівник у сфері публічного управління, впевнений у собі, сприймається як людина, здатна прийняти оптимальні управлінські рішення. Керівники такого складу, зазвичай, схильні до вибору раціональних моделей прийняття управлінських рішень.

Сучасна управлінська наука приділяє багато уваги зниженню рівня суб'єктивності процесі прийняття управлінських рішень.

Зростає кількість моделей, які спрямовані на розробку управлінських рішень з найвищим ступенем систематизації та аналізу. На ґрунті цих досліджень у науковій літера-

турі поширено класифікацію моделей прийняття управлінських рішень, що відображено в табл. 3.

Таблиця 3

Класифікація моделей прийняття управлінських рішень [2]

Напрямок моделювання	Назва	Опис
Описові	Нормативні	Описують стратегію розробки рішення, яка орієнтується на визначені критерії
	Дескриптивні	Призначені для опису явищ, які спостерігаються фактично
Аналітичні	Індуктивні	Ґрунтуються на основі узагальнення спостережень за одиничними частковими фактами, що вважаються важливими для прийняття управлінського рішення
	Дедуктивні	Ґрунтуються не на аналізі конкретних фактів, а на спрощеній системі гіпотетичних ситуацій
Перспективні	Проблемно-орієнтовані	Ґрунтуються на зануренні нових методів моделювання, що застосовуються до певної проблемної ситуації прийняття рішення
	Експериментальні	Розробляють з розрахунком можливостей проведення експериментів з ними, а також можливостей сучасних управлінських технологій, і спрямовані на вирішення найважливіших управлінських завдань
Періодичні	Одноперіодні	Ґрунтуються на припущенні, що сума оптимальних одиничних рішень в окремі періоди прийняття рішень також дає оптимальне рішення
	Багатоперіодні	Припускають комплексне рішення управлінської проблеми з урахуванням усього періоду прийняття управлінського рішення
Цільові	Одноцільові	Мають чітко визначену ціль, до досягнення якої прагне організація, або декілька цілей, агрегованих у вигляді одного комплексу цілей
	Багатоцільові	Допускається прагнення до досягнення декількох незалежних цілей, які не зводяться до одного комплексного прагнення
Підсумкові	Детерміновані	Результати на виході однозначно визначаються управлінською дією
	Стохастичні	При зазначенні на вході моделі певної сукупності значень, на її виході можуть бути отримані різноманітні результати відповідно до дії випадкового фактору

При прийнятті державно-управлінських рішень іноді використовують декілька моделей, які описують ситуацію з різних боків. Використання різноманітних моделей процесу прийняття рішення дає змогу привнести в практику прийняття управлінських рішень елемент системності, забезпечити ефективну взаємодію на різних етапах прийняття рішень. Особливістю сучасного публічного управління є збільшення кількості моделей прийняття управлінських рішень, що ґрунтуються на прогнозно-аналітичних розрахунках та орієнтуються на майбутнє. Складна структура проблемної ситуації, віддалений часовий горизонт, високий ступінь неточності та велике значення кінцевого результату рішень, що приймаються, становлять ознаки стратегічних управлінських рішень. Для функціонування системи державної служби найбільш доцільною є раціональна модель прийняття рішень. Відповідно до характеру проблемної ситуації та умов застосування її структура може значно змінюватися. При розробці стратегії публічного управління відсутній універсальний алгоритм прийняття раціонального управлінського рішення. Тому для прийняття стратегічних рішень у сфері публічного управління найбільш оптимальною буде модель обмеженої раціональності з використанням ірраціонального підходу.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновки, що в сучасних умовах перед галуззю науки "Державне управління" постає

питання розроблення нових і вдосконалення існуючих моделей прийняття управлінських рішень з урахуванням набуття процесом публічного управління в Україні стратегічного характеру. Моделі прийняття управлінських рішень потребують порівняно невеликих фінансових витрат і займають менше часу на реалізацію, ніж експериментування з реальними системами управління. Вони дають змогу випробувати велику кількість альтернатив, застосовувати системний підхід до аналізу проблеми, використовувати різноманітні масиви даних. Можна стверджувати, що у сфері публічного управління індивідуально-психологічні характеристики осіб, що приймають управлінські рішення, визначають індивідуальний підхід до вибору моделей прийняття рішень відповідно до стану економічної або соціально-політичної ситуації в державі. Комбінація виділених психологічних властивостей забезпечує стійку підсистему взаємодії співробітників органів публічного управління із навколишнім середовищем у процесі вибору управлінських рішень. Виникає потреба формування механізмів ретельного запровадження та адаптації сучасного світового та українського досвіду моделювання управлінських рішень у сфері публічного управління України.

Список використаної літератури

1. Ильин Е. П. Психология индивидуальных различий / Е. П. Ильин. – Санкт-Петербург : Питер, 2011. – 701 с.

2. Квасницька Р. С. Аналіз моделей прийняття управлінських рішень / Р. С. Квасницька, О. М. Дерикот // Економічна наука. – 2013. – № 1. – С. 38–40.
3. Корнилова Т. В. Психология риска и принятие решений : учеб. пособ. для вузов / Т. В. Корнилова. – Москва : Аспект Пресс, 2003. – 286 с.
4. Крозье М. Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения // Свободная мысль. – 1993. – № 11. – С. 35–43.
5. Кузьмин А. М. Модель принятия решений Врума-Йеттона-Яго / А. М. Кузьмин, Е. А. Высоковская // Методы менеджмента качества. – 2013. – № 10. – С. 18.
6. Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя : учеб. пособ. для ВУЗов / Д. Медоуз, Й. Рандерс, Д. Медоуз. – Москва : Академкнига, 2007. – 342 с.
7. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; Пер. с англ. – 3-е изд. – Москва : И. Д. Вильямс, 2008. – 672 с.
8. Мінцберг Г. Зліт та падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – Київ : О. Капусти, 2008. – 389 с.
9. Фетискин Н. П. Социально-психологическая диагностика развития личности и малых групп / Н. П. Фетискин, В. В. Козлов, Г. М. Мануйлов. – Москва : Изд-во Института Психотерапии, 2002. – 490 с.
10. Практическая психодиагностика: методика и тесты : учеб. пособ. / под ред. Д. Я. Райгородского. – Самара : Бахрах-М, 2001. – 672 с.
11. Санніков О. І. Психологічна система увалення рішень / О. І. Санніков // Наука і освіта. Спецвипуск "Психологія особистості: теорія, досвід, практика". – 2010. – № 9. – С. 149–152.
12. Санников А. И. Принятие решений: наука и искусство / А. И. Санников // Наука і освіта. Тематичний спецвипуск "Когнітивні процеси та творчість". – 2011. – № 9. – С. 280–283.
13. Улезько А. В. Моделирование как инструмент принятия управленческих решений / А. В. Улезько, А. В. Котарев // Вест. Воронеж. гос. аграр. ун-та. – 2008. – № 1. – С. 73–80.
14. Фатхутдинов Р. А. Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. – Москва : Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. – 272 с.
15. Шалаева Т. И. Использование типологического опросника Майерс-Бриггс в практике работы службы занятости : метод. пособ. / Т. И. Шалаева. – Саратов : ПМУЦ, 2002. – 49 с.
16. Шкробанець І. Д. Розробка моделі оцінювання наукового супроводу прийняття управлінського рішення у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні / І. Д. Шкробанець // Вісник Нац. акад. держ. управління. – 2010. – № 4. – С. 232–238.
17. Lindblom C. A strategy of decision: policy evaluation as a social process / C. Lindblom, D. Braybrooke // Free Press of Glencoe, 1963. – 268 p.
18. March J. A Primer on Decision Making: How Decisions Happen / J. March, C. Heath // Free Press. – New York ; Toronto, 1994.
19. Shannon C. E. A Mathematical Theory of Communication / C. E. Shannon // Bell System Technical Journal. – 1948. – Т. 27. – С. 379–423.
20. Simon H. A. The new science of management decision / H. A. Simon. – New York : Harper & Row. Ford distinguished lectures, 1960. – V. 3. – 50 p.
21. Taylor P. Computer, read my lips / P. Taylor // Financial Times. – 1996. – 11 November. – P. 3–4.
22. Vroom V. Leadership and Decision-Making. Pittsburgh / V. Vroom, P. Yetton. – Pennsylvania : University of Pittsburgh Press, 1973.

Стаття надійшла до редакції 05.06.2015.

Воронов А. И. Моделирование процессов принятия решений в сфере публичного управления

В статье указано, что проблемой современного публичного управления является несовершенство инструментов разработки и принятия управленческих решений. Потребность в моделировании обусловлена сложностью современных управленческих ситуаций. Моделирование рассматривается как способ проверки качества управленческих решений. Исследованы закономерности влияния индивидуальных свойств лиц, которые принимают решения, на особенности выбора модели принятия управленческого решения. Предложена модель ограниченной рациональности с использованием иррационального подхода.

Ключевые слова: управленческие решения, модели принятия решений, моделирование, иррациональная модель, индивидуально-психологические свойства руководителя.

Voronov O. Modeling of Decision-Making Process in Public Administration

The article shows that problem of modern public administration consists in insufficiency of instruments for developing and making managerial decisions. It is established that nowadays there are a lot of approaches for modeling of decision-making process. The article emphasizes that modeling necessity is conditioned by complexity of present managerial situations, impossibility for experiment realization in actual practice, and increased focus of public administration sphere on

development strategy. Modeling is described as a method of checking prospective managerial decisions quality, and forecasting of their consequences.

The article reviews modern theoretical and practical approaches of well-known specialists, who made a lot of creatively different models for making managerial decisions. Special emphasis is laid on two basic approaches: normative and conduct-based approach. According to approaches the article highlights three basic decision models used in public administration: classical, behavioral, and irrational. The article describes high level of employee's competence as one of the current tendencies in public administration development. It is substantiated that such situation promotes frequent irrational decisions. The research has been conducted in specialist training system for public administration concerning influence of decider's personality factor on managerial decision model. Investigation defined groups with creative and standard approach to modeling of decision-making process. Depending on respondent's personality factor in experimental groups peculiarities of choosing managerial decisions models is specified.

The article proves that modern public administration consists in increasing amount of managerial decisions models, based on forecasting analytical calculations and strategic planning. Bounded rationality model using irrational approach is introduced as the most common one for making strategic decisions in public administration.

Key words: managerial decisions, decision models, modeling, irrational model, individual psychological factors of manager.

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ВЛАДИ

У статті здійснено теоретичний аналіз дослідження проблеми взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства. Окреслено тенденції відносин і специфічні особливості в процесі розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: взаємодія, громадські організації, суспільство, добровільні суспільні організації, суспільні рухи, партії, діалог.

За останні роки в Україні активно зростає кількість різних самоорганізацій населення, громадських рухів, об'єднань. Разом із цим існування зазначених інститутів, хоч і сприяє сталому розвитку громадянського суспільства в Україні, однак ще не гарантує впровадження демократичних стандартів і принципів у процесі розвитку незалежної Української держави, оскільки демократія та громадянське суспільство по-різному зумовлюють одне одного.

Необхідність побудови України як демократичної, правової та соціальної держави вимагає, з одного боку, пошуку чітких і прозорих механізмів налагодження взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, а з іншого – розробки практичних рекомендацій щодо підвищення власної ролі й потенціалу для захисту та реалізації інтересів українських громадян, забезпечення європейських стандартів життя кожному.

Методологічні, методичні та прикладні питання багатоаспектної проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні сьогодні досліджує багато українських учених: А. Амоша, Н. Борецька, С. Вовканич, Т. Заяць, М. Козоріз, Х. Копистянська, Ю. Краснов, О. Кузьмін, В. Мікловда, В. Нікітін, О. Новікова, О. Палій, Т. Пантелеєва, С. Писаренко, М. Пітюлич, У. Садова, В. Скуратівський, Л. Семів, І. Сирота та ін.

Особливості становлення та розвитку в Україні громадянського суспільства докладно аналізують О. Білик, Н. Галайко, В. Головенько, Ю. Галустян, О. Ганюков, О. Дрогов, С. Зелінський, Ю. Кірсанова, С. Левицькі, Г. Табачук, В. Турин, М. Шевченко та ін.

У галузі науки державного управління цю проблему висвітлено в працях багатьох фахівців: К. Алексєєвої, В. Андріяш, Л. Антонюк, О. Бабінової, Т. Гречко, Н. Громадської, Н. Драгомирецької, Ю. Кальниша, С. Колоска, О. Карпенко, В. Місюри, Н. Нижник, Ю. Работи, О. Радченка, Л. Ріус-

Мендісаль, О. Руденко, А. Серанта, С. Серьогіна, Д. Терещенко, Ю. Уманського, С. Хаджираєвої та ін.

Мета статті – розкрити особливості взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства в умовах реформування влади та інтеграційних процесів України до європейської спільноти.

Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. До таких інститутів громадянського суспільства належать: добровільні суспільні організації й суспільні рухи, а також партії на перших етапах свого існування, поки вони не задіяні в механізмах здійснення влади; незалежні засоби масової інформації; громадська думка як соціальний інститут; вибори та референдуми, якщо вони допомагають формувати й виявляти громадську думку та захищати групові інтереси; залежні від громадських елементи судової й правоохоронної системи (суд присяжних, народні загоони міліції тощо).

Під інститутами громадянського суспільства розуміють:

- суб'єктів, які в процесі своєї діяльності формують суспільні відносини та спрямовані на утвердження громадянського суспільства;
- інститути, які об'єднують норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері і є складовими багатовимірної системи конституційного права України;
- узагальнювальну назву для всіх упорядкованих і структурованих виявів громадянського суспільства тощо [1].

Усі ці підходи заслуговують на увагу, і водночас жоден із них не має монополії на істину.

У сучасній українській науковій літературі розглядають як супідрядні два поняття – "відкрите суспільство" і "громадянське суспільство".

"Громадянське суспільство" – це суспільство, яке складається з вільних, незале-

жних від сваволі держави інститутів, здатних захищати свої права і інтереси" [1].

Однак таке визначення не розкриває повною мірою його зміст. Значення інститутів громадянського суспільства визначено на основі його ознак:

- розмежування компетенції держави й суспільства, незалежність інститутів громадянського суспільства від держави в межах своєї компетенції;
- демократія й плюралізм у політичній сфері (ідеологічний і релігійний плюралізм; свобода слова та засобів масової інформації);
- ринкова економіка, основу якої становлять недержавні підприємства;
- середній клас, який складається з економічно, політично й соціально незалежних від держави громадян, що мають можливість і здатність забезпечити себе самі;
- тісна взаємодія з правовою державою, пріоритет прав і свобод індивіда перед інтересами держави.

Утім, стверджувати про вичерпність використання потенціалу інститутів громадянського суспільства в державотворчій і правотворчій практиці України було б передчасним [1]. З прийняттям Закону України "Про громадські об'єднання" [2] уперше в історії державотворення незалежної України інститути громадянського суспільства припинили бути виключно філософською чи політологічною категорією, а стали унормовані як система суб'єктів, наділених правами й обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами, зокрема, у формуванні та реалізації державної правової політики.

Цей закон урахував досвід законодавчого забезпечення функціонування неурядових організацій у провідних європейських країнах, у тому числі положення "Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі" (прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 05.06.2002 р.), які за своїм змістом визначають загальні засади формування національного законодавства держав-учасниць Ради Європи, що гарантує свободу об'єднань і врегульовує діяльність громадських організацій. Також були враховані Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/REC (2007) 14, прийняті Комітетом Міністрів 10.10.2007 р. [3].

Удосконалення законодавчого регулювання інституту громадських організацій зумовлене не лише нагальною необхідністю дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини, а й потребою системного правового регулювання відповідних правовідносин з державою.

Нині така взаємодія інститутів громадських організацій з державою відбувається в таких правових формах, як:

- участь у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів; залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг;
- здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі: громадського моніторингу підготовки та виконання рішень; експертизи їх ефективності; подання органам державної влади експертних пропозицій; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
- проведення органами державної влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного й соціального спрямування тощо [4].

Відносини між громадянським суспільством і державою не відкидає будь-яку форму державного правління за умови, якщо держава дає змогу політично активному населенню контролювати державну владу. Найбільш ефективні в цьому розумінні республіки й парламентські монархії.

Враховуючи різноманітність приватних інтересів, громадянське суспільство не в змозі взяти на себе владні функції, втім являє собою сукупність неурядових інститутів, достатньо сильних для того, щоб бути противагою державі, не здійснюючи замаху на її роль гаранта миру й арбітра основних інтересів. Зокрема:

- якщо зміст поняття "держава" становить сферу реалізації загальнозначущих інтересів соціальних груп, класів, етносів, то зміст поняття "громадянське суспільство" – сферу реалізації повсякденних інтересів індивідів;
- якщо держава спирається на конституцію, владу, примушення, право, то як засоби реалізації цілей громадянського суспільства можуть виступати тільки переконання, правові й моральні норми, традиції, звичаї, мистецтво тощо;
- якщо громадянському суспільству належить завдання породження нації, водночас держава виконує роль стабілізатора цього процесу;
- якщо основою держави виступають політичні інститути, органи законодавчої, виконавчої й судової влади, політичні лідери та політична еліта, то основою громадянського суспільства визнається

вільний індивід з його невід'ємними правами й неполітичні організації, за допомогою яких він їх реалізує.

Таким чином, *громадянське суспільство* – це тип взаємодії, певна модель соціальної організації з властивими їй якісними характеристиками:

- суб'єктами взаємодії в громадянському суспільстві виступають вільні й рівні індивіди, які вірять у свою здатність вирішувати проблеми;
- для вільних і рівноправних індивідів властивими є колективні проблеми, адже їх діяльність зорієнтована на суспільні справи: індивідуалізм і конкурентність поєднуються з відносинами взаємної довіри та співпраці, здатністю йти на компроміси, зваженістю й толерантністю;
- самокеровані відносини між громадянами, не опосередковані інститутами державної влади;
- гарантованість кожній людині свободи совісті, вільного вибору свого економічного життя, ствердження пріоритету її прав, виключення монополії однієї ідеології, єдиного світогляду.

Отже, *громадянське суспільство* ґрунтується на волі, рівних правах, самоорганізації інститутів і саморегулюванні.

Сталі інститути змінюються на нові в результаті нових форм соціальної нерівності, які провокують ініціативну, небачену для традиційного соціуму енергію, соціальну динаміку, поле свободи, породжують людину успіху.

Розглянемо моделі взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства. Найоптимальнішою моделлю є така, в якій громадянське суспільство й держава співпрацюють один з одним, проте умовою її дієвості є відносна однорідність інтересів і ціннісних установок індивідів та соціальних груп.

Так, у *ліберально-демократичній традиції* (Дж. Ст. Мілль, А. Де Токвіль, І. Берлін) акцент ставлять на свободу й самостійність громадянського суспільства, яке утворює ряд захисних структур між індивідом і державою. Таким чином забезпечується свобода від втручання ззовні, без вказівки, за допомогою яких ресурсів і яким чином вона може бути реалізована [5].

Соціал-демократична традиція заснована на переконанні в тому, що демократизація політичного життя повинна починатися з демократизації громадянського суспільства. Держава, згідно із цією позицією, повинна брати участь у забезпеченні нормального функціонування громадянських інститутів як гарант їхнього демократичного управління та припинення експансіонізму окремих інститутів (наприклад, ринок може виявляти експансіонізм щодо інших інститутів). За таких умов політичні сили (партії, рухи, групи тиску тощо) виступають сполу-

чною ланкою між державою та громадянським суспільством [5].

Можливі два варіанти *правової взаємодії громадянського суспільства й держави*:

- громадянське суспільство генетично та функціонально передувє правовому. Державна влада як об'єкт дії з боку політично активної громадськості реалізує її ініціативи у формі законів. Цей варіант має ідеально-належний характер, теоретично можливий;
- правова держава не виникає з громадянського, а проголошується "існуючою" й сама ініціює оформлення громадянської держави.

У кожному випадку очевидна активна роль держави в політичному та законодавчому забезпеченні реформування й функціонування інститутів громадянського суспільства.

Роль таких інститутів держави зумовлена тим, що тільки вони:

- виступають офіційним, тобто формальним, представником усього населення країни через представницький вищий орган законодавчої влади;
- є уособленням суверенітету народу (нації), результатом реалізації права народу на самовизначення;
- здатні забезпечити й захистити основні права людини, всіх людей, що перебувають на її території;
- покликані задовольняти загальносоціальні потреби, вирішувати загальносуспільні справи, виконувати загальносоціальні функції цього суспільства;
- мають у своєму розпорядженні апарат, необхідний для виконання зазначених функцій;
- встановлюють загальнообов'язкові для всіх суб'єктів суспільного життя правила поведінки – юридичні норми;
- володіють владою суверенною, тобто верховною, самостійною й формально незалежною;
- здатні захищати суспільний лад;
- запобігають усуненню соціально небезпечних конфліктів;
- регулюють економічні та інші суспільні відносини;
- здійснюють єдину для країни внутрішню політику: соціальну, економічну, фінансову, наукову, культурну, освітню тощо;
- реалізують зовнішньополітичну функцію захисту інтересів і оборони країни тощо.

Саме держава є головним носієм політичної влади, головним знаряддям реалізації класових інтересів, головним суб'єктом і водночас головним об'єктом політичної діяльності та політичних відносин у суспільстві.

Держава як головний інститут влади володіє правом на суверенність, тобто верховенство всередині країни, та зовнішню незалежність. Таке становище державної влади в суспільстві впливає, по-перше, з того, що вона володіє таким засобом охорони

влади, як державний апарат і, по-друге, реалізує свою волю в нормах права. Специфічна ознака державної влади полягає в існуванні спеціальних державних службовців, у функціонуванні армії, адміністрації, судів, служби безпеки тощо. Держава – це всеосяжна організація в суспільстві та його офіційний представник. Саме держава володіє виключним правом на нав'язування своєї волі за допомогою апарату насильства: армії, поліції, служби безпеки тощо. Якщо влада неефективно використовує легітимне насильство, це може за певних умов призвести до поширення думки про право на використання насильства приватними особами та окремими організаціями. Така ситуація в суспільстві може підірвати державну монополію на насильство й призвести до неконтрольованого поширення насильницьких дій, що стане загрозою державній безпеці.

У суспільному житті держава володіє цілою низкою виключних прав, що притаманні тільки їй. Тільки вона володіє правом на видання законів, що регулюють суспільне життя та мають загальнообов'язковий характер. Водночас у демократичному суспільстві ця діяльність не закрита й для інших політичних сил, оскільки вони мають право законодавчої ініціативи. Виключним правом держави є право на отримання податків, які обов'язково сплачують усі верстви громадян без винятку. Держава також здійснює фінансову й зовнішньополітичну діяльність, вирішує питання війни та миру тощо.

Можна виділити три типи відносин громадянина й держави:

- патерналістський, етатистський – ототожнення суспільства й держави, розуміння громадянина як "гвинтика" складного державного механізму, заперечення прав і свобод громадянина, встановлення тотального державного контролю за життям громадянина, визначення державою статусу і прав громадянина. Такий тип відносин громадянина і держави тривалий час панував у СРСР;
- індивідуалістичний, ліберальний – визнання того, що вільний громадянин є першоджерело будь-якої державної влади, пріоритет індивіда щодо держави, обмеження самостійності громадянина обсягом його прав і свобод, обмеження держави громадянським суспільством, мінімізація його функцій. Цей тип відносин громадянина й держави традиційно складався в Західній Європі, США та інших країнах на основі ідеї про державу як суб'єкта затвердження моральності (Платон, Арістотель, Гегель), досягнення загальної безпеки (Гоббс), охорони права приватної власності (Локк), досягнення суспільного блага (Гроцій), затвердження загальної свободи (Руссо, Лассаль) [6];

- комунітаризм – з одного боку, протистоїть лібералізму й піддає критиці його основоположні ідеї: індивідуалістичне розуміння особистості, ліберальний універсалізм, атомістичне уявлення про суспільство, а звідси – пріоритет прав людини над іншими цінностями, процедурний характер ліберальної демократії, пріоритет приватного життя над публічним. З іншого боку, комунітаризм протистоїть і колективізму, який передбачає однаковість, конформізм і схильність до репресії щодо індивіда. Таким чином, комунітаризм базується на ідеях розвитку індивідуальності, толерантності, плюралізму. Цей тип відносин громадянина й держави підтримували А. Макінтайр, М. Уолцер, М. Сандел, Ч. Тейлор та ін.

Найбільш оптимальною моделлю вважають ту, в якій громадянське суспільство й держава співпрацюють одне з одним, проте умовою її дієвості є відносна однорідність інтересів і ціннісних установок індивідів та соціальних груп.

Організаційна взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства має бути, як мінімум, трьох видів [6]:

- 1) оперативний – будь-які інститути громадянського суспільства мають вступити у взаємодію з органами державної влади для вирішення гострих ситуацій;
- 2) тактичний – у контакті мають перебувати інститути громадянського суспільства, що відтворюють думку громади з питань експертної оцінки стану проблем соціального розвитку та контролю за виконанням прийнятих рішень;
- 3) стратегічний – інститути громадянського суспільства мають привертати увагу державних органів до розбудови нормативно-правової бази діяльності інститутів громадянського суспільства, створення й представницької організаційної структури інститутів громадянського суспільства як у країні, так і на міжнародній арені, акредитації міжнародних організацій, представників світового громадянського суспільства в країні, що потребує широкого використання інструментарію експертизи й прогнозування соціального розвитку.

Сьогодні відомі різні форми громадської участі: збір підписів (петиція) і направлення листів; сходи, зустрічі громадян з представниками влади; вивчення громадської думки та референдумів; "гарячий телефон"; громадські (консультативні) ради; проведення незалежними експертами аналізу проблем (і шляхів їх вирішення), громадська експертиза; пропозиції проектів нормативно-правових актів і програм; відкриті слухання (громадські, депутатські, адміністрації); обговорення кампанії в ЗМІ; розповсюдження інформаційних матеріалів,

пикети, мітинги, демонстрації, рекламні, агітаційні та "лобістські" кампанії тощо.

Незважаючи на всі думки, які висловлюють у різних колах, про те, що в державах – членах Європейського Союзу не має уніфікованих законодавчих норм, які стосуються діяльності неурядових організацій, кожна держава-член має власні законодавчі норми, які регулюють цю сферу, і вони зумовлені історичними, суспільними, культурними або економічними чинниками. Скрізь існує гарантоване Конституцією право громадян засновувати, вступати або виходити з громадської організації. Також важливим є те, що особи, які мають громадянство однієї з держав – членів ЄС, можуть засновувати громадські організації в будь-якій державі Співтовариства. Єдиним обмеженням у цій сфері є запроваджена деякими державами вимога, що до цієї ініціативи має бути залучена певна кількість громадян цієї держави або осіб, які перебувають у цій державі на постійному місці проживання.

Найпоширенішою нормою законодавчого врегулювання діяльності неурядових організацій є закони. В Австрії функціонування неурядових організацій регулює Закон про асоціації 1951 р., до якого досі вносять зміни. У світлі австрійського законодавства неурядові організації мають статус юридичної особи, а також можуть здійснювати господарську діяльність. Неурядові організації у Франції здійснюють свою діяльність на підставі так званого Закону 1901 р., тобто закону, який визначає принципи діяльності асоціацій, які не ставлять за мету досягнення фінансових прибутків. У Голландії принципи функціонування неурядових організацій визначає Закон про організації та об'єднання, а в Португалії – декілька нормативно-правових документів, серед них найважливішими є Закон про неурядові організації, які здійснюють свою діяльність для розвитку, та Закон про неурядові організації, які здійснюють свою діяльність у сфері охорони довкілля.

У деяких державах неурядові організації як активні інститути громадянського суспільства досягнути суттєвого рівня впливовості в законотворчому процесі. У Данії, де, за різними оцінками, 90% громадян об'єднані в неурядові організації, вони можуть впливати на зміст нормативно-правових документів шляхом участі в діалозі з парламентом. Конституція Королівства Данії встановлює обов'язок погодження проектів нормативно-правових документів з тими організаціями, яких цей проект стосується. Узгодження з британськими неурядовими організаціями проводяться під час законотворчого процесу в Палаті Громад і розбиті на два етапи: неформальні – на етапі формулювання проекту цього закону та формальні – після другого читання проекту закону в Палаті Громад і направлення

на доопрацювання відповідній Комісії. Неурядові організації в Швеції беруть участь і у створенні законодавства у сфері питань, які стосуються ринку праці, на підставі так званого Закону про участь у прийнятті рішень.

Для фінської влади неурядові організації є постійним партнером, з яким погоджують усі важливі рішення в межах громадського діалогу, що веде влада і які стосуються соціальної, політичної та економічної сфер у широкому значенні. Уряд, через систему грантів, за допомогою неурядових організацій виконує завдання, які стосуються, наприклад, соціального захисту, охорони довкілля та системи охорони здоров'я. Важливою галуззю взаємодії уряду з неурядовими організаціями є покращення професійної ситуації жінок та етнічних меншин. Неурядові організації також відіграють суттєву роль у громадському житті Данії та Голландії. Уряд Бельгії встановлює співпрацю з неурядовими організаціями на підставі рамкових договорів. Їх укладають на термін п'ять років у формі конкретних програм, у яких визначено цілі діяльності та спосіб їх виконання. У Франції було створено установи, які координують діяльність держави та організацій, що представляють громадянське суспільство. Це – Вища рада з питань міжнародного співробітництва, Міжвідомчий комітет з питань міжнародного співробітництва і розвитку, а також Комісія співробітництва і розвитку. Також у Франції створено платформу неурядових організацій, метою якої є розвиток співробітництва з Європейським парламентом та Європейською комісією [7]. В Іспанії значущість неурядової організації знайшла своє відображення в інституціоналізації контактів з органами державного й самоврядного управління. Відповідно до характеру організації та її цілей вона співпрацює з відповідними відомствами або органами конкретних автономних регіонів.

Характерною ознакою діяльності неурядових організацій у Європейському Союзі є створення патронатних організацій, так званих платформ дій або дискусійних форумів. У Європейському Союзі на сьогодні функціонує п'ять основних типів неурядових організацій, представництва яких знаходяться в Брюсселі:

- організації, які діють у галузі охорони довкілля, що координуються Green G 8;
- організації соціального типу, які координуються Соціальною Платформою;
- організації, які здійснюють діяльність у галузі розвитку та координуються Комітетом зв'язків неурядових організацій, який здійснюють діяльність у галузі розвитку;
- організації, які займаються захистом прав людини, проводять регулярні зустрічі на засіданнях Контактної групи з питань прав людини, що організовують Amnesty

International, FIDH та Human Rights Watch;
– постійно діючий форум громадянського суспільства.

Співпраця інститутів Європейського Союзу з неурядовими організаціями передбачає контакти типу "ad hoc", так і участь у роботі комунітарних груп експертів, а також у межах діалогу; інститути ЄС відкрито сприймають пропозиції зустрічей типу "ad hoc", особливо на рівні експертів [8].

Отже, і у сфері політики присутні інститути громадянського суспільства, що задіяні у виробленні політики й серйозно впливають на організаційно-політичну поведінку держав як своїх, так і партнерів.

Висновки. Аналіз зарубіжних і українських наукових джерел свідчить, що забезпечення прав людини, їхній реальний характер визначають два чинники: наявність інститутів громадянського суспільства й правової держави. Інститути громадянського суспільства максимально сприяють самостійній активності громадян і вільному розвитку особистості, що приводить до пріоритету інтересів особистості й суспільства загалом у їхніх відносинах з державою. Правова держава, що забезпечує верховенство законів і гарантує забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виступає неодмінною умовою існування інститутів громадянського суспільства. Останні можуть існувати тільки в демократичній політичній системі, оскільки вона є механізмом реалізації найважливіших прав і свобод людини і громадянина. Демократична політична система характеризується розгалуженою внутрішньою структурою громадських організацій, органів місцевого самоврядування й управлінських державних органів, що гарантують дотримання цих прав і свобод.

Список використаної літератури

1. Соляр С. Громадянське суспільство: загальнотеоретичні підходи до визначення / С. Соляр // Вісник Академії правових наук України. – 2013. – № 1. – С. 271–279.

2. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/>.
3. Вибрані рішення Європейського суду з прав людини щодо України. 2008 / Харк. правозахис. Група; упоряд. Є. Ю. Захаров. – Харків: Права людини, 2011. – 512 с.
4. Рак О. Ю. Комунікативно-інформаційний вплив політичної влади на громадськість та громадську думку / О. Ю. Рак // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Сер.: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2013. – № 2. – С. 271–281.
5. Моїсеев С. Сучасна теорія прав людини: ліберальні та комунітаристські підходи / С. Моїсеев; пер. з рос. Н. Сатохіної // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 118–134.
6. Радзівілл О. А. Міжнародне право, правова держава і глобальне інформаційне громадянське суспільство, як складові сучасного міжнародного правового порядку / О. А. Радзівілл // Юридична наука. – 2012. – № 2. – С. 153–163.
7. Шестопад С. С. Неотомістський напрям у французькій філософії права: концепція Жака Марітена: монографія / С. С. Шестопад. – Харків: Юрайт, 2013. – 192 с.
8. Лотюк О. С. Громадянське суспільство як філософсько-політична ідея / О. С. Лотюк // Європейські перспективи. – 2014. – № 3. – С. 61–68.
9. Діалог суспільства і влади: європейські правові стандарти та досвід: зб. док.; пер. з інозем. мов / Верховна Рада України, Ін-т законодавства, Нац. акад. наук України, Секція суспіл. і гуманіт. наук; заг. ред. Голови Верховної Ради України, акад. НАН України В. М. Литвина; упоряд.: В. О. Зайчук та ін.; пер.: О. В. Київець та ін. – Київ: Парлам. вид-во, 2011. – 480 с.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2015.

Газизов М. М. Особенности взаимодействия государства с институтами гражданского общества в условиях реформирования власти

В статье осуществлен теоретический анализ исследования проблемы взаимодействия государства с институтами гражданского общества. Определены тенденции отношений и специфические особенности в процессе развития гражданского общества.

Ключевые слова: взаимодействие, общественные организации, общество, добровольные общественные организации, общественные движения, партии, диалог.

Gazizov M. Interaction between the State and the Institutions of the Civil Society in the Terms of Government Reform

The article evokes the problem of interaction between the state and the institutions of civil society. For the previous years Ukraine has experienced active growth in different forms of people's self-organization, social movements and organizations. Along with it existence of the previously mentioned institutions contributes to the continuous development of the civil society in Ukraine, but doesn't assure implementation of the democracy standards and principles in the process of

development of the independent Ukraine, as the democracy and democratic society define each other in different ways.

Importance of development of Ukraine as a democratic, legal and social state requires searching for clear and transparent techniques of interaction between government authorities and institutions of civil society from the one hand and development of practical recommendations as for the strengthening of its own role and potential for the defending of Ukrainian citizens and realization of their interests, provision of European standards of life for each person

The aim of the article is to point out main issues of interaction between the state and the institutions of the civil society in the terms of government reform and integration processes of Ukraine to the European Union. Well-developed civil society is the integral part of all democratic constitutional states of the world. Such institutions of the civil society include: voluntary public organizations and public movements as well as newly created parties while they are not involved into the mechanisms of authority implementation; independent mass-media; public opinion as the social institution; elections and referendums if they help to form and define public opinion and to defend group interests; elements of judicial and law-enforcement systems which depend on the citizens (the jury, people's police detachments etc.)

The author analyzes the conceptual field of the exploration of civil society institutions, comparing scientific treatment with their definitions in the legal documents, determines its main features. On the example of state members of European Union examined are the models of interaction between the state and institutions of civil society. The best model is the one which shows cooperation between the state and institutions of civil society.

Persons who are the EU-citizens may found public organizations in any state-member of the EU. The only restriction in this field implemented by some states is the condition to involve specified quantity of the citizens of the state or people who have right for permanent residence in the state.

Conclusions: Having analyzed great number of scientific works by foreign and Ukrainian scientists, the author has come to the conclusion that ensuring of human rights, their true implementation is determined by 2 factors: institutions of civil society and constitutional state. Institutions of civil society encourage the independent activity of the citizens and free personal development which ensures the priority of the interests of the personality and society as a whole in their interrelations with the state. Constitutional state which ensures the priority of the law and grants human rights and freedoms to its citizens is the indisputable condition for the functioning of civil society institutions.

Key words: *cooperation, non-governmental organizations, society, voluntary organizations, social movements, parties, dialogue.*

УДК 35.082.4

С. О. Гайдученко

кандидат наук з державного управління, доцент
Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова**СИНЕРГЕТИЧНИЙ ПІДХІД ДО СУЧАСНОЇ КОНЦЕПЦІЇ
ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті проаналізовано соціокультурний аспект сучасного публічного управління України із системних позицій та виходячи з основних синергетичних положень. Визначено організаційну культуру публічного управління й масову культуру суспільства як системи, які самоорганізуються та змінюються відповідно до змін їх ціннісних орієнтацій і ціннісних домінант. Базовим синергетичним інструментом управління організаційною культурою сучасного українського публічного управління визнано знання, інформацію та тотальне лідерство.

Ключові слова: організаційна культура публічного управління, масова культура суспільства, синергетика, синергетичні механізми самоорганізації та саморозвитку.

Сучасне публічне управління України переживає нелегкі часи свого трансформування синхронно з трансформаційними процесами всього громадянського суспільства, демократичний вектор розвитку якого наразі провокує нестабільність і навіть різні кризові ситуації. Подолання таких негативних процесів потребує відповідного соціально-культурного рівня громадянського суспільства й публічного управління, який у змозі забезпечити між ними плідний діалог у державно-управлінському процесі, а також синергетичні умови для їх самоорганізації та саморозвитку.

Синергетичний підхід до вивчення відкритих фізичних, хімічних, біологічних, екологічних систем було започатковано бельгійськими вченими Г. Хакеном та І. П. Пригожином. Уперше застосовано цей підхід до вивчення глобалізаційних процесів розвитку людства українським політологом, аналітиком, журналістом, видавником С. Удовиком. Пристосувати основні положення синергетики до організаційної культури та цінностей організації спало на думку ряду російських дослідників. Майже одночасно з ними "антропосоціальною синергією" рефлексують українські дослідники В. Воронкова, В. Мартиненко та інші, проте в Україні синергетичний аспект у соціокультурних процесах є маловивченим.

Мета статті – проаналізувати соціокультурний аспект сучасного публічного управління України із системних позицій та виходячи з основних синергетичних положень, а також визначити базові синергетичні інструменти управління організаційною культурою українського публічного управління і, як результат, масовою культурою суспільства.

Сучасний стан українського публічного управління і громадянського суспільства науковці визнають як "ситуацію хаосу" [1,

с. 24]. Така ситуація в країні є багатоаспектною й має безліч причин її виникнення, проте першопричиною можна назвати соціокультурний аспект.

Досліджуючи ціннісний аспект формування сучасної організаційної культури публічного управління, ми розуміємо, що за відсутності в сучасній Україні цілеспрямованої ідеологічної роботи з формування нормативно-ціннісної системи масової культури суспільства цей процес все одно відбувається, тільки стихійно та хаотично. При цьому діють нелінійні, недетерміновані закони теорії систем, на противагу лінійним, детермінованим, згідно з традиційними теоріями управління, організації та економічної теорії, які спираються на рівновагу циклічного розвитку й стабільність зовнішнього середовища, чого не спостерігається. Не виключено, що цей процес формування нормативно-ціннісної системи масової культури суспільства може мати негативний та дестабілізуючий характер, тому дуже важливо з боку публічної влади його контролювати й аналізувати, щоб вчасно відкоригувати.

Усе вищезазначене свідчить про необхідність формування та розвитку організаційної культури саме публічного управління в сучасних умовах розвитку українського громадянського суспільства, спираючись на положення теорії систем і такої науки, як синергетика. Незважаючи на те, що ця наука виникла в надрах теплофізики та математики, а її засновники є діячами в галузі фізико-математичних наук (Г. Хакен, І. П. Пригожин), можна стверджувати, що основні закони формування, розвитку та функціонування складних систем незалежно від природи їх походження є схожими [6, с. 90].

Відомий бельгійський фізик-хімік російського походження І. Пригожин, досліджуючи теорію нестабільності, визначив синергетику як науку "про самоорганізацію у відкритих фізичних, хімічних, біологічних, екологічних системах" [5]. Його синергети-

чна теорія знайшла послідовників у науковому світі й у подальшому отримала визнання науки про нестабільні стани, що передують катастрофі, та про універсальні закони еволюції в природі та суспільстві. Висунута вченим концепція систем, які самоорганізуються, свідчить про те, що хаос і нестабільність приводять до народження нового порядку та гармонії.

Український дослідник С. Удовик тлумачить синергетику як "новий світогляд. Вона вивчає механізми глобальної еволюції, ієрархічної організації світу, феномени самоорганізації та саморозвитку, нелінійності й нерівноваги, становлення "порядку через хаос" і несталості як основоположної характеристики процесів еволюції. Синергетика вводить нову парадигму розвитку й змушує докорінно переглянути усталений світогляд, зокрема, лінійне мислення змінює нелінійними підходами до вивчення світу" [7, с. 374]. Розвиваючи думки С. Удовика, професор В. Мартиненко стверджує, що "опанування нелінійного мислення в сучасних умовах глобалізації та суспільних трансформацій є надзвичайно важливим теоретико-методологічним завданням, яке стоїть перед суспільними науками. Подолання зон біфуркації (зон нелінійних явищ. – Автор) може бути безболісним, якщо ми навчимося управляти тим хаосом, який виникає в соціально-управлінській системі в період синархічного переходу її на якісно новий рівень свого розвитку" [4, с. 51].

Отже, якщо пристосувати це положення синергетики до організаційної культури та цінностей організації, можна зробити такий висновок: процесу зміни культури, зміні ціннісних домінант та становленню нової культури з новими ціннісними орієнтаціями завжди буде передувати хаос, нестабільність (пошук нових цінностей, способів взаємодії із зовнішнім середовищем тощо). І це цілком обґрунтовано, оскільки історія людського суспільства і його культури має нелінійний характер унаслідок свободи вибору, що притаманний людині. А свобода вибору, по суті, виконує ту саму роль, що й природжені інстинкти, які притаманні всім живим організмам, з тією лише відмінністю, що свобода вибору є не визначеною наперед категорією (відсутня причина зумовленості явищ), а реакцію інстинкту завжди наперед визначено зовнішнім або внутрішнім подразником. Людина ж, володіючи свободою, здійснює поміркований, не інстинктивний вибір поведінки, переконань, ціннісних орієнтацій тощо.

Саме з "антропосоціальною синергією" пов'язує професор В. Воронкова "процес соціальної самоорганізації" як "головний механізм реформування публічного управління в умовах трансформаційних перетворень". Вона стверджує, що "реформування системи публічного управління є продуктом процесів самоорганізації, що приводять до

змін, які відбуваються в суспільстві, що забезпечує упорядкування можливостей системи. Формування цієї системи прискорює креативність самоуправління як головного механізму всіх перетворюючих процесів" [1, с. 23].

Науково визнаною основною властивістю синергії системи є твердження, що ціле завжди більше, ніж сума його частин. Якщо поширити це твердження на взаємодію людей, то можна стверджувати, що результат їх співпраці завжди є більшим за суму результатів окремих індивідів. Ця думка була висловлена ще на початку ХХ ст. відомим ученим А. Богдановим, який вважав, що система є організованою тільки тоді, коли ціле більше від суми своїх частин.

Якщо врахувати функцію організаційної культури, яка орієнтує колектив на результативне співробітництво, то можна стверджувати, що саме організаційна культура забезпечує досягнення синергетичного ефекту. У результаті синергетичного ефекту сумарна результативність діяльності команди буде набагато вищою, ніж проста сума результатів окремих співробітників, адже навіть високопрофесійні працівники іноді потребують допомоги.

Як і індивід, упевнена Т. Іванова, соціокультурна система також володіє свободою вибору, що зумовлює нелінійний та недетермінований характер розвитку організаційної культури публічного управління й масової культури суспільства. При цьому ті їх складові, які характеризуються нестабільністю та хаотично видозмінюються (так звані точки біфуркації, тобто точки, які мають декілька векторів розвитку), проте їх зміни та вектори розвитку хоча й мають імовірний характер, деякою мірою зумовлені минулим і традиціями, а тому розвиток таких складових організаційної культури, частіше за все, може бути передбачуваним. Водночас, організаційна культура як система переходить на якісно новий рівень свого розвитку з формуванням нової структури в точках біфуркації [2]. За Пригожиным, таке явище можливе завдяки процесу самоорганізації, який тлумачиться як здібність різних систем до самозародження та саморозвитку, завдяки переважному використанню можливостей, які закладено всередині самих систем, тобто їх внутрішньому потенціалу.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що організаційна культура публічного управління, як і масова культура суспільства, є системами, які самоорганізуються, і вектор їх розвитку цілком залежить від зміни ціннісних орієнтацій і ціннісних домінант у цьому процесі. У зв'язку із цим можна стверджувати, що організаційній культурі публічного управління як складній системі притаманна також ціннісна самоорганізація, а громадянському суспільству – культурна самоорганізація.

Крім цього, організаційна культура на ціннісному підґрунті формує відповідні й надійні комунікації всередині організації, своєрідні духовні зв'язки, що створює її внутрішній потенціал, завдяки якому організація протистоїть кризам, нестабільності, хаосу та продовжує свій розвиток завдяки високій кваліфікації працівників і їх відданості організації. До того ж організаційна культура сприяє самоорганізації та зміні структури організації відповідно до ситуацій зовнішнього середовища. Таким чином, організаційна культура публічного управління – це його внутрішній потенціал, який забезпечує самоорганізацію системи.

Визнано також з позицій теорії синергетики, що розвиток – це послідовна зміна хаосу та порядку, причому розвиток відбувається одночасно з постійним зростанням ентропії системи (міри її невизначеності). Як приклад, соціально-економічний стан України після розпаду СРСР: падіння рівня життя громадян; економічна й політична нестабільність; зміна суспільної думки та переоцінка цінностей під впливом зміни умов зовнішнього середовища; зміна авторитетів і лідерів, цілей та пріоритетів, способів і засобів досягнення цілей; ігнорування традицій, міфів, легенд, ритуалів тощо. Таким чином, виникла ситуація, яка зумовила зміну організаційної культури публічного управління та масової культури суспільства й вибір вектора їх розвитку. Геополітичний фактор став вирішальним для України при виборі європейського вектора розвитку, а демократичні та глобалізаційні цінності стали визначальними у формуванні сучасної організаційної культури публічного управління та масової культури громадянського суспільства.

Разом із цим інформаційний рівень розвитку світової спільноти зумовлює перехід від системи управління шляхом примусу до системи, побудованої на самоорганізації. Адже найвища сучасна цінність – людина та її інтелектуальний потенціал – не припускають їх ефективного використання при суто кібернетичному “суб’єкт-об’єктному” підході до управління. “Об’єктивна інтелектуальна обмеженість суб’єкта управління зумовлює необхідність не примушувати систему до нового стану, а створювати сприятливі умови для того, щоб система сама досягла майбутнього природного стану найефективнішим способом, який заснований на синергетичному “суб’єкт-суб’єктному” підході, як результаті скооперованих дій усіх рівнів управління” [2]. До цієї думки дослідниці Т. Іванової професор Ю. Шаров додає, що керівництво має бути суміщено з лідерством, тому що саме “лідерство є інструментом демократизованого сучасного управління. Його основою є такий вплив на підлеглих, який приводить до добровільної й свідомої зміни особистих цінностей, ставлень та організаційної поведінки, на-

ближаючи їх до позицій лідера, які матеріалізуються в стратегіях, політиках, програмах дій [6].

Отже, виходить, що основою взаємодії у сфері публічного управління має стати більш тісне співробітництво, взаємне доповнення творчих здібностей та рівня знань службовців, які стоять на різних ієрархічних щаблях, що можливе тільки за наявності відповідного рівня організаційної культури. А орган публічної влади залишається стійким в умовах нестабільного зовнішнього середовища, та ще й розвивається, завдяки знанням кожного службовця (у тому числі й організаційним знанням), фактичній наявності тотального лідерства індивідів та сучасному рівню організаційної культури. При цьому комунікативний простір у системі публічного управління, зумовлений інформаційними технологіями й новими знаннями, загострює питання дотримання моральних принципів у процесах координації та контролю діяльності службовців, оскільки можливе в майбутньому зникнення грані між суб’єктами організації. Науковці це пояснюють тим, що чим складніша й досконаліша система, тим вище має бути рівень організаційної культури. При цьому основним синергетичним інструментом управління, на нашу думку, має стати тотальне лідерство в організації. Завдяки саме тотальному лідерству в організації можливе подолання кризи самоідентичності шляхом відповідного коригування тезаурусу індивіда в процесі організаційних змін і, як наслідок, впливу на інших співробітників. Для розвитку в організації тотального лідерства як синергетичного механізму самоорганізації необхідно, щоб її співробітники чітко розуміли функції, цілі, специфіку роботи всіх структурних підрозділів організації, а не тільки того підрозділу, де працюють, а також бачити кінцевий результат діяльності організації та свій внесок у цей результат, що сприяє розвитку їх стратегічного мислення. Унікальною особливістю стратегічного мислення є те, що воно закладає в основу міркувань певну логіку, акцентуючи на призначенні цінності, тим самим виходячи належну ціннісну орієнтацію людини. Цілком можливо, що такий підхід до організації діяльності може взагалі упередити кризи самоідентичності співробітників організації під час організаційних змін.

Особливо слід відзначити важливість функціонування такого продукту синергії, який у соціально-економічній сфері має назву реінжинірингу, а у сфері публічного управління, на нашу думку, – публічного менеджменту. Головна особливість реінжинірингу – організація діяльності співробітників навколо цілого, повного процесу (він не ділиться на технологічні етапи) й орієнтація на кінцевий результат. Тому реінжиніринг потребує не тільки реорганізації та перепроєктування процесів діяльності, а й

переосмислення та установки нових структурних зв'язків, нової ідеології управління, тобто формування оновленої організаційної культури.

Розглянута особливість реінжинірингу, вважаємо, асоціюється з новим публічним менеджментом, який цілком і повністю орієнтує службовців на задоволення потреб клієнтів-громадян у публічних послугах і базується на "моделі нового врядування", запропонованої західними вченими для країн, які тільки стають на демократичний шлях розвитку. На думку професора А. Колодій, "модель нового врядування не скасовує такого виду управлінської діяльності, як публічне адміністрування, яке було й залишається професійною складовою процесу управління. Але ключові функції: визначення напрямку розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих рішень, вироблення й здійснення публічної політики, що завжди були прерогативою, насамперед, виконавчої, а також законодавчої гілок влади, – тепер, в умовах нової моделі врядування все більше переходять до суспільства. Нова парадигма виходить із необхідності "роздержавлення" управлінських функцій, задіяння в управлінському процесі всіх зацікавлених сторін: уряду, бізнесу, громадянського суспільства, інших суспільних суб'єктів – в інтересах кращої керованості, вищої ефективності та більшої легітимності управлінської діяльності" [3]. У такому контексті синергетичний ефект у процесі публічного управління, на нашу думку, має бути максимальним, як і потенціал його організаційної культури, що зумовлюватиме рівень масової культури громадянського суспільства, оскільки формат соціально-управлінської взаємодії в публічному управлінні та його парадигма взагалі набувають демократичного змісту. При цьому має виконуватися закон синергії: ціле завжди більше, ніж сума його складових.

Визначально й те, що результатна частина "моделі нового врядування" базується на ідеології орієнтації на клієнта ("результати для споживачів"); вимогах підтримки й розвитку соціального капіталу, тобто забезпеченні належної якості "трудового життя", а саме створенні відчуття задоволеності працівників умовами та результатами своєї праці ("результати для персоналу"); принципах соціальної відповідальності діяльності, тобто врахуванні соціальних і екологічних наслідків, принципів сталого розвитку ("результати для суспільства"). При цьому домінує тенденція відходу від пірамідальних багаторівневих ієрархічних структур управління, де реалізуються відносини влади й підпорядкування, до плоских горизонтальних та цільових і матричних структур. Тут характерними є розвинуті комунікації, застосування творчих тимчасових колективів та системних технологій підготовки й прийняття рішень [6].

Безумовно, усе це створює умови для виникнення синергетичного ефекту в публічній сфері в процесі переосмислення та установки нових структурних зв'язків, нової ідеології управління, тобто формування нової організаційної культури.

Втім, на думку Т. Іванової, базовим синергетичним інструментом управління організаційними змінами має стати управління знаннями, а на наше велике переконання, ще й управління інформаційними потоками, які охоплюють специфіку діяльності організації та тотальне лідерство. Саме за допомогою цих синергетичних інструментів можна буде побудувати фундамент інформаціоналізму в публічному управлінні, на якому має формуватися та розвиватися його сучасна організаційна культура.

Висновки. Таким чином, Україна має скористатися західними й вітчизняними науковими та практичними розробками "моделі нового врядування" як викликом часу, використавши синергетичний ефект сучасної організаційної культури публічного управління. А сприяти цьому має система управління змінами організаційної культури публічного управління, яка й забезпечить стійкість його функціонування. Адже, згідно із законами синергетики, "теорія стійкості обґрунтовує процес постійних змін будь-якої системи, завдяки чому система зберігає свої якості на нескінченно довгий проміжок часу" [2].

Саме синергетичний підхід до сучасної концепції організаційної культури публічного управління розширює науковий простір для поглибленого теоретичного її осмислення, а також обґрунтування її впливу на формування сучасної парадигми власне публічного управління.

Список використаної літератури

1. Воронкова В. Г. Соціальна самоорганізація як головний механізм реформування публічного управління в умовах трансформаційних перетворень / В. Г. Воронкова // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Харків : Магістр, 2015. – 400 с.
2. Иванова Т. Ю. Теория и методология синергетического подхода в управлении организационными изменениями : автореф. дис. ... д-ра экон. наук ; 08.00.05 / Т. Ю. Иванова ; УГУ. – Ульяновск, 2006. – 24 с.
3. Колодій А. Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем / А. Ф. Колодій // Демократичне врядування. Науковий вісник. – Київ : НАДУ, 2012. – Вип. 10. – С. 69.
4. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Харків : Магістр, 2003. – 220 с.

5. Пригожин И. Р. Творящая натура: детерминизма нет ни в обществе, ни в природе / И. Р. Пригожин. – Москва : Эксперт. – 2000. – № 48. – С. 52.
6. Шаров Ю. П. Стратегічні орієнтири професійної діяльності в публічному управлінні: ціннісно-інструментальний аспект / Ю. П. Шаров // 36. наук. праць АМУ. – Київ : АМУ, 2010. – С. 157.
7. Удовик С. Л. Глобализация: семиотические подходы / С. Л. Удовик – Москва : Рефлбук ; Киев : Ваклер, 2002. – 480 с.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2015.

Гайдученко С. А. Синергетический подход к современной концепции организационной культуры публичного управления

В статье проанализирован социокультурный аспект современного публичного управления Украины, исходя из системных позиций и основных синергических положений. Определены организационная культура публичного управления и массовая культура общества как системы, которые самоорганизуются и изменяются в соответствии с изменениями их ценностных ориентаций и ценностных доминант. Базовым синергическим инструментом управления организационной культурой современного отечественного публичного управления признано знание, информацию и тотальное лидерство.

Ключевые слова: организационная культура публичного управления, массовая культура общества, синергетика, синергические механизмы самоорганизации и саморазвития.

Gaiduchenko S. Synergetic approach to the contemporary concepts of organizational culture of public administration

Problem definition. Modern public administration of Ukraine is going through a difficult time of its transformation simultaneously with the transformation processes of the whole civil society. It requires a certain social and cultural level of the civil society and public administration, which could ensure a fruitful dialog between them in the public management processes as well as synergetic conditions for their self-organization and self-development.

Review of recent research and papers. A number of Russian scientists thought of adapting the essentials of synergy to organizational culture and values of the organization. Almost alongside with that our Ukrainian researchers V. Voronkova, V. Martynenko and others studied "antroposocial synergy", however in Ukraine this synergetic aspect in the social and cultural processes is less studied.

The object of this article is to analyze the social and cultural aspects of the modern public administration of Ukraine from the system viewpoints and synergetic fundamentals as well as to define the main synergetic tools of management of organizational culture of the national public administration and, as a result, mass culture of our society.

Presentation of the main material. The scientists define the actual state of the national public administration and civil society as "the situation of chaos". Such situation in our country is multi-dimensional and it has many causes of its occurrence, however, in our opinion, social and cultural aspect is the initial cause.

If to adapt the essentials of synergy to organizational culture and values of the organization, we can conclude the following: results of a team work is always higher than the sum of the results of its individuals; development is a succession of chaos and order, and the development takes place with the continuous growth of entropy of the organizational system; total leadership in a team is a synergetic mechanism of its self-organization; the main feature of reengineering (like public management) is organization of employees around a complete process and final result orientation; the basic synergetic tool of organizational changes management is knowledge and information flows management.

Thus, the synergetic approach to the contemporary concept of organizational culture of public administration expands the research area for its enhanced theoretical study as well as for explanation of its influence on the formation of the modern paradigm of the public administration.

Key words: organizational culture of public management, mass culture of the society, synergetics, synergetic mechanisms of self-organization and self-development.

ФРАКЦІЙНА СТРУКТУРИЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ – ОЗНАКА НАЯВНОСТІ, РОЗВИТКУ ТА ВТІЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті проаналізовано проблему визначення сутності фракційної структуризації парламенту й основних чинників, що впливають на розвиток і втілення демократичних цінностей у публічному управлінні, таких як індемнітет, імунітет, партійна дисципліна, зв'язки з виборцями.

Ключові слова: парламент, народний депутат, парламентська фракція.

Для кожної країни важливим є визначення форми організації влади та вибору відповідної виборчої системи. Зокрема, форми організації влади розподіляють на парламентські (як у Великій Британії), змішані (як у Франції), президентські (як у США), парламентсько-президентські (як в Україні); види виборчої системи – на мажоритарну, пропорційну, змішану. Від цих параметрів залежить структура парламенту, вищого законодавчого органу держави, та стабільність роботи органів державної влади (ОДВ), які в більшості країн світу формують шляхом голосування народних депутатів спочатку у депутатських фракціях (групах), а потім – у парламенті.

Депутатським фракціям (депутатським групам) відведено значну роль у багатьох демократичних державах, у тому числі в українському парламенті. Так, у ст. 16 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" [1] визначено, що питання формування та реєстрації депутатських фракцій (депутатських груп) розглядається другим у порядку денному першої сесії новообраної Верховної Ради України (ВРУ). Це означає, що без формування депутатських фракцій (груп) неможливе формування уряду й вирішення інших, життєво важливих для держави, питань.

Наявність депутатських фракцій (груп) у парламенті свідчить про його структуризацію та реалізацію демократичних засад у законотворчій і законодавчій діяльності парламенту.

Питання фракційної структуризації парламенту досліджували зарубіжні та українські науковці. Серед них чільне місце посідають праці зарубіжних науковців, таких як: Г. Адамс, Р. Арон, П. Бурдьє, Ж.-М. Денкен, М. Дюверже, А. Лейпхарт, Р. Міхельс, Р.-Ж. Шварценберг; постсоціалістичних країн: А. Авторханов, Т. Бекназар-Юзбашев, Ф. Бурлацький, К. Гаджиев, В. Гельман, В. Коломейцев, І. Левін, В. Любін, С. Перегудов, С. Пшизова, М. Чілли, Н. Шевцова,

Т. Шмачкова, Ю. Юдін; українських науковців: В. М. Венгер, В. А. Гошовська, Д. С. Ковриженко, І. О. Кресіна, В. Мельниченко, Н. Р. Нижник, Р. М. Павленко, М. І. Ставнийчук, О. Ю. Тодика, В. М. Шаповал, С. С. Шаранич, Ю. С. Шемшученко та ін.

Мета статті – розкрити чинники, що впливають на формування та стабільну роботу парламентських фракцій, наявність яких характеризує забезпечення демократичних цінностей у публічному управлінні і, як наслідок, впливає на якість роботи парламенту та уряду.

Досліджуючи проблему парламентських фракцій (груп) та їх стабільності, треба звернути увагу на те, що зареєстровані депутатські фракції, об'єднання, групи беруть безпосередню участь в основних напрямках діяльності ВРУ зі здійснення її основних функцій [2–4].

Наприклад, реалізуючи *установчу* функцію ВРУ, парламентські фракції (групи) беруть безпосередню участь у: формуванні органів виконавчої влади, органів судової влади та прокуратури; створенні парламентських структур; вирішенні питань територіального устрою України й забезпечення формування органів місцевого самоврядування (ОМС); призначенні виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією України.

Якщо фракція має абсолютну більшість у парламенті, то вона створює уряд; якщо чисельність замала, то фракції об'єднуються й утворюють коаліційний уряд. Порядок утворення партійних фракцій досить докладно визначається регламентами парламентів.

Зокрема, у деяких випадках порядок і спосіб утворення фракцій дуже прості й нічим не обмежуються. Наприклад, у Нідерландах один депутат може оголосити себе фракцією, якщо він один представляє в палаті певну партію. В інших країнах можуть бути формальні вимоги до утворення фракції. Наприклад, відповідно до вимог бундестагу ФРН, необхідно, щоб фракція включала тільки депутатів, які є членами однієї

партії, фракція повинна налічувати не менше ніж 25 депутатів зі складу бундестагу [5]. Регламенти інших парламентів також закріплюють ці питання. Наприклад, регламент парламенту Австрії – Національна рада – передбачає, що фракція (там вона називається “клуб”) може мати мінімум 5 депутатів.

Такий мінімум може бути різним для верхньої й нижньої палат. Наприклад, для утворення фракції (парламентської групи) у французькому сенаті необхідне об’єднання 14 senatorів, а в Національних зборах – 30 депутатів. Для утворення фракції в сенаті Італії необхідно 10 senatorів, а в палаті депутатів – 20 осіб.

У багатьох країнах не потрібно доказів належності до партії. Депутати, об’єднавшись, можуть назвати себе якоюсь фракцією або представниками партії. Деякі фракції можуть приєднувати до себе так званих “гостей” – депутатів, які співчують цій партії. Думка цих гостей іноді враховується у вирішенні якихось питань, а іноді – ні. До мінімуму, необхідного для утворення фракції, їх не включають. Вони доповнюють фракцію вже після її утворення [6].

В Україні до складу депутатської фракції можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Умовою створення фракції є входження до її складу не менш як 14 народних депутатів України [7].

Регламент ВРУ передбачає низку обмежень щодо створення депутатських груп і фракцій. Об’єднання депутатів не можуть формуватися для захисту особистих, комерційних, місцевих, професійних або релігійних інтересів. Принципи діяльності фракцій і груп не повинні суперечити вільному характеру депутатського мандата. Об’єднання депутатів не можуть виступати від імені ВРУ або українського народу.

Таким чином, депутатська фракція (група) є “об’єднанням депутатів у парламенті, утвореним за нормами спеціального закону або парламентського регламенту” [8].

Щодо реалізації представницької функції ВРУ, то парламентські фракції (групи) виступають фактично керівним ядром відповідної парламентської партії, а її лідер – лідером усієї партії, визначає її політику та представляє її в парламенті. Таким чином, представницька функція ВРУ забезпечується проведенням періодичних вільних виборів, спрямованих на виявлення інтересів різних соціальних груп та сприяє забезпеченню мирного переходу державної влади від одних представників суспільства до інших. Це передбачає, що серед усіх державних інститутів парламент виступає органом загальнонародного представництва, а представництво як спосіб його діяльності виражається, насамперед, в обов’язку народних депутатів підтримувати зв’язки з виборцями.

На останньому безпосередньо наголошено в Законі України “Про статус народного депутата України” [9]. Аналізуючи цей Закон, наголосимо, що в ньому не визначено порядку інформування та звітування народного депутата України, не передбачено обсяг і зміст інформації, яка має надаватися виборцям. Цей Закон лише встановлює відносну залежність народних депутатів України від виборців, а саме:

- згідно зі ст. 7 цього Закону, народні депутати України, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов’язані підтримувати зв’язок із виборцями своїх округів. Народні депутати України, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв’язок із виборцями, які мешкають на території України, в порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) ВРУ відповідно до цього закону;
- у ст. 24 цього Закону зазначено, що депутати повинні постійно підтримувати зв’язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них ВРУ та її органи, вносити пропозиції та вживати у межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування у роботі ОДВ, ОМС, підприємств, установ та організацій.

Така ситуація призвела до того, що рівень співпраці народних депутатів України з виборцями досить низький. Про це, наприклад, ідеться в аналітичній записці Інституту стратегічних досліджень: “На сьогодні очевидними є недостатня ефективність парламентаризму в Україні, зниження ролі народного депутата як носія та виразника волі виборців, представника їхніх інтересів та фахівця-законодавця, відсутність зв’язку між народними депутатами та виборцями і, як наслідок, зниження рівня легітимності прийнятих ВРУ рішень” [10]; у результатах Всеукраїнського соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології: “Впродовж 2013 р. у населених пунктах (50,9% респондентів) жодного разу не проводилися зустрічі народних депутатів України з виборцями; 11,8% учасників опитування повідомили, що такі зустрічі відбувалися один раз; 6% – 2–3 рази; 1,5% – 4 рази та більше; 17,3% – не пам’ятають про це; 12,5% – вагалися з відповіддю” [11].

Як бачимо, депутатський мандат є вільним (не імперативним), але не всі народні депутати України вміють ним користуватись. Про це свідчать висновки Лабораторії законодавчих ініціатив, прийняті спільно з Програмою сприяння парламенту України та Університетом Індіани США, згідно з якими, вільна природа депутатського мандату, по-перше, вже сама по собі виключає будь-яку юридичну відповідальність депутата за невиконання ним партійних рішень і

наказів виборців; по-друге, невиконання депутатом партійних рішень і неврахування побажань виборців, хоча й не тягне юридичної відповідальності, може мати для депутата несприятливі політичні наслідки – втрату політичної підтримки партії та виборців в окрузі, а відтак – і шансів на перемогу на наступних виборах. Саме тому в більшості країн світу з відносно стабільними партійними системами депутати, попри вільну природу свого мандату, підтримують активні зв'язки з виборцями, враховують їх побажання у парламентській роботі та підкоряються фракційній дисципліні [5, с. 4].

Винятком із цього правила, як вказують дослідники, є країни з нестабільними партійними системами, де електоральні уподобання виборців схилиються не стільки до партій, скільки до відомих персоналій, незважаючи на те, які політичні сили вони представляють. У таких країнах проблема пошуку оптимального балансу між принципом вільного мандату вирішується зазвичай через стабілізацію партійної системи або ж самими партіями, які не включають до списків кандидатів, що постійно змінюють партійну належність.

Лише у двох країнах пошук балансу між принципом вільного мандату й партійною дисципліною було знайдено у правовій площині. Так, у 1985 р. до Конституції Індії і в 2004 р. – до Конституції України внесено зміни, якими передбачено, що “вихід депутата з фракції є підставою для дострокового припинення його депутатських повноважень”. При цьому Конституція Індії містить значно жорсткіше, порівняно з українською Конституцією, формулювання: “Депутатські повноваження припиняються достроково не лише у разі виходу депутата зі складу фракції, але й у випадку самовільного голосування та утримання від голосування всупереч партійним вказівкам” [5, с. 4].

Для визначення стану виконання вимог чинного законодавства в Україні щодо парламентської дисципліни, нами проаналізовано відповідну інформацію, подану на офіційному сайті ВРУ:

- станом на 10 березня 2015 р. у ВРУ VIII скликання налічувалось 422 народні депутати, які входили до 8 депутатських фракцій та груп;
- середній показник відсутніх протягом першої сесії становив 21% (88 осіб); протягом другої сесії – 25%.

Такі результати свідчать про пряме порушення народними депутатами вимог Закону України “Про статус народного депутата України” (розд. III, ст. 24, п. 3,4,7) [9]. Зокрема, п. 3 передбачено “бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях ВРУ та її органів, до складу яких його обрано”; п. 4 – “особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються ВРУ та її органами”; п. 7 – “додержуватись

вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики”.

Також зауважуємо, що в зазначеному законі України є норми, які передбачають відповідальність за перешкодження народному депутату ВРУ здійснювати свої повноваження, проте немає вимог, які стосуються їхньої відповідальності за невиконання ними своїх обов'язків.

Покращення парламентської дисципліни народних депутатів України, на нашу думку, можливе за умов системного інформування виборців про відсутність депутатів на робочому місці та запровадження системи їхнього адміністративного покарання.

Недостатній контроль за діяльністю народних депутатів України призводить до нелегітимності прийнятих ними законів і не забезпечує якості реалізації контрольної функції ВРУ, яку в більшості країн світу забезпечують закріплені на законодавчому рівні за членами законодавчих органів депутатські *індемнітет та імунітет*.

Розкриємо зміст депутатського індемнітету та імунітету як чинників, що впливають на розвиток і втілення демократичних цінностей у публічному управлінні. Зокрема, депутатський індемнітет свідчить про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень; депутатський імунітет – про захист від арешту або інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування народного депутата.

Як наголошують фахівці Лабораторії законодавчих ініціатив [5], у більшості країн світу індемнітет має персональний характер – від відповідальності за свої висловлювання та голосування звільняються виключно члени парламенту, а не посадові особи ОДВ, службовці апаратів парламентів та учасники парламентських розслідувань. Винятком із цього правила є лише декілька країн (Великобританія, Швейцарія, Канада, Нідерланди, Замбія, Кенія тощо).

Щоправда, протягом останніх десятиліть спостерігається тенденція до надання парламентського індемнітету не лише парламентарям, а й іншим особам. Так, у Франції з 1984 р. від відповідальності за свої висловлювання звільняються свідки, які дають свідчення в парламентських комітетах і слідчих комісіях. Аналогічне положення з 1997 р. включено до законодавства Ірландії. Основною причиною цих нововведень стало прагнення законодавця надати захист від протиправного тиску з боку виконавчої влади на учасника парламентських розслідувань, забезпечити ефективність парламентських розслідувань та підвищити результативність контрольної діяльності парламенту загалом [5].

Принцип індемнітету в більшості країн не має абсолютного характеру. Його обмеження визначено:

- місцем виголошення висловлювань (у багатьох країнах депутат не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в парламенті або його органах);
- змістом (у ряді держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образи; у деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу голови держави або суддів);
- способом виголошення (у деяких країнах депутати не несуть відповідальності за висловлювання, виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за ті самі висловлювання, але виголошені на пресконференціях або в інтерв'ю для преси);
- часом виголошення (у ряді країн на висловлювання у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється).

Як і парламентський індемнітет, парламентський імунітет у більшості зарубіжних країн не має абсолютного характеру. Водночас протягом останніх десятиліть підходи до визначення меж парламентського імунітету зазнають постійних змін. Так, держави Центральної та Східної Європи, в яких розбудова демократичних інститутів розпочалась на початку 1990-х рр., закріпили в конституціях розширений підхід до визначення змісту парламентського імунітету – депутат не може бути заарештований, затриманий або підданий іншим заходам, що обмежують його свободу, без отримання згоди парламенту (як правило, за єдиним винятком – затримання на місці вчинення злочину).

Парламенти окремих держав пішли навіть далі і заборонили не лише застосування до депутата заходів, які обмежують його

особисту свободу, а й можливість порушення кримінальної справи, проведення слідчих і процесуальних дій тощо. На перших етапах розвитку демократії, особливо в умовах намагання публічної адміністрації посилити свою роль у системі ОДВ, поставити парламент у залежне становище, застосування такого підходу можна вважати виправданим.

Натомість у європейських державах з усталеною демократією спостерігається протилежна тенденція, яка полягає у звуженні змісту парламентського імунітету. Наприкінці ХХ ст. суттєвого звуження зазнали парламентські імунітети в Австрії, Великобританії, Італії, Франції. В окремих європейських країнах, наприклад, у Нідерландах, депутатської недоторканності не існує взагалі – депутати користуються лише парламентським індемнітетом. Подібна еволюція в підходах до розуміння парламентського імунітету, на наш погляд, пояснюється високим рівнем правової та політичної культури громадян, усталеністю демократичних традицій, а також тенденцією до забезпечення рівності всіх громадян перед законом, незважаючи на їхній статус, походження тощо.

Розглядаючи парламентську фракцію як групу членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту, яка організовано проводить установки своєї партії й характеризується "силою, що конкурує з іншими групами за завоювання впливу на головні інституції внутріпартійного керівництва, формування партійної політики і на добір партійних лідерів та партійних кандидатур на державні посади" [12], визначаємо, що відносини парламентарів усередині фракції можуть бути жорсткими чи м'якими.

У теорії публічного управління [12] визнано дві моделі таких відносин – британська й американська (див. табл.).

Таблиця

Моделі відносин парламентаріву фракції

<i>Британська модель</i>	<i>Американська модель</i>
Передбачає дуже жорстку дисципліну та підпорядкування депутатів партійним рішенням	Передбачає значну свободу депутатів і слабку партійну дисципліну
Специфіка – парламент фактично підлеглий Уряду й відіграє роль законодавчого органу при кабінеті	Специфіка – наявність "батоїв" (whips), які підпорядковуються фактичному лідерові фракції й допомагають йому наглядати за правильністю голосування членів фракції, за їх дисципліною тощо
У Великобританії, наприклад уся парламентська діяльність пов'язана з існуванням фракції. Фракція, що має більшість у парламенті, утворює Уряд, лідер цієї фракції стає прем'єр-міністром. Друга за чисельністю фракція є офіційною опозицією. Лідер фракції меншості стає "лідером опозиції її Величності" й очолює "тіньовий кабінет"	У США, наприклад, Конгрес – це дуже сильний самостійний орган, і конгресмени відчують себе впливовими політиками. Природно, члени однієї партії узгоджують свої позиції, але партійною дисципліною вони зв'язані не дуже жорстко

Аналізуючи ці моделі відносин у фракції та парламенті, відзначимо їх різноманітність. Важливим є те, що керівним органом фракції, як правило, є загальні збори (конференція, клуб, кокус тощо) депутатської групи. На цих зборах, як правило, розробляють загальні напрями діяльності фракції, вирішуються організаційні питання, питан-

ня про те, як голосувати за конкретним законопроектом. Потім ці рішення неухильно виконуються. У ряді країн роботою фракції керує (координує) спеціальний орган: у ФРН – це "виконавчий комітет" фракції; у Франції – "бюро"; у Швеції – "довірча рада", що є керівним органом фракції.

У більшості західних країн партійна дисципліна всередині фракцій дуже суворі. Якщо депутат її не дотримується, його виключають з фракції. Втративши партійну підтримку, будучи "звільненим" із партійної фракції, він втрачає половину своїх можливостей, а інколи й більше. Тому депутатам, якщо він хоче будувати свою політичну кар'єру, доводиться підкорятися.

Таким чином, дотримання партійної дисципліни, зв'язків з виборцями, правил індемнітету та імунітету є характерними ознаками втілення демократичних цінностей у публічному управлінні, зокрема, в діяльності парламенту та його структурних підрозділів, таких як парламентські фракції.

На сьогодні в Україні дискутується питання про доцільність скасування депутатського імунітету. Практика застосування абсолютного імунітету від усіх видів переслідування (кримінального, адміністративного та цивільно-правового), як і практика повної відсутності в депутатів будь-якого імунітету, не є поширеною й має місце лише в поодиноких країнах. У зв'язку із цим доцільно говорити лише про конкретизацію змісту імунітету народних депутатів України, а не ліквідацію відповідного інституту взагалі. Зокрема, доцільно передбачити, що парламентський імунітет не поширюється на випадки, коли депутата затримано на місці вчинення злочину тощо.

На сьогодні очевидними є недостатня ефективність парламентаризму в Україні, зниження ролі народного депутата як носія та виразника волі виборців, представника їхніх інтересів та фахівця-законодавця, відсутність зв'язку між народними депутатами та виборцями і, як наслідок, зниження рівня легітимності прийнятих ВРУ рішень.

Очевидно, що зазначені недоліки виборчої системи та зумовлені нею загрози спонукають до подальшого вдосконалення виборчого законодавства України. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ) рекомендує Україні "передбачити зміну системи виборів до ВРУ, наприклад, шляхом запровадження відкритих партійних списків, у яких виборці зможуть вказувати свої уподобання щодо конкретних кандидатів, включених до партійних списків, запропонованих політичними партіями (блоками), та шляхом поділу країни на різні виборчі округи" [13]. На цьому наголошує й Венеційська Комісія ПАРЕ: "передбачити відповідальність у випадку невизначення фракцією або депутатською групою порядку представництва народних депутатів в округах та санкції щодо депутатів, які не дотримуються визначеного депутатською групою чи фракцією порядку персонального представництва" [13].

Оскільки імперативний мандат є несумісним з правом члена парламенту на вільне вираження своїх поглядів, доцільно запровадити таку модель, яка б враховувала

принцип вільного мандату й одночасно забезпечила партійну дисципліну. Одним із можливих засобів урегулювання проблеми може бути підписання між фракціями угоди, згідно з якою вони не підтримуватимуть зв'язки з депутатами, які вийшли з їхнього складу, і не надаватимуть матеріально-технічне забезпечення фракціям, які утворилися в результаті поділу існуючих фракцій (така практика діє в Іспанії).

Список використаної літератури

1. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
2. Постанова Верховної Ради України "Про депутатські групи (фракції) у Верховній раді України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11/94-%D0%B2%D1%80>.
3. Функції парламенту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://udik.com.ua/books/book-1608/chapter-59877/>.
4. Проблемні аспекти реалізації представницької функції Верховної Ради України : Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1498/>.
5. Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України // Інформаційно-аналітичне дослідження: Лабораторія законодавчих ініціатив, Програма сприяння парламенту України університету Індіани США. – Київ, 2006. – 26 с.
6. Конституційне (державне) право зарубіжних країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/12991010/pravo/parlamentski_fraktsiyi.
7. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – С. 69–70.
9. Про статус народного депутата : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/27287.htm?s81370706=ayqleздо>.
10. Еволюція і розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційні процеси : наук. розробка / Н. Ф. Бенюх, А. Й. Яскевич, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – Київ : НАДУ, 2010. – 52 с.
11. Комунікація народних депутатів та виборців у позакризисний період 2013 року : Аналітичний звіт за результатами опитувань (січень 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/report_communication_party_view_2014.pdf.

12. Малишко М. І. Основи виборчого права (порівняльний аналіз) / Українська наукова асоціація ; Київський ін-т туризму, економіки та права. – Київ, 2000. – С. 84–85.
13. Функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція Парламент-

ської Асамблеї Ради Європи від 19.04.2007 р. № 1549(2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_760.

Стаття надійшла до редакції 23.06.2015.

Гандзюк А. М. Фракционная структуризация парламента – признак наличия, развития и осуществления демократических ценностей в публичном управлении

В статье анализируется проблема определения сущности фракционной структуризации парламента и основных факторов, влияющим на развитие и воплощение демократических ценностей в публичном управлении, таких как индемнитет, иммунитет, партийная дисциплина, связи с избирателями.

Ключевые слова: парламент, народный депутат, парламентская фракция.

Gandziuk A. Faction Structure of the Parliament as a Feature of Existence, Development and Implementation of the Democratic Values into Public Management

Problem Setting. Parliament factions (parliament groups) play a great role in most democratic states, as well as in our state. The question of formation and registration of parliament factions (groups) is on the second place in the agenda for the first session of newly formed Verkhovna Rada of Ukraine (Parliament of Ukraine). Existence of parliament factions (groups) in the parliament indicates its structured nature and shows realization of democratic principles in legislative and law-drafting activity performed by the parliament.

Analysis of the recent researches and publications. The problem of faction structure of the parliament was analyzed by foreign and Ukrainian scientists. Works by G. Adams, R. Aron, P. Bourdieu, J-M Denken, M. Duverger, A. Lijphart, R. Michels, R. – G. Schwartzenberg; works by post-soviet scientists such as A. Avtorkhanov, T. Beknazar-Yuzbashev, F. Burlatsky, K. Gadzhiev, V. Gelman, V. Kolomeitsev, I. Levin, V. Liubin, S. Peregudov, S. Pshyzova, M. Chilla, N. Shevtsova, T. Shmachkova, Yu. Yudin; Ukrainian scientists such as V.M. Venger, D.S. Kovryzhenko, I.O. Kresina, N.R. Nyzhnyk, V.A. Goshovska, V. Melnychenko, R.M. Pavlenko, M.I. Stavnijchuk, A. Tkachuk, O. Yu. Todyka, V.M. Shapoval, S.S. Sharanych, Yu. S. Shemshuchenko etc. are of great importance for the modern science.

The Aim of the Article is to depict the factors that influence the formation and constant functioning of parliament factions, the existence of which assures the provision of democratic values into the public management and consequently influences the efficiency of parliament and government performing.

Main Part. The article deals with the problem of creation of parliament groups and factions. It depicts that the members of parliament can't form groups for defending their private, commercial, local, professional or religious interests. The principles of faction and group activity should't contradict with free character of member of parliament's mandate. MPs unions can't act on the behalf of Ukrainian Parliament or Ukrainian people.

Thus parliament faction (group) is "a union of MPs in the Parliament, created according to the norms of special law or parliament rules" [8].

As for the realization of the Parliament's representative function, parliament faction (group) is a leading core of the separate party and its head is a head of the whole party who determines its policy and represents it in the parliament. Thus the representative function of the Parliament is provided by the periodical free elections, aimed at showing interests of different social groups and assuring peaceful transition of the state power form one representatives of the society to other ones. It means that among all the other state institutions the parliament is the body which represents the whole nation and the representation as the form of its activity is declared first of all in the duty of the members of parliament to maintain communication with the electorate.

Analyzed is the state of the realization of current legal requirements in Ukraine as for the parliament discipline which is defined on the Ukrainian Parliament official web-site.

The results show the MPs'direct violation of the requirements of the Law of Ukraine On the status of the Member of Parliament of Ukraine (part 3, art. 24, p. 3,4,7) [9]. In particular it's depicted in the p.3 that he or she "is to be present at and personally take part in the sittings of Parliament and its Bodies, the member of which he or she is"; p.4 – "personally take part in the voting on the questions which are discussed in the Parliament and its Bodies"; p.7 – "keep to the requirements of the labour discipline and norms of MP Code of Ethics".

So the improvement of the parliament discipline of the members of parliament of Ukraine in the author's opinion is possible under the conditions of systematic informing of the electorate about the absence of the MPs on their working place and the implementation of the administrative penalty system.

Conclusion: Inefficient control over the MPs'activity results in illegitimacy of the law adopted and prevents the efficient realization of the Parliament's control function which in most countries is provided by MP's indemnity and immunity, secured on the legislative level for members of legislative bodies.

Key words: parliament, member of parliament, parliament faction.

ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ НА РИНКУ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

У статті визначено особливості здійснення державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг. Зроблено акцент на тому, що саме нагляд як форма управлінської діяльності обумовлює належний рівень оперативності в запобіганні виникненню ризиків фінансового сектору та усуненні їх наслідків. У цьому контексті здійснено порівняння контролю та нагляду на ринку небанківських фінансових послуг і акцентовано увагу на необхідності запровадження саме диспозитивної моделі регулювання, тобто впровадження нагляду. Виокремлено критерії, на яких повинні ґрунтуватися та будуватися форми державного нагляду. Обґрунтовано їх зміст та доцільність застосування. Проаналізовано інституційну складову здійснення державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг. Виділено повноваження та роль державних інституцій, що здійснюють пруденційний та консолідований нагляд. Розкрито основні засади правового закріплення нагляду на консолідованій основі, його методичну базу, принципи. Визначено особливості, принципи та зміст здійснення пруденційного нагляду. Запропоновано шляхи подолання проблем реалізації основних форм державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг.

Ключові слова: державний нагляд, ринок небанківських фінансових послуг, нагляд на консолідованій основі, пруденційний нагляд, Нацкмофінпослуг.

Розвиток фінансового сектору країни завжди має важливе значення для загальної економічної стабільності, а тому держава повинна приділяти достатню увагу регулюванню діяльності його суб'єктів. Українські реалії демонструють усталеність сегментації фінансового сектору на ринок банківських послуг та ринок небанківських фінансових послуг. Традиційно вважали, що саме банківський сектор є рушійною силою фінансового сектору, але останнім часом з появою нових форм організації фінансових відносин та регулювання фінансових потоків усе активніше став розвиватися саме небанківський сектор. Це викликало об'єктивну необхідність запровадження нових інструментів державного регулювання, які б цілком відповідали критеріям відкритості, прозорості та ринковості. Одним із таких інструментів став державний нагляд на ринку небанківських фінансових послуг. На сьогодні він реалізується у формі консолідованого та пруденційного нагляду. Ефективність державного нагляду є дискусійною, останнім часом усе активніше обговорюють можливі напрями та шляхи оптимізації, удосконалення державного нагляду, у тому числі в межах численних стратегічних документів.

Пруденційний та консолідований нагляд як форма державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг стали об'єктом багатьох наукових досліджень українських та зарубіжних учених, зокрема таких, як В. Д. Базилевич, К. С. Бугор, О. С. Світ-

лична, М. І. Самсонов, М. І. Савлук, О. М. Христофорова та ін.

Метою цієї статті є аналіз форми державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг з погляду основних проблем його подальшого розвитку.

Державний нагляд на ринку небанківських фінансових послуг за своєю сутністю являє собою постійний моніторинг з боку відповідних уповноважених державних органів ступеня дотримання суб'єктами ринку законності при здійсненні ними своєї діяльності, метою якого є запобігання негативним тенденціям на ринку та забезпечення його стабільності. Незважаючи на свій "м'який характер", засоби державного нагляду мають декілька переваг перед більш жорстким інструментом державного регулювання – контролем.

По-перше, ідеться про характер здійснюваного державними органами регулювання – постійність нагляду зумовлює належний рівень оперативності в запобіганні виникненню негативних тенденцій та усуненні їх наслідків. Така собі превентивність нагляду дає змогу вільно розвиватися суб'єктам ринку небанківських фінансових послуг із розумінням того, що захист державою конкурентних умов відбувається постійно.

По-друге, у державному надгляді на перший план виходить мета забезпечення стабільності розвитку ринку небанківських фінансових послуг, дотримання законності, тоді як контроль, маючи більш імперативні засоби впливу на поведінку суб'єктів, має на меті відновлення рівноваги, притягнення

до відповідальності за порушення фінансової дисципліни.

По-третє, інструментарій здійснення державного нагляду складніший за методологічний інструментарій державного контролю. Головна відмінність тут полягає в оперативності здійснення нагляду, його всеохопному характері та глибині проникнення в діяльність суб'єктів господарювання. Поверховість державного нагляду забезпечить лише уявну рівновагу фінансового сектору, що може призвести до появи кризових явищ із важкими наслідками. Через це форми здійснення державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг повинні бути ефективними, але втілюватися на критеріях оперативності, ефективності, раціональності, гнучкості, усебічності, повноти, прогнозності.

Критерій оперативності вимагає від форм державного нагляду не лише своєчасності у виявленні можливих порушень, а й швидкості реакції з боку державних органів щодо усунення подібних порушень шляхом спочатку м'якого впливу на суб'єктів ринку, а потім і жорсткого прямого регулювання їх функціонування.

Критерій ефективності передбачає насичення форм нагляду такими методами та моделями його практичної реалізації, які здатні максимально забезпечити стабільність фінансового ринку, втримати конкурентні умови діяльності його суб'єктів без додаткового втручання з боку держави.

При цьому критерій ефективності прямо зумовлює критерій раціональності – державний нагляд повинен здійснюватися шляхом оптимального використання наявних державних ресурсів, обсяги яких не мають перевищувати необхідного мінімуму для забезпечення стабільного розвитку фінансового сектору. Крім того, ці витрати не повинні перевищувати і розмір потенційної шкоди.

Критерій гнучкості форм державного нагляду належать безпосередньо до методологічного інструментарію, який ці форми наповнює. Гнучкість зумовлена ринковими наповненням та необхідністю держави завчасно реагувати на нові тенденції розвитку ринку небанківських фінансових послуг. Від спроможності держави реагувати на ринкові тенденції та створювати відповідні правові умови, що забезпечать розвиток прогресивних моделей фінансових відносин, залежить і спроможність держави впроваджувати більш прогресивні, ефективні методики нагляду.

Критерій усебічності зумовлює необхідність охоплення державними інституціями, що здійснюють нагляд, широкого спектру аспектів діяльності суб'єктів ринку небанківських фінансових послуг.

Якщо критерій усебічності передбачає охоплення увагою всіх без винятку опера-

цій, здійснюваних на ринку фінансових послуг, то критерій повноти стосується глибини такого охоплення. Під глибиною слід розуміти не лише увагу щодо дотримання законності здійснення тих чи інших процедур, а законності їх підстав та законності походження фінансових ресурсів.

Критерій прогнозності є важливим саме в контексті державного нагляду, оскільки вимагає від інструментарію, за допомогою якого цей нагляд здійснюється, можливостей та необхідності передбачення, прогнозування поведінки суб'єктів ринку небанківських фінансових послуг на найближче майбутнє [6, т. 1, с. 120–124]. Ідеться про прогнозування потенційних ризиків для стабільності фінансового сектору з боку фінансових установ. Нагляд, будучи постійним, забезпечує державні інституції необхідним обсягом інформації про поведінку різних суб'єктів ринку. Відтак, можна не лише визначити ступінь законності в діях суб'єктів, а й перспективність наближення ними в своїй поведінці на ринку до його порушення.

Отже, можна констатувати, що критерії, взяті за основу здійснення державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг, зумовлюють теоретико-методологічне забезпечення та наповнюваність форм його практичної реалізації.

Аналізуючи норми Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", ми дійшли висновку, що існує дві форми здійснення державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг:

- нагляд на консолідованій основі (ст. 16);
- пруденційний нагляд (ст. 29) [2].

Так, відповідно до ст. 16, нагляд на консолідованій основі — це нагляд за фінансовими групами з метою забезпечення стабільності фінансової системи та обмеження ризиків, на які наражається фінансова установа внаслідок участі у фінансовій групі, шляхом регулювання, моніторингу та контролю за ризиками фінансової групи. Нагляд на консолідованій основі на ринку небанківських фінансових послуг здійснюють:

- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг);
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НККПФР).

Нацкомфінпослуг з метою здійснення нагляду на консолідованій основі має право визначати в межах фінансової групи підгрупи, що складаються принаймні з двох фінансових установ, та здійснювати за ними нагляд на субконсолідованій основі.

Нацкомфінпослуг з метою здійснення нагляду на консолідованій та субконсолідованій основі у своїх нормативно-правових актах має право встановлювати вимоги до фінансової групи, її підгруп щодо [2]:

- наявності ефективної системи корпоративного управління;
- наявності ефективної системи управління ризиками;
- наявності ефективної системи внутрішнього контролю;
- наявності облікових процедур, інформаційних систем, необхідних для забезпечення виконання вимог на консолідованій основі;
- складання та порядку подання консолідованої та субконсолідованої звітності;
- достатності регулятивного капіталу;
- економічних нормативів;
- лімітів та обмежень щодо певних видів діяльності, у тому числі щодо діяльності на території інших держав;
- порядку подання необхідної звітності та інформації.

Відповідно до Концепції консолідованого нагляду за діяльністю учасників небанківських фінансових груп, систему забезпечення нагляду на консолідованій основі може охарактеризувати такими складовими [1]:

- отримання відомостей про склад фінансової групи, правовий статус та фінансовий стан учасників;
- отримання безпосередньо через уповноважену особу фінансової групи чи від учасників фінансової групи фінансової звітності;
- аналіз структури фінансової групи, її учасників, системи управління всередині групи, системи управління ризиками в діяльності її учасників;
- встановлення додаткових пруденційних нормативів, обов'язкових до виконання як фінансовою групою загалом, так і окремими її учасниками зокрема;
- проведення планових та позапланових перевірок діяльності учасників небанківської фінансової групи;
- отримання в установленому порядку та строки фінансової звітності учасників небанківської фінансової групи та/або консолідованої фінансової звітності;
- отримання інших відомостей та документів, відповідно до повноважень органу державної влади, необхідних для виконання органом державної влади покладених на нього функцій;
- застосування до небанківської фінансової групи та її членів санкції в порядку, передбаченому законодавством України, за порушення встановлених обмежень.

До основних принципів консолідованого нагляду можна зарахувати:

- проведення аналізу операцій між учасниками небанківської фінансової групи з огляду на надання переваги економічному сенсу таких операцій над формою їх юридичного оформлення;
- аналіз консолідованої фінансової звітності та встановлення ефективних методів мінімізації ризиків діяльності небанківсь-

кої фінансової групи здійснюється уповноваженою небанківською фінансовою групою особою;

- консолідований нагляд НКЦПФР за діяльністю небанківських фінансових груп ґрунтується на аналізі поданої уповноваженою особою небанківської фінансової групи, консолідованої звітності та економічних нормативів, визначених та розрахованих на основі інформації про операції учасників групи в межах відповідної групи, операції учасників групи з компаніями, які є учасниками інших небанківських фінансових груп, а також на основі звітності та економічних нормативів, які подаються безпосередньо учасниками групи як емітентами та професійними учасниками фондового ринку [1];
- наявність та ефективне застосування уповноваженою особою групи заходів мінімізації негативного впливу неплатоспроможності учасників небанківської фінансової групи на діяльність інших учасників групи.

Основними методиками, які можуть бути застосовані для запровадження системи консолідованого нагляду, вважають:

1. Порівняльний аналіз загальної суми капіталу небанківської фінансової групи із сумою розмірів обов'язкових законодавчих вимог до мінімальних капіталів кожного з учасників групи на підставі наявної інформації за результатами подання такої інформації про діяльність небанківської фінансової групи в консолідованому вигляді.
2. Порівняльний аналіз загальної суми капіталу небанківської фінансової групи із сумою розмірів обов'язкових законодавчих вимог до мінімальних капіталів кожного з учасників групи на підставі наявної інформації за результатами подання такої інформації про діяльність небанківської фінансової групи у неконсолідованому вигляді.
3. Визначення учасників небанківської фінансової групи, операції та угоди яких призвели до виникнення негативних наслідків та змін, зокрема, у сумарному регуляторному капіталі небанківської фінансової групи, підвищення рівнів ризику у діяльності як окремих учасників небанківської фінансової групи, так і самої групи.
4. Здійснення аналізу зв'язків та діяльності учасників небанківської фінансової групи в частині зіставлення обсягів та періодичності участі учасників небанківської фінансової групи у правовідносинах з іншими учасниками такої небанківської фінансової групи до обсягів та періодичності участі учасників небанківської фінансової групи з особами, які не є учасниками такої небанківської фінансової групи.

5. Здійснення як НКЦПФР на рівні відповідних актів законодавства, так і уповноваженою особою небанківської фінансової групи на рівні внутрішніх документів небанківської фінансової групи розробки на підставі даних моніторингу діяльності окремих учасників небанківської фінансової групи, групи в цілому, консолідованих показників діяльності групи.
6. Визначення обсягів впливу операцій та угод учасників небанківської фінансової групи, які не були враховані при опрацюванні результатів діяльності та формуванні консолідованої звітності небанківської фінансової групи й негативно вплинули на стан її показників [1].
7. Опрацювання Нацкомфінпослуг та особою, яка надає консолідовану звітність, результатів діяльності небанківської фінансової групи, з виокремленням та подальшим наданням особою, яка надає консолідовану звітність про результати діяльності небанківської фінансової групи, пояснень, з'ясування причин невідповідності показників діяльності небанківської фінансової групи стандартам та правилам, заходів, які можуть бути спрямовані на усунення негативних наслідків невідповідності показників діяльності небанківської фінансової групи та механізмів запобігання їм у майбутньому.
8. Застосування до небанківської фінансової групи механізмів, аналогічних із механізмами впливу на діяльність окремих суб'єктів фондового ринку, санкцій та інших заходів (застосування санкцій та заходів індивідуальної дії) відповідно до законодавства.
9. Розробка уповноваженою особою небанківської фінансової групи системи управління ризиками групи з урахуванням специфіки складу учасників групи, притаманних ризиків, емпіричного досвіду роботи учасників групи та вимог законодавчих актів.

Що стосується пруденційного нагляду, то він, відповідно до ст. 29 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", є складовою загальної системи нагляду, що проводиться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, і базується на регулярному проведенні оцінювання загального фінансового стану фінансової установи, результатів діяльності системи та якості управління нею, дотриманні обов'язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами [2].

Основні засади пруденційного нагляду регулюються Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 15.07.2010 р. № 585 "Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми

розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами" [2].

Враховуючи особливості діяльності небанківських фінансових установ, неможливість для пересічного клієнта здійснювати ефективний моніторинг фінансового стану та діяльності фінансових установ, Концепція передбачає, що страховики, недержавні пенсійні фонди, кредитні спілки та їх клієнти мають заохочуватися до пруденційної (обачливої) поведінки при прийнятті рішень щодо фінансової послуги (prudential person). Відповідно до вказаної Концепції, пруденційний нагляд – це система наглядових процедур Держфінпослуг за дотриманням фінансовою установою пруденційних правил, яка дає змогу зменшити наглядове навантаження на фінансові установи, діяльність яких не несе загрози невиконання зобов'язань перед існуючими клієнтами, і посилити наглядові зусилля за установами, діяльність яких є чи може бути загрозою для виконання таких зобов'язань. Пруденційні правила – кількісні та якісні показники, нормативи та вимоги щодо ліквідності, капіталу й платоспроможності, прибутковості та якості активів, ризиковості операцій, якості систем управління й управлінського персоналу, додержання правил надання фінансових послуг тощо. Підставою для оцінювання фінансових показників та нормативів є звітність, підготовлена на базі Міжнародних стандартів фінансової звітності (далі – МСФЗ) з урахуванням вимог Держфінпослуг. Оцінювання нефінансових показників (щодо системи управління, розкриття інформації, ринкової поведінки тощо) здійснюють шляхом перевірки дотримання встановлених вимог з урахуванням принципу суттєвості. Держфінпослуг у процесі розвитку системи пруденційного нагляду поступово переходить від фокусування наглядового процесу на перевірях дотримання фінансовою установою детальних вимог та правил до оцінювання внутрішньої системи управління ризиками фінансової установи. Із цією метою Держфінпослуг заохочуватиме застосування фінансовими установами внутрішніх моделей, побудованих з дотриманням встановлених принципів. Це дасть змогу зменшити системний ризик при застосуванні стандартного для всіх установ підходу шляхом більш точного врахування профілю ризику кожної фінансової установи [5].

Основними напрямками пруденційного нагляду національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, є додержання встановлених критеріїв і нормативів щодо: ліквідності; капіталу та платоспроможності; прибутковості; якості активів і ризиковості операцій; якості систем управління та управлінського персоналу; додержання правил надання фінансових послуг. Необхідність та

доцільність здійснення пруденційного нагляду за напрямами, передбаченими цією статтею, визначаються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Відповідно до Концепції запровадження пруденційного нагляду за діяльністю професійних учасників фондового ринку, основними цілями пруденційного нагляду є забезпечення реалізації єдиної державної політики, захист активів інвесторів і, як наслідок, посилення довіри інвесторів до фондового ринку України, запобігання настанню неплатоспроможності професійних учасників фондового ринку через застосування відповідних заходів шляхом:

- формування системи оцінювання ризиків у діяльності професійних учасників фондового ринку та управління ними;
- встановлення особливостей організації та проведення внутрішнього аудиту (контролю);
- контролю за платоспроможністю, ліквідністю та прибутковістю професійних учасників фондового ринку;
- запобігання виникненню системних ризиків на фондовому ринку з метою забезпечення стійкості й надійності всього ринку в цілому;
- розробки принципів корпоративного управління професійних учасників фондового ринку;
- прогнозування майбутніх фінансових результатів на основі аналізу отриманої інформації.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок, що форми державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг зумовлені особливостями механізмів функціонування цього ринку, специфічними статусом його учасників та виключною важливістю для держави забезпечення стабільності розвитку фінансового сектору. Відтак, державний нагляд можна характеризувати як досить складний, але досконалий не оформлений структурно процес моніторингу діяльності суб'єктів ринку небанківських фінансових послуг з погляду дотримання ними законності, а також пошуку можливостей підвищення цими суб'єктами власної фінансової стабільності. Таким чином держава намагається делегувати частину повноважень щодо забезпечення стабільного розвитку фінансового безпосередньо самим фінансовим установам.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, доходимо до розуміння, що система сучасного вітчизняного державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг побудована таким чином, щоб максимально мобілізувати обмежені державні ресурси та зусилля суб'єктів ринку для його поступового стабільного розвитку в межах правового поля. У цьому відображається й

важливість та влучність вибору форм нагляду. Нагляд на консолідованій основі, особливо з урахуванням імплементації у вітчизняну практику міжнародних стандартів фінансової звітності, робить ефективним моніторинг законності діяльності фінансових установ, а також дає змогу прогнозувати можливі негативні явища на ринку в середньостроковій та короткостроковій перспективах. У свою чергу, пруденційний нагляд, що здійснюється на основі врахування ризиків розвитку ринку капіталів в Україні, забезпечує не лише власне функцію нагляду, а й втілює ще стимулюючу функцію держави як регулятора фінансового сектору. Саме тому подібний синтез цих форм нагляду робить його на сьогодні ефективним настільки, наскільки це можливо в сучасних умовах. Але слід розуміти, що головною метою розвитку цієї системи є поступова імплементація європейських стандартів державного нагляду на ринку небанківських фінансових послуг, що є результатом проголошеного курсу на інтеграцію України в ЄС.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції консолідованого нагляду за діяльністю учасників небанківських фінансових груп : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07.06.2012 р. № 795.
2. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/paran351#n351>.
3. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>.
4. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1070/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>.
5. Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 15.07.2010 р. № 585.
6. Христофорова О. М. Теоретичні аспекти функціонування пруденційного нагляду / О. М. Христофорова, К. С. Бугор // Наука й економіка. – Хмельницький, 2009. – Вип. 3 (15). – Т. 1. – С. 120–124.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2015.

Ким Г. Г. Формы государственного надзора на рынке небанковских финансовых услуг

В статье определены особенности осуществления государственного надзора на рынке небанковских финансовых услуг. Сделан акцент на том, что именно надзор как форма управленческой деятельности обуславливает надлежащий уровень оперативности в предупреждении возникновения рисков финансового сектора и устранении их последствий. В этом контексте осуществлено сравнение контроля и надзора на рынке небанковских финансовых услуг и акцентировано внимание на необходимости внедрения именно диспозитивной модели регулирования, то есть внедрение надзора. Выделены критерии, на которых должны основываться и строиться формы государственного надзора. Обосновано их содержание и целесообразность применения. Проанализирована институциональная составляющая осуществления государственного надзора на рынке небанковских финансовых услуг. Выделены полномочия и роль государственных институтов, которые осуществляют пруденциальный и консолидированный надзор. Раскрыты основные принципы правового закрепления надзора на консолидированной основе, его методическая база, принципы. Определены особенности, принципы и содержание осуществления пруденциального надзора. Предложены пути преодоления проблем реализации основных форм государственного надзора на рынке небанковских финансовых услуг.

Ключевые слова: государственный надзор, рынок небанковских финансовых услуг, надзор на консолидированной основе, пруденциальный надзор, Нацкмофинуслуг.

Kim H. The Main Forms of Non-Banking Financial Services Market State Supervising

The features of non-banking financial services market state supervising were determined. The attention on the fact that it is a form of administrative supervision determines the appropriate level of efficiency in preventing the risk of financial sector and eliminating their consequences was made. In this context was made the comparison of control and supervision of non-banking financial services market. The main attention was paid to neediness of introducing discretionary regulation model of non-banking financial services market state supervising more than imperative. The criteria which should be based and built on the form of non-banking financial services market state supervising were determined. Their content and appropriateness of using was grounded. At the article the institutional component of non-banking financial services market state supervising was analyzed too. Highlighted the powers and role of state institutions which existed the prudential and consolidated supervision. The basic principles of legal adjusting of consolidation method of non-banking financial services market state supervising, its methodological framework principles were determined. The features, principles and content of prudential method of non-banking financial services market state supervising were analyzed.

Within the article the author suggested basic techniques that can be applied to the introduction of consolidated supervision system, and the basic directions of prudential supervision of the National Commission for State Regulation of Financial Services Markets as to the compliance with the established criteria and standards on liquidity; capital and solvency; profitability; assets quality and risk of operations; quality of control and personnel management systems; compliance with the rules of providing financial services, were identified.

The ways of overcoming problems of implementation of the basic forms of non-banking financial services market state supervising were proposed.

Summarizing the study the author concludes that the forms of state supervision in the non-banking financial services market are conditioned by the specifics of the mechanisms of operation of this market, specific status of its participants and exceptional importance for the state to ensure the stability of the financial sector.

Key words: state supervision, non-banking financial services market, state supervision on a consolidated basis, prudential state supervision, The National Commission of State Regulating the Financial Services Markets.

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ РЕАЛЬНИХ І ПОТЕНЦІЙНИХ "ТОЧОК ЗРОСТАННЯ" В ЕКОНОМІЦІ

У статті подано рекомендації щодо впровадження державного механізму реалізації принципу соціальної відповідальності через здійснення відносин власності на засоби виробництва в Україні, а саме: вибір напрямку для формування "точок зростання" для регіонів з різними стратегіями розвитку. Для інноваційних, містоутворюючих підприємств, реальних і потенційних "точок зростання" рекомендовано впровадження організаційно-правової форми "інноваційне народне підприємство". Досліджено поняття "точка зростання", яке є поширенням за відсутності його точного розуміння. Під "точками зростання" в економіці запропоновано розуміти напрями діяльності, у яких існує нелінійна залежність між витратами й результатами, або нелінійний вид зростання ефективності. Визначено, що функція держави в процесі стимулювання економічних "точок зростання" в термінах синергетики полягає у виявленні параметра порядку та забезпеченні його функціонування шляхом впливу на керуючі параметри системи.

Ключові слова: регіональний аспект, механізм, принцип соціальної справедливості, "точки зростання", економічна система.

Регіональний аспект упровадження механізму реалізації принципу соціальної справедливості через здійснення відносин власності на засоби виробництва в Україні передбачає виявлення регіонів з вираженою інноваційною стратегією розвитку, а також вибір напрямку для формування "точок зростання" для регіонів з іншими видами стратегій розвитку. Для інноваційних, містоутворюючих підприємств, реальних і потенційних "точок зростання" рекомендовано впровадження організаційно-правової форми "інноваційне народне підприємство".

Мета статті – вивчити формування державою реальних і потенційних "точок зростання", що становлять механізм стимулювання самоорганізації економічної системи.

Поняття "точки зростання" є досить поширеним, при цьому не існує його чіткого визначення, тому конкретизуємо. Під "точками зростання" в економіці будемо розуміти напрями діяльності, у яких існує нелінійна залежність між витратами й результатами, або нелінійне зростання ефективності. Саме нелінійність як властивість самоорганізованих систем забезпечує можливість переходу процесу на новий якісний рівень свого розвитку. Зазвичай ідеться про наявність сформованих необхідних умов (наявність потенціалу) і відсутність достатніх (необхідних ресурсів), при забезпеченні яких досягається ефект резонансу, різке вивільнення наявного потенціалу.

Спонтанно виникають макроскопічні структури, що описуються параметрами порядку, а вплив оточення – контрольними (керуючими) параметрами. Складну багаторозмірну динаміку системи описують за допомогою невеликої кількості параметрів поряд-

ку, демонструючи просту поведінку. Згідно з принципом підпорядкування синергетики, параметри порядку детермінують поведінку окремих частин або елементів системи. Перевага опису поведінки складних систем шляхом визначення параметрів порядку й застосування принципу підпорядкування полягає в істотній редукції ступенів свободи, у величезному стисненні інформації. Можливе вирішення як прямого, так і зворотного завдання: визначення параметрів порядку складної системи і, навпаки, відновлення поведінки цієї системи за відомими параметрами порядку [1].

Функція держави в процесі стимулювання економічних "точок зростання" в термінах синергетики полягає у виявленні параметра порядку та забезпеченні його функціонування шляхом впливу на керуючі параметри системи (рис. 1).

Державний вплив на процес становлення "точок зростання" в економіці може бути непрямым, заснованим на формуванні інфраструктури для успішного виділення параметрів порядку в системі. Як економічні механізми цього напрямку державного регулювання виступають: фіскальна, кредитно-грошова, інвестиційна та митна політика держави. Заходи, що проводяться у зазначених напрямках державного регулювання, змінюють значення керуючих параметрів економічної системи, що, при досягненні певного критичного значення, може привести систему в якісно новий стан. Наприклад, процес виведення фінансових коштів з тіньового обігу може бути інертний до зміни податків до певного значення, однак при досягненні критичної позначки залежності між зниженням податків і податковими надходженнями може мати нелінійний характер та збільшитися радикально.



Рис. 1. Формування "точок зростання" в економіці

Другий тип державного управління формуванням "точок зростання" є прямим, заснованим на створенні параметрів порядку системи. Як механізми цього напрямку виступають науково-технічна політика держави, структурна та промислова політика. Процес формування "точки зростання" в економіці має стратегічний характер, тому запропоновані економічні механізми також передбачають стратегічний аспект розгляду.

Як приклад застосування цих підходів доцільно навести формування державою:

- малих інноваційних фірм при університетах на конкурентній основі, закритих лабораторій, які являють собою "точки зростання" в науково-технічному розвитку суспільства;
- великих і середніх високотехнологічних підприємств як основи для формування регіональних кластерів – "точки зростання" в економіці.

Кластер – це група географічно локалізованих взаємозалежних компаній – постачальників обладнання, комплектуючих, спеціалізованих послуг, інфраструктури, науково-дослідних інститутів, ВНЗ та інших організацій, які доповнюють одне од-

ного й підсилюють конкурентні переваги окремих компаній і кластера загалом [2].

Батьком так званого кластерного підходу до визначення конкурентоспроможності вважають професора Гарвардської школи бізнесу Майкла Портера. За його твердженням, найбільш конкурентоспроможні галузі розвиваються за принципом кластерів, підтримка створення кластерів збільшує конкурентоспроможність і більшої частини компаній у кластерах, і економіки в цілому.

Згідно з М. Портером, як правило, конкурентна перевага країн є результатом взаємодії чотирьох взаємопов'язаних розширених факторів і взаємодій між компаніями в цих кластерах (рис. 2). Уряд у моделі М. Портера виконує роль каталізатора: він повинен заохочувати або навіть спонукати компанії до того, щоб підвищувати рівень своєї конкурентної ефективності. На ранньому етапі, як вважає М. Портер, головне завдання уряду – поліпшення інфраструктури та усунення несприятливих умов, потім його роль повинна концентруватися на усуненні обмежень до розвитку інновацій.

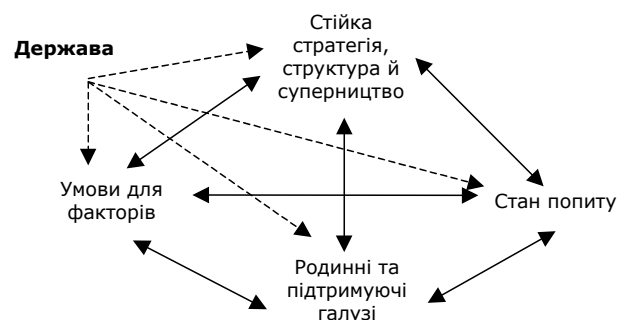


Рис. 2. Модель формування конкурентних переваг для національної економіки (за М. Портером) [3]

Із часом кластери, які утворювалися виключно завдяки "невидимій руці ринку",

уряди стали вирощувати штучно й домоглися в цьому певних результатів. Напри-

клад, за даними Гарвардської школи бізнесу, в економіці США більше ніж 32% зайнятості, не включаючи бюджетний сектор, забезпечують кластери. В економіці Швеції, яка набагато менше від американської, але більш відкрита, у кластерах зайнято 39% працездатного населення, не включаючи бюджетників. Цікаво зазначити, що рівень продуктивності праці та заробітної плати в кластерах істотно вище, ніж у середньому по країні. Так, в усередненому американському штаті, де виробничі сектори, організовані за принципом кластерів, експортують товари та/або послуги за межі регіону, зарплата на 29% більше від середньоамериканської.

Водночас продуктивність праці в таких секторах вище від середньодержавної на 44%. Більше того, як стверджують у тій же Гарвардській школі бізнесу, кластерний сектор є головною рушійною силою розвитку секторів, які обслуговують локальний ринок. Але, мабуть, головним спостереженням М. Портера є таке: чим більш розвинені кластери в окремій країні, тим вище у цій країні рівень життя населення й конкурентоспроможність компаній.

Це змушує уряди окремих країн витрачати величезні ресурси на "виращування" кластерів. Кластерну політику проводять у багатьох розвинутих країнах: Японії і Південній Кореї, Сінгапурі та Фінляндії, Швеції та Канаді. Наприклад, уряд Франції в 2005 р. прийняв програму розвитку 60 кластерів на три роки вартістю € 1,5 млрд. У Великобританії £ 15 млн витратили тільки на фонд, який фінансуватиме створення інноваційних кластерів. А уряд Казахстану в 2004 р. запустив проект диверсифікації економіки саме через створення кластерів. Втім, як стверджують експерти консалтингової компанії Bauman Innovation, кластерна політика в окремо взятій країні залежить від специфіки економічної політики, яку проводить уряд [4].

Сьогодні в Україні існує кілька "спонтанних" кластерів, утворених навколо ключових галузей промисловості (хімічний, металургія, машинобудування тощо). Але ці структури ще дуже "тендітні" й напевно чи можуть зрівнятися зі справжніми кластерами з добре налагодженою системою взаємозв'язків. Найбільшу проблему українських потенційних кластерів становить відсутність внутрішньогалузевої конкуренції, малі масштаби взаємодії великих підприємств з підприємствами малого та середнього бізнесу.

Експерти виділяють дві основні моделі, у межах яких здійснюється кластерна політика в окремих країнах, – ліберальну й дирижистську. Ліберальна кластерна стратегія характерна для тих країн, які за традицією проводять ліберальну економічну політику й багато віддають на відкуп рин-

ку. Це США, Великобританія, Австралія та Канада. Дирижистську кластерну політику, відповідно, проводять влади тих країн, які активно залучені в економічне життя країни. Серед них, наприклад, Франція, Корея, Сінгапур, Японія, Швеція, Фінляндія, Словенія.

Виділяють три принципи відмінності дирижистської моделі кластерної політики від класичної ліберальної. Перша полягає у виборі пріоритетів. Дирижисти на державному рівні вибирають галузеві та регіональні пріоритети й ті кластери, які мають намір розвивати. Наприклад, уряд Кореї виділив п'ять територіальних галузевих кластерів і наділив їх чіткою спеціалізацією. Уряд Казахстану також визначив конкретні кластери, поставивши на чільне місце при цьому те, що вони не повинні бути пов'язані з видобутком і переробкою природних ресурсів. Ліберальна ж кластерна політика вирощує кластери, які спочатку були сформовані ринком. Друга відмінність полягає в тому, що дирижисти цілеспрямовано створюють інфраструктуру для пріоритетних кластерів: філії університетів, науково-дослідні інститути, аеропорти, дороги тощо. Ліберальні уряди, навпаки, украй рідко беруть участь у створенні інфраструктури для кластерів. Третя, принципова відмінність дирижистської кластерної політики від ліберальної виражається роллю регіону, де створений кластер. Дирижисти самостійно вибирають регіон для створення кластера, а також визначають обсяг його фінансування. Ліберали ж створюють стимули для регіональних влад, на яких лежить уся відповідальність за створюваний кластер. Наприклад, у США департамент економічного розвитку, що відповідає за регіональну політику, фінансує дослідницькі проекти, мета яких – виявлення кластерів, і надає спеціальні гранти окремим штатам на розвиток кластерів, зокрема в депресивних регіонах [5].

Висновки. Таким чином, дирижистський підхід з боку держави спрямований на формування параметра порядку нової економічної системи, а ліберальний – на актуалізацію керуючих параметрів, які приводять систему в стан самоорганізації, тобто самостійного виділення параметра порядку. Логічним є таке твердження: чим менш розвинена економічна культура членів суспільства, чим менше їх рівень освіти й досвіду функціонування в конкурентному середовищі, тим більше виправданий дирижистський підхід держави до створення кластерів, ніж ліберальний.

Резюмуючи вищевикладене, доцільно відзначити непрямий і прямий шляхи формування державою реальних і потенційних "точок зростання", що становлять механізм стимулювання самоорганізації у сфері економіки (рис. 3).



Рис. 3. Варіанти алгоритму формування "точок зростання" в економіці

Регіональний аспект дає змогу виділити регіони, у яких розвинені високотехнологічні галузі промисловості: Київська, Харківська та Львівська області України. Для решти регіонів доцільне впровадження моделей формування "точок зростання", реалізоване переважно дирижистським способом у промислових регіонах країни, і інфраструктурним – у сільськогосподарських.

Список використаної літератури

1. Википедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org>.

2. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – Київ : Академія, 2000. – Т. 1. – 864 с.
3. Портер М. Конкуренция / М. Портер. – Москва, 2005. – 608 с.
4. Паршаков Е. А. Экономическое развитие общества. Концепция кооперативного социализма. Историческое исследование / Е. А. Паршаков. – 2-е изд. – Москва : ЛКИ, 2008. – 440 с.
5. Технологічна модернізація промисловості України / за заг. ред. Л. І. Федулової. – Київ : Ін-т економ. та прогнозів, 2008. – 472 с.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2015.

Овчаренко Р. В. Формирование государством реальных и потенциальных "точек роста" в экономике

В статье представлены рекомендации по внедрению государственного механизма реализации принципа социальной ответственности посредством осуществления отношений собственности на средства производства в Украине, а именно: выбор направления для формирования "точек роста" для регионов с различными стратегиями развития. Для инновационных, градообразующих предприятий, реальных и потенциальных "точек роста" рекомендуется внедрение организационно-правовой формы "инновационное народное предприятие". Исследовано понятие "точка роста", которое является распространенным при отсутствии его точного понимания. Под "точками роста" в экономике предложено понимать направления деятельности, в которых существует нелинейная зависимость между затратами и результатами, либо нелинейный вид роста эффективности. Определено, что функция государства в процессе стимулирования экономических "точек роста" в терминах синергетики заключается в выявлении параметра порядка и обеспечении его функционирования путем влияния на управляющие параметры системы.

Ключевые слова: региональный аспект, механизм, принцип социальной справедливости, "точки роста", экономическая система.

Ovcharenko R. Formation of state Real and Potential "Growth Points" in the Economy

In the article recommendations concerning introduction of state mechanism of realization of the principle of social responsibility by means of implementation of the relations of property on means

of production in Ukraine are considered, namely: a choice of direction for formation of points of growth for regions with various strategies of development. For the innovative, city-forming enterprises, real and potential points of growth introduction of the organizational and legal form "innovative national enterprise" is recommended. The concept "growth point" which is widespread at absence of its exact understanding is investigated. It is offered to understand points of growth as directions of activity in which there is a nonlinear dependence between expenses and results, or a nonlinear type of growth of efficiency. It is defined that function of the state in the course of stimulation of economic points of growth, in terms of synergetic, consists in a finding of a parameter of an order and ensuring its functioning by influence on operating parameters of system. State influences on a process of formation of points of growth in economy can be indirect, based on formation of infrastructure for successful allocation of parameters of an order in system. Economic mechanisms of this direction of state regulation are: fiscal, credit and monetary, investment and customs policy of the state. Actions which are carried out in the specified directions, change values of the operating parameters of economic system that, at achievement of a certain critical level, can bring systems into qualitatively new state. Other type of public governance on formation of points of growth is direct and is based on creation of parameters of an order of system. Scientific and technical, structural and industrial policy of the state act as mechanisms of realization of this direction. Process of formation of points of growth in economy has strategic character and therefore the offered economic mechanisms assume strategic aspect of consideration. It is proved that today in Ukraine there are some spontaneous clusters formed around key industries (chemical, metallurgy, mechanical engineering, etc.). However these structures are still very vulnerable and can be hardly compared to the real clusters with well-adjusted system of interrelations. The greatest problem of the Ukrainian potential clusters is made by lack of the intra-branch competition, small scales of interaction of the big enterprises with the enterprises of small and medium business.

Key words: *the regional dimension, mechanism, the principle of social justice, "points of growth", economic systems.*

АДАПТАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ СИСТЕМІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті подано аналіз особливостей та характерних ознак розвитку професійного потенціалу у зарубіжних країнах. Виділено критерії професійного потенціалу державних службовців в Україні на основі світового досвіду. Визначено основні механізми адаптації міжнародного досвіду розвитку професійного потенціалу у вітчизняній системі підвищення кваліфікації державних службовців.

Ключові слова: потенціал, підвищення кваліфікації, професійний розвиток, продуктивність праці, професійний потенціал.

Значення людського потенціалу, самої людини було особливо усвідомлено світовою спільнотою під час економічної кризи 2008 р., коли рівень наслідків від кризи був зумовлений не стільки економічними показниками, скільки рівнем людського розвитку.

Розвиток професійного потенціалу – ключовий механізм державного управління в забезпеченні стабільного розвитку країни, тому потрібно не тільки дослідити кращий світовий досвід розвитку професійного потенціалу, а й зрозуміти ефективні методи його адаптації, які були б максимально наближені до ментальних особливостей української нації.

Поняття “професійний потенціал” є багатогранним та включає в себе такі складові: адаптаційну, визначення якої намагалися сформулювати А. М. Богомолів, С. Ю. Добряк, Н. Л. Коновалова, В. А. Кулганов, А. Г. Маклаков, С. Т. Посохова, Г. Сельє; аксіологічну, якій присвячували свої праці Г. А. Мелекесов та Л. Д. Столяренко; духовну, яку досліджували О. Єлісєєв, В. Р. Міляєва, Б. Д. Паригін, Т. Шмига; інтелектуальну, особливості якої розглядали В. П. Буянов, В. В. Глухов, К. А. Кирсанов, А. А. Крилов, В. А. Лаврентьев, Л. М. Михайлов, А. В. Шаріна; комунікативну, значну увагу якій приділяли А. А. Брудний, М. С. Каган, В. Н. Куніцина, Р. А. Максимов, З. М. Пушкар, В. В. Рижов, С. Ю. Трубич; культурну, яку досліджував у своїх працях Є. Руденський; лідерську, серед дослідників якої В. К. Васильєв, І. В. Дригіна, Т. В. Медведєва, Л. А. Пашко, І. Г. Сурай; морально-психологічну, яку у своїх працях описували В. Р. Гілл, В. О. Зверєв, А. Ф. Караваєв, І. В. Мурашко, Н. В. Попова; особистісно-розвивальну, яку розглядав С. Братченко; потенціал самореалізації, який детально охарактеризували Д. О. Леонтьєв, М. А. Садова, Е. Фромм; творчу, характерні риси якої аналізували А. О. Деркач та І. П. Ма-

ноха; трудову, серед дослідників якої М. А. Йохан та М. М. Якуба тощо.

Мета статті полягає у визначенні кращого міжнародного досвіду розвитку професійного потенціалу як одного з механізмів державного управління та методів його адаптації у вітчизняній системі підвищення кваліфікації державних службовців.

Серед цілей стійкого розвитку до 2030 р., які були визначені під час засідання ООН 25–27 вересня 2015 р., – забезпечити стійке економічне зростання, продуктивну зайнятість та достойні робочі місця. Як ми бачимо, соціально-економічний розвиток передбачає продуктивність праці, яка залежить безпосередньо від працівників та від рівня розвитку їх потенціалу загалом і професійного потенціалу зокрема. Останніми дослідженнями доведено, що, крім умов праці, для продуктивності важливою є підтримка та розвиток особистісних якостей. Державні службовці, як категорія людей, які відповідають за втілення державних програм, потребують особливої уваги до їх особистісного розвитку, адже вони визначають своєю професійною діяльністю темп просування соціальних, економічних та культурних реформ. З цією метою важливо розробити механізми державного управління розвитком професійного потенціалу державних службовців.

При вивченні підходів до поняття “професійний потенціал” та до механізмів його розвитку в зарубіжних країнах спостерігається така тенденція: для максимальних результатів у розвитку професійного потенціалу необхідною передумовою є *системний підхід*. Згідно з основними світовими тенденціями розвитку професійного потенціалу, для досягнення максимальної ефективності цього процесу необхідно забезпечити такі умови:

- співвідношення системи управління людськими ресурсами з навколишнім середовищем, з поточною ситуацією в країні, щоб розуміти реальні потреби та небезпеки;
- систематичність підвищення кваліфікації, тренінгів;

- розуміння наявних ресурсів для розвитку професійного потенціалу;
- визначення цілей розвитку професійного потенціалу для всіх інституцій, які пов'язані з професійним розвитком працівників, підвищенням їх кваліфікації та координацією їх діяльності [3].

Європейська та американська моделі розвитку професійного потенціалу виявили себе як найбільш конкурентоспроможні, адже згідно з рейтингом найбільш успішних країн за показниками людського розвитку, що складає Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй [5], саме європейські країни та США тримають протягом багатьох років лідерські позиції.

Якщо проаналізувати підходи до розвитку професійного потенціалу в США, то можна виокремити дві тенденції:

- розвиток професійного потенціалу отожднюється з розвитком людського потенціалу;
- розвиток професійного потенціалу співвідноситься з розширенням професійних повноважень та можливостей людини.

Серед моделей розвитку професійного потенціалу, які розробляли вищі навчальні заклади США, можна виділити стратегію професійного розвитку, яку використовує університет Огайо. З метою професійного розвитку своїх працівників університет використовує модель, яка базується на чотирьох етапах:

- початковий етап;
- етап "колеги";
- етап "радикала";
- етап "наставника" [6].

Тобто людина проходить шлях від мінімальних обов'язків до отримання більших повноважень та відповідальності не тільки за свою діяльність, а й за діяльність оточення.

Що стосується моделей розвитку професійного потенціалу органів державної влади у США, то варто зазначити таку особливість, що розвиток професійного потенціалу відбувається на постійній основі та орієнтований на перспективу. Для цього розробляють Стратегічні плани розвитку людського потенціалу, де вказують цілі, методи та механізми розвитку професійного потенціалу працівників. Для прикладу, Патентне бюро Сполучених Штатів у своєму стратегічному плані визначає такі цілі розвитку людського потенціалу в організації:

- орієнтація на залучення талановитих працівників;
- забезпечення культури діяльності, яка передбачатиме результативність;
- розвиток лідерства та поглиблення знань [1].

Таким чином, згідно із концепцією Стівена Ковея, яку підтримує більшість установ США, ефективність професійної діяльності працівників визначається використаним ними потенціалом. Для цього потрібно, щоб

працівники відчували надзвичайну особисту безпеку, відкритість та дух пригод [2].

Серед європейських країн-лідерів, які демонструють високі показники людського розвитку та розвитку професійного потенціалу, зокрема, Нідерланди та Швейцарія. Нідерланди орієнтовані більше на інтелектуальний потенціал та його розвиток, для чого надають випускникам ВНЗ можливість залишитися в навчальному закладі на додатковий навчальний рік, щоб або знайти потрібну роботу, або залишитися в навчальному закладі та продовжити наукову діяльність та для саморозвитку [8]. Швейцарія, у свою чергу, опікується здебільшого розвитком емоційно-інтелектуального потенціалу. Оскільки успіх людини на 80% залежить від рівня її емоційного розвитку, у країні особливого поширення набув напрям емоційного розвитку (гнучкість, адаптивність).

Окрім європейської та американської моделей, розглянемо також азійську модель розвитку професійного потенціалу, адже Азія останнім часом має передові позиції в досягненні економічного розвитку. Так, Японський інститут менеджменту з розвитку професійного потенціалу працівників визначає, що головним каталізатором зростання продуктивності працівників є стратегія досягнення "радості роботи", яка передбачає відчуття радості від творення, від мислення, від зростання, від досягнення відчуття пов'язаності з іншими працівниками, від того, що працівник приносить радість іншим. Крім того, для японської моделі важливою є мотиваційна складова. Такий стиль управління є найвищим, коли максимально розкривається професійний потенціал людини та коли всі працівники розвиваються одночасно [7].

Беручи до уваги основні тенденції розвитку професійного потенціалу в зарубіжних країнах та зважаючи на існуючу систему державного управління в Україні, варто відзначити елементи, які є основоположними частинами професійного потенціалу державних службовців:

- знання (загальні, спеціальні);
- практичні якості (навички, вміння);
- особистісні (ділові, емоційні, комунікаційні, творчі, ціннісно-моральні);
- психофізіологічні якості (стан здоров'я, пам'ять, мислення).

З огляду на попередні дослідження [9], було визначено, що розвиток знань підтримується в українській державній службі на високому рівні за рахунок діяльності Національної академії державного управління при Президентові України, Інституту підвищення керівних кадрів та регіональних центрів підвищення кваліфікації. Єдиним механізмом удосконалення розвитку знань є систематичність цього процесу.

Розвиток практичних та особистісних якостей залежить від налагодження двостороннього зв'язку між працівником та його ментором, тобто відбувається безпосеред-

дньо на робочому місці. Взаємодія наставника та працівника на цей момент у державній службі України виявляється через формальну щорічну оцінку виконання посадовими особами покладених на них обов'язків і завдань. Для більшої ефективності цього процесу потрібно додати до параметрів оцінювання такі пункти:

- зацікавленість у змісті роботи;
- чи підходить темперамент людини до роботи, яку вона виконує;
- чи відповідають схильності людини її завданням;
- стиль мислення;
- здібності до аналітичного мислення;
- знання мов;
- особистий стиль;
- особисті якості;
- особливості соціалізації;
- стиль навчання;
- ставлення до оточення;
- емоційна прив'язка до людей;
- підхід до обробки інформації [2].

Розвиток психофізіологічних якостей потребує особливої уваги до процесів мислення та пам'яті, а також до стану розвитку тілесності особи. Для України особливо актуальним є цей елемент професійного потенціалу державного службовця, адже на робочому місці психофізіологічному компоненту надають невеликого значення. На жаль, система підвищення кваліфікації недостатньо приділяє уваги цьому питанню.

Для розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні, враховуючи зарубіжний досвід, реальну ситуацію в Україні, потреби та безпеки, які стоять перед державними службовцями в Україні, і ґрунтуючись на розроблених критеріях професійного потенціалу, проведено експеримент, у ході якого для стимулювання психофізіологічних якостей людини рекомендовано такі заходи:

- для стимулювання ефективності мисленнєвих процесів запропоновано щоденно проходити онлайн тренінги по 10–15 хвилин за допомогою 2 сайтів, адже світова практика свідчить про результативність тренувань, якщо вони є систематичними, а онлайн формат дає змогу постійно проходити вправи та витрачати на це небагато часу;
- ✓ <http://www.lumosity.com/> – онлайн інструмент для розвитку когнітивних якостей людей у формі ігор. Lumosity є світовою науковою установою, яка практикує тренінги для мозку та проводить дослідження у сфері нейробіології;
- ✓ <https://www.memrise.com/> – онлайн ресурс для тренування пам'яті;
- для поліпшення фізіологічних показників під час 3 місяців експерименту необхідно було почати присвячувати хоча б 15 хвилин фізичним вправам тричі на тиждень. Крім того, раз на місяць влаштовували спеціальні заняття, спрямовані на інтеграцію тіла та розуму, серед яких були представлені техніки Габріелли Рот та йога [4]. Більшість іноземних дослід-

жень говорять про те, що внутрішньо-емоційний та фізичний стани взаємопов'язані й мають значний вплив на продуктивність праці, на мотивацію, на професійний розвиток, на розвиток професійного потенціалу людей.

У результаті експерименту отримано такі дані:

Ментальна складова професійного потенціалу:

- на першому етапі експерименту 18% учасників виконували завдання вправі Lumosity, яка є доволі цікавою та потребує мінімальних зусиль, щоденно, 82% 5–6 раз на день; на другому етапі показник осіб, які входили до експериментальної групи (50 осіб – державні службовці, представники громадського сектору), що виконували завдання щоденно, залишився на позначці 18%, 42% виконували завдання 3–4 рази на тиждень, та 40% – 5–6 разів на тиждень. Тобто спостерігається невелике зменшення показників частотності виконання завдання, але водночас вони достатньо високі загалом. Вправи з інтернет-ресурсу Memrise 100% учасників виконували 2 рази на тиждень, що є стабільним показником і демонструє те, що більш складне ментальне завдання на пам'ять виконують удвічі рідше за тренування мозку загалом. 100% учасників вказали на те, що вправі Lumosity є більш корисними за вправі Memrise, хоча всі відзначили корисність обох програм;
- мотивація: у виконанні ментальних вправ найбільше респондентів мотивувала цікавість завдань, які потрібно було вирішити, а також бажання покращити свої результати та ігрова форма;
- на заваді виконання завдань стояли відсутність доступу до мережі Інтернет, брак часу та велике навантаження.

Фізіологічна складова професійного потенціалу:

- 100% респондентів вказали на те, що фізична активність вплинула на продуктивність праці;
- на першому етапі дослідження 75% учасників виконували фізичні вправи 2 рази на тиждень замість 3, а 25% – регулярно (3 рази на тиждень), тоді як на другому етапі кількість осіб, які виконували вправи регулярно, зросла до 50%, тобто спостерігалася позитивна динаміка. Із цим пов'язаний показник відчуття гармонії: якщо на першому етапі лише 75% відчували гармонію душі й тіла, то на другому етапі 100% учасників експерименту перебували в стані гармонії;
- мотивація: найбільше мотивувало виконувати фізичні вправи гарне самопочуття після тренування;
- на заваді виконання фізичних завдань ставали лінощі, тому важливо, щоб фізичну активність заохочували на робочому місці;
- зустрічі, спрямовані на інтеграцію душі й тіла, 100% респондентів визначили ко-

- рисними та відзначили, що в результаті отримали тілесне нахнення, легкість, енергію, тілесну основу життєдіяльності;
- 100% учасників продовжуватимуть тілесні практики.

Розглянемо більш детально цифрові показники ресурсу Lumosity. Серед ментальних здатностей людини, на які впливає онлайн-ресурс:

- швидкість;
- пам'ять;

- увага;
- гнучкість;
- здатність вирішувати проблеми.

Після виконання завдань Lumosity людина здобуває певний цифровий показник – бал від 0 до 2,000, який вказує на рівень розвитку того чи іншого показника мозкової діяльності. Отримані результати були узагальнені та розділені на 5 груп.

Розглянемо показник *швидкості* (рис. 1).

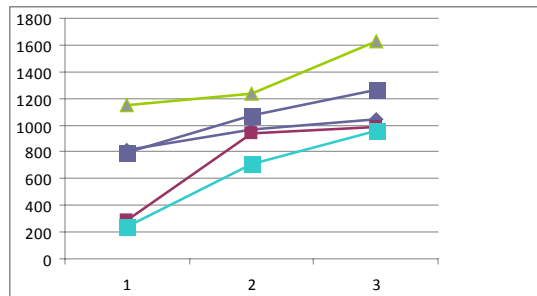


Рис. 1. Показник швидкості

Основні тенденції при розвитку цієї здатності особистості такі:

- на першому етапі 40% учасників продемонстрували зростання на 21%, 40% – на 68% і 20% – на 7%;
- на другому етапі 40% учасників продемонстрували зростання на 6%, 40% – на 25% і 20% – на 16%;

- загалом 50% респондентів покращили свої результати на 30%, 40% – на 73%.

За цим показником спостерігалася найменша динаміка при достатньо високих початкових показниках.

Розглянемо показник *пам'ять* (рис. 2).

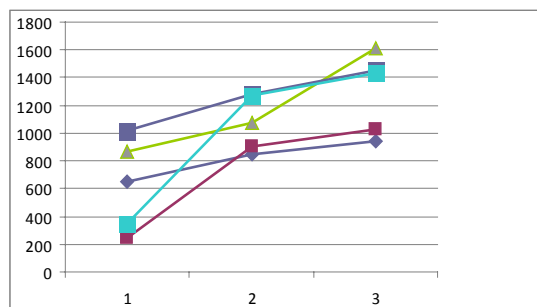


Рис. 2. Показник пам'яті

Основні тенденції при розвитку цієї здатності такі:

- на першому етапі 60% учасників продемонстрували зростання на 21%, 40% – на 73%;
- на другому етапі 80% учасників продемонстрували зростання на 11%, 20% – на 35%;

- загалом 60% респондентів покращили свої результати на 36%, 40% – на 76%.

За цим показником спостерігалася середня динаміка, при достатньо високих початкових показниках.

Розглянемо *гнучкість мислення* (рис. 3).

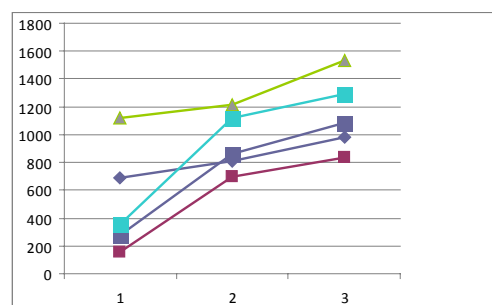


Рис. 3. Показник гнучкості мислення

Основні тенденції при розвитку цієї здатності такі:

- на першому етапі 60% учасників продемонстрували зростання на 72%, 40% – на 12%;
- на другому етапі 100% учасників продемонстрували зростання на 18%;

- загалом 60% респондентів покращили свої результати на 76%, 40% – на 29%.

За цим показником спостерігалася висока динаміка та стабільність при різних початкових показниках.

Розглянемо *здатність вирішувати проблеми* (рис. 4).

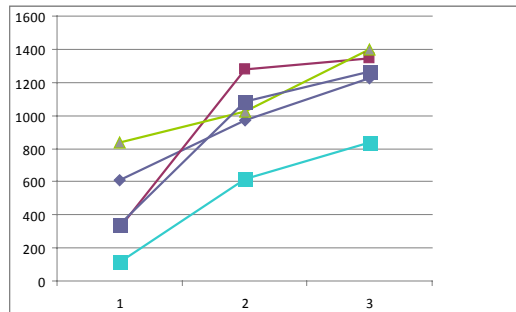


Рис. 4. Показник здатності вирішувати проблеми

Основні тенденції при розвитку цієї здатності такі:

- на першому етапі 60% учасників продемонстрували зростання на 75%, 40% – на 28%;
- на другому етапі 60% учасників продемонстрували зростання на 25%, 20% – на 14% і 20% – на 5%;

- загалом 60% респондентів покращили свої результати на 79%, 40% – на 45%.

За цим показником спостерігалася висока динаміка та показники при різних початкових можливостях.

Розглянемо показник *уваги* (рис. 5).

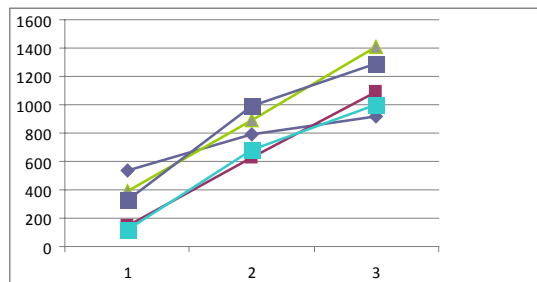


Рис. 5. Показник уваги

Основні тенденції при розвитку цієї здатності такі:

- на першому етапі 60% учасників продемонстрували зростання на 75%, 40% – на 44%;
- на другому етапі 60% учасників продемонстрували зростання на 37%, 40% – на 19%;
- загалом 80% респондентів покращили свої результати на 80%, 20% – на 42%.

За цим показником спостерігалася найбільша динаміка та найкращі показники зростання при достатньо низьких початкових показниках.

Висновки. Таким чином, ментальна активність найбільш інтенсивно розвивається на початковому етапі, і для подальшого її стимулювання потрібні регулярні заняття. Окрім того, Lumosity найбільш ефективно розвиває увагу, здатність вирішувати проблеми та гнучкість, разом з тим, розвиток пам'яті та швидкості відбувається повільні-

шими темпами, що вказує на складність цих процесів та необхідність додаткових засобів їх стимулювання. У нашому випадку ми запропонували інтернет-ресурс Memrise, який виявився ефективним додатком до Lumosity.

Оскільки вищевказані техніки є дієвими та визнаними в провідних державах світу, де розвитку професійного потенціалу приділяють значну увагу, а також зважаючи на те, що їх ефективність саме для державних службовців в Україні була доведена шляхом експерименту, вони потребують адаптації до системи підвищення кваліфікації в Україні.

Загальна ситуація в Україні полягає в тому, що державні службовці потребують більш персоніфікованого підходу до розвитку їх професійного потенціалу. Їх професійний розвиток на певному етапі переживає стагнацію, що є реальною небезпекою. Вони у своїй більшості не отримують радос-

ті від роботи, а система їх мотивації має командну характеристику.

Систематичність підвищення кваліфікації державних службовців повинна не просто полягати в курсах раз на п'ять чи три роки, а в щоденній роботі над собою. Окрім того, потрібно, щоб цілі розвитку професійного потенціалу визначали для всіх державних структур.

Отже, найефективнішим механізмом державного управління у сфері розвитку професійного потенціалу є створення спеціального підрозділу в межах Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, який би координував діяльність кадрових служб із цього напрямку.

Список використаної літератури

1. 2011–2015 Strategic Human Capital Plan. United States Patent and Trademark Office, 38 [Electronic resource]. – № 4. – P. 915–945. – Mode of access: http://www.uspto.gov/about/stratplan/USPTO_2011-2015_Strategic_Human_Capital_Plan.pdf.
2. Assessment of Motivation and Potential for Personal and Professional Development [Electronic resource] // Wolf Management Consultants. – Mode of access: <http://www.wolfmotivation.com/programs/assessment-of-motivation-and-potential-for-personal-and-professional-development>.
3. Chlivickas E. Civil service training system: human resources development strategy [Electronic resource] / E. Chlivickas. – 2005. – Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023457.pdf>.
4. Gabrielle Roth's 5 Rhythms [Electronic resource] / 5 Rhythms. – Mode of access: <http://www.5rhythms.com/gabrielle-roths-5rhythms/>.
5. Human Development Report 2014 – Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience [Electronic resource] // United Nations development program. – Mode of access: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2014>.
6. Kutilek Linda M. A Systems Approach: Maximizing Individual Career Potential and Organizational Success [Electronic resource] / Linda M. Kutilek, Gail J. Gunderson, Nikki L. Conklin // Journal of Extension, 40. – 2002. – № 2. – Mode of access: <http://www.joe.org/joe/2002april/a1.php>.
7. Organizational Approach to Maximize Human Potential [Electronic resource] / Japan Management Association. – Mode of access: http://www.jma.or.jp/en/proposal/pro_2010.html.
8. Голландия приглашает выпускников вузов остаться после учебы [Электронный ресурс] // Eurogates. – Режим доступа: <http://www.eurogates.ru/news/a/8083/>.
9. Поліщук І. В. Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні / І. В. Поліщук // Інвестиції: практика та досвід : науково-практичний журнал / Чорноморський держ ун-т ім. Петра Могили ; ТОВ "ДКС Центр". – Київ, 2015. – № 4. – С. 149–153.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015.

Полищук И. В. Адаптация международного опыта развития профессионального потенциала в отечественной системе повышения квалификации государственных служащих

В статье представлен анализ особенностей и характерных черт развития профессионального потенциала в зарубежных странах. Выделены критерии профессионального потенциала государственных служащих в Украине на основе мирового опыта. Отмечены основные механизмы адаптации международного опыта развития профессионального потенциала в отечественной системе повышения квалификации государственных служащих.

Ключевые слова: потенциал, повышение квалификации, профессиональное развитие, производительность труда, профессиональный потенциал.

Polishchuk I. Adjustment of International Experience in Professional Potential Development to the National System of in-Service Training of Civil Servants

Problem setting. Professional potential development is the key mechanism of public administration in ensuring sustainable development of the country. Therefore, it is necessary not only to investigate the best international experience of professional potential development, but also to understand the efficient methods of its adjustment that would be as close to the mental peculiarities of the Ukrainian nation as possible.

Recent research and publications analysis. The notion of "professional potential" is of comprehensive nature and includes the following components: adaptive, the definition of which was given by A. M. Bohomolov, S. Yu. Dobriak, N. L. Konovalova, V. A. Kulhanov, A. H. Maklakov, S. T. Posokhova, J. Selye; axiological, to which the works of the following researchers were dedicated: H. A. Mieliekiesov and L. D. Stoliarenko; spiritual, which was explored by O. Yelisiev, V. R. Miliiaeva, B. D. Paryhin, T. Shmyha; intellectual, the peculiarities of which were considered by V. P. Buianov, V. V. Glukhov, K. A. Kirsanov, A. A. Krylov, V. A. Lavrentiev, L. M. Mikhailov, A. V. Sharina; communicative, to which paid great attention A. A. Brudnyi, M. S. Kahan,

V. N. Kunitsyna, R. A. Maksymov, Z. M. Pushkar, V. V. Ryzhov, S. Yu. Trubych; cultural, which was explored in the works of Ye. Rudenskyi; leadership, among the researchers of which are V. K. Vasyliiev, I. V. Dryhina, T. V. Miedviedieva, L. A. Pashko, I. H. Surai; moral and psychological, which is described in the works of I. V. Murashko, N. V. Popova; the potential of self-realization, which is described by D. O. Leontiev, M. A. Sadova, Erich Fromm; creative, the characteristics of which were analyzed by A. O. Derkach and I. P. Manoha etc.

Paper objective is to determine the best international experience of professional potential development as one of the mechanisms of public administration and methods of its adjustment to the national system of in-service training of civil servants.

Paper main body. While studying the approaches to the notion of "professional potential" and to the mechanisms of its development in foreign countries, there is such a trend: for maximum results in the development of professional potential the necessary prerequisite is the systematic approach.

Taking into the account the basic trends in the development of professional potential in foreign countries and with a view to the existing system of public administration in Ukraine, it is worth mentioning the elements that are essential parts of the professional potential of civil servants:

- knowledge (general, special);
- practical qualities (skills, abilities);
- personal qualities (emotional, communicative, creative, moral);
- physiological qualities (health condition, memory, brainwork).

Given previous research, it was determined that the development of knowledge is supported in Ukrainian civil service at a high level by the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, the Institute for In-Service Training of Senior Executives and regional centers for in-service training. The only mechanism for the improvement of the development of knowledge is the desirable systematic nature of this process.

The development of practical and personal qualities depends on the establishing the bilateral connection between the employee and his mentor. Interaction of mentor and employee manifests itself as a formal annual assessment of performance by the officials of their obligations in the public service of Ukraine.

The development of psycho-physiological qualities requires special attention to brainwork and memory as well as to the state of person's physicality. For Ukraine it is especially important because not much attention is paid to this component at work of public servants.

Conclusions of the research. The most efficient mechanism of public administration in the field of professional potential development is the creation of a special unit within the Institute for In-Service Training of Senior Executives, which would coordinate the activities of personnel departments in this direction.

Key words: potential, in-service training, professional development, workforce productivity, professional potential.

ПІДГОТОВКА КЕРІВНИХ КАДРІВ УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВИ

У статті визначено сутність та основні вимоги до підготовки керівних кадрів України як чинника формування позитивного іміджу держави, який безпосередньо пов'язаний з розвитком зв'язків з громадськістю, культурою управління та лідерськими якостями, що мають стати пріоритетними.

Ключові слова: керівні кадри, позитивний імідж держави, механізми формування позитивного іміджу держави.

Важливою для України на сучасному етапі її розвитку є робота з керівними кадрами, адже програма реформ "Стратегія-2020" [1] передбачає розробку та реалізацію близько 60 реформ і спеціальних програм, які мають якісно покращити рівень життя в державі. Для цього українське суспільство справедливо ставить вимогу перед органами державного управління про необхідність очищення влади [2] на засадах: законності; комплексного здійснення правових, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів із перевірки; невідворотності відповідальності суб'єктів перевірки за вчинення корупційних та інших правопорушень; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації заходів із перевірки; участі громадськості у заходах із перевірки, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів (ст. 2).

Очікується, що така перевірка суб'єктів, які підлягають перевірці, здійснить "очищення" влади та сприятиме поверненню довіри до неї громадян як однієї з базових характеристик іміджу держави, під яким ми розуміємо позитивне відображення в суспільній свідомості її (держави) реального образу на основі позитивних, з погляду суспільної думки, результатів діяльності керівних кадрів.

До керівних кадрів зазвичай зараховують спеціально сформовану внаслідок професійного відбору, комплексного оцінювання та спеціальної управлінської підготовки групу фахівців-професіоналів, здатних та готових до суспільного служіння на керівних посадах будь-якого ієрархічного рівня – на рівні держави, регіону, галузі, підприємства, організації тощо.

Як справедливо стверджують Ю. Ірхін та В. Федоренко – автори посібника "Діагностика та розвиток професійних управлінських і лідерських здібностей державних службовців і службовців органів місцевого

самоврядування в Україні", "у ХХІ ст. кожний публічний службовець повинен мати стратегічне мислення державного діяча, постійний взаємозв'язок з громадянським суспільством, вичерпне уявлення про систему державного управління та місцевого самоврядування й навички та вміння управляти цими системами, а також бути беззаперечним лідером у своїй професії" [12, с. 4].

Удосконаленню механізмів оновлення вітчизняної кадрової політики щодо підготовки керівних кадрів приділено достатньо уваги вітчизняними науковцями. Зокрема, Ю. Сурмін у своїй статті "Сучасна кадрова політика в Україні: контур проблем реалізації" стверджує, що "становлення нової кадрової політики містить у собі декілька складових: постійне вдосконалення її інтелектуального змісту; створення її нормативно-правової бази; розробку програм кадрового розвитку України; вдосконалення загальнонаціональної кадрової системи; проектування і впровадження у суспільстві сучасних кадрових технологій" [3, с. 16–19].

Таким чином, успіх перспективних реформ залежить від рівня професійної компетентності керівних кадрів системи, їх здатності до креативного мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях, застосування інноваційних підходів у роботі тощо. Тому особливого значення набувають питання підготовки керівних кадрів у сучасних умовах розвитку Української держави та розробки нового закону України "Про державну службу", проект якого (реєстр. № 2490, 23 квітня 2015 р.) прямо передбачає застосування тестів і співбесід при проведенні конкурсів на вакантні посади державної служби.

Мета статті – визначити сутність та основні вимоги до підготовки керівних кадрів як чинника формування позитивного іміджу держави.

Імідж – це "емоційно забарвлений образ чогось або когось, що склався в масовій свідомості і має характер стереотипу, воло-

діє значними регуляторними властивостями, який викликає відповідні враження і здійснює сильний вплив на внутрішній світ людини" [4]. Уточнюючи це поняття для керівних кадрів, зауважимо, що їх імідж є відображенням не лише їхніх особливостей, а й професії, поведінки та особистісних ділових якостей; тісно пов'язаний з етичною культурою та системою зв'язків з громадськістю; забезпечується відповідними організаційними, історичними, ресурсними й професійними чинниками; впливає на імідж держави.

З'ясовано, що до організаційних чинників формування іміджу держави науковці зараховують наявність структур і спеціалістів з питань сучасних комунікативних заходів; до історичних – традиції та інформаційну культуру; до ресурсних – фінансування цього виду діяльності; до професійних – спеціальну попередню підготовку фахівців у сфері комунікацій [5, с. 169].

У зв'язку із цим важливою є спеціальна підготовка керівних кадрів для формування позитивного іміджу держави.

Аналізуючи такий механізм формування позитивного іміджу держави, як підготовка керівних кадрів, зазначимо, що імідж складається з базису, зовнішнього, внутрішнього та психологічного чинників [6, с. 95].

Зокрема, *базисний (чи фундаментальний)* чинник позитивного іміджу характеризується системою відповідних принципів і стандартів, якими керуються всі керівники. Такі стандарти та принципи мають бути чітко сформульовані, викладені письмово та доведені до кожного керівника.

Для системи державного управління України *фундаментом* формування позитивного іміджу держави є відповідність принципів державного управління, визначених Конституцією України [7], чинному законодавству та нормативно-правовим актам, що характеризують поведінку керівних кадрів в органах державної влади (ОДВ) та органах місцевого самоврядування (ОМС). А це, зокрема, Закони України "Про правила етичної поведінки" [8], "Про державну службу" [9], "Про засади запобігання і протидії корупції" [10], Загальні правила поведінки державних службовців [11] тощо.

У ході аналізу даних законодавчих та нормативно-правових актів нами з'ясовано, що Загальні правила поведінки державних службовців [11] не є достатньо чіткими, прозорими та зрозумілими. Тому ми вважаємо, що вони потребують уточнення та доповнення, зокрема, такими принципами, як: формування довіри до влади; повага до інших громадян; пріоритетність верховенства права; сумлінне виконання своїх посадових обов'язків.

Удосконалення сучасного українського законодавства та нормативно-правової бази діяльності керівних кадрів є також одним

із механізмів формування позитивного іміджу держави.

Зовнішнім чинником формування позитивного іміджу держави є якість управлінських послуг, які отримують громадяни і які є найважливішим елементом ділової репутації керівних кадрів. Аналізуючи, відповідно, праці науковців із загальної теорії іміджології та управління репутацією, зазначимо, що зовнішній імідж формується такими інструментами, як висвітлення суспільної діяльності керівників у засобах масової інформації, спонсорськими акціями.

У результаті проведеного нами в Національній академії державного управління при Президентові України у 2011-2013 рр. аналізу вітчизняної практики роботи з керівними кадрами наголошуємо на:

- недосконалості системи зворотних зв'язків на рівні відносин суспільства та органів державної влади;
- недостатньому досвіді роботи в громадських організаціях;
- низькому рівні морально-етичних якостей, що спричиняє низький рівень довіри до органів державної влади.

Внутрішнім чинником формування позитивного іміджу держави є сформовані відносини керівників і громадськості, загальне спрямування, атмосфера. У ширшому розумінні – це і фінансове планування, і кадрова політика всередині системи державного управління, ОДВ та ОМС, орієнтація на розвиток професійної компетентності тощо. Для формування позитивного внутрішнього іміджу держави важливими, на наш погляд, є такі цілеспрямовані програми, як підвищення кваліфікації, спеціалізоване навчання керівних кадрів, програми їх заохочення. Реалізація цих програм створює в керівників сталі уявлення про систему державного управління, її діяльність і стандарти; озброює знаннями та мотивацією, необхідними для представлення держави перед громадянами країни в позитивному образі, орієнтує на професійне та компетентне виконання своїх обов'язків, підвищує значущість ролі й місії у формуванні позитивного іміджу держави.

Одним із таких механізмів формування позитивного внутрішнього іміджу держави, на наш погляд, є спеціалізована програма підготовки керівних кадрів у системі підвищення кваліфікації. На прикладі експериментальних груп, що навчались у Національній академії державного управління при Президентові України у 2011-2013 рр., з'ясовано, що більшість із них – це особи, які мають спеціальну вищу освіту в галузі державного управління (41%); вільно володіють однією з іноземних мов країн – учасниць ЄС (100%); 66,6% – мають досвід роботи на державній службі; 25,4% – мають досвід роботи у бізнесі; 8% – мають досвід роботи у громадських організаціях [13].

У ході проведеного нами опитування респондентів з'ясовано, що основними цілями їхньої участі в спеціалізованому навчанні є:

- мотивація вдосконалення власного рівня компетентності (25%);
- визнання індивідуальних переваг та усунення недоліків (32%);
- вибір напрямів самовдосконалення та самореалізації (43%) [13].

Важливими чинниками формування позитивного іміджу держави є також *психологічні (невідчутні)* інструменти, які характеризуються ставленням керівників до роботи, їх емоційним настроєм, який впливає на репутацію органів державної влади й держави в цілому, на ставлення до них громадян, адже саме вони формують певну атмосферу прихильності, уваги та позитивного сприйняття. Невідчутний імідж ґрунтується на відчуттях, емоційному сприйнятті діяльності органів державного управління та його продуктів громадянами країни.

Підтвердженням цього є результати дослідження Р. Ж. Бурке та Е. Десч, що зробили спробу проаналізувати, яким організаціям віддають перевагу особи, котрим властиві висока амбіційність, чітко виражена потреба в досягненнях, постійний брак часу, активна робота в кількох напрямках одночасно [14]. Виявилось, що такі особи віддають перевагу роботі в організаціях, у яких встановлені високі стандарти виконання службових обов'язків, співробітникам надається самостійна й важлива робота, враховується вплив емоційної самоорганізації на задоволення від умов праці та емоційне вигорання під час різних видів занять на державній службі [15].

Саме такими мають бути органи державного управління, а їх керівники і співробітники повинні відповідати вищим рівням Національної рамки кваліфікацій, які зможуть вирішувати не лише "складні задачі і проблеми, які передбачають проведення різноманітних досліджень та здійснення інновацій", а й "комплексні проблеми, які передбачають глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та професійної практики" та "соціально значущі системні проблеми, які є ключовими для забезпечення стійкого розвитку та вимагають створення нових системоутворюючих знань і прогресивних технологій" [16].

Ми вважаємо, що спеціальна управлінська підготовка керівних кадрів до виконання таких завдань є одним із завдань сучасної кадрової політики держави і одним із соціальних механізмів формування позитивного іміджу держави [17]. Вона повинна враховувати Закон України "Про очищення влади" та може бути представлена новою моделлю, запропонованою нами, яка включає:

- концепцію намірів органів державного управління щодо очищення влади та підготовки професіональних фахівців

для державного управління (виокремлення пріоритетних принципів та підходів до державного управління, сучасних вимог до керівних кадрів);

- розроблення нових організаційних, змістовних та технологічних характеристик відбору, оцінювання й навчання в закладах післядипломної освіти керівних кадрів;
- виявлення таких рефлексивних можливостей керівних кадрів у системі державного управління, як здатність до самовдосконалення, самореалізації, самооцінювання.

Формування позитивного іміджу держави в Україні означає, у нашому розумінні, досягнення високого рівня компетентності керівних кадрів та їх ефективної праці з громадянами країни; надання високоякісних управлінських послуг і встановлення позитивного емоційного зв'язку між органами державного управління та суспільством.

Цього можна досягти за умов обґрунтування, розробки та запровадження цілеспрямованої системи відбору, оцінювання й навчання керівних кадрів, спроможних ефективно запроваджувати інституційні зміни в Україні, розробляти та забезпечувати реалізацію державної політики в умовах інтенсивних глобалізаційних процесів, поглиблювати засади демократичного врядування.

Висновки. Вважаємо, що підготовка керівних кадрів є одним із перспективних механізмів формування позитивного іміджу держави, який потребує додаткової уваги з боку українського законодавства та нормативно-правового регулювання. Особливо це стосується питань індивідуального відбору, комплексної оцінки та навчання груп молодих і перспективних керівників, здатних до професійної керівної діяльності, які мають необхідні професійно-ділові, морально-етичні та особистісні якості, мають позитивний досвід управлінської діяльності.

На наш погляд, під час створення привабливого іміджу держави в Україні необхідно враховувати особистісні якості керівних кадрів, які цінуються людьми, а його структура має відповідати соціальним очікуванням, визначеним чинним законодавством.

Для формування позитивного іміджу держави в Україні має діяти ефективна система відбору, оцінювання та спеціальної управлінської підготовки керівних кадрів у закладах післядипломної освіти. Має бути врахований позитивний досвід роботи Національної академії державного управління при Президентові України. Це, на наш погляд, сприятиме формуванню соціальних цінностей та соціальної консолідації українського суспільства. Старі цінності, такі як утвердження соціальної однорідності, соціальної рівності, колективізму, мають перестати існувати, а нові, такі як свобода, рівність можливостей, диференціація доходів,

мають бути сформовані у свідомості українських громадян шляхом підвищення іміджу керівних кадрів та Української держави.

Список використаної літератури

1. Порошенко представив програму реформ "Стратегія-2020" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.liga.net/news/politics/3429632-poroshenko_predstavil_programmu_reform_strategiya_2020.htm.
2. Про очищення влади : Закон України від 14.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/09/140916_rada_illustration_or.shtml.
3. Сурмін Ю. П. Сучасна кадрова політика в Україні: контур проблем реалізації / Ю. П. Сурмін // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. за Міжнар. участю (Київ, 31 травня 2012 р.) ; до 13-річчя галузі науки "Державне управління". – Київ : НАДУ, 2012. – 572 с.
4. Блэк С. "Паблик рилейшнз": что это такое? / С. Блэк. – Москва, 1996. – 145 с.
5. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / С. В. Колосок. – Одеса, 2003. – С. 169.
6. Королька В. Г. Паблік рилейшнз. Наукові основи, методика, практика / В. Г. Королька. – Київ : Скарби, 2001. – 400 с.
7. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Про правила етичної поведінки : Закон України "Про правила етичної поведінки" // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 14. – С. 94.
9. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI (вступає в дію з 01.01.2013 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – С. 1731. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-vi>.
11. Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
12. Ірхін Ю. В. Діагностика та розвиток професійних управлінських і лідерських здібностей державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Ю. В. Ірхін, В. Л. Федоренко ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – Київ : Ліра, 2015. – 114 с.
13. Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" : Указ Президента України від 05.04.2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – С. 328. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
14. Сторожев Р. І. Практичні рекомендації з формування позитивного іміджу державної служби України / Р. І. Сторожев // Матер. щорічної наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 6–7 листопада, 2014 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білінської, В. М. Сороко. – Київ : НАДУ, 2014. – С. 267–269.
15. Burke R. J. Prefereed organizational climates of Type A individuals / R. J. Burke, E. Deszca // Journal of Vocational Behavior. – 1982/ jfe 21/ – Р. 54–58.
16. Чи-Вей Ши. Наслідки емоцій, пов'язаних з роботою: аналіз різнорідних секцій, де працюють державні службовці / Чи-Вей Ши, М'юнг Х. Джин, Мері Е. Гі // Американський огляд державного управління. – 2012. – С. 39–53. Цифровий ідентифікатор: 10.1177/0275074010396078.
17. Національна рамка кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
18. Кулеба О. В. Основні механізми розробки іміджу держави / О. В. Кулеба // Управління міжнародною конкурентоспроможністю регіонів: механізми, принципи, стратегії : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 22–24 вересня 2011 р. – Сімферополь : Кримський інститут бізнесу, 2011. – С. 58–61.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2015.

Сторожев Р. И. Подготовка руководящих кадров Украины как фактор формирования позитивного имиджа государства

В статье определены сущность и основные требования к подготовке руководящих кадров как механизма формирования положительного имиджа государства, непосредственно связанного с развитием их связей с общественностью, культурой управления и лидерскими качествами, которые должны стать приоритетными.

Ключевые слова: руководящие кадры, положительный имидж государства, механизмы формирования положительного имиджа государства.

Storozhev R. Managerial Personnel Training as a Criterion of Creation of Positive Image of the State

Determined in the article are the sense and the basic requirements for the managerial personnel of Ukraine training as a criterion of creation of positive image of the country, which is connected with the intensifying of public relations, culture of governing and leadership qualities, which are to become the most priority ones.

Aim of the article – *to determine the sense and the basic requirements for the managerial personnel of Ukraine training as a criterion of creation of positive country image.*

Contents of the article. *Specifying the term "image" for the managerial personnel, we'd like to underline that their image reflects not just their own personality, but their position as well, their behavior and their business features; it is totally connected with the ethic culture and public relations system; it is assured by corresponding organizational, historical, resource and professional factors; it influences the image of the state.*

The article shows that the scientists understand organizational factors which influence the image creation of the state as the structures and specialists in modern communicative methods; historical factors as traditions and information culture; resource ones as funding of this type of activity; professional ones as specific preliminary training of the professionals in the communicative field.

This all shows how important the special training of the managerial personnel is for the creation of the positive image of the state.

Providing analyses of such a technique of the positive state image creation, it should be noted that the image consists of basis, external, internal and psychological criteria. The article gives characteristics to each of them.

While analyzing legislative bases and regulatory-legal acts, we came to the conclusion that the common behavior rules for the civil servants aren't clear, transparent and understandable enough, thus they should be specified and completed with such principles as: trust to the government, respect to other people, the law priority, proper fulfilling of the occupational duties.

Improving of the modern laws and regulatory-legal acts which determine the activity of the managing personnel is as well one of the ways for creating of the positive state image.

One of such techniques of creating positive internal image of the state, in our opinion, is the specially-created programme for the managing personnel training in the system of personnel professional training.

Psychological instruments are the important factors of the creation of the positive state image.

Specific training of the managerial personnel in resolving of such problems is one of the tasks of modern state policy and one of the social mechanisms of creation of the positive image of the country.

So the managerial personnel training is one of the prospective techniques for creation of the positive country image, which demands additional attention from the state legal system and regulatory-legal bodies, especially if we talk about the individual selection, complex evaluation and teaching of the groups of young and prospective leaders who are aimed at governing positions, who possess required professional, moral, ethic and personal qualities, have positive experience of managerial activity.

For the positive image of Ukraine to be created the efficient system of selection, evaluation and training of the managerial personnel should be implemented in the post-graduate institutions. The positive experience of the National Academy of Public Administration should be taken into account.

Key words: *managerial personnel, positive image of the state, techniques of creation of positive image of the state.*

ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОСВІТИ ДОРОСЛОГО НАСЕЛЕННЯ

У статті обґрунтовано тенденції розвитку освіти дорослого населення в країнах світу та в Україні. Досліджено правовий і організаційний інструменти державного регулювання безперервної освіти та навчання дорослих у зарубіжній і вітчизняній практиці. Запропоновано можливі напрями імплементації позитивних аспектів зарубіжного досвіду державного регулювання системи освіти дорослих до української практики в цій сфері.

Ключові слова: освіта дорослих, безперервна освіта, державне регулювання, зарубіжний та вітчизняний досвід.

Державне регулювання розвитку системи освіти дорослого населення, підтримка відповідними інститутами та інституціями програм навчання дорослих і нарощування людського потенціалу населення країни віком від 25 до 65 років у сучасних умовах стають одними з важливих складових освітньої політики багатьох країн світу. Концепція освіти, заснована на постійному оновленні й удосконаленні професійних знань і навичок упродовж трудового життя окремого фахівця, у світовій практиці дістала назви "освіта протягом життя", "продовжена освіта", "відновлювана освіта" тощо. У межах цієї концепції важливе місце посідає "освіта дорослих", хоча в наукових працях її інколи ототожнюють з вищезазначеними поняттями.

З освітньою політикою держави тісно пов'язана її кадрова політика, яка має за мету насичення всіх галузей економіки висококваліфікованими кадрами, рівень знань та навичок яких відповідав би сучасним вимогам. Однак на сьогодні період зменшення компетентності фахівця на 50% після здобуття основної освіти становить менше ніж 5 років. Таким чином, при сучасному темпі розвитку суспільства та економіки щороку має оновлюватися приблизно 5% теоретичних та 20% професійних знань [1]. В Україні ж система освіти дорослих представлена переважно післядипломною освітою, через яку щорічно проходять понад 300 тис. фахівців, що є недостатнім з огляду на необхідність перенавчання кожного року близько 25% працездатного населення країни [4, с. 8].

Саме тому важливим для держави виявляється вдосконалення механізмів регулювання системи освіти дорослих шляхом застосування ефективних нормативно-правових, адміністративних та інших важелів, що передбачає підтримку й поширення державою програм надання формальної та неформальної освіти, сприяння формуванню умов

для подальшого навчання з метою підвищення рівня набутих професійних навичок дорослого населення відповідно до вимог та актуальних тенденцій ринку праці, надання можливостей для здобуття нової кваліфікації, перенавчання або підвищення кваліфікації з метою працевлаштування в разі безробіття.

У міжнародній практиці систематично проводять дослідження ключових тенденцій розвитку безперервної освіти та освіти дорослих у світі такі провідні організації, як Інститут безперервної освіти ЮНЕСКО, Європейська комісія, Організація економічного співробітництва та розвитку. Окремі аспекти регулювання розвитку цієї сфери розкрито в наукових працях таких українських учених, як Ю. В. Ковбасюк, І. П. Лопушинський, В. І. Луговий, В. Ф. Мартиненко, Р. А. Науменко, В. М. Огаренко, О. В. Половцев, Н. Г. Протасова та ін.

Однак у міжнародних звітах, як правило, комплексно висвітлено досвід і досягнення у сфері розвитку освіти дорослого населення лише країн, які входять до кола держав-респондентів. А в працях вітчизняних авторів досвід України в цьому контексті викладено опосередковано через висвітлення різних аспектів регулювання післядипломної освіти, розвитку безперервної освіти в державі тощо. Тому актуальним є виявлення місця системи освіти дорослих у межах концепції безперервної освіти, визначення сучасного стану розвитку системи освіти дорослих в Україні та виокремлення елементів зарубіжного досвіду у сфері державного регулювання цієї сфери, які б могли бути корисними для нашої країни.

Метою статті є комплексний аналіз зарубіжної та вітчизняної практики державного регулювання й тенденцій розвитку системи освіти дорослого населення в сучасних умовах та визначення перспектив імплементації позитивних аспектів зарубіжного досвіду в цій сфері до українських реалій.

У "Національному освітньому глосарії: вища освіта", що узагальнює понятійний апарат, який використовує міжнародна, єв-

ропейська та українська фахова спільнота, зазначено, що під освітою дорослих можна розуміти "освітні заходи будь-якого змісту, рівня, методи, форми, завдяки яким особи, які вважаються в цьому суспільстві дорослими, вдосконалюють свої освітні і професійні кваліфікації, розвивають здатності, компетентності" [5, с. 40]. Як синоніми терміна "освіта дорослих" вживають поняття "продовжена освіта" та "післядипломна освіта" як "спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення та оновлення її професійних знань, умінь та навичок або отримання іншої професії, спеціальності на основі здобутого раніше освітнього рівня та практичного досвіду" [5, с. 43, 44, 45].

Важливим при цьому виявляється визначення вікової межі категорії "доросле населення", оскільки в різних джерелах вона подається по-різному. Так, при обліку статистичних даних в Україні доросле населення прирівнюють до економічно активного населення (від 15 до 70 років). Інколи дорослим вважають населення віком старше 18 років. Але в міжнародній практиці, зокрема, європейській, така категорія населення охоплює громадян у віці від 25 до 65 років.

Усе це дає підстави стверджувати, що освіта дорослих являє собою систему навчальних заходів різного характеру, яка має місце після здобуття основної освіти або професійної підготовки особою та яка

націлена на постійне вдосконалення, розвиток й оновлення професійних знань, умінь та навичок населення у віці від 25 до 65 років, тоді як безперервна освіта (або освіта впродовж життя) має схожі завдання, але охоплює всі етапи навчання особистості (у тому числі здобуття середньої освіти, вищої або професійно-технічної освіти та подальше навчання будь-якого характеру з метою збереження своєї конкурентоспроможності на ринку праці). На нашу думку, "освіта дорослих" є невід'ємною та важливою складовою "освіти протягом життя".

Завданням державних органів влади в контексті регулювання системи освіти дорослих є покращення доступу дорослого населення до освітніх і навчальних програм через реформи в окремих галузях, а також шляхом реалізації спеціальних стратегій зайнятості. У сучасних умовах усе більше країн, усвідомлюючи зростання ролі освіти протягом життя та освіти дорослого населення, використовують різні правові й адміністративні методи регулювання та підтримки цих сфер.

Так, станом на 2012 р., за даними ЮНЕСКО, у 87% досліджуваних країн (96 зі 110) наявні закони, правові норми та інші інструменти державної політики, що регламентують підтримку освіти протягом життя, та 92% країн (107 зі 116) використовують інструменти, націлені на підтримку освіти дорослого населення (табл. 1).

Таблиця 1

Наявність законів, правових норм та інших інструментів державної політики, що регламентують підтримку освіти протягом життя та освіти дорослого населення*

	Разом		у тому числі:									
			Європа та Північна Америка		Латинська Америка та Карибський регіон		Азія та Тихоокеанський регіон		Африка		Арабські країни	
Кількість країн, які такі інструменти мають	96 **	107 ***	35	37	17	24	16	16	24	25	4	5
Кількість країн, у яких такі інструменти відсутні	14	9	2	1	2	0	6	5	3	2	1	1
Разом	110	116	37	38	19	24	22	21	27	27	5	6

* Складено на основі джерела: [8, с. 42].

** Кількість країн, які мають інструменти підтримки освіти протягом життя.

*** Кількість країн, які мають інструменти підтримки освіти дорослого населення.

Спираючись на аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання освіти дорослих, можна виокремити такі типи його організації в країні:

- навчання дорослого населення розглядають як відокремлений компонент освітньої системи (при такому типі організації в державі часто створюють комітет або комісію із цього питання, функціонування якої є тимчасовим) (Бангладеш, Кот д'Івуар тощо);
- елементи системи навчання дорослих враховують у національному законодавстві з питань освіти, у концепції безпе-

рвної освіти, у політиці професійного навчання тощо, тобто сфера освіти дорослих є складовою більш широкої політики (Болгарія, Ботсвана, Кенія тощо);

- сфера освіти дорослого населення тісно пов'язана та розглядається у взаємозв'язку з економічною сферою (добробут країни, рівень зайнятості тощо) (США, Канада тощо);
- політика у сфері освіти дорослих є окремою самостійною політикою держави або регіону (Франція, Ірландія, Марокко, Нова Зеландія, Філіппіни, Шотландія, Південноафриканські держави) [8, с. 44].

Нормативно-правовий інструмент, за якого здійснюється державне регулювання освіти дорослого населення в різних країнах, представлений найчастіше стратегією (Грузія, Австрія, Болгарія, Латвія, Литва, Словаччина) та рідше законами (Чорногорія), постановами (Канада, Норвегія, Фінляндія), планами розвитку (Естонія).

В Україні ж окремий нормативно-правовий документ, що регламентував би сферу освіти дорослих відсутній. Розвиток цього напрямку в Україні ґрунтується на окремих положеннях Закону України "Про вищу освіту", Закону України "Про післядипломну освіту", Національної стратегії розвитку освіти України на період до 2021 р., Національної доктрини розвитку освіти, Концепції розвитку дистанційної освіти в Україні.

Зміна пріоритетів державної освітньої політики країн у бік розвитку безперервної освіти та особливо усвідомлення ролі освіти дорослих сприяли збільшенню тривалості навчання населення впродовж життя. Так, у 1990 р. у світовій практиці найдовша тривалість навчання протягом життя спостерігалася у США та становила 12,3 року. Державою з найменшим періодом навчання населення була Туреччина з показником 4,5 року. Для України середня тривалість навчання на той час становила 9,1 року. За 20 років для нашої держави спостерігалось збільшення зазначеного показника на 2,2 року (зростання відбулось до позначки 11,3 року). При цьому Україна випередила низку країн Східної Європи, серед яких Угорщина (11,1 року), Болгарія (10,6 року), Румунія (10,4 року), Польща (10 років), а також Росію (9,8 року). Для порівняння лідерами за тривалістю навчання протягом життя у 2010 р. були Норвегія, США, Чехія (12,6, 12,4 та 12,3 року відповідно), що пов'язано, насамперед, з високим рівнем життя населення [6, с. 212, 214].

За даними Євростату, європейськими державами з найбільшою часткою дорослого населення, яке проходило навчання в найближчі чотири місяці, були та залишаються Скандинавські країни, зокрема, Данія (31,2% у 2009 р. та 31,7% у 2014 р.), Швейцарія (23,6% у 2009 р. та 31,7% у 2014 р.), Швеція (22,2% у 2009 р. та 28,9% у 2014 р.), Ісландія (25,1% у 2009 р. та 25,9% у 2014 р.), Фінляндія (22,1% у 2009 р. та 25,1% у 2014 р.) та Норвегія (18,1% у 2009 р. та 19,7% у 2014 р.).

Відповідно ці країни зі 166 держав світу посідають високі позиції за рівнем індексу людського розвитку (Норвегія – 1-ше місце (0,944), Швейцарія – 3-тє місце (0,917), Швеція – 12-тє місце (0,898), Ісландія – 13-тє місце (0,895), Фінляндія – 24-тє місце (0,879)) [9]. Україна за рівнем цього пока-

зника посідає 83-тє місце (0,734), що дає їй змогу належати до групи країн з високим ІЛР. Однак при цьому частка дорослого населення, задіяного в процесі навчання, становить менше ніж 20% [4, с. 7]. За даними соціологічних досліджень, в Україні 55,7% дорослого населення ніколи не відвідували короткотермінових навчальних заходів або курсів. Разом із тим 29,6% українців відчували потребу в підвищенні своєї професійної кваліфікації та у відвідуванні неформальних навчальних заходів [3, с. 3].

Такі тенденції свідчать про те, що Україна входить до останньої із чотирьох груп країн за рівнем охоплення дорослого населення процесом навчання (загальною часткою дорослого населення, що навчається): країни із часткою понад 50% (Скандинавські країни); 35–50% (США, Канада, Австралія, Австрія, Нова Зеландія); 20–35% (Бельгія, Іспанія, Франція, Чехія); менше ніж 20% – (Україна)) [4, с. 7].

Тенденції освіти дорослих у країнах ЄС-28 свідчать, що частка населення віком від 25 до 65 років, які брали участь у програмах навчання або тренінгах у попередні 4 місяці, у середньому становила 9,1% у 2009 р. та 10,7% у 2014 р. (рис. 1). Але політикою ЄС заплановано збільшення цього показника в найбільшій перспективі до 15%.

Аналіз перешкод, які заважають навчанню дорослого населення в країнах ЄС, є: відсутність такої необхідності для виконання своїх робочих обов'язків (50%), нестача часу через сім'ю (20,9%), несумісність з робочим графіком (18%), відсутність необхідності з інших особистих причин (14,6%), неможливість оплати навчання (13,2%), відсутність необхідної програми навчання (8,6%), здоров'я або вік (8,5%), відсутність підтримки з боку роботодавця або окремих служб (8%), територіальний чинник (6,1%), відсутність відповідних умов (4,2%), відсутність доступу до комп'ютера або Інтернету для дистанційного навчання (1,6%) [10].

Вважаємо, що в Україні основними причинами відносно малого охоплення дорослого населення подальшим навчанням протягом життя та відповідно основними проблемами розвитку системи освіти дорослих є, з одного боку, відсутність сформованої системи механізмів державного регулювання розвитку цієї сфери (відсутнє нормативно-правове забезпечення, неналагоджений організаційний механізм тощо), а з іншого – недостатня вмотивованість самої особи до подальшого навчання через несприятливі зовнішні умови (погіршення умов життя в країні, перерозподіл витрат у бюджеті домогосподарств у бік зменшення витрат на освіту тощо).

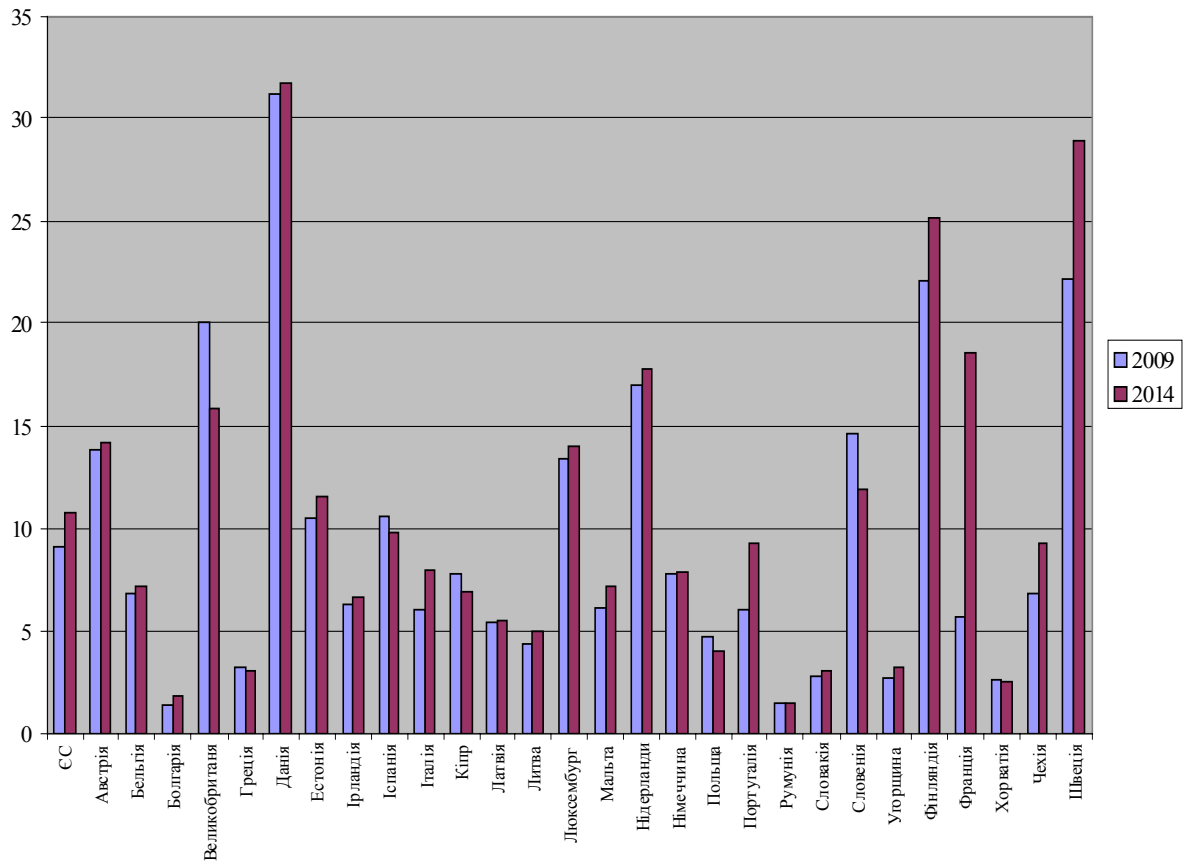


Рис. 1. Частка дорослого населення країн ЄС-28, яке в попередні 4 місяці брало участь у програмах навчання або тренінгах, % *

* Складено на основі джерела: [10].

З погляду типу установ, залучених до реалізації політики у сфері освіти дорослого населення, за класифікацією ЮНЕСКО виокремлюють такі три типи її організації (табл. 2):

- тільки урядові установи залучаються до планування, реалізації та оцінювання політики освіти дорослого населення;
- до реалізації політики в цій сфері залучають як урядові, так і неурядові установи;
- політика освіти дорослих реалізується виключно неурядовими установами.

У доповіді ЮНЕСКО серед країн з першим типом державного регулювання освіти дорослих названо Японію (ці повноваження в країні покладено на Бюро безперервної освіти та Національний Інститут досліджень у сфері освітньої політики при Міністерстві освіти), Монголію (Національний центр нефор-

мальної та дистанційної освіти), Малайзію (Підрозділ планування та досліджень Міністерства вищої освіти). Другий тип державного регулювання зі змішаним типом управління об'єднує такі країни, як Швеція, Нова Зеландія, країни Латинської Америки (політика у сфері освіти дорослого населення реалізується окрім урядовими інституціями, серед яких як профільне, так і галузеві Міністерства, а також широким колом неурядових установ, серед яких громадські об'єднання, спілки та асоціації роботодавців тощо). Серед країн з третім типом державного регулювання слід відзначити Грузію, Уельс (Великобританія) тощо (головну роль у реалізації політики розвитку освіти дорослого населення відіграють неурядові організації, громадські та релігійні установи).

Таблиця 2

Частка урядових і неурядових установ, залучених для реалізації політики у сфері освіти дорослого населення, % *

	Європа та Північна Америка	Латинська Америка та Карибський регіон	Азія та Тихоокеанський регіон	Африка	Арабські країни
Залучення виключно урядових установ	15	30	25	16	33
Залучення урядових та неурядових установ	77	70	65	84	50
Залучення виключно неурядових установ	8	0	10	-	17

* Складено на основі джерела: [8, с. 62].

Цікавим у сфері організації системи освіти дорослого населення видається досвід такої країни, як Франція, яка, на нашу думку, є лідером за темпами розвитку цієї сфери. За 2009–2014 рр. цій державі вдалося збільшити рівень охоплення дорослого населення країни в 3,3 разу (найкращий показник серед країн ЄС-28). Система освіти дорослого населення Франції реалізується через державну освітню структуру GRETA, яка представлена в усіх регіонах країни понад 300 центрами, охоплює основні професійні сфери сучасного ринку праці, надає широкий спектр навчальних програм, відповідає потребам дорослого населення, втілює в собі комплексний підхід до організації освіти дорослого населення в державі [2].

Постійне професійне зростання та отримання додаткових кваліфікацій населення інших країн позитивно впливає на рівень його доходу. Так, у США доросла особа, яка має диплом про вищу освіту та працює повний робочий день, отримує річний дохід на 10 тис. дол. США більше за працівника, який працює на аналогічній роботі, але не має диплома про вищу освіту. При цьому змінюються вимоги ринку праці. До 2018 р. у США кількість робочих місць, які вимагатимуть від працівника більше, ніж тільки вищу освіту, зросте до 63% [7]. В Україні, на відміну від зарубіжної практики, система диференціації заробітної плати фахівця відповідно до рівня здобутої ним освіти не є розвиненою. Наявність диплома про вищу освіту по багатьох професійних групах скоріше є вимогою ринку праці, але часто не впливає на рівень пропонованої за цією вакансією заробітної плати відповідно до рівня освіти, що також має бути враховано при вдосконаленні механізмів державного регулювання освіти дорослого населення.

Висновки. Таким чином, "освіта дорослих" є невід'ємною та важливою складовою концепції "освіти протягом життя" і являє собою систему навчальних заходів різного характеру (формального, неформального, інформального, випадкового або спонтанного), яка має місце після здобуття основної освіти або професійної підготовки особою та яка націлена на постійне вдосконалення, розвиток й оновлення професійних знань, умінь і навичок населення у віці від 25 до 65 років з метою збереження його конкурентоспроможності на ринку праці. Освіта дорослих може проходити з відривом або без відриву від виробництва, а також поширення в сучасних набуває дистанційна форма. Завданням державних органів влади в контексті регулювання системи освіти дорослих є покращення доступу дорослого населення до освітніх і навчальних програм через реформи в окремих галузях, а також шляхом реалізації спеціальних стратегій зайнятості.

Можливими напрямками імплементації позитивних аспектів зарубіжного досвіду державного регулювання системи освіти дорослих до вітчизняної практики в цій сфері може стати вдосконалення: нормативно-правового забезпечення – розробка нормативних актів, які б системно регламентували розвиток сфери освіти дорослих (у зарубіжній практиці такими документами частіше є концепції та стратегії, рідше – закони, постанови, плани розвитку); інституційного забезпечення (найбільш прийнятною схемою організації освіти дорослих за кордоном є така, що залучає як урядові, так і неурядові установи, серед яких профільні й галузеві міністерства, профспілки, асоціації й об'єднання роботодавців, громадські й релігійні організації тощо, які надають послуги з формального й неформального навчання); інфраструктурного забезпечення (прикладом ефективного розвитку освітньої інфраструктури для навчання дорослих є досвід державної освітньої структури Франції GRETA, яка представлена близько 300 центрами по території країни та надає цілісний комплекс програм для навчання дорослих; удосконалення умов у країні для розвитку неформальної та інформальної форм навчання дорослих); мотиваційного забезпечення (диференціація доходів фахівців, які працюють на аналогічній посаді, відповідно до рівня їх професійної кваліфікації; покращення загального рівня життя в країні з метою збільшення доступності освітніх послуг серед дорослого населення).

Список використаної літератури

1. Карпенко М. Освіта протягом життя: світовий досвід і українська практика [Електронний ресурс] / М. Карпенко / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/252/>.
2. Комар О. С. Дослідження проблеми організації освіти у Франції [Електронний ресурс] / О. С. Комар. – Режим доступу: <http://dspace.udpu.org.ua:8080/jspui/handle/6789/1400>.
3. Лазоренко О. О. Освіта для підвищення якості життя: аналіт. довідка щодо розробки стратегії навчання дорослих [Електронний ресурс] / О. О. Лазоренко. – 2010. – 16 с. – Режим доступу: <http://lpw.org.ua/files/content/AEPolicyPaperUkr.pdf>.
4. Лук'янова Л. Б. Концепція освіти дорослих в Україні / Л. Б. Лук'янова. – Ніжин : ПП Лисенко М. М., 2011. – 24 с.
5. Національний освітній глосарій: вища освіта / В. М. Захарченко, С. А. Калашнікова, В. І. Луговий, А. В. Ставицький, Ю. М. Рашкевич, Ж. В. Таланова; за ред. В. Г. Кременя. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Київ : Плеяди, 2014. – 100 с.

6. Швець І. Б. Сучасні тенденції поширення професійного навчання протягом життя / І. Б. Швець, Т. С. Федоренко // Економічний вісник Донбасу. – 2013. – № 1. – С. 208–215.
7. Adult Ed Facts [Electronic resource] // World education. – Mode of access: <http://www.worlded.org/WEIInternet/us/adult-ed-facts.cfm>.
8. Global report on adult learning and education: rethinking literacy / UNESCO Institute for Lifelong Learning. – Hamburg, 2013. – 163 p.
9. Human development report 2014 [Electronic resource] / United Nations Development Programme. – New York, 2014. – 226 p. – Mode of access: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>.
10. Lifelong learning statistics [Electronic resource] / Eurostat Statistics Explained. – June 2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Lifelong_learning_statistics.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2015.

Тонне Е. Ш. Зарубежный и отечественный опыт государственного регулирования развития системы образования взрослого населения

В статье обоснованы тенденции развития образования взрослого населения в странах мира и в Украине. Исследованы правовой и организационный инструменты государственного регулирования непрерывного образования и обучения взрослых в зарубежной и отечественной практике. Предложены возможные направления имплементации положительных аспектов зарубежного опыта государственного регулирования системы образования взрослых в отечественную практику в этой сфере.

Ключевые слова: образование взрослых, непрерывное образование, государственное регулирование, зарубежный и отечественный опыт.

Tonne O. Foreign and Domestic Experience of Public Regulation of Adult Education System

In the article the tendencies of adult education development in other countries and in Ukraine are proved. The legal and organizational instruments of public regulation of lifelong education and adult learning in foreign and domestic practices are investigated. It is defined that the concept "adult education" is an integral and important component of the concept "lifelong education". It can be understood as a system of training actions of different nature (formal, non-formal, informal, casual or spontaneous) which takes place after obtaining of basic education or vocational training by the person and is aimed at continuous improvement, development and updating of professional knowledge, abilities and skills of people aged from 25 to 65 years for the purpose of preservation of their competitiveness in the labour market.

The implementation of positive foreign experience of public regulation of adult education system to domestic practice in this sphere can be realized through improvement of: standard legislative and regulatory support – development of relevant legal framework which would systemically coordinate the development of adult learning in the country (in foreign practice more often such normative document is a concept or a strategy, rarely – a law, a decree or a development plan); institutional support (the most acceptable scheme of adult education organization is such that involves governmental and non-governmental establishments, including profile and branch ministries, trade unions, associations of employers, public and religious organizations providing formal or non-formal learning services); infrastructural support (an example of effective development of educational infrastructure for adult learning is an experience of governmental educational institution of France called GRETA that is presented by 300 centers across the territory of the country providing a complete range of programs for adult learning; improvement of conditions on the macro level for development of non-formal and informal forms of adult learning); motivational support (differentiation of income of employees working at a similar position, based on the level of their professional qualification).

Key words: adult education, lifelong learning, public regulation, foreign and domestic experience.

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ

У статті проаналізовано сучасний стан та тенденції розвитку управління житловим фондом, розглянуто кращі практики модернізації житлового фонду шляхом реалізації різних схем фінансування та запропоновано широкомасштабне запровадження заходів модернізації житлового фонду за участю держави, муніципалітетів та співвласників багатоквартирних будинків.

Ключові слова: управління житловим фондом, житловий фонд, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, житлово-комунальні послуги, приватизація житлового фонду, управитель, управляюча компанія.

Прийняття Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку", який має на меті створення кращих правових засад для появи об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, в ідеалі стимулював їх створення. Однак, найважливішим кроком, який дасть змогу реалізувати закон, але не здійснений у повному обсязі, є прийняття нормативних актів для зміни всієї системи управління житлово-комунальним господарством України [7].

Склалася така ситуація, за якої приватизація квартир без зміни системи управління житловим фондом залишила власників житла без реальних засобів та інструментів управління своїм житлом, без механізмів контролю за якістю управління та вільного вибору способів і форм управління власним майном, як наслідок, погіршення стану житлового фонду й, відповідно, умов проживання в ньому мешканців. Необхідно проаналізувати сучасний стан житлового фонду та виявити тенденції його розвитку на ринку послуг з управління житловим фондом.

Окремим аспектам розвитку управління житловим фондом в Україні присвячено праці українських учених і фахівців А. Бабак, В. Бригілевича, Д. Левицького, Н. Олійник, в яких викладено шляхи вдосконалення процесів розвитку управління житловим фондом [1; 2; 5].

Питанню управління житловим фондом присвячено безліч досліджень як українських, так і зарубіжних учених. Нагальна потреба запровадження кардинальних змін у сфері управління житловим фондом викликала інтерес до проведення дослідження науковцями та фахівцями цієї сфери. Проте з плином часу потребує вивчення сучасний стан та основні тенденції розвитку управління житловим фондом, зокрема в частині запровадження нових форм управління.

Метою статті є висвітлення сучасного стану та основних тенденцій розвитку управління житловим фондом.

Функціонування житлового фонду безпосередньо залежить від якості його утримання та надання житлово-комунальних послуг.

Досліджуючи процес обслуговування житлового фонду, варто розглянути сутність та особливості житлових і комунальних послуг.

Сутність житлових послуг, як зазначено у ст. 382 Цивільного кодексу України, полягає у підтриманні встановленого технічного й санітарного стану спільної сумісної власності будинку загалом [10].

У сфері надання житлових послуг (утримання, обсяг, період, якість) основним нормативно-правовим актом є Правила утримання житлових будинків та прибудинкових територій [13].

Ці правила визначають вимоги до стану житлових будинків, конструкцій, інженерного обладнання, вимоги й умови з технічної експлуатації житлового фонду, що, у свою чергу, передбачає виконання робіт, визначених наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства "Про затвердження Примірною переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд" від 10.08.2004 р. № 150, який спрямований на захист законних прав та інтересів споживачів у житловій сфері [14].

Забезпечення комфортності житла багато в чому залежить від складу та якості виконання комунальних послуг. Згідно із Законом України "Про житлово-комунальні послуги", який визначає основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями та споживачами, а також їхні права та обов'язки, житлово-комунальні послуги – результат господар-

ської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил; водночас комунальні послуги є результатом господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів [9].

Відповідно до функціонального призначення, житлово-комунальні послуги розподіляють на:

- комунальні;
- послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків;
- послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд [9].

До комунальних послуг належать:

- централізоване водовідведення – послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у відведенні стічних вод, яка надається виконавцем з використанням внутрішньобудинкових централізованих систем водовідведення [12];
- централізоване постачання холодної та гарячої води – послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у холодній та гарячій воді, яка надається виконавцем з використанням внутрішньобудинкових систем холодного та гарячого водопостачання [12];
- централізоване опалення – послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у забезпеченні нормативної температури повітря у приміщеннях квартири (будинку садибного типу), яка надається виконавцем з використанням внутрішньобудинкових систем теплопостачання [12];
- постачання електричної енергії – господарська діяльність, пов'язана з наданням електричної енергії споживачеві за допомогою технічних засобів передачі та розподілу електричної енергії на підставі договору [8];
- газопостачання – послуга, яка передбачає реалізацію природного або скрапленого газу шляхом транспортування його до споживача [11];
- послуги з вивезення побутових відходів – збирання, зберігання та перевезення побутових відходів, що здійснюються в населеному пункті згідно з правилами благоустрою, затвердженими органом місцевого самоврядування [15].

Під якістю комунальних послуг розуміють сукупність нормованих характеристик житлово-комунальної послуги, що визначає її здатність задовольняти встановлені або передбачувані потреби споживача відповідно до законодавства [9].

Сутністю зазначених комунальних послуг є виробництво й транспортування до помешкання ресурсів, які необхідні для забезпечення життєдіяльності людини, а також вивезення побутових відходів.

Ураховуючи сучасний стан житлово-комунального господарства, що протягом тривалих років перебуває на стадії реформування, варто приділити увагу послугі з управління будинком, яка повинна включати в себе як послугу з управління, так і утримання житловим фондом.

До приватизації, коли багатоквартирний будинок належав на правах власності одній особі, громадяни користувалися приміщеннями на підставі договорів соціального найму. Будинок як об'єкт нерухомості передавався власником у господарське відання житловим організаціям для здійснення його експлуатації та обслуговування. У тих умовах діяльність з управління фактично розглядалася як адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність державних органів (держпідприємств), на які покладалися повноваження з управління.

Під час приватизації багатоквартирний будинок стає сукупністю складних речей, об'єднаних єдиною приналежністю – спільним майном.

Сам об'єкт передавався для здійснення його утримання та обслуговування, і в тих умовах діяльність управління розглядалася як адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність державних органів (житлово-експлуатаційних контор – ЖЕК), на які покладалися повноваження щодо управління майном.

Однак ЖЕКи, які фактично не є власниками такого житла, не маючи абсолютно ніякого стимулюючого фактора, утримували й продовжують утримувати його неефективно. Сьогодні надання комунальних послуг залишається на досить низькому рівні. Відсутність ефективного власника житла, який зацікавлений у належному утриманні та збереженні свого майна, позначається на фактичному стані житлового фонду, що на сьогодні перебуває у критичному стані.

Як результат, якість послуг з часом лише погіршується через відсутність фактично реального власника житла, який безпосередньо зацікавлений у належному утриманні власного майна.

Щороку стан житлового фонду погіршується через зниження експлуатаційних якостей будинків і недостатні обсяги фінансування заходів щодо поліпшення його стану, фізична зношеність та морально застарілий стан потребують не просто ремонту, а повної його модернізації, відповідно площа старого й аварійного житлового фонду катастрофічно зростає. За підрахунками групи Світового банку, щоб привести багатоквартирні будинки у стан, наближений до світових стандартів, необхідно витратити значні кошти. Очевидно, що за рахунок тільки

державного бюджету це зробити неможливо [7].

Згідно із Загальнодержавною програмою реформування та розвитку житлово-комунального господарства (далі – Програма), мета якої полягала у визначенні засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо підвищення ефектив-

ності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів, було визначено основні завдання, що відображено на рис. 1 [6].



Рис. 1. Завдання Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства

З метою вдосконалення основних положень Програми, яка націлена на комплексний підхід до реформування однієї з основних галузей економіки, у 2009 р. прийнято нову Програму з терміном дії до 2014 р. та доповнено двома досить важливими завданнями, без яких досягнення очікуваних результатів програми не вбачалося можливим.

На жаль, при 97% приватизації квартир утримання будинків здійснюють підприємства, метою створення і функціонування яких було утримання та обслуговування державного чи комунального майна [17].

За матеріалами досліджень аналітичного центру асоціації міст України, сьогодні в державі налічується 25,5 тис. будинків, побудованих за проектами перших масових серій великопанельних, блочних і цегляних будинків, загальною площею 72 млн м², тобто 23% міського житлового фонду потребує відновлення шляхом реконструкції й модернізації. У багатьох регіонах експлуатується житло, вік якого становить понад півстоліття [16].

Найвний житловий фонд потребує проведення значних обсягів робіт з його ремонту та реконструкції. Узагалі більша частина житлового фонду України перебуває в незадовільному технічному стані через недостатнє фінансування заходів щодо його утримання; зберігається тенденція перед-

часного старіння житлового фонду. Значний термін експлуатації більшості будинків пояснюється збільшенням фізичного та морального зносу житлового фонду України. Житловий фонд, збудований за радянських часів, не можна відносити до високого рівня комфортності та надійності, вагома його частка була зведена як тимчасове житло, що не передбачало використання житлових площ понад 25–30 років. Серед інших причин погіршення технічного стану житлового фонду є нерегулярне проведення поточних та капітальних ремонтів у зв'язку з неналежним обсягом фінансування.

Одним з основних завдань Програми щодо створення конкурентного середовища на ринку обслуговування житла та створення реального ефективного власника житла передбачалося посилення впливу мешканців будинків на умови свого проживання та якості обслуговування житла шляхом стимулювання створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку.

Крім того, у Програмі у формі завдань задекларовано розроблення державної житлової політики, створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, у тому числі впровадження комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду із

залученням інвесторів-забудовників на конкурсних засадах.

На жаль, очікуваних результатів щодо кількості створених ОСББ відповідно до Програми досягнуто не було. Із запланованих 45 530 об'єднань або інших форм самоорганізації населення, що становить 70% загальної площі багатоквартирного житлового фонду, створено лише 16 617 об'єднань, що

становить 22,1% загальної кількості багатопверхових будинків країни (74 900 будинків – без урахування кількості багатоквартирних будинків в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, які є тимчасово окупованими територіями) [17]. Динаміку створених ОСББ за регіонах подано на рис. 2.

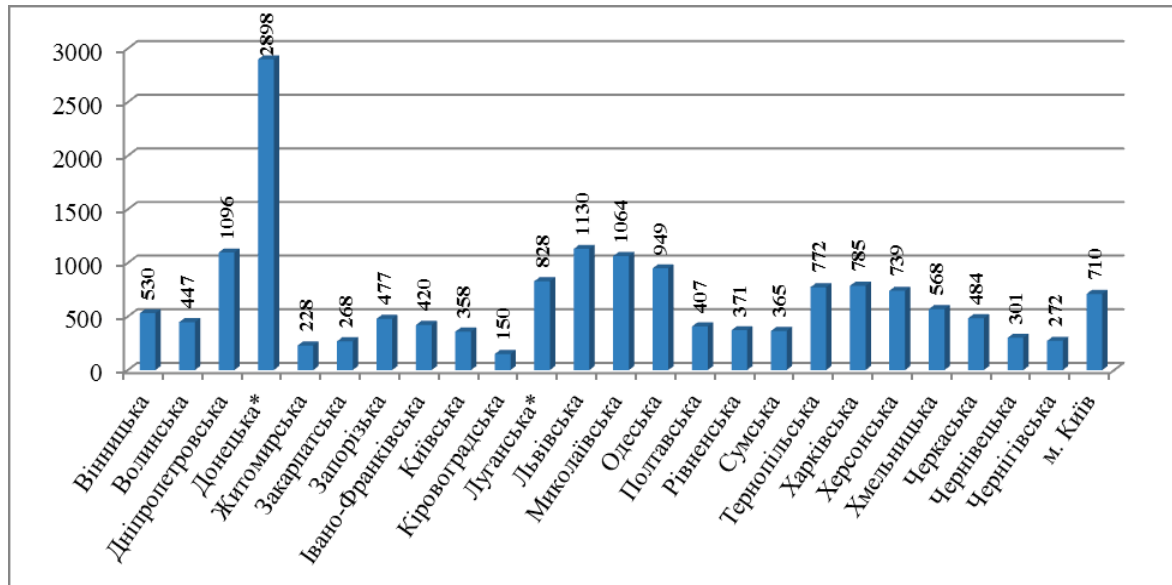


Рис. 2. Динаміка створення ОСББ в Україні станом на 01.01.2015 р.
(*Використано інформацію Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій станом на 01.06.2014 р.)

Крім ОСББ, в Україні функціонують житлово-будівельні кооперативи, діяльність яких регулюється морально застарілим радянським законодавством та недосконалим чинним, але нині налічується 5629 кооперативів.

Процес створення та функціонування ОСББ протягом останніх років гальмувався недосконалим законодавством і цілою низкою проблемних питань створення та діяльності ОСББ, відсутністю з боку держави підтримки у співфінансуванні робіт з термомодернізації будинків та широкої державної інформаційної кампанії.

Проте вивчення практики функціонування ОСББ переконливо доводить, що створення таких об'єднань більш повною мірою забезпечує реалізацію мешканцями будинків своїх майнових прав, надає їм можливість реально впливати на ефективність утримання та обслуговування житла, а також загалом на якість надання житлово-комунальних послуг. Механізм колегіального прийняття рішень сприяє більш раціональному використанню об'єднаннями грошових коштів мешканців, дає змогу спрямовувати їх на вирішення нагальних проблем утримання будинків, таких як ремонти дахів, внутрішньобудинкових систем електро-, тепло-, водопостачання та водовідведення, впровадження енергозбережних заходів

тощо. При цьому позитивні результати досягаються за умови належного рівня організації діяльності ОСББ, а також їх конструктивної співпраці з місцевими органами влади.

Як свідчить зарубіжний, так і український досвід, модернізація будинків може реалізуватися за підтримки держави, муніципалітетів та обов'язкового співфінансування співвласників житла. Це потребує наявності ефективного власника житла, який зможе брати відповідальність та приймати управлінські рішення щодо належного утримання спільної власності [4].

Інституціональне забезпечення виконання завдань Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства передбачало також сприяння створенню системи управителів на ринку житлових послуг.

Наразі в Україні існує позитивний досвід роботи управителів (компаній) на ринку послуг з управління житловим фондом, проте процес їх масштабного запровадження перебуває на стадії розвитку та не має системного характеру інтенсивного запровадження на всій території України через низку стримуючих факторів як з боку мешканців, муніципалітетів, так із боку держави. Однак, навіть така частка житлового фонду, що перебуває в управлінні об'єд-

нань та управляючих компаній, дає позитивні результати та зрушення.

Однією з умов забезпечення якісних зрушень у галузі є створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, що дасть змогу розмежувати функції між замовниками та виконавцями послуг, надати замовникам можливість обирати виконавців послуг на конкурентних засадах, і знайти таким чином баланс між якістю та вартістю житлово-комунальних послуг.

З метою вирішення проблем щодо реалізації права власності у багатоквартирному будинку, пов'язаних з необхідністю створення умов для ефективної експлуатації та утримання спільного майна багатоквартирних будинків, а також визначення альтернативних методів управління спільним майном у багатоквартирному будинку на законодавчому рівні лише у 2015 р. надано співвласникам механізм прийняття рішень щодо управління майном та вільного вибору способу управління (самостійно, у тому числі шляхом створення ОСББ, або передачі всіх або частини функцій на підставі договору фізичній особі-підприємцю чи юридичній особі (управителю)).

Ринок послуг з управління багатоквартирними будинками, фактично, почав формуватися зовсім недавно. Однією з основних проблемою їх створення та функціонування є недостатньо яскраво виражена орієнтованість на інтереси споживачів.

Ураховуючи "комунальне" минуле, є виправданною неринкова поведінка керуючих організацій – колишні муніципальні житлові організації отримували замовлення від органів місцевого самоврядування і звикли орієнтувати свою діяльність саме на місцеві органи влади, а не на споживачів житлово-комунальних послуг. Водночас співвласники багатоквартирних будинків ментально не готові брати активну участь у вирішенні питання щодо способів і форм управління власним майном.

Висновки. Враховуючи переважне управління житловим фондом комунальними підприємствами та незначну частку інших форм управління, при майже 98% приватизації житлового фонду, необхідним є широкомасштабне запровадження конкурентоспроможних суб'єктів господарювання на ринку послуг з управління житловим фондом та надання можливості співвласникам багатоквартирних будинків можливості вільного вибору способу та форм управління власним майном для його збереження й утримання на належному рівні.

Існуючі процедури прийняття рішень колективним власником не дають змоги співвласникам багатоквартирних будинків захистити свої інтереси при отриманні житлово-комунальних послуг і перешкоджають підвищенню рівня їх життя.

Надання права співвласникам вільного вибору щодо способу та форм управління багатоквартирним житловим фондом, а також участі держави у стимулюванні співвласників щодо проведення заходів з його модернізації шляхом реалізації різних моделей фінансування, дасть позитивні зрушення у процесі розвитку управління житловим фондом.

Окреслення основних напрямів реформування у сфері управління житловим фондом та запровадження нових моделей фінансування модернізації житлового фонду має стати подальшим напрямом досліджень.

Список використаної літератури

1. Бабак А. Управління житловим будинком : практ. посіб. / А. Бабак, Д. Левицький, Н. Лисенко, В. Погорєлова, В. Руденко. – Київ : Інститут місцевого розвитку, 2007. – 160 с.
2. Бригілевич В. Реформування системи управління житловою нерухомістю міста : практ. посіб. / В. Бригілевич, Г. Когут, В. Швець, В. Шишко, О. Щодра ; за заг. ред. В. Бригілевича ; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – Київ : Софія-А, 2012. – 104 с.
3. Катаєв А. Фінансування енергоефективності в житловому секторі: новий "блакитний океан" для банків : посібник / А. Катаєв, З. Гопцій. – Київ : IFC : Група Світового банку, 2013. – 11 с.
4. Краткий обзор современного зарубежного опыта управления жильем [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.e-gorod.ru/documents/programs/town-town/inter_practice/obzor_opot.htm.
5. Олійник Н. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Н. Олійник. – Київ, 2003. – 20 с.
6. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки : Закон України від 24.06.2004 р. № 1869-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 1864.
7. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 1864.
8. Про електроенергетику : Закон України від 23.01.1998 р. № 575/97-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
9. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 1899.

10. Цивільний кодекс України // Відом. Верх. Ради. – 2003. – Додаток до № 40. – С. 356.
11. Про затвердження Правил надання населенню послуг з газопостачання : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.1999 р. № 2246. // ОВУ. – 1999. – № 50. – С. 55.
12. Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 630 // ОВУ. – 2005. – № 30. – С. 84. – Ст. 1811.
13. Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій : Наказ Держбуду від 17.05.2005 р. № 76. // ОВУ. – 2005. – № 35. – С. 285. – Ст. 2158.
14. Про затвердження Примірного переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд : Наказ Держбуду від 10.08.2004 р. № 150. // ОВУ. – 2004. – № 35. – С. 196. – Ст. 2359.
15. Питання надання послуг з вивезення побутових відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1173. // ОВУ. – 2011. – № 89. – С. 43. – Ст. 3238, код акту 59185/2011.
16. За матеріалами асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/>.
17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2015.

Чеберяк Ю. П. Современное состояние и тенденции развития управления жилищным фондом

В статье проанализированы современное состояние и тенденции развития управления жилищным фондом, рассмотрены лучшие практики модернизации жилого фонда путем реализации различных схем финансирования и предложено ширококомасштабное внедрение мероприятий модернизации жилого фонда с участием государства, муниципалитетов и совладельцев многоквартирных домов.

Ключевые слова: управление жилищным фондом, жилой фонд, объединение совладельцев многоквартирного дома, жилищно-коммунальные услуги, приватизация жилого фонда, управляющий, управляющая компания.

Cheberiak Iu. The Current State and Trends of Housing Management

This paper examines the current state and trends in housing management are considered best practices modernization of housing by implementing various funding schemes and proposed large-scale introduction of measures to modernize housing with the state, municipalities and condominiums.

Privatization of apartments without changing the system of housing management has left homeowners with no real assets and management tools to its housing, without control mechanisms for quality control and free choice of methods and forms of governance own property, and consequently, the deterioration of the housing stock and, accordingly, the conditions in it residents.

Over 20 years of condominiums in our country is only residents of homes that live in them and they are required to maintain their property in good order, including costs and repairs.

As a general rule, established by Article 322 of the Civil Code of Ukraine, should keep his property owner. This obligation is derived from the owner of its own powers of possession, use and disposal of property.

However, today almost 80% of the housing stock is held housing maintenance organizations, but if you had the following organizations created to service public housing, now privatized housing has reached the level of 95%. Housing maintenance organizations are not condominiums, respectively, and are not interested in keeping it effective, and people were not willing to take responsibility for maintaining their own property.

Co-owners of apartment buildings should be able to choose the form of government and make joint decisions about maintenance and management of common property, acting not only as consumers of utility services, but also customer who orders and pays for the services of good quality and is complicit in the process of improving living environment. Unfortunately, understanding that lodging proprietors are both owners of all residential complex on the right of joint ownership in our country enough.

The delineation of the main directions of reform in the field of housing and the introduction of new models of financing the modernization of housing should be a further direction of research.

Key words: housing management, housing, Condominiums, public utilities, privatization of housing, the manager, the management company.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82:330.341.1:339.9.012

Д. С. Скрябіна

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університетМЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті обґрунтовано сучасні інноваційні напрями розвитку зовнішньоекономічної діяльності в державі. Досліджено організаційні засади реалізації різних форм електронної комерції у сфері ЗЕД та визначено основні складові механізму державного регулювання цієї сфери як інноваційного напрямку зовнішньої торгівлі. Виявлено особливості державного регулювання сучасних систем електронних платежів та обміну фінансовими даними у сфері міжнародних розрахунків. Окреслено шляхи запровадження новітніх технологій у сферу міжнародних перевезень і напрями їх державної підтримки. Запропоновано механізм державного регулювання інноваційних технологій у ЗЕД.

Ключові слова: державне регулювання, механізм, зовнішньоекономічна діяльність, інноваційні технології, електронна комерція, електронні платежі, новітні технології у сфері міжнародних перевезень.

Сучасні тенденції та динамічні зміни в обсягах і структурі світової торгівлі, загострення конкуренції на міжнародних ринках, стрімкий розвиток інформаційних технологій та електронізація багатьох сфер соціально-економічного життя в державі зумовлюють потребу в скороченні термінів, витрат і ресурсів на реалізацію зовнішньоекономічних транзакцій шляхом запровадження поряд із традиційними методами реалізації зовнішньоекономічних відносин інноваційних технологій у цій сфері.

З огляду на зарубіжний досвід розвитку ЗЕД перспективними напрямами для нашої держави в цій сфері може стати розвиток інформаційної складової організаційного забезпечення ЗЕД, зокрема, електронні комерційні угоди, електронні платежі, які набули поширення в розвинутих державах. Однак для України така практика є певною мірою інноваційною, оскільки не є досить поширеною та в ході реалізації якої виникають певні перешкоди (суперечливість законодавства, що регламентує електронні відносини, відсутність єдиних стандартів у цій сфері, недостатня розвиненість інформаційної інфраструктури в державі тощо).

Окремі аспекти, пов'язані з упровадженням новітніх технологій у сферу зовнішньоекономічних відносин та питаннями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, досліджували такі українські вчені, як: В. Д. Бакуменко, С. О. Біла, О. П. Борисенко, Л. М. Івашова (Пісьмачен-

ко), Т. Г. Остапенко та ін. Нерозв'язаними є питання регулювання інноваційних напрямів її розвитку як у нормативному плані, так і з позиції безпосередньої організації цих процесів. Державна підтримка та дієве регулювання організаційного механізму реалізації ЗЕД з урахуванням новітніх технологій сприятиме підвищенню конкурентоспроможності держави на міжнародній арені.

Метою статті є розробка механізму державного регулювання інноваційних технологій у зовнішньоекономічній діяльності на основі визначення та аналізу перспективних новітніх напрямів організаційного забезпечення ЗЕД в Україні.

У сучасних умовах одним з перспективних напрямів розвитку зовнішньоекономічної діяльності, інноваційних для українського бізнесу, може стати розвиток електронної комерції, яка набула поширення в західній та європейській практиці, знаходить державну підтримку та має кілька форм своєї організації щодо місця в ній бізнес-структур [14]:

1. B2B (Business to Business – "бізнес для бізнесу") – вид діяльності, у ході якої суб'єкти ЗЕД можуть здійснювати бізнес-транзакції через мережу Інтернет. Зокрема, через спеціальні сайти підприємства можуть розміщувати запити на комерційні пропозиції, одержувати поточні котирування від постачальників, укладати контракти, отримувати та сплачувати рахунки, публікувати документи. Такий вид торгівлі дає змогу налагоджувати відносини між виробниками за допомогою новітніх технологій,

створює сприятливе середовище для їх розвитку, скорочуючи час на пошук ділових партнерів. Електронна система B2B може бути як відкритою, тобто ресурси якої можуть бачити та відвідувати звичайні користувачі й потенційні контрагенти, так і закритою, до якої мають доступ тільки окремі партнери або робочі групи, що виконують певні технологічні функції. Близько 70% електронної торгівлі припадає саме на ресурс B2B.

Міжнародними компаніями, які розвивають свою торгівлю через систему такого типу, є IBM, Hewlett Packard, Cisco, Dell тощо. Інформаційні системи B2B мають значний потенціал, зокрема, серед найбільш потужних платформ цього типу слід виокремити такі: www.tradekey.com – у базі зареєстровано 7 млн підприємств з близько 240 країн світу, щомісячна відвідуваність сайту покупцями становить понад 9,5 млн осіб; www.eurpages.com – європейська платформа, що нараховує 2,6 млн компаній (виробники, постачальники послуг, оптові підприємства, дистриб'ютори) та яку щомісяця відвідують понад 2 млн осіб; www.alibaba.com – китайський торговельний ресурс, один із світових центрів інтернет-торгівлі, користувачами якого є близько 69 млн осіб з 250 країн; www.made-in-china.com – сайт інтернет-торгівлі, що виступає посередником між покупцями з інших країн та китайськими виробниками, де можна купити майже будь-яку продукцію; www.hktcdc.com – сайт компанії, заснованої в Гонконзі, на якому зареєстровано близько 1 млн підприємств, а 70% покупців через цей інтернет-ресурс є представниками Європи та США; www.ec21.com – найбільший корейський B2B портал, орієнтований на малий та середній бізнес, де зареєстровано близько 2 млн товарів, а також 900 тис. покупців з 240 країн світу; www.importers.com – американська B2B система, метою функціонування якої є просування малого та середнього бізнесу на зовнішні ринки й підвищення їх конкурентоспроможності і яка обслуговує понад 350 тис. компаній з різних країн світу [7].

Відповідно до функціональних можливостей інформаційні системи B2B розподіляють на такі групи:

- каталоги – тип інформаційного сайту, на якому покупці знаходять продавця товарних позицій з фіксованою ціною;
- електронні біржі – тип електронної системи, який відрізняється від каталогу більшою складністю, функціонально подібний до реальної біржі, використовується переважно для торгівлі товарами широкого вжитку (зерно, метал, папір тощо);
- аукціони – сайти, функціонально подібні до реальних аукціонів, але в міжнародній практиці частіше використовуються для продажу надлишків запасів;
- електронні співтовариства – інформаційний простір, через який найчастіше здійсню-

ються не бізнес-транзакції, а різні дослідження та обмін ідеями.

2. B2C (Business to Consumer – “бізнес для споживача”) – найбільш популярний на сьогодні вид електронної комерції, який полягає в прямих продажах товару кінцевому споживачу в будь-яких регіонах світу. Перевагою цієї системи є мінімальна кількість залучених посередників, що, у свою чергу, надає змогу встановлювати конкурентоспроможні ціни. Прикладом організації, що використовує цю форму електронної торгівлі, є американська компанія Amazon, ринкова вартість якої завдяки інтернет-торгівлі станом на 2015 р. дорівнює 267 млрд дол. США, що, наприклад, є більшим за ринкову капіталізацію компанії Walmart (235 млрд дол. США), яка спеціалізується на торгівлі через мережу однотипних роздрібних магазинів [16].

3. C2B (Consumer to Business – “споживач для бізнесу”) – інформаційна система, яка надає можливість споживачу самостійно встановлювати вартість для різних товарів та послуг, що пропонують підприємства. Такий тип електронної комерції є найменш поширеним порівняно з іншими. У результаті формується попит, але який не передбачає, що операція буде здійснена за запропонованою споживачем ціною. При цьому електронна система C2B виступає в ролі посередника-брокера у процесі пошуку продавця за сформованою в ході пропозицій ціною.

4. B2A або B2G (Business to Administration або Business to Government – “бізнес для уряду”) – тип організації інтернет-бізнесу, який полягає в укладенні угод між приватними компаніями та урядовими організаціями. Так, наприклад, у США інформація про деякі заплановані урядом комерційні операції (державні закупівлі, державні замовлення тощо) публікують у мережі Інтернет. При цьому через електронну систему приймаються заявки на участь від усіх компаній, які мають намір щодо участі в онлайн тендері.

Загалом в Україні є потенціал щодо розвитку зазначених напрямів. Зокрема, обсяги електронної комерції за останні 5 років в Україні зросли майже у 2 рази (1,4 млрд дол. США у 2014 р. проти 0,73 млрд дол. США у 2010 р.). Однак показники провідних країн світу в цьому аспекті свідчать про можливості для збільшення частки цього сегмента при належному його регулюванні та підтримці (США – 315,4 млрд. євро, Китай – 247,3 млрд. євро, Великобританія – 107,1 млрд. євро, Японія – 81,3 млрд. євро, Німеччина – 63,4 млрд. євро, Франція – 51,1 млрд. євро, Австралія – 26,9 млрд. євро, Канада – 18 млрд. євро, Російська Федерація – 15,5 млрд. євро, Південна Корея – 15,2 млрд. євро) [6].

Загалом український бізнес може отримати значні переваги від розвитку електронної комерції в державі, а саме:

- покращення доступу до зарубіжних експортних ринків шляхом підвищення рівня ор-

- ганізаційно-аналітичного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності;
- забезпечення рівного доступу до світових ринків для представників великого та середнього й малого бізнесу (навіть невеликі роздрібні підприємства мають можливість доступу до будь-яких зовнішніх ринків через мережу Інтернет);
 - підвищення рівня конкурентоспроможності малого та середнього бізнесу за рахунок формування конкурентоспроможних цін (шляхом зниження невиробничих витрат);
 - доступ до інвестиційного капіталу, передусім, західного (практика розвинутих країн свідчить, що інвестори готові вкласти кошти в електронний вид торгівлі, вбачаючи в ньому значні перспективи);
 - підвищення ліквідності банківської системи держави, зниження витрат у державі на утримання платіжної системи, зростання податкових надходжень від застосування електронних платежів;
 - зменшення тіньового сектора, збільшення прозорості в реалізації зовнішньоекономічних угод.

Але разом з тим залишається низка перешкод, які необхідно усунути в ході реалізації механізмів державної підтримки сфери електронної комерції, у тому числі:

- суперечливість нормативно-правової бази, що регламентує відносини у сфері електронної комерції (визнання електронних документів та електронного підпису тощо);
- недосконалість систем електронних платежів через Інтернет;
- ненадійність захисту комерційної інформації в електронних мережах;
- невисока якість вітчизняних інформаційних мереж (у частині швидкості передачі інформації та даних тощо);
- відсутність у деяких випадках єдиних стандартів щодо ведення електронного бізнесу та сумісності при роботі в інформаційних мережах;
- невизначеність окремих нормативних питань, зокрема, оподаткування електронних операцій, стягнення митних платежів, форма укладання угод тощо.

Основна проблема реалізації інноваційних форм зовнішньої торгівлі, зокрема, електронної комерції, спричинена недосконалістю нормативно-правового регулювання. Так, у ст. 6 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" зазначено, що "зовнішньоекономічний договір укладається суб'єктом ЗЕД у простій письмовій формі, якщо інше не передбачено міжнародним договором України або законом" [9], а у ст. 31 Закону України "Про міжнародне приватне право" наголошено, що "зовнішньоекономічний договір, в якому хоча б однією зі сторін є громадянин або юридична особа України, укладається в письмовій формі незалежно від місця, у якому відбувається укладання,

якщо інше не встановлено законом або міжнародним договором України" [10]. Таким чином, це свідчить про те, що при реалізації зовнішньоекономічної діяльності її суб'єктами може застосовуватися лише письмова форма договору. Однак це певною мірою суперечить деяким положенням, викладеним у Цивільному та Господарському кодексах України. Зокрема, у ст. 207 Цивільного кодексу України йдеться про те, що "сторони можуть використовувати при укладанні угод електронно-цифровий підпис або інші аналоги власноручного підпису у випадках, передбачених законом або договором сторін" [12]. Усе це на практиці ускладнює процес електронної торгівлі та є підтвердженням недосконалості нормативно-правової бази, що регулює ці питання.

Зарубіжний досвід провідних країн світу свідчить про те, що уряд держав вбачає в розвитку електронної комерції значні перспективи та, застосовуючи різні методи регулювання цієї сфери, сприяє розбудові інформаційного суспільства, поширенню структурних інновацій у державі, посиленню її конкурентних переваг. У цьому контексті серед основних складових механізму державного регулювання електронної комерції можна виокремити такі: стандартизація електронних транзакцій, розвиток інфраструктури електронної комерції, врегулювання питання використання електронного підпису, захист передачі та зберігання електронних даних, розвиток сучасних форм організації інформаційних мереж, стимулювання споживачів до електронних операцій з купівлі продукції шляхом удосконалення законодавчої бази з питань захисту прав споживачів, сприяння укладенню угод у сфері інформаційно-комунікаційних технологій тощо (рис. 1).

Взаємопов'язаною з електронною торгівлею сферою, що має перспективи для розвитку в Україні у контексті вдосконалення організаційного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, є сфера електронних платежів. Всесвітньо відомою системою обміну фінансовою інформацією є мережа SWIFT. У світовій практиці понад 60% загального світового обсягу грошових переказів здійснюється через платіжні системи, побудовані на базі цієї мережі. Активно використовують у практиці міжнародних розрахунків можливості системи SWIFT такі країни, як Великобританія, Італія, Канада, Німеччина, Франція. З-поміж країн, що тільки починають будувати власну розрахункову мережу на базі SWIFT, можна виокремити Боснію й Герцеговину, Латвію, Хорватію. В Україні управління діяльністю системи SWIFT здійснює Рада УкрСБІФТ, до якої входять представники членів та користувачів СБІФТ у державі та членами асоціації якої на сьогодні є 143 українські фінансові установи [13].

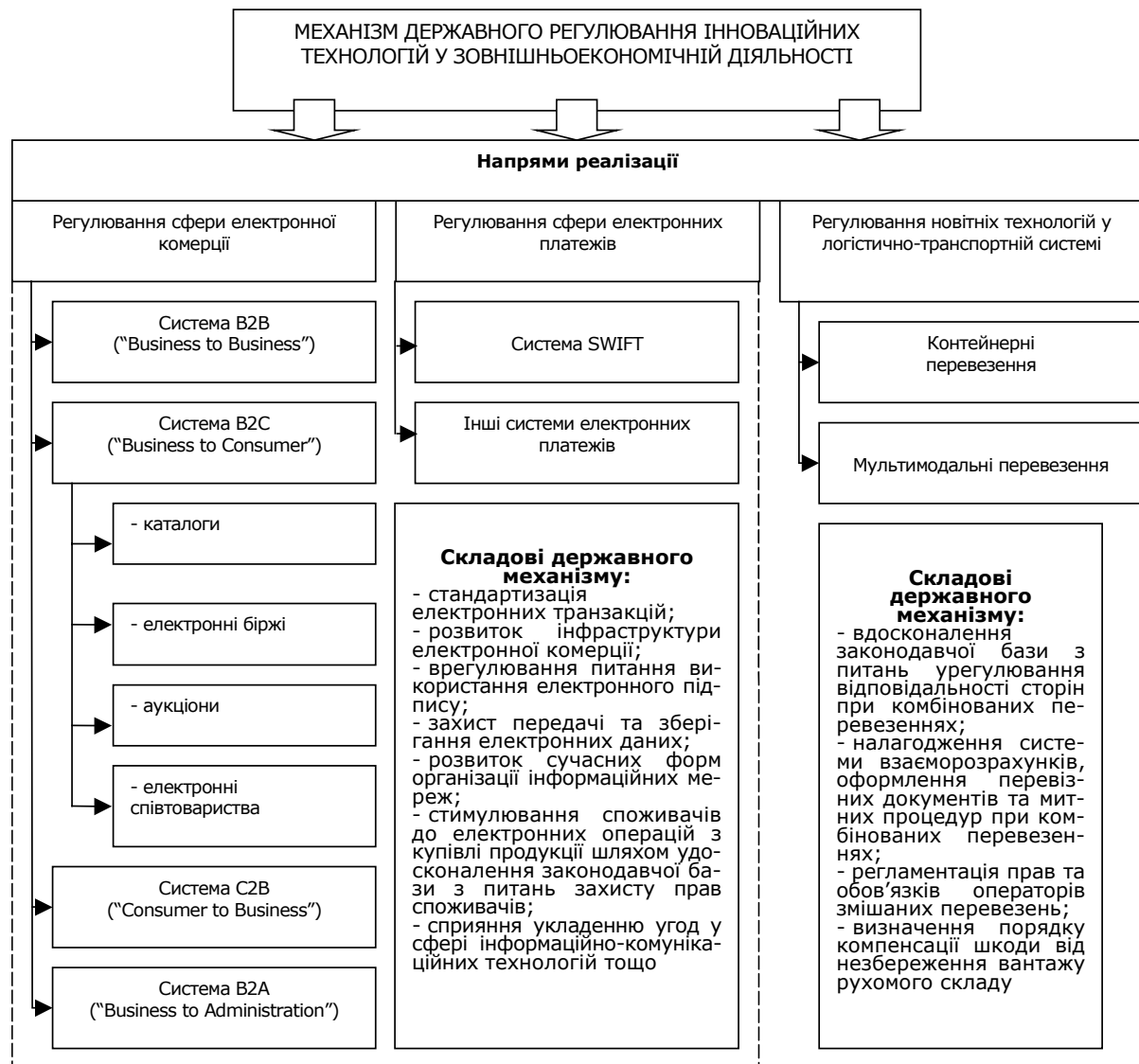


Рис. 1. Механізм державного регулювання інноваційних технологій у зовнішньоекономічній діяльності

Серед переваг використання системи SWIFT можна виокремити такі: висока швидкість доставки переказу, відсутність обмежень щодо суми платежу, висока надійність конфіденційності інформації, що забезпечується широким спектром організаційних і технічних заходів, широкий вибір валют, якими оперує система, нижчі тарифи порівняно з іншими платіжними системами, поширення й популярність у світі, що дає змогу здійснювати платежі майже в будь-яку країну, гарантія своєчасної доставки переказу.

Важливим аспектом є рівний доступ до електронних платіжних систем підприємств усіх організаційно-правових форм. Так, за даними Державної фіскальної служби України, фізичні особи – підприємці (ФОП) – платники єдиного податку, відповідно до ст. 291 Податкового кодексу України, мають "здійснювати розрахунки за відвантажені товари (виконані роботи або надані послуги) виключно в грошовій формі (го-

тівковій та/або безготівковій)" [8]. Крім того як зазначено в п. 1.4 гл. 1 Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, під безготівковими розрахунками розуміється "перерахування певної суми коштів з рахунків платників на рахунки отримувачів коштів, а також перерахування банками за дорученням підприємств і фізичних осіб коштів, унесених ними готівкою в касу банку, на рахунки отримувачів коштів. Ці розрахунки проводить банк на підставі розрахункових документів на паперових носіях чи в електронному вигляді" [5]. Таким чином, це свідчить про те, що підприємства, які за своєю організаційно-правовою формою є ФОП, не можуть здійснювати розрахунки за відвантажені товари (виконані роботи або надані послуги) через електронні платіжні системи.

Ще одним інноваційним напрямом, який забезпечує організацію зовнішньоекономічних операцій у державі, є впровадження новітніх технологій у логістично-транс-

порту систему, яка забезпечує міжнародні перевезення. Зокрема, за кордоном актуальним є розвиток таких форм міжнародних перевезень, як мультимодальні та контейнерні перевезення. Характеризуючи стан і перспективи розвитку в Україні мультимодальних перевезень, слід враховувати, що в Європі останніми роками дві третини міжнародних перевезень вантажів здійснювались у змішаному сполученні.

Розвиток мультимодальних (комбінованих) перевезень є перспективним напрямом розбудови транспортної системи України, оскільки дає змогу значно збільшити обсяги перевезень її територією за участю національних транспортних компаній, сприяючи підвищенню конкурентоспроможності країни на світовому ринку транспортних послуг, розвитку мережі існуючих транспортних коридорів, інтеграції транспортної інфраструктури України до світової транспортної системи. Мультимодальні (змішані, або ті, що виконуються не менше ніж двома різними видами транспорту з укладанням одного договору) перевезення вантажів передбачають комбінування різних видів транспорту (наземного, водного, повітряного), які мають узгоджуватись як з наявністю потужностей з транспортування, так і в часі перевезень. В Україні найактивніше використовують мультимодальні перевезення вантажів з використанням автомобільного, залізничного та морського видів транспорту [11].

В Україні частка контейнерних і комбінованих перевезень у загальному обсязі експорту та імпорту товарів є незначною, такі перевезення у внутрішньому сполученні водними шляхами мають випадковий характер і майже не здійснюються. При цьому товарна номенклатура вантажів, що переробляються в морських і річкових портах України, не сприяє нарощуванню контейнерних і комбінованих перевезень. На законодавчому рівні нерозв'язаним залишається питання щодо відповідальності сторін при комбінованих перевезеннях; компенсації шкоди від незбереження вантажу та рухомого складу; взаєморозрахунків, оформлення перевізних документів, митних вимог, прав та обов'язків операторів змішаних перевезень тощо.

Висновки. Таким чином, у сучасних умовах перспективними напрямками розвитку зовнішньоекономічної діяльності, інноваційними для українського бізнесу, можуть стати: розвиток електронної комерції (поширення практики використання та формування інформаційних платформ типу B2B – „бізнес для бізнесу“, B2C – „бізнес для споживача“, C2B – „споживач для бізнесу“, B2A – „бізнес для уряду“), поширення мережі електронних платежів (зокрема, розвиток системи SWIFT), використання інноваційних форм міжнародних перевезень (мультимодальних та контейнерних).

Основними складовими державного механізму регулювання інноваційних напрямів ЗЕД в Україні можуть стати: стандарти-

зація електронних транзакцій; розвиток інфраструктури електронної комерції; врегулювання питання використання електронного підпису; захист передачі та зберігання електронних даних; розвиток сучасних форм організації інформаційних мереж; стимулювання споживачів до електронних операцій з купівлі продукції шляхом удосконалення законодавчої бази з питань захисту прав споживачів; сприяння укладенню угод у сфері інформаційно-комунікаційних технологій; удосконалення законодавчої бази з питань врегулювання відповідальності сторін при комбінованих перевезеннях; налагодження системи взаєморозрахунків, оформлення перевізних документів і митних процедур при комбінованих перевезеннях; регламентація прав та обов'язків операторів змішаних перевезень; визначення порядку компенсації шкоди від незбереження вантажу рухомого складу тощо.

Список використаної літератури

1. Бутенко Т. О. Розвиток правового регулювання електронної комерції при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності [Електронний ресурс] / Т. О. Бутенко, Д. В. Журавльова // Вісник Інституту економіко-правових досліджень НАН України. – 2010. – Режим доступу: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/84/14907-rozvitok-pravovogo-regulyuvannya-elektronno%D1%97-komerci%D1%97-pri-zdijsnenni-zovnishnoekonomichno%D1%97-diyalnosti.html>.
2. Вплив регулювання на розвиток ринку електронних платежів: приклад України [Електронний ресурс] / Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/publications/News/2010/executive_summary_18112010_ukr.pdf.
3. Державна фіскальна служба України: офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/>.
4. Задвірний Я. Використання можливостей електронної комерції у процесі ведення бізнесу / Я. Задвірний, А. Орловська // Формування ринкової економіки в Україні. – 2008. – Вип. 18. – С. 70–75.
5. Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті: Постанова Національного банку України від 21.01.2004 р. № 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0377-04>.
6. Маєвська А. А. Електронна комерція і право: навч.-метод. посіб. / А. А. Маєвська. – Харків, 2010. – 256 с.
7. Перспективні e-commerce ринки [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу: <http://it-ua.info/news/2014/08/08/perspektivn-e-commerce-rinki.html>.
8. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14, 44. – Ст. 356.
9. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-

- XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 29. – Ст. 377.
10. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23.04.2005 р. № 2709-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 32. – Ст. 422.
11. Собкевич О. Щодо шляхів розвитку мультимодальних (комбінованих) перевезень в Україні : аналіт. записка [Електронний ресурс] / О. Собкевич, О. Ємельянова ; Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/599/>.
12. Цивільний Кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
13. Яремко С. А. Управління зовнішньоекономічною діяльністю із застосуванням інформаційного забезпечення на основі сучасних телекомунікаційних технологій і систем / С. А. Яремко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2012. – № 1. – С. 244–247.
14. B2B, B2C, C2C, C2B [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.6floor.ru/usl3.htm>.
15. Europages : інтернет портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europages.com/>.
16. Financial Times: Компания Amazon превзошла Walmart по рыночной стоимости [Електронний ресурс] // Експерт : укр. діловий журн. – 2015. – Режим доступу: <http://www.expert.ua/mezhdunarodnaya-analitika/0/261-financial-times-kompaniya-amazon-prevzoshla-walmart-po-rinочноj-stoimosti>.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Скрябина Д. С. Механизм государственного регулирования инновационных технологий в сфере внешнеэкономической деятельности

В статье обоснованы современные инновационные направления развития внешнеэкономической деятельности в государстве. Исследованы организационные аспекты реализации разных форм электронной коммерции в сфере ВЭД и определены основные составляющие механизма государственного регулирования этой сферы как инновационного направления внешней торговли. Выявлены особенности государственного регулирования современных систем электронных платежей и обмена финансовыми данными в сфере международных расчетов. Очерчены пути внедрения новых технологий в сферу международных перевозок и направления их государственной поддержки. Предложен механизм государственного регулирования инновационных технологий в ВЭД.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм, внешнеэкономическая деятельность, инновационные технологии, электронная коммерция, электронные платежи, инновационные технологии в сфере международных перевозок.

Skriabina D. The Mechanism of Public Regulation of Innovative Technologies in the Area of Foreign Economic Activity

In the article the modern innovative directions of development of foreign economic activity in the state are proved. Organizational aspects of realization of different forms of electronic commerce in the area of foreign trade activities are investigated and the main components of the mechanism of public regulation of this sphere, as an innovative direction of foreign trade are defined. Features of public regulation of modern systems of electronic payments and an exchange of financial data in the sphere of international payments are revealed. Ways of introduction of new technologies to the sphere of international transport and the direction of their public support are outlined. The mechanism of public regulation of innovative technologies in foreign trade activities is offered.

Thus, in modern conditions the perspective directions of development of foreign economic activity, innovative for the Ukrainian business, are: development of electronic commerce (distribution of practice of use and formation of information B2B platforms – “Business to Business”, B2C – “Business to Consumer”, C2B – “Consumer to Business”, B2A – “Business to Administration”), distribution of a network of electronic payments (for example, development of SWIFT system), use of innovative forms of international transport (multimodal and container).

The main elements of public mechanism of regulation of innovative directions of foreign economic activity in Ukraine can be: standardization of electronic transactions; development of electronic commerce infrastructure; settlement of use of a digital signature; protection of transfer and storage of electronic data; development of modern forms of the organization of information networks; stimulation of consumers to electronic operations by improvement of legislative base concerning consumer protection; assistance to the conclusion of agreements in the sphere of information technologies; improvement of legislative base concerning settlement of responsibility of the parties at the combined transportations; debugging of system of mutual settlements, registration of transportation documents and customs procedures at the combined transportations; a regulation of the rights and duties of operators of the mixed transportations; definition of an order of compensation of harm from not preservation of freight of a rolling stock and etc.

Key words: public regulation, mechanism, foreign economic activity, innovative technologies, electronic commerce, electronic payments, innovative technologies in the sphere of international transport.

МЕХАНІЗМ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано основні податкові механізми державного регулювання інноваційної діяльності. Досліджено податок на прибуток та податок на додану вартість, їх вплив на інноваційну діяльність, тенденції й проблеми. Запропоновано заходи щодо поліпшення податкового регулювання інноваційної діяльності країни.

Ключові слова: інновації, інноваційна діяльність, державне регулювання, оподаткування, податок на прибуток, податок на додану вартість, Податковий кодекс.

Стимулювання інноваційного розвитку є пріоритетним завданням політики уряду будь-якої держави. Достатньо важко стимулювати інноваційний розвиток, особливо за наявності фінансових, інституційних, культурних труднощів і економічного спаду в країні. Витрати на інноваційну діяльність скорочуються переважно через їх фінансування за рахунок грошових потоків, які знижуються під час криз. Одночасно банки, небанківські фінансові посередники та інвестори стають більш чутливими до ризику, підприємства стикаються з труднощами залучення фінансових ресурсів із зовнішніх джерел для фінансування своїх проєктів. У такій ситуації виникає необхідність введення економічних, правових та інституційних стимулів, які відновили б сприятливі умови для розробки інновацій та економічного зростання. Пакет стимулювання зазвичай включає в себе перелік різних заходів, які являють собою сукупність механізмів регулювання.

Аналіз наукової літератури вказує на односторонню першість бюджетно-податкового механізму регулювання серед інших механізмів.

На сьогодні в Україні складно здійснювати пряме фінансування інноваційної діяльності відповідно до спеціальних законів, прийнятих з метою безпосереднього сприяння розвитку інновацій, тому уряд зобов'язаний створити умови розвитку з використанням непрямих методів державного регулювання, у цій ситуації – із застосуванням податкового механізму.

На сучасному етапі дослідження інноваційної проблематики та питань щодо механізмів державного регулювання інноваційним розвитком в Україні проводять достатньо інтенсивно, що відображено в працях таких фахівців з державного управління, як: В. Є. Воротін, М. В. Гаман, В. О. Гусев, О. І. Дацій, А. О. Дегтяр, Д. В. Карамішев, М. Х. Корецький та ін. Проте механізм по-

даткового регулювання інноваційного розвитку в Україні з погляду державного управління та з урахуванням реалій сьогодення висвітлено неповною мірою.

Мета статті – дослідити ефективність використання податкових інструментів регулювання інноваційної діяльності в Україні на основі аналізу податку на прибуток та ПДВ у сучасних реаліях.

Податкове регулювання – це заходи непрямого впливу держави на інноваційні, економічні й соціальні процеси шляхом зміни виду податків, податкових ставок, встановлення податкових пільг, зниження або підвищення загального рівня оподаткування, відрахувань до бюджету [7]. Так, зниження податків здатне стимулювати інноваційну сферу, а підвищення податків – стримувати або навіть пригнічувати.

Відомі такі методи податкового регулювання на рівні підприємств: зміна податкових пільг, диференціації підвищення або зниження податкових ставок, повне або часткове звільнення від податків (окремих податків), відстрочка платежу або анулювання заборгованості й повернення раніше сплачених сум, застосування штрафних санкцій за несвоєчасну сплату податків та інші порушення податкового законодавства, надання податкового й інвестиційного податкового кредиту підприємствам, що здійснюють інвестування коштів в оновлення основних фондів. Перелічені методи являють собою механізм податкового регулювання на рівні як звичайних організацій, так і інноваційних підприємств. Будь-яка зміна складових цього механізму безпосередньо впливає на фінансовий стан платника податків [9].

Вивчаючи механізм оподаткування інноваційної діяльності в Україні, необхідно розглядати його не лише як фіскальний інструмент, а і як диференційний регулятор інноваційного розвитку з обов'язковим урахуванням інноваційних напрямів, прописаних у Законі України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні".

Стратегічними пріоритетними напрямками на 2011–2021 рр. в Україні є:

- транспортування енергії, енергоефективні, ресурсозбережні технології, альтернативні джерела енергії;
- високотехнологічний розвиток транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки;
- виробництво матеріалів, їх оброблення і з'єднання, індустрія наноматеріалів та нанотехнологій;
- оновлення та розвиток агропромислового комплексу;
- технології та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики;
- технології чистого виробництва та охорони навколишнього природного середовища;
- сучасні інформаційні, комунікаційні технології, робототехніка [4].

В Україні інноваційну діяльність регулює Закон "Про інноваційну діяльність". У ст. 21 Закону вперше ґрунтовно прописано принципи оподаткування, що стосуються безпосередньо інноваційного розвитку України. Так, до 2005 р. 50% податку на прибуток і 50% ПДВ по операціях з продажу товарів при виконанні інноваційних проектів залишалися в підприємствах і використовувалися для фінансування інноваційної і науково-технічної діяльності, встановлювалася щорічна двадцятипроцентна норма прискореної амортизації основних фондів певних груп, а у 2005 р. цю статтю вилучено із Закону.

До 2005 р. спостерігалось зростання організацій, що займаються науковими дослідженнями (у 2002 р. – 1477 од., у 2003 р. – 1487 од., у 2004 р. – 1505 од., у 2005 р. – 1510 од.), а після 2005 р. почалося зменшення їх кількості (у 2006 р. – 1452 од., у 2007 р. – 1404 од., у 2008 р. – 1378 од., у 2009 р. – 1340 од.; за п'ять років відбулося зменшення на 170 од.). Після 2005 р. держава в регулюванні наукової та інноваційної діяльності більше займала вже позицію "жандарма".

Щоб зрозуміти, як держава сьогодні підтримує підприємствам, які будують свою діяльність на засадах інноваційного розвитку, варто проаналізувати положення оновленого Податкового кодексу. Основною базою для регулювання механізму оподаткування в Україні є Податковий кодекс України (далі – ПК України), що визначає суть податку на прибуток та ПДВ, платників податку, об'єкти, базу й ставки оподаткування, порядок нарахування, а також регулює відносини між органами державної фіскальної служби України та підприємствами. Основними податками для підприємств інноваційного спрямування є податок на прибуток підприємства та податок на додану вартість.

Податок на прибуток сплачують підприємства – суб'єкти господарської діяльності – юридичні особи, які є резидентами й нерезидентами. Цей податок є одним з основних бюджетотворювальних, його сплачують з прибутку, одержаного від реалізації продукції (робіт, послуг), основних фондів, нематеріальних активів, цінних паперів, валютних цінностей, інших видів фінансових ресурсів і матеріальних цінностей, а також із прибутку від орендних операцій, роялті та від позареалізаційних операцій [7]. Базова (основна) ставка податку 18% [6]. Враховуючи складну політичну, економічну та соціальну ситуацію в країні, уряд не став продовжувати зниження ставки податку на прибуток, що було передбачено в ПК України в редакції 2010 р., з 01.01.2014 р. – до 16%.

Потрібно зрозуміти, що інноваційний сектор, на відміну від інших секторів економіки, несе на собі подвійне навантаження в розвитку країни – економічне й науково-технічне. І нинішній стан України свідчить, що для інноваційних підприємств ставка податку на прибуток у 18% – це величезний податковий тиск, який змушує платників працювати діяти нижче від своїх потенційних і технологічних можливостей, скорочуючи базу оподаткування та доходи бюджету. Податок на прибуток як важлива складова механізму податкового регулювання за умови економічно необґрунтованого підвищення ставки має такі негативні канали впливу на інноваційні підприємства:

- підвищує ціну інноваційної продукції, збільшує вартість науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок (НДДКР), роблячи цим кінцевий інноваційний продукт дорожчим порівняно з аналогами, виробленими в країнах з більш досконалою системою оподаткування;
- призводить до скорочення витрат підприємства на НДДКР і зменшення участі інноваційних підприємств у створенні ВВП країни;
- негативно позначається на надходженні інвестицій у країну;
- збільшує ціну капіталу інноваційного підприємства, знижує його капіталомісткість порівняно з аналогічними підприємствами в країнах із сприятливими умовами оподаткування, зменшує конкурентоспроможність підприємства на світовому й внутрішньому ринках інновацій.

Вважаємо, Розділ III Податкового кодексу, який визначає суть цього податку, у чинному вигляді практично не впливає й не стимулює конкретно інноваційну діяльність в Україні. У кодексі відсутні поняття та схеми податку на прибуток саме для інноваційних підприємств, а також галузева диференційна система пільг щодо цього податку. Наприклад, на цей момент зі змісту ПК України вилучено ст. 158, яка визначала особливості оподаткування прибутку під-

приємств, що займаються впровадженням енергоефективних технологій. Ця стаття звільняла від оподаткування 80% прибутку, отриманого від продажу енергоефективного обладнання, матеріалів і виробів, що виробляються на території України, і 50% прибутку, отриманого від здійснення енергоефективних заходів та реалізації енергоефективних проектів підприємств, що включені до Державного реєстру підприємств, установ, організацій, які здійснюють розроблення, впровадження та використання таких заходів та проектів. Кошти, вивільнені у зв'язку з наданням податкової пільги, повинні були спрямовуватися платником податку на збільшення обсягів виробництва. Крім того, Закон України "Про внесення змін у Податковий кодекс України й деякі законодавчі акти України щодо податкової реформи" від 28.12.2014 р. № 71-VIII з 01.01.2015 р. скасовані пільгові ставки податку на прибуток: 0% для суб'єктів, що реалізують інвестиційні проекти згідно із Законом України "Про стимулювання інвестиційної діяльності в пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць" та 5% для суб'єктів IT-галузі. Лише до 01.01.2016 р. залишили ставку 0% для тих платників, у яких чистий дохід від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг за даними фінзвітності за останній річний звітний період не перевищує 3 млн грн (із цілим рядом винятків).

Отже, у ситуації щодо відсутності коштів у Державному бюджеті на фінансування інноваційної діяльності доцільно використовувати непрямі методи фінансування, диференційовано зменшуючи ставку податку на прибуток для інноваційних підприємств, починаючи з 5–10% і доводячи до 100%, наприклад, для таких сфер інноваційної діяльності, як літакобудування, космічна техніка, мікроелектроніка, нанотехнології, біотехнології, генна інженерія, атомна енергетика тощо, тобто галузей, які є високими технологіями, даючи додаткові пільги, наприклад, за відстрочення платежу цього податку. Таким чином, податкова пільга, що передбачає зниження ставки податку на прибуток для інноваційних підприємств, є одним з інструментів реалізації механізму податкового регулювання інноваційної діяльності. Серйозним досягненням у цьому питанні можна назвати прийняття Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей виконання проектів міжнародної технічної допомоги на Чорнобильській АЕС" № 364-VIII від 08.05.2015 р. Закон звільнив від оподаткування прибуток ДСП ЧАЕС і прибуток підприємств, отриманий за рахунок міжнародної технічної допомоги або за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті як внесок України до Чорнобильського фонду "Укриття".

Важливим інструментом податкового стимулювання інноваційної активності є також амортизаційна політика держави. Існують певні особливості розрахунку амортизації основних засобів підприємств, яку враховують при обчисленні податку на прибуток. Амортизація як економічна категорія відображає знос основних засобів і пов'язана з їх відтворенням. Сума накопичених амортизаційних відрахувань спрямовується на заміну зношених основних засобів у процесі їх експлуатації. Амортизація як фінансова категорія визначає повернення раніше здійснених витрат, пов'язаних зі створенням та придбанням основних засобів.

Оскільки амортизаційні відрахування є елементом собівартості, збільшення їх розміру призводить до скорочення прибутку підприємства, а отже, і оподатковуваної бази для розрахунку податку на прибуток. При цьому амортизація є умовним нарахуванням у складі собівартості, тобто не призводить до безпосереднього витрачання грошових коштів, тим самим збільшує для підприємства грошовий приплив коштів. Інноваційна діяльність передбачає не тільки розробку інноваційних технологій, а й використання. Враховуючи швидкість розвитку та вдосконалення інновацій, різне устаткування, матеріали, техніку, комплектуючі тощо, швидко морально й фізично зношуються. Тому прискорена амортизація для таких підприємств є важливим стимулюючим регулятором. На сьогодні ПК України не враховує особливостей діяльності інноваційних підприємств. Так, ст. 138 ПК України щодо строків та порядку розрахунку амортизації встановлює єдині критерії оподаткування для всіх підприємств без визначення їх сфери діяльності. Таким чином, Розділ III ПК України в новій редакції не містить специфічних правил податкового обліку поточних витрат на утримання, поліпшення та ремонт основних засобів інноваційних підприємств. Відповідні суми враховують у складі витрат за правилами бухгалтерського обліку.

Фахівці визнають, що саме прямі податки, зокрема податок на прибуток, мають найбільші потенційні можливості для регуляторного впливу на темпи, масштаби й напрями інноваційної діяльності. У поєднанні з амортизаційною політикою податок на прибуток визначає розміри власних фінансових ресурсів інноваційних суб'єктів, які можуть бути використані для забезпечення подальшого зростання і, зрештою, формує істотну частину інвестиційного потенціалу для розвитку інновацій, необхідного для розвитку інноваційного підприємства зокрема й економіки загалом.

Розділ V Податкового кодексу описує податок на додану вартість – це непрямий податок, який є часткою новоствореної вартості, входить до ціни реалізації товарів і сплачується споживачем до державного

бюджету на кожному етапі виробництва товарів. Платниками ПДВ є суб'єкти господарської діяльності (юридичні особи) і громадяни (фізичні особи), які здійснюють підприємницьку діяльність на території України. Ставки податку встановлюють від бази оподаткування в таких розмірах: 20%, 0%, 7% [6].

Вплив ПДВ як невід'ємної частини механізму податкового регулювання в Україні на інноваційне підприємництво важко однозначно оцінити, оскільки суперечливість та складність механізму його справляння викликає низку дискусій. ПДВ є істотним чинником, здатним стимулювати або стримувати ділову активність інноваційних платників цього податку. В Україні існують численні недоліки адміністрування ПДВ, які призводять до негативного впливу на фінансово-господарські рішення як звичайних, так і інноваційних підприємств. ПДВ є ціноутворюючим елементом та може істотно впливати на загальний рівень цін, оскільки входить до ціни реалізованих товарів, виконаних робіт і наданих послуг. Цей податок обмежує величину прибутку підприємств, тому що в умовах конкуренції, особливо в інноваційному секторі з урахуванням відмінностей інноваційної продукції від звичайних товарів і послуг, не завжди можливе підвищення ціни на величину цього податку у випадках підвищення ставки ПДВ. Підвищення цін на суму цього податку може призвести до зниження попиту на інновації, тому що ПДВ, який сплачує інноваційне підприємство, прямо пропорційний еластичності попиту на продукцію та обернено пропорційний еластичності пропозиції. Коли сформовані на ринку попит і пропозиція дають змогу встановлювати ціну, включаючи до неї ПДВ, на рівні, що задовольняє потреби підприємства для продовження інноваційної діяльності, то тягар податку несе кінцевий споживач. Якщо ж такі умови відсутні, то витрати зі сплати ПДВ лягатимуть на продавця або виробника інноваційного товару.

В окремих випадках ПДВ може дорівнювати або бути більшим за отриманий прибуток і стягуватись навіть за рахунок амортизаційного фонду, фонду оплати праці та інших витрат. Це є актуальним для інноваційного ринку, особливо в умовах фінансової кризи та зниження курсу національної валюти, коли більшість доходів підприємства знецінюється, частка прибутку в ціні продукції скорочується, а порівняно висока ставка ПДВ і зростання його питомої ваги в ціні товару спричинює спад попиту на продукцію. ПДВ сплачується за рахунок тієї частини обігових коштів, яка необхідна підприємствам для ведення поточної діяльності.

Великою проблемою в Україні для всіх, у тому числі для інноваційних підприємств, є повернення ПДВ. В умовах погіршення економічної ситуації, дефіциту бюджетів рі-

зних рівнів, зростання внутрішньої та зовнішньої заборгованості держави, уряд може використовувати кошти, призначені для погашення заборгованості з відшкодування ПДВ, як тимчасовий кредитний ресурс. Порівнюючи терміни сплати ПДВ та терміни реального його відшкодування, доходимо висновку, що наявність на рахунках коштів, які являють собою податковий кредит, навряд чи підприємства сприймають як вільні кредитні безкоштовні ресурси, що покращують ефективність фінансово-господарської діяльності, позитивно впливаючи на оборотність коштів. Так, за даними Forbes.ua, на початок травня 2015 р. держава загалом заборгувала підприємствам 35 млрд грн ПДВ за всі минулі періоди. Як стверджують юристи, є підприємства, яким держава не відшкодувала ПДВ ще з 2006 р., тому вони змушені звертатися до судів. Саме тому ПДВ, який називають "найкращим з-поміж українських податків", є настільки "зручним" для держави, наскільки важким для підприємства.

Сьогодні оподаткування ПДВ інноваційної діяльності в Україні не є ефективним і не стимулює інноваційної активності платників податків. У зв'язку із цим проблема вдосконалення системи оподаткування ПДВ інноваційної діяльності підприємств є вкрай актуальною. Виникає необхідність використання наступного інструменту впровадження механізму податкового регулювання – пільги з ПДВ, які передбачають часткове зниження ставки ПДВ або використання нульової ставки, або зміну адміністрування ПДВ для інноваційних підприємств. Існує зв'язок між обсягами реалізації інноваційної продукції та навантаженням ПДВ. Чим більше навантаження ПДВ, тим менші обсяги реалізації інноваційної продукції.

Наприклад, у багатьох країнах ЄС передбачено можливість зниження ПДВ по товарах інноваційного призначення, таким чином, у результаті існуючих диференційованих ставок ПДВ фактична ставка ПДВ виявляється значно нижчою від національної ставки [5]. На сьогодні в жодній країні ЄС немає підвищених ставок. Так, у Франції стандартна ставка ПДВ – 20%, пільгові ставки – 2,1%; 5,5%; 10%, у Швейцарії стандартна ставка – 8%, пільгові ставки – 2,5–3,8%, у Великобританії стандартна ставка – 20%, пільгові ставки – 0–5%, у Люксембурзі стандартна ставка – 17%, пільгові ставки – 3%; 8%; 14%, в Ірландії стандартна ставка – 23%, пільгові ставки – 4,8%; 9%; 13,5% тощо [8].

Надання пільги по ПДВ у вигляді нульової ставки певному колу платників податків, які здійснюють діяльність, що відповідає законодавчо встановленому визначенню інноваційної діяльності, є більш прийнятним для стимулювання інноваційної активності. Це зумовлено тим, що така пільга справляє більший стимулюючий ефект у

разі, якщо правом на її застосування можуть скористатися ті платники податків, які займаються виробництвом та експортом високотехнологічної продукції. Реалізація цих заходів потребуватиме від держави певних фінансових витрат і впровадження інноваційних форм податкового контролю.

Істотний недолік пільги у вигляді звільнення від ПДВ полягає лише в тому, що платники податку, які одержали її, не обчислюють ПДВ щодо встановлених інноваційних і технологічних операцій, але водночас втрачають право на відрахування ПДВ, пред'явленого постачальниками товарів (робіт, послуг), майнових прав, що використовують для здійснення операцій, які звільняють від ПДВ. Це призводить до неефективності пільг, збільшення цін на кінцеву продукцію, що робить її неконкурентоспроможною на світовому ринку. Тому необхідно в цьому напрямі максимально усунути прогалини в українському податковому законодавстві.

Певний інтерес становить європейський досвід. У ЄС адміністрування ПДВ більше схоже на адміністрування податку з продажів, який є більш зручним для українського інноваційного бізнесу, ніж традиційний ПДВ. Через необхідність узгодженості між країнами з різними ставками податку Єврокомісія зважилась на експеримент, за якого проміжні операції (наприклад, постачання складових для виробництва автомобілів тощо) між країнами-членами обліковують за нульовою ставкою, а сам податок стягується вже на етапі кінцевого споживання (фактично податок із продажу). Таким чином, значно зменшується проблема ПДВ-відшкодування (оскільки авансом ПДВ не сплачується), підприємства потребують набагато менше обігових коштів, а саме адміністрування податку стає простішим. Було б доцільним в Україні застосувати подібний досвід саме інноваційних підприємств відповідно до європейських практик. Це, поперше, буде помітне полегшення умов ведення інноваційної діяльності без створення перекосів та корупційних схем (принаймні буде менша потреба в обігових коштах) [10].

На відміну від промислово розвинутих країн, в Україні можливості маніпулювання ставками ПДВ використовують не повною мірою. Податкову пільгу по ПДВ як регулятор механізму оподаткування використовують або односторонньо й недостатньо, або обмежено в часі. Так, ПК у ст. 197 визначає досить невеликий перелік операцій, пов'язаних з інноваційною діяльністю, які звільняються від оподаткування. Сюди належать сфера освіти, фундаментальні дослідження та НДДКР особою, яка отримує кошти з рахунку органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, безкоштовна передача приладів, обладнання, матеріалів науковим установам, вищим на-

вчальним закладам III-IV рівнів акредитації, внесеним до Державного реєстру наукових організацій, яким надається підтримка держави, енергозбережне обладнання й матеріали тощо, якщо ці товари застосовують для власного виробництва та якщо ідентичні товари не виробляють в Україні.

Також у Перехідних положеннях ПК тимчасово, до 01.01.2019 р., звільняються від сплати податку на додану вартість операції з постачання техніки, обладнання, устаткування, визначені ст. 7 Закону України "Про альтернативні види палива", на території України та імпорт обладнання, що використовується для реконструкції або будівництва підприємств з виробництва біопалива і для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів з метою споживання біопалива, якщо такі товари не виробляються та не мають аналогів в Україні.

Протягом дії міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, з питань космічної діяльності щодо створення космічної техніки, але не пізніше 01.01.2018 р., звільняються від сплати податку на додану вартість операції з ввезення на територію України товарів для виробництва космічної техніки суб'єктами космічної діяльності, які отримали ліцензію на право здійснення такої діяльності та беруть участь у реалізації міжнародних договорів та постачання на території України результатів НДДКР, які виконують за рахунок кредитних коштів, залучених для фінансування Договору між Україною та Бразилією про довгострокове співробітництво щодо використання ракет-носія "Циклон-4".

Тимчасово, до 01.01.2016 р., суб'єкти літакобудування, що підпадають під дію норм ст. 2 Закону України "Про розвиток літакобудівної промисловості", звільняються від сплати ПДВ по операціях з ввезення на територію України в митному режимі імпорту товарів (крім підакцизних), що використовують для потреб літакобудівної промисловості, якщо такі товари є звільненими від оподаткування ввізним митом та постачання на митній території України результатів НДДКР, які виконуються для потреб літакобудівної промисловості.

У загальному форматі основною проблемою ПК 2015 р. є спрямованість на вирішення поточних проблем наповнюваності Державного бюджету без урахування інноваційної складової, що виражається неузгодженістю статей кодексу з державною інноваційною політикою та інноваційними пріоритетами.

Висновки. У статті проаналізовано основні податкові інструменти механізму державного регулювання інноваційної діяльності на основі використання податку на прибутки та ПДВ. Розгляд цих інструментів механізму державного регулювання дав змогу

виявити негативні тенденції. Так, у ПК відсутній напрям оподаткування інноваційних підприємств, коло яких визначено Законом України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні". Відсутня система пільг з податку на прибуток та ПДВ залежно від галузевого аспекту й ступеня спрямованості та актуальності інноваційних технологій і процесів для економіки України, несвоєчасне відшкодування ПДВ, яке негативно впливає на інноваційну діяльність. Таким чином, запропоновано такі заходи щодо вдосконалення механізму фіскального регулювання інноваційної діяльності в Україні:

1. Оподаткування інноваційних підприємств виділити в окремий розділ ПК, визначивши особливості оподаткування інноваційної діяльності (зокрема у розрізі елементів податку: платник податку, об'єкт та база оподаткування, ставки й порядок обчислення податків тощо), узгодивши із Законами України "Про інноваційну діяльність", "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні", "Про наукові парки", "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" тощо.
2. Зменшення ставки податку на прибуток для інноваційних підприємств за галузевим принципом, за ознакою важливості й функціональної необхідності інноваційних продуктів, технологій і процесів для економіки країни, починаючи з 5–10% і доводячи до 100% для підприємств, що займаються високими технологіями, які формують імідж України на світовому ринку. Надання можливості відстрочення платежу з податку на прибуток.
3. Застосування гнучкої системи амортизації основних засобів науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інших інноваційних підприємств, зокрема прискореної амортизації активної частки засобів.
4. Використання пільг з ПДВ: галузеве диференційоване зниження ставок ПДВ або використання нульової ставки за умови розробки підприємством високотехнологічних, функціонально нових та актуальних інновацій.
5. Якщо є звільнення інноваційного підприємства від ПДВ, то необхідно звільнити й постачальників товарів, робіт і послуг, що використовуються для здійснення інноваційної діяльності з метою регулювання цін на інноваційну продукцію й зменшення податкового тиску. Тобто всі проміжні операції між підприємствами повинні обліковуватися за нульовою ставкою, а податок справлятися вже на етапі кінцевого споживання. Таким чином буде частково вирішена проблема відшкодування ПДВ, оскільки податок сплачується авансом.
6. Упровадження та розвиток системи загальнодержавного статистичного обліку використання податкових пільг для інноваційних підприємств як елемента електронного врядування.

Список використаної літератури

1. Богер О. В. Податкові стимули для інноваційної діяльності: втрачені можливості та перспективи [Електронний ресурс] / О. В. Богер // Ефективна економіка. – 2015. – № 2. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3817>.
2. Закон України "Про внесення змін у Податковий кодекс України й деякі законодавчі акти України щодо податкової реформи" від 28.12.2014 г. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19/page>.
3. Закон України "Про інноваційну діяльність" від 05.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
4. Закон України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" від 05.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.
5. Иванова Н. И. Налоговое стимулирование инновационных процессов / Н. И. Иванова. – Москва : ИМЭМО РАН, 2009. – 160 с.
6. Податковий кодекс від 13.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/nk/>.
7. Slovar. cc. Словарь экономических терминов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://slovar.cc/ekon/term/2336803.html>.
8. Ставки ПДВ у країнах Євросоюзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://taxman.org.ua/news.php?id>.
9. Хантаева Н. Л. Теоретические основы налогообложения [Электронный ресурс] / Н. Л. Хантаева. – Режим доступа: http://knigi-uchebniki.com/nalogi-nagooblojenie_720/bzmehanizm-nalogovogo-regulirovaniya.html.
10. Ціна держави. Цікаві факти про ПДВ (15.12.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://costua.com/news/125-vat-report>.

Стаття надійшла до редакції 23.06.2015.

Сорочишина Н. А. Механизм налогового регулирования инновационной деятельности в Украине

В статье проанализированы основные налоговые механизмы государственного регулирования инновационной деятельности. Исследованы налог на прибыль и налог на добавленную стоимость, их влияние на инновационную деятельность, тенденции и проблемы. Предложены мероприятия по улучшению налогового регулирования инновационной деятельности страны.

Ключевые слова: инновации, инновационная деятельность, государственное регулирование, налогообложение, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, Налоговый кодекс.

Sorochyshyna N. Mechanizm of Tax Regulation of Innovative Activity in Ukraine

Modern European countries are widely used by government intervention in the innovation activity of companies. It provides high results of their operation, and the positive impact of innovative development on the social and economic situation of the country. The development of an innovative state requires huge financial resources. Therefore, the establishment of an effective mechanism of financing and budget support innovation sector remains an important issue for Ukraine.

The main lever of state regulation of innovative development is the creation of a special tax regime.

The purpose of this article is the study and analysis of efficiency of use of financial instruments regulation of innovation activity in Ukraine.

In the process of analysis investigated the articles of the Tax code and identified the main types of taxes that affect innovative development of the country.

Main taxes for innovative enterprises is a tax on profits of enterprises and value added tax. The author found that in the taxation of innovative enterprises lack the necessary privileges, and this inhibits the development of the innovation sector. Many innovative enterprises are deprived of the possibility to implement a mechanism of accelerated depreciation.

Thus important activities for fiscal regulation of innovative activity in the state could be the establishment of preferential rates for tax on profits of enterprises and value added tax, improvement of the mechanism of depreciation.

Key words: innovations, innovative activity, government regulation, taxation, tax on profits, value added tax, Tax code.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07(477)

В. В. Заблоцький

доктор наук з державного управління, доцент
ДЗ "Луганський національний університет імені Тараса Шевченка"

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УМОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

*У статті визначено напрями розвитку системи місцевого самоврядування, які є загальнови-
знаною запорукою та необхідною передумовою демократичності й гуманності державного
управління. Процес трансформації системи державного управління потребує глибинного ви-
значення теоретичних принципів та напрацювань у сфері державного управління, що актуалі-
зує проблему наукових основ адміністративної реформи, використання та реалізації державо-
творчих конструктів. Обґрунтовано необхідність проведення в Україні найближчим часом адмі-
ністративної реформи, яка передбачає розширення повноважень місцевого самоврядування.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування, адміністративна реформа, конструкт державо-
творення, децентралізація.*

Останнє десятиліття показало, що існу-
вання України як незалежної, суверенної,
демократичної, правової, соціальної держа-
ви неможливо без докорінної реформи
всього комплексу суспільних відносин,
зв'язків загалом та адміністративної систе-
ми зокрема. Потреба в нових підходах і
технологіях у суспільних відносинах не ви-
кликає заперечень ні в політичній, ні
управлінській еліті. Сьогодні в Україні вче-
ні та практики солідарні в своїй оцінці реал-
ьного стану справ у країні й однаково ак-
тивно виступають за необхідність докорін-
них змін у суспільстві.

Водночас необхідно зазначити, що ре-
форматорський запал політиків і аналітична
діяльність учених зосереджується на кри-
тиці й викритті недоліків наявної адмініст-
ративної системи, і дуже рідко справа до-
ходить до висунення конкретних пропози-
цій щодо вдосконалення системи державно-
го управління України. Як не дивно, але це
не перешкоджало спробам реформувати си-
стему органів влади. Сьогодні можна кон-
статувати, що протягом останніх двох деся-
тиліть неодноразово робилися конкретні дії
з удосконалення та оптимізації адмініст-
ративної системи. Проте всі "реформування"
мали більше популістський характер і не
зачіпали основи системи, яка перейшла до
нас із радянської епохи.

Особливо небезпечною ситуація вияви-
лася для органів місцевого самоврядування
України. Ця інституція максимально набли-
жена до громадян – споживачів адміністра-

тивних послуг. Водночас місцеве самовря-
дування тісно пов'язане з органами держа-
вної влади України. Треба зазначити, що за
своєю суттю самоврядування містить значні
відмінності від природи державної влади.
Тому при реформуванні всієї адміністратив-
ної системи України необхідно враховувати
змістовну особливість місцевого самовряду-
вання. А це ще більше ускладнює адмініст-
ративну реформу й підвищує вимоги до її
теоретико-методологічного обґрунтування.

За таких умов процес трансформації си-
стеми державного управління потребує
глибинного визначення теоретичних прин-
ципів з використанням наукових напрацю-
вань у сфері державного управління. Це
надзвичайно актуалізує проблему визна-
чення наукових основ адміністративної ре-
форми на основі використання та реалізації
державотворчих конструктів.

Мета статті – визначити шляхи розви-
тку системи місцевого самоврядування в
Україні на принципах реалізації державо-
творчих конструктів для реалізації потенці-
алу місцевого самоврядування в забезпе-
ченні сталого розвитку суспільства.

Першочерговим завданням для досяг-
нення певної мети має стати визначення
інституційної сутності явища місцевого са-
моврядування. Різні науки вже впродовж
двох століть намагаються дати відповідь на
запитання щодо визначення природи цієї
громадської інституції. Досить велику кіль-
кість теорій і концепцій місцевого самовря-
дування, що виникли внаслідок таких
спроб, сучасні українські вчені зводять до
двох "основних моделей" [5]. Питання ви-

ділення особливостей цих моделей вирішують залежно від співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. І хоча теоретики державного управління чітко визначають відмінності цих моделей, вони не стосуються питання пріоритетності суспільних інституцій, які включені у відносини в цих моделях. Наука державного управління, на наш погляд, поки що не дала відповіді на запитання про пріоритетність державної влади або місцевого самоврядування.

Що стосується українських реалій, то велика кількість сучасних українських учених відзначає безумовну пріоритетність на цьому просторі місцевого самоврядування щодо державного управління. Так, на думку Д. Певцова, місцева громада історично є попередницею держави. Більше того, весь хід історії свідчить про те, що сама держава виникає в результаті об'єднання громад з економічних і політичних мотивів. На думку цього вченого, вільне суспільство утворюється тоді, коли при пануванні приватного права вільні люди, які живуть у суспільстві, мають можливість відстояти свою незалежність. У додержавний період громада була незалежною, самостійною одиницею у вирішенні всіх завдань. Вона була вільна від зовнішнього впливу. Прихильники теорії вільної громади стоять на позиції незалежності громади від держави. Їх опоненти вважають, що відокремлення громади від держави є неможливим. Відповідно до цієї теорії, громада історично є більш давньою організацією людського суспільства, ніж держава. Спираючись на цей історичний факт, можна було б говорити про громаду як природний союз, який не створений державою й тому є для неї недоторканим [7]. Цю позицію поділяє інший сучасний український учений Н. Камінська, яка однозначно зауважує, що принаймні на території сучасної України місцеве самоврядування історично виникло раніше, ніж держава [4, с. 8].

Зазначену ідею конкретизують М. Тимцуник та І. Лахижа. Вони відзначають відмінність і унікальність етно- та соціокультурної ситуації минулої України за часів зародження державності та місцевого самоврядування. Унікальність ситуації полягала в контакті на території сучасної України багатьох історично відомих етносів зі своїми традиціями громадського управління за відсутності впливу римської правової традиції, властивої всім без винятку народам Західної Європи.

На думку М. Тимцуник та І. Лахижа, міцна централізована держава в Україні утворилася в результаті передачі частини повноважень місцевого самоврядування в руки князя, повноваження якого вирости настільки, що переважили відцентрові тенденції окремих земель. З посиленням князівської влади віче поступово втрачало свою роль,

але в гострих ситуаціях, особливо під час криз, за ним все одно залишалося вирішальне слово. При цьому національною особливістю України було те, що чітко визначені та юридично зафіксовані форми здійснення повноважень місцевого самоврядування активно піддавалися корекції. Однак саме ця самобутність значно пізніше дала змогу місцевому самоврядуванню зберегтися навіть в умовах Російської імперії [8].

Тому цілком обґрунтовано видається позиція, відповідно до якої місцеве самоврядування в Україні не просто є первинним щодо державної влади, а й повинно домінувати в процесі публічного управління. Так, М. Баймуратов зазначає, що розвиток місцевого самоврядування є найпродуктивнішим механізмом згуртування громадян навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства. Саме за допомогою місцевого самоврядування можна сподіватися на найбільш ефективне використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян. На думку М. Баймуратова, практика демократичних країн свідчить, що там, де існує розвинене місцеве самоврядування, там панує демократичне суспільство, там держава й влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [1]. Інший сучасний український учений Ю. Баклагов вважає, що навіть сам термін "основи місцевого самоврядування" потрібно застосовувати, насамперед, для визначення найважливіших, вихідних позицій, які вирішують головні питання місцевого самоврядування й визначають його сутність [2].

Таким чином, більшість сучасних українських учених однозначно визнають, що принаймні на території сучасної України місцеве самоврядування має більш давнє походження порівняно з державною владою. Крім того, саме місцеве самоврядування визнають надійною запорукою та необхідною передумовою демократичності й гуманності державного управління. Тому саме з визнанням пріоритетності місцевого самоврядування перед державною владою й необхідно розглянути питання реалізації в ньому основних державницьких концептів для забезпечення сталого розвитку суспільства.

З іншого боку, намітилася тенденція, яка дає змогу подолати суперечливість між державною владою та місцевим самоврядуванням. Ряд сучасних українських учених відзначає можливість компромісу між цими двома суспільними інституціями. Так, О. Мордвінов зауважує, що суспільно-історичні умови континентальної Європи в кінцевому підсумку спричинили виникнення й розвиток моделі місцевого управління, заснованої на поєднанні прямого державного управління на місцях й місцевого самоврядування. На думку вченого, зарубіжний досвід свідчить, що в демократичних країнах поступово відбувалася певна переоцінка традиційних цінностей місцевої автономії і

муніципальних свобод. При цьому головний акцент з питань свободи та невтручання з боку центральних урядів переміщується в бік таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія. Управління, здійснюване муніципальними органами, практично вже не тлумачать як місцеве самоврядування. Під місцевим самоврядуванням почали розуміти лише певне політико-правове становище місцевих установ [5].

Більше того, деякі вчені навіть пропонують враховувати унікальність ситуації з місцевим самоврядуванням України при класифікації моделей місцевого самоврядування. Так, В. Ільшенко зауважує, що перехідний стан українського суспільства вимагає при моделюванні функціонування місцевого самоврядування внесення певних коректив у класичну європейську класифікацію моделей. На її думку, це зумовлено тим, що в Україні замість формування нових класичних моделей місцевого самоврядування фактично розвивається синтетична історична модель, яка поєднує практику старої радянської й форму нової демократичної моделі самоврядування [3]. О. Пеклушенко зазначає, що основи місцевого самоврядування покликані відобразити державні гарантії самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування, створити необхідні передумови, можливості для ефективного вирішення питань місцевого значення, а в установлених законом випадках і реалізації окремих державних повноважень [6].

Така різноманітність теоретичних уявлень про природу й сутність місцевого самоврядування змушує використовувати при визначенні концептуальних і методологічних принципів здійснення адміністративної реформи більш чіткі імперативи суспільних явищ. Такими імперативами є державотворчі конструкти місцевого самоврядування. Ці конструкти є загальними базовими факторами, які повинні реалізовуватися в системі місцевого самоврядування України. Такими державотворчими конструктами є свобода, справедливість, безпека, суспільне благо, стабільність, правопорядок і легітимність. Саме ці безумовні принципи повинні бути втілені в системі місцевого самоврядування України в процесі адміністративної реформи. При цьому реалізація кожного наступного з вищезазначених конструктів вимагає втілення в життя попереднього державотворчого конструкту.

Найпершим базовим конструктом державотворення, який необхідно втілити в місцевому самоврядуванні України, є свобода. Саме цей конструкт забезпечує дієвість місцевого самоврядування та адекватність діяльності його органів потребам громади. Без втілення цього конструкту побудувати в Україні ефективну систему місцевого самоврядування буде просто неможливо.

Сама по собі свобода є однією з найвищих цінностей. Без її забезпечення будь-яка влада буде сприйматися як неприродна й неорганічна для населення. Водночас тільки наявність свободи в системі місцевого самоврядування дасть змогу повною мірою реалізувати творчий потенціал та ініціативу населення, які найбільш ефективно виявляються саме на місцевому рівні.

Виходячи з вищевикладеного, державотворчий конструкт свободи повинен втілюватися в місцевому самоврядуванні України у двох аспектах: як свобода органів самоврядування від втручання державної влади і як свобода місцевого населення реалізовувати власні ініціативи через делеговані повноваження місцевим органам самоврядування. Перший аспект забезпечується чітким розподілом повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Цей розподіл має бути здійснений на законодавчому рівні, а його дієвість повинна бути забезпечена шляхом гарантованого захисту прав місцевого самоврядування. А це, у свою чергу, вимагає вдосконалення правоохоронної системи України (насамперед судової влади).

Також удосконалення потребує судова практика захисту інтересів місцевого самоврядування. Але цього неможливо досягти шляхом реформи – тут необхідні зміни в ментальності. Керівники органів місцевого самоврядування не повинні побоюватися вирішувати питання захисту прав територіальних громад через суди. Ніхто не повинен сприймати судовий вирок не на користь органу державної влади як загрозу національній безпеці. Реалізація цього положення вимагає тривалого часу практичної діяльності й не може бути "нав'язана згори" в ході адміністративної реформи.

Другий аспект реалізації в місцевому самоврядуванні України державотворчого конструкту свободи полягає в забезпеченні можливості місцевого населення вільно реалізовувати власні творчі ініціативи. Законодавство України передбачає досить широкий спектр для реалізації цього конструкту: місцеві вибори, місцевий референдум, громадські слухання, загальні збори за місцем проживання. Однак правові та технічні аспекти реалізації цих процесів вимагають диференціації їх використання для забезпечення свободи в питаннях місцевого самоврядування в Україні.

Потребує активізації практика застосування на місцевому рівні громадських слухань, громадських зборів та місцевих ініціатив. Саме ці процедури дасть змогу швидко й оперативно визначити потреби та переваги населення. Їх використання забезпечить мобілізацію творчого потенціалу громади. Саме активізація здійснення цих процедур приведе до втілення державотворчого конструкту свободи в місцевому самоврядуванні.

Наступним базовим конструктом державотворення, який повинен бути втілений у місцевому самоврядуванні України, є справедливість. Цей конструкт повинен забезпечити спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування саме на потреби та інтереси місцевого населення. З іншого боку, саме цей конструкт забезпечить відповідальність територіальної громади за її вибір, активність або її пасивність у повсякденному житті.

На ментальному рівні сама по собі справедливість (як і свобода) належить до найвищих цінностей українського народу. Місцеве самоврядування, яке не буде забезпечувати справедливості, буде сприйматися населенням таким же чужим, як самоврядування без свободи.

Введення в систему місцевого самоврядування України цього державотворчого конструкту є чи не найскладнішим порівняно з іншими конструктами. Як і свобода, цей конструкт має два прояви: справедливість можливостей і справедливість результатів. Ці два аспекти справедливості забезпечуються досить різноплановими процедурами.

У зв'язку із цим при втіленні в місцевому самоврядуванні України державотворчого конструкту безпеки необхідно зосередити увагу на створенні безпечних умов діяльності органів влади. А це вимагає, насамперед, законодавчої регламентації всього спектра діяльності органів місцевого самоврядування. Крім того, необхідний ретельний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх окремими посадовими особами законодавства України. Не останнє місце в реалізації конструкту безпеки має відігравати свідомість і активність громадян, які мають можливість формувати органи місцевого самоврядування. Тільки ретельна увага з боку територіальної громади дасть змогу по-справжньому забезпечити втілення цього конструкту.

Наступним державотворчим конструктом, який необхідно втілити в системі місцевого самоврядування України суспільне благо. На відміну від усіх попередньо описаних конструктів, цей конструкт не має процесуального аспекту – суспільне благо є виключно результатом діяльності органів влади. Саме тому реалізація цього конструкту є найбільш складним з усіх уже описаних раніше.

Однак на ментальному рівні саме суспільне благо визнавалося українським народом повністю природною метою й навіть причиною виникнення та діяльності органів влади. Саме на забезпечення цього конструкту спрямована реалізація всіх інших описаних раніше конструктів: свободи, справедливості й безпеки. І саме досягнення реалізації цього конструкту буде індикатором забезпечення втілення в місцевому

самоврядуванні України всіх інших державотворчих конструктів.

Певна парадоксальність реалізації конструкту суспільного блага полягає в тому, що, незважаючи на відсутність процедурних аспектів цього конструкту, його реалізація можлива виключно в результаті вдосконалення процедур місцевого самоврядування. Саме процедури дасть змогу отримати кінцевий результат, який буде прийнятний для всієї громадськості місцевого населення та може бути сприйнятий ними як благо. І тільки завдяки використанню спеціальних процедур можна скоригувати діяльність органів місцевого самоврядування, якщо вона не призводить до бажаного населенням результату.

Необхідно підкреслити, що забезпечення спрямованості діяльності місцевого самоврядування на досягнення суспільного блага значно більше залежить від інших інституцій, ніж від самого місцевого самоврядування. Для досягнення суспільного блага з боку держави необхідна відповідна правова й організаційна регламентація діяльності органів місцевого самоврядування, а також ретельний контроль за дотриманням цієї регламентації. З боку населення необхідна чітка власна позиція, громадська свідомість і активність у відстоюванні власних прав та інтересів. Тільки це дасть змогу забезпечити реалізацію в місцевому самоврядуванні України державотворчого конструкту суспільне благо.

Наступним конструктом, який необхідно втілити в місцевому самоврядуванні, є стабільність. Він не є безумовною цінністю, це швидше необхідна передумова або умова забезпечення реалізації всіх наведених конструктів. Саме стабільність здатна забезпечити тривалість функціонування органів місцевого самоврядування та появи результатів реалізації всіх інших державотворчих конструктів.

Стабільність є найбільш проблемним моментом місцевого самоврядування України. Відсутність стабільності є чи не однією з найбільш серйозних причин неефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Невпевненість статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, неоптимальність процедур перешкоджають введенню довготривалих проектів, стратегічного та перспективного планування. Можливість зміни всього складу керівництва органу влади місцевого самоврядування в результаті виборів обмежує мислення посадових осіб однієї каденцією. А постійні зміни законодавства не дасть змогу реалізовувати довготривалі проекти.

Тому для забезпечення реалізації в системі місцевого самоврядування України державотворчого конструкту стабільності необхідно, насамперед, стабілізувати законодавчу базу місцевого самоврядування. Другим кроком має стати введення довго-

тривалого планування, час дії якого повинен перевищувати строки повноважень органів місцевого самоврядування та їх окремих посадових осіб. Саме це дасть змогу стабілізувати функціонування системи місцевого самоврядування України та спрямувати її діяльність у бік досягнення суспільного блага на принципах безпеки, свободи й справедливості.

Наступним державотворчим конструктом, який потребує реалізації в системі місцевого самоврядування України, є правопорядок. Цей конструкт також значною мірою не є безумовною цінністю українського народу на ментальному рівні, це скоріше передумова для забезпечення реалізації інших конструктів. Однак унікальність цього конструкту полягає в тому, що його відсутність технічно зробить неможливою реалізацію всіх інших конструктів.

У сфері правопорядку пріоритетність повністю належить державі. Органи місцевого самоврядування лише тільки процедурно залучені до деяких процесів забезпечення правопорядку. Однак за своєю значущістю правопорядок є набагато важливішим для місцевого самоврядування, ніж для держави. Громадські заворушення або масові порушення законодавства на певній обмеженій частині території держави лише тільки створюють деякі ускладнення у функціонуванні державного механізму й частково погіршать функціонування органів державної влади. Але органи місцевого самоврядування, максимально наближені до громадян, повною мірою відчують на собі порушення правопорядку. Громадські заворушення здатні повністю паралізувати функціонування органів місцевого самоврядування.

Враховуючи зазначенне можна зробити висновок, що реалізація в системі місцевого самоврядування державотворчого конструкту правопорядку дуже малою мірою залежить від самого самоврядування. Але його втілення є надзвичайно важливим для місцевого самоврядування і, безумовно, необхідним для його успішного функціонування. Тому держава повинна забезпечувати правопорядок, тим самим створюючи сприятливі умови для діяльності органів місцевого самоврядування.

Останнім державотворчим конструктом, реалізація якого необхідна для системи місцевого самоврядування України, є легітимність (легальність). Цей конструкт впливає виключно на результати функціонування місцевого самоврядування, його наявність виявляється виключно в реалізації процедур і не міститься в самих процедурах. Тому легітимність є найменш процедурною з усіх державотворчих конструктів, які реалізуються в місцевому самоврядуванні. Але її забезпечення найбільше залежить від процедур місцевого самоврядування.

Тільки забезпечення легітимності місцевого самоврядування створює можливість

реалізації всіх інших конструктів державотворення. І тільки це дасть змогу вважати прийнятними як результати діяльності органів місцевого самоврядування, так і сам процес їх функціонування. Тому невпровадження цього конструкту нівелює результати всіх дій з реалізації інших державотворчих конструктів.

Саме в реалізації конструкту легітимності роль місцевого самоврядування повинна бути максимально малою. Забезпечення законності має бути повністю покладено на державу й суспільство. Усі відхилення від визначених законом норм, недотримання регламентованих процедур здійснюють конкретні посадові особи органів влади. Тому органи місцевого самоврядування є найменш зацікавленими в існуванні таких відхилень. У зв'язку із цим дуже наївним було б покладатися на самих потенційних порушників у питаннях забезпечення легітимності їх діяльності. Через це втілення в системі місцевого самоврядування України державотворчого конструкту легітимності має відбуватися з максимальним усуненням від цього процесу самих органів місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження дасть змогу встановити способи втілення в системі місцевого самоврядування України державотворчих конструктів для використання потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні стабільного розвитку суспільства. Необхідність реалізації в діяльності органів місцевого самоврядування зазначених конструктів викликана нагальною потребою проведення в Україні адміністративної реформи, головним напрямом якої є вдосконалення місцевого самоврядування та децентралізація.

При здійсненні адміністративної реформи необхідно враховувати пріоритетність місцевого самоврядування України над державою. На українських землях ця пріоритетність є незаперечним принципом, який здатний справити значний вплив на проведення реформи.

Базовими конструктами державотворення, які необхідно реалізувати в системі місцевого самоврядування України в процесі адміністративної реформи, є свобода, справедливість, безпека, суспільне благо, стабільність, правопорядок і легітимність. Ці конструкти мають достатньо різноманітну природу й характер свого прояву. Тому кожен із цих конструктів має певні особливості свого втілення, які відрізняються участю в цьому процесі органів місцевого самоврядування, результативністю та впливовістю результатів, ступенем активності й втручання в процес їх здійснення інших громадських інституцій. Усі ці особливості необхідно враховувати при проведенні в Україні адміністративної реформи, метою якої має бути забезпечення сталого розвитку суспільства.

Список використаної літератури

1. Баймуратов М. М. Сфера компетенції місцевого самоврядування та форми її реалізації за законодавством України / М. М. Баймуратов // Вісник мариупольського державного університету. Серія "Право". – 2011. – Вип. 2. – С. 41–53.
2. Баклагов Ю. Б. Формування основ місцевого самоврядування та перспективи їх розвитку в Україні / Ю. Б. Баклагов // Наукові праці МАУП. – 2010. – Вип. 1 (24). – С. 219–224.
3. Ільяшенко В. А. Розвиток місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / В. А. Ільяшенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 3. – С. 48–54.
4. Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти / Н. В. Камінська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf.
5. Мордвінов О. Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О. Г. Мордвінов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 45–48.
6. Пеклушенко О. М. Організаційні основи місцевого самоврядування в Україні / О. М. Пеклушенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2012. – № 2. – С. 178–182.
7. Співак Д. П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування / Д. П. Співак // Актуальні проблеми політики. – 2012. – № 44. – С. 112–124.
8. Тимцуник В. В. Традиції самоврядування в Україні: від зародження до середини XVII століття / В. В. Тимцуник, М. І. Лахижа // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_1/44.pdf.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2015.

Заблоцкий В. В. Реформирование системы местного самоуправления как условие стабильного развития государства

В статье определены направления развития системы местного самоуправления, являющиеся залогом и необходимым условием демократичности и гуманности государственного управления. Процесс трансформации системы государственного управления требует глубинного определения теоретических принципов с использованием научных работ в сфере государственного управления, что чрезвычайно актуализирует проблему научных основ административной реформы, использования и реализации государственносозидающих конструктов. Обосновывается необходимость проведения в Украине в ближайшее время административной реформы, предусматривающей расширение полномочий местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, административная реформа, конструкт государства, децентрализация.

Zablotskyi V. Reformation of Local Self-Government System as a Condition of Steady Development of the State

In the article it is defined the directions of development of local self-government system that is universally accepted guarantee and necessary pre-condition of democratic character and humanity of state administration. The process of transformation of state administration system needs deep determination of theoretical principles with the use of scientific works in the field of state administration that extremely actualizes the problem of determination of administrative reform scientific grounds on basis of use and realization of state-building constructs. In the article it is also grounded the necessity of realization in Ukraine in the nearest time administrative reform that envisages accretion of power of local self-government.

At determination of conceptual and methodological principles of administrative reform realization are needed clearer imperatives of public phenomena. Such imperatives are state-building constructs of local self-government. These constructs are fundamental factors that must be realized in the system of local self-government of Ukraine. Such state-building constructs are freedom, justice, safety, public benefit, stability, law and order, legitimacy. Exactly these absolute principles must be embodied in the system of local self-government of Ukraine in the process of administrative reform. Thus, realization of each of the mentioned above constructs requires embodiment in life previous state-building construct. Maximally close to the citizens, it is possible to hope on the most effective use of potential of society self-organization, initiative of citizens.

The conducted research allows to set the methods of embodiment in the system of local self-government of Ukraine state-building constructs for use of local self-government potential in providing of society steady development. Each of these constructs has certain features of its embodiment that differ in participating in this process of local government institutions, effectiveness and consequence of results, degree of activity and interference with the process of their realization of other public institutions. All these features must be taken into account during realization in Ukraine of administrative reform.

Key words: local government, administrative reform, construct of state-building, decentralization.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК: 351.77/351.84

О. Л. Корольчук

кандидат наук з державного управління
Національна академія державного управління при Президентові України

МЕДИКО-СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНООРІЄНТОВАНОЮ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Стратегічним напрямом та перспективою розвитку українського суспільства визнано розвиток соціальної правової держави, що гарантуватиме кожному громадянину можливість прожити довге, здорове, продуктивне життя та відповідає перед людиною за збереження її прав і свобод. Соціальна політика є ключовою складовою політики держави, її найпершим пріоритетом.

Держава загалом і державне управління зокрема створені з метою забезпечення перспективного розвитку, якісного життя та ефективної діяльності кожного з членів суспільства, при цьому зберігаючи головну константу: найважливішим для держави та управління нею є забезпечення як наявності продуктивного людського потенціалу, здатного відтворюватися та працювати, так і створення для нього сприятливих умов і можливостей здорової життєдіяльності. Соціальна складова державного управління впливає на розвиток людського суспільства та організованої ним системи держави.

Ключові слова: система охорони здоров'я, державне управління системою охорони здоров'я, соціальна держава, соціальна політика, медико-соціальне забезпечення.

Конституція України [1] (ст. 1, 3) визнає Україну як соціальну державу, що найвищою цінністю та головним обов'язком визнає людину, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість і безпеку. На жаль, протягом тривалого періоду реформ фактична пріоритетність надавалася переважно трансформації економічних інститутів, тоді як цілям побудови адекватних інституційним змінам системи соціального розвитку, важелів підвищення рівня і якості життя громадян не приділянуто необхідної уваги. Соціальну сферу розглянуто як вторинну, похідну від економічної та як таку, що обтяжує економіку. Внаслідок такого підходу, від початку реформ 1990-х рр. економічні й соціальні процеси увійшли в гостре взаємне протистояння [2].

Статтею 141 Конституції України [1] визначено безоплатність соціальних послуг, зокрема охорони здоров'я та освіти, однак сьогодні спостерігаються несформованість соціальної інфраструктури, зниження соціальних гарантій, зниження рівня життя населення, неконтрольованість надання платних соціальних послуг, що в зв'язку із поширеною бідністю населення робить такі послуги майже недосяжними. Директор програм соціально-економічної безпеки Міжнародної Організації Праці Гай Стендинг на-

прикінці 90-х рр. ХХ ст. писав щодо України: "... країна, мільйони громадян якої стали маргіналами, може лише з великою наляжкою бути названа такою, що має умови для довгострокового соціального й економічного розвитку... зараз слід припинити удавати, що реформи були добре спроектовані, або проведені, або ж, що вони не були проведені зовсім" [3].

Складні умови соціально-економічного розвитку України за останні 10 років призвели до того, що соціальна політика впроваджувалася окремими серіями розрізнених рішень, що приймалися, здебільшого, поспіхом, не на упередження, а вже у відповідь на виникнення прямих загроз. Це гальмувало соціально-економічний прогрес країни та негативно відбилося на зміцненні її глобальної конкурентоспроможності, що призвело до неможливості своєчасної реалізації запланованої європейської інтеграції.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень "Україна як соціальна держава: гасло для політичних конкуренцій чи шлях до солідаризації суспільства?" [2] дослідниками вказано комплекс проблем і суперечностей соціальної політики в Україні, з яким ми погоджуємося та наведемо нижче.

1. Концептуальна неусвідомленість соціальної складової – виокремлення економічної складової від соціальної в державному

управлінні. Це, в свою чергу, впливає на класифікацію та трактування витрат бюджету, де соціальні витрати – навантаження на бюджет та, відповідно, економіку. З такого підходу випливає так званий “залишковий” принцип фінансування соціальних програм, реалізація яких відкладається до часів економічного пожвавлення та підйому, що в свою чергу гальмує інноваційний розвиток. Проте соціальне та економічне – це дві складові єдиного суспільного процесу, який є поліструктурною і поліфункціональною складною системою.

2. Невизначена модель соціальної політики держави зі зростаючою роллю ринку в соціальній сфері. Державна підтримка забезпечується програмами соціальної допомоги для бідних, для інших пропонуються приватизовані соціальний захист, освіта та охорона здоров'я. Суперечності соціального забезпечення виявляються у високій регіональній диференціації, нездатності сплачувати заплановані зарплати та допомогу, у нереалізованих обіцянках уряду щодо надання адресної допомоги бідним. Приватизовані ринки житла, освіти та охорони здоров'я існують поряд із українським низьким рівнем оплати праці та мінімальної допомоги.

3. Відсутність системного підходу до формування державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації. Головна причина існуючих проблем та ризиків – відсутність довгострокової соціальної стратегії та чітко сформованих і визначених інструментів її реалізації. Курс на підтримку найбільш вразливих, незабезпечених, соціально вразливих, незадатних груп населення призвів до різкого зниження ефективності соціальної політики загалом і соціальних витрат зокрема, що гальмувало створення національного соціального капіталу, соціокультурний розвиток громадян і підвищення якості їхнього життя.

4. Низька ефективність соціальних програм. Суттєвою проблемою є нераціональне використання коштів, що виділяються на соціальні потреби. Це унеможливило зміни організації, технологій забезпечення реалізації соціальних потреб тощо, відтак, соціальні функції держави не реалізуються в кількісних та якісних параметрах, як це передбачено законом. Програми охорони здоров'я, заходи з підтримки соціального захисту дітей, охорони праці та підвищення рівня техніки безпеки, інформатизації освітніх установ тощо фінансуються недостатньо.

5. Переформування соціальної структури суспільства, руйнування соціальної інфраструктури, особливо на селі, із скороченням ролі держави на нових секторах ринку праці [2], призвело до підвищення ризиків та економічного пресингу на робітників. Багато комунальних підприємств, земель, об'єктів соціальної сфери було передано у

приватну власність, що негативно відбилося на рівні доступності соціально значущих послуг широким верствам населення.

6. Недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту, відсутність єдиної системи “соціального права”, наявність численних суперечностей у законодавстві України, що ускладнюють реалізацію конституційних прав громадян. Недосконалість правового регулювання очевидна на прикладі розрахунків таких соціальних стандартів, як прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата.

Неадекватність визначення прожиткового мінімуму породжує дезорієнтацію в соціальній політиці загалом і в політиці забезпечення доходів населення зокрема [3]. Більшість експертів констатує впродовж років, що розмір прожиткового мінімуму, закладений до Державного бюджету, не відповідає реальному розміру прожиткового мінімуму. Це, в свою чергу, суперечить визначенням стандартів, державним гарантіям соціально-правової держави та не забезпечує ані конституційних прав, ані мінімальних потреб громадян [4].

7. Глибока деформація механізму державного регулювання та розподілу результатів використання державної власності, призводить до надмірної нерівності в розподілі результатів економічної діяльності, соціального розшарування та поляризації доходів [2].

8. Надмірна кількість задекларованих пільг. Протягом останніх 20 років на тлі згорання соціальних програм у галузі освіти, охорони здоров'я, культурній і соціальній сфері відбувалось заміщення системного вдосконалення соціальної політики збільшенням кількості різноманітних видів соціальної допомоги та пільг [2].

Значна кількість категорій осіб, які мають право на пільги, призвела до того, що більше третини населення України охоплено системою пільг – 19,5 млн громадян. Крім того, одна особа може отримати кілька статусів, що дають їй право на пільги, доплати, преференції, допомоги тощо. Усього в населення нині наявно близько 26 млн таких посвідчень [5].

Загалом сьогодні українська держава несе зобов'язання з надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення; систему пільг нині регулюють 46 законодавчих актів (закони, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України), у тому числі за професійною (службовою) ознакою – 22, за соціальною (категорійною) ознакою – 24, проте не прийнято жодного нормативно-правового документу, який би визначив єдиний порядок надання пільг [6].

Нормативно-правова база, що регулює соціальну сферу діяльності держави, сьогодні оновлюється відповідно до вимог часу,

але необхідно прискорити деякі інновації. Проведення антитерористичної операції (далі – АТО) на сході країни вимагає швидкого оновлення нормативно-правових актів, що спрямовані не лише на регулювання проведення АТО, але, найважливіше, на врегулювання статусу фізичних осіб, які безпосередньо беруть участь в АТО та полегшення участі членів їхніх сімей.

Ще до початку проведення антитерористичної операції правовий статус і соціальні гарантії військовослужбовців регулювалися низкою нормативно-правових документів, серед яких: Закони України “Про військовий обов’язок і військову службу”, “Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту”, “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” тощо. Згідно із прийнятим Указом Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13.04.2014 р. “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”” та фактично визнаним веденням бойових дій на сході України, чинне законодавство України щодо забезпечення якості життєдіяльності військовослужбовців та членів їх сімей потребує удосконалення з метою адаптації до чинних соціально-правових та реальних економічних умов.

9. Відсутність належного задоволення соціальних потреб найбільш незахищених прошарків населення. Високий рівень бідності в Україні, недостатня ефективність підтримки найбільш соціально незахищених верств пов’язані із таким: по-перше, важкістю визначення ефективності програм соціального захисту, оскільки не розроблено систему оцінювання впливу соціальної допомоги на рівень бідності; по-друге, без наявності бази даних потенційних одержувачів соціальної допомоги важко визначити сім’ї, які найбільше її потребують [7]. Як результат – лише третину сімей, охоплених програмами державної соціальної допомоги, віднесено до бідних [8], таким чином, значну частину соціальних трансфертів *de facto* отримують домогосподарства, що реально не є бідними.

10. Нераціональний розвиток системи соціальних послуг населенню. Держава переважана широкою мережею бюджетних установ, які виконують різні функції в соціальній сфері, не маючи можливості фінансувати ці установи в мінімальному об’ємі за рахунок бюджетних коштів [2]. Зазначимо, що реформування системи надання послуг соціальної сфери відповідно до вимог ринку, що формується в Україні ще й сьогодні не остаточно не відбулося. Відтак, принципи побудови такої системи засновані на утриманні постачальників послуг, а не на купівлі конкретних послуг, правові засади надання яких не містять інструментів застосування ринкових принципів їх реалізації.

Закон України “Про соціальні послуги”, чинний від 1 січня 2004 р., визначає основні правові та організаційні засади надання послуг соціальної сфери, поняття “соціальної послуги” як комплекс “заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги” [9]. Це звужує можливості ринку, виключаючи залучення комерційних та недержавних некомерційних організацій, альтернативних джерел фінансування надання послуг цієї сфери діяльності держави. Водночас, обмежені державні ресурси, відсутність їх концентрації для реалізації найбільш пріоритетних завдань, відповідно, розпорошення коштів призводить до сучасної ситуації недофінансування, що відбивається на найменш захищених верствах населення.

Слід відзначити, що досвід закладення ринкових принципів соціальної політики напрацьовується в державі завдяки низці регіональних і муніципальних програм соціально-економічного розвитку, наприклад, у сфері охорони здоров’я, що демонструють розробку й апробацію нових підходів і моделей систем надання послуг соціальної сфери.

11. Руйнація трудового потенціалу й негативна трудова міграція. В Україні відбуваються процеси, що призводять до руйнації трудового потенціалу: дефіцит праці, кон’юнктура ринку праці невідносна й поєднує у собі протилежні тенденції: кон’юнктуру дефіциту й водночас надлишку праці – проблема безробіття трансформується в проблему надмірно низької оплати праці із незбалансованістю попиту та пропозиції на ринку праці. Дефіцит кадрів – чинник, яким гальмуються подальший розвиток вітчизняної економіки і, відповідно, підвищення добробуту громадян України. Дефіцит кваліфікованих трудових ресурсів є важливим чинником, який блокує формування конкурентоспроможних територіально-виробничих структур інноваційного типу [2].

Ситуація погіршується тим, що Україна перебуває на межі демографічної кризи, має негативне демографічне сальдо. Населення продовжує скорочуватися. За даними Державного комітету статистики в період 2005–2014 рр. чисельність наявного населення в Україні скоротилася більш ніж на 3,9 млн осіб, на 01.12.2014 р. вона становила 43 млн осіб, чисельність постійного населення скорочена також на 3,9 млн осіб, на 01.12.2014 р. становила 42,8 млн осіб. Інтенсивність природного убутку населення потроху знижується: від –7,6% у 2005 р. до –3,7% у 2014 р., переважно за рахунок покращення показників динаміки народжуваності (на 1,8% за останні 10 років): з 9,1% у 2005 р. до 10,9% у 2014 р. [4]. До демографічних проблем сучасної України також відносять постаріння насе-

лення, збільшення "навантаження" на працездатну його частину; скорочення тривалості життя; погіршення здоров'я нації; інтенсифікація міграційних процесів, вплив яких на демографічні та соціально-економічні показники суперечливий і здебільшого негативний.

Соціальна політика сьогодні набула подібності гуманітарної допомоги: забезпечення соціальної захищеності населення постійно визначається як один із пріоритетів сучасної урядової політики. Але на практиці соціальна політика не є системою, представлена сурогатом рішень певних соціальних проблем і фактично вичерпується збільшенням номінальних обсягів різноманітних соціальних виплат. Окремі заходи соціальної підтримки неспроможні кардинально вплинути на приборкання негативних тенденцій у соціальній сфері [2].

Саме тому сьогодні перед Україною стоїть важливе завдання негайно сформувати сучасну соціальну політику нової якості, що сприятиме реальному забезпеченню конституційних гарантій належного рівня та якості життя громадян і фактично чинних важелів забезпечення економічних і соціальних прав і свобод громадян.

Виходячи з зазначеного, проведення наукових досліджень, аналізу сучасного становища соціальної сфери, заходів упровадження соціальної політики в Україні з метою надання науково обґрунтованих рекомендацій щодо розробок напрямів розвитку цієї сфери, проектів дієвих і ефективних рішень державного управління, упровадження інноваційних змін, розробки сучасних принципів і технологій задоволення реальних соціальних потреб населення необхідними ресурсами, для підвищення ефективності системи закладів цієї сфери діяльності держави, є важливими питаннями для вивчення та розгляду.

Мета статті – розглянути методико-соціальне забезпечення в межах державного управління соціальноорієнтованою системою охорони здоров'я.

Зауважимо, що саме ґрунтовність і адекватність соціально-економічної політики є однією з головних передумов стійкості суспільства та можливості його ефективного та результативного функціонування в умовах змін, впливу різних факторів, зберігаючи власну структуру і спроможність контролювати процес свого розвитку. Саме це обумовлює актуальність статті.

Окрім загальнотеоретичних праць українських учених у сфері державного управління: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Н. Гончарук, В. Лехан, В. Лугового, Н. Нижник, О. Оболенського Ю. Сурміна та ін., проблеми державного управління соціальною сферою вивчали Н. Болотін, Д. Вайд, Б. Ертельт, Д. Жушманн, Ж. Мікулович, С. Пузін, В. Смичек, Л. Кочеткова, С. Калашніков, В. Куценко, В. Удовіченко,

Г. Рузавін та інші зарубіжні науковці, й також українські вчені: М. Білінська, Є. Бородин, Н. Драгомирецька, Д. Карамішев, З. Лашкул, О. Лесько, В. Лобас, О. Корх, К. Міщенко, З. Надюк, І. Солоненко, С. Стеценко, І. Хожило та ін.

Наукові праці залишають поле для наукового пошуку шляхів вирішення окремих проблемних питань щодо тенденцій розвитку сучасної соціальноорієнтованої держави, вироблення концепції її розвитку в умовах реальних змін і викликів ситуації, що склалася, розробки напрямів модернізації тощо. Також важливими для наукового пошуку є питання систематизації та координації вдосконалення теоретико-методологічних основ державного управління нею.

Вперше соціальний характер держави проголошено в Основному законі ФРН у 1943 р., Франції – 1949 р., Швейцарії – 1978 р. Зауважимо, що активно проблеми розвитку цінностей соціальної держави формувалися та вивчалися з другої половини ХХ ст. у Німеччині, Скандинавських країнах, Англії та ін. На сьогодні вони зазначені у конституційних положеннях та законодавчих актах більшості країн світу.

Загальновизнано, що характеристику "соціальна держава" відносять до конституційноправового статусу держави, принципу передбачення конституційного гарантування економічних і соціальних прав і свобод людини та громадянина обов'язку держави. Передбачено, що держава слугує суспільству та прагне виключити або звести до мінімуму невинуватені соціальні відмінності. Вона виникає на основі політичної стратегії та соціальноорієнтованої економіки та права. На відміну від Німеччини у більшості індустріально розвинутих країн світу соціальноорієнтована держава відома як держава добробуту.

Загалом, для соціальної ринкової економіки характерний тип господарської діяльності із синтезом гарантованих правовою державою політичної, економічної свободи та ідеалів соціальної держави, що гарантують соціальну справедливість та захищеність своїх громадян. За такої концепції ефективний ринок створює матеріальні передумови для забезпечення певного рівня добробуту для всіх верств населення. Загальнохарактерним є те, що ринкові засади економіки доповнені соціальними чинниками у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Так, за словами одного з авторів концепції соціального ринку господарства А. Мюллера-Армака, "соціальне ринкове господарство може бути визначене як ідея політичного упорядкування, мета якого полягає в консолідації суспільства, побудованого на конкуренції, приватній ініціативі, з соціальним прогресом, забезпеченим саме продуктивністю ринкової економіки. На основі ринкового економічного порядку може бути створена різноманітна та всеосяжна система соціального захисту" [10].

Л. Штайн: "соціальна держава зобов'язана сприяти економічному та соціальному прогресу всіх своїх громадян" [11]; соціальна держава – вид держави, із розвинутою системою соціального забезпечення, що гарантує мінімальний рівень життя і зниження соціального ризику для найманих працівників [12]; на думку І. Хубера, соціальна політика – політика добробуту, коли система (поєднання техно-соціо-біо-екосфери) створює добробут під впливом громадянського суспільства, усунення бідності як стану свідомості, минулого й сьогодення. Завдання соціальної держави – здоров'я, освіта, професійно-кваліфіковане й добре забезпечене населення [13]; на думку І. Ріттера, природу соціальної держави виражено у її стратегічних цілях – інтеграції населення, забезпечуючи соціальну рівність, стабілізацію та розвиток соціальних, політичних, економічних систем [14]; О. Скрипнюк зазначав, що соціальна – держава, що гарантує своїм громадянам соціальну справедливість, можливості у всіх сферах життєдіяльності, освіті, зайнятості, охороні здоров'я тощо та гідні умови для існування і самореалізації [15]; на думку В. Гошовської, така держава, що бере на себе обов'язок піклуватися про соціальну справедливість, добробут, соціальну захищеність своїх громадян [16]; С. Тарасової, соціальна держава – це така держава, в якій її обов'язки не сягають не лише забезпечення внутрішнього порядку й зовнішньої безпеки, а й відповідальності за добробут громадян [17].

Ми підтримуємо думку, що соціальною є держава стратегічно зорієнтована, із розвиненими правом, громадянським суспільством, гарантованим розвинутою збалансованою економікою 70%-им стабільним середнім класом – високопрофесійним і кваліфікованим потенціалом-носієм основних суспільних, національних інтересів та культури у стилі життя – основою та запорукою соціально інтегрованого, економічно та політично стабільного прогресу.

Компетенції соціальної держави поширюються на освіту, охорону здоров'я, ринок праці, систему соціального страхування від ризиків (віку, хвороби, безробіття тощо). Програми дій у таких країнах затверджують соціальний компроміс у суспільстві, право на стандарт благополуччя та рівні умови життя, та покликані гарантувати кожному однакові стартові можливості, загальнодоступність і безкоштовність медичного обслуговування, основної загальної та середньої професійної освіти, місць праці та розвитку, допомогу тим, хто опинився у скрутному становищі та соціально незахищеним верствам населення (інвалідам, сиротам, пенсіонерам, малозабезпеченим та ін.) тощо.

Метою державного управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координ-

нації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти. Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють [18].

Згідно з Енциклопедією державного управління, категорія державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [19].

До уваги треба взяти й поліморфність думок щодо визначення державного управління: Г. Райт розглядав державне управління як основний різновид соціального управління, В. В. Цветков визначав найхарактерніші ознаки державного управління [20] – передусім, соціальне, політичне явище; процес реалізації державної влади; державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади; Г. В. Атаманчук вказує на головне в управлінні як момент впливу на спосіб мислення, поведінку та діяльність людей [21].

Отже, майже всі дослідники вважають значущою соціальну компоненту у впливі державного управління на розвиток людського суспільства та організованої ним системи держави, наголошуючи, що держава загалом та державне управління зокрема створені з метою забезпечення перспективного розвитку, якісного життя та ефективної діяльності кожного з членів суспільства. При цьому збережено головну константу, з якою ми погоджуємося: найважливішим для держави та управління нею є забезпечення як наявності продуктивного людського потенціалу, здатного відтворюватися і працювати, так і створення для нього сприятливих умов та можливостей здорової життєдіяльності.

Загалом соціальна сфера охоплює найширше коло показників, що можуть характеризувати рівень якості життя населення держави та ефективність функціонування державного управління в ній. Серед таких показників є демографічний потенціал, трудовий ринок, рівень розвитку населення, освітній рівень, охорона здоров'я тощо, кожна з яких відповідає сучасним загальносвітовим тенденціям і створює підґрунтя для підвищення соціально-економічного розвитку країни.

Відповідно, демографічний чинник є одним із базових, що забезпечує стабільність та безпеку розвитку держави. Питання демографічного розвитку віднесені до першочергових інтересів держави як фактор та, водночас, наслідок її функціонування. Загальновідомо, що демографічні характерис-

тики прямо впливають на розвиток трудового потенціалу й величину сукупного національного доходу.

Прослідкувавши за динамікою демографічного стану України протягом останніх років, як нами вище зазначено, виявлено депопуляцію населення із високим рівнем смертності, що є загрозою для перспектив розвитку нації. Крім того, за визначенням ООН, Україна утримує першість за рівнем смертності та є серед останніх місць за індексом тривалості життя серед країн Європейського союзу. Кількість літніх людей, що набагато перевищує кількість працездатних осіб у структурі населення, негативно відбивається на майбутньому розвитку країни. Додає негативних наслідків і механічний рух, міграція, з інтенсифікацією процесів відтечі осіб молодого, що в свою чергу також деформує вікову структуру, зменшуючи кількість працездатних осіб. Це все, в свою чергу, може призвести до зростання кількості бідних та зменшення споживчого попиту. Ці фактори є сигналом для прийняття відповідних управлінських рішень щодо медичної та соціальної сфер діяльності держави.

Також невтішними є тенденції динаміки стану здоров'я населення України як дорослого, так і дитячого, що впливає на стан працездатності трудового потенціалу нації. Здоров'я дітей, підлітків та молоді є ще й запорукою відтворення наступних поколінь – вагомим показником дієвості та ефективності державного управління майже всіх сфер функціонування держави, особливо сфери охорони здоров'я та соціального забезпечення.

Здоров'я людини, відповідно, населення, є багатофакторним результатом, залежить від біологічного стану організму, що формується під впливом чинників зовнішнього середовища, включно із численними соціальними впливами. Отже, дві головні складові здоров'я – біологічне й соціальне – перебувають у діалектичній взаємозалежності, єдності, зв'язку. Це обумовлює важливість вивчення медико-соціального забезпечення державного управління.

Водночас, обґрунтування доктрини соціального захисту як вагової складової соціальної сфери діяльності держави та її законодавче вираження залежать від трьох груп факторів – політичних, економічних і соціальних, що обумовлюють формування простору життєдіяльності людей. Політичні фактори – ідеологія, законодавство, інституціональна структура держави, суспільства. Економічні (матеріально-речові) фактори – визначають рівень матеріального добробуту країни та її населення, а соціальні фактори – ступінь гармонізації відносин між державою, суспільством та індивідом. До останніх віднесено: соціально-психологічні, морально-етичні, релігійні компоненти життєдіяльності, що безпосередньо впливають і на стан здоров'я людини.

До того ж, за визначенням ВООЗ, здоров'я – стан повного фізичного, психічного, соціального благополуччя. Фізичне – анатомо-фізіологічні особливості організму, спадковість, рівень фізичного розвитку та його складових; соціальне – пов'язано з економічними чинниками, створенням соціальних зв'язків, стосунків індивіда в соціумі (сім'я, робота, відпочинок, побут, тощо); міжетнічними стосунками в суспільстві; рівнем матеріального виробництва, техніки й технологій; різницею у прибутках різних верств населення. Отже, соціальне здоров'я детерміноване характером і рівнем розвитку головних сфер суспільного життя в певному середовищі – економічній, політичній, соціальній, духовній, їх суперечливим впливом на стан здоров'я та створення відчуття соціальної захищеності (або незахищеності).

У монографії І. К. Попеску "Еволюція проблеми здоров'я людини в античній філософії і медицині" [22] відзначено, що здоров'я – нормальний психосоматичний стан і здатність людини оптимально задовольняти систему матеріальних і духовних потреб. До того ж, до рівня здоров'я віднесено суспільно вагомий категорії: тривалість життя, відтворення нащадків, рівень самопочуття, тривалість розумової та фізичної працездатності.

Крім того загальноновизнаним є розподіл впливу факторів на стан здоров'я організму: 10% – медицина, по 20% – екологія та генетика, 50% – спосіб життя. Відтак, здоров'я формується під впливом здорового способу життя: рухової активності, загартування, раціональності харчування та освіти, духовності, соціально-педагогічними й психологічними чинниками тощо.

На рисунку схематично подано власне бачення медико-соціального забезпечення. Ми погоджуємося із тим, що формально медична допомога загалом входить до складу системи охорони здоров'я, що, у свою чергу, є частиною соціально-гуманітарної сфери діяльності держави. Втім охорона здоров'я, медична діяльність є осередком збереження та формування людського потенціалу, запоруки наявності людини як головної компоненти існування держави.

Отже, охороні здоров'я й медицині нами відведено роль збереження здоров'я людини на фізичному рівні, а соціальній сфері – збереження можливостей існування та якості життєдіяльності особи.

Ми переконані, що для держави як системи, що потребує людського потенціалу для відтворення здорових нащадків та формування працездатного трудового ресурсу з метою забезпечення соціально-економічного прогресу та національної безпеки країни, відповідно й розвитку всіх інших сфер життєдіяльності країни, значущим є ефективність функціонування як медичної, так і соціальної сфер.



Рис. 1. Медико-соціальне забезпечення державного управління

Медицина, покликана зберігати та відновлювати здоров'я, що похитнулося. Соціальна сфера, до якої відносять і охорону здоров'я – покликані для формування та покращення здоров'я в повному сенсі його визначення. Відтак, обидві сфери прямо пропорційно впливають, доповнюючи одна одну, на стан та розвиток людського потенціалу соціальноорієнтованої держави.

На наш погляд, взаємодія медичного та соціального компонентів у забезпеченні державного управління є синергічним ефектом. Загалом, термін "синергетика" походить від грецького "synergos" (syn – разом, ergos – діючий, дія) – "діючий разом" – це сумуючий ефект, сутністю якого є те, що при взаємодії двох або більше факторів їх спільна дія суттєво переважає ефект від кожного окремого з них, узятих разом; – явище посилення дії додаванням одного каталізатора іншим. Термін "синергетика", власне і як вчення про взаємодію, запропоновано у 1969 р. Германом Бакеном (Штутгартський університет) для позначення наукового напрямку для вивчення систем із багатьох складових, аби пояснити, як через взаємодію різних елементів утворюються структури на макроекономічному рівні [23].

Дослідники синергетики встановили, що закономірності виникнення та функціонування системи залежать від природи окремих її складових. Відтак доведено, що кожен з факторів якості життя має на системному рівні частку в сумарному процесі саме синергізму, а не простої взаємодії потоків явищ і процесів. І. Ансофф, розподіливши за критерієм складових прибутку, окрім торгівельного, операційного, інвестиційного, виділив управлінський синергізм, що багато в чому визначає загальний позитивний ефект. Він представляє по ряду компонентів прибутку в неявній формі. Значна роль

належить кваліфікованому менеджменту, який може позитивно вплинути на конкурентоспроможність підприємства з високим синергетичним ефектом [24].

В економіці синергічний ефект є комбіноване використання кількох взаємоузгоджених стратегій, що виявляється більш корисним, аніж ізольоване впровадження якоїсь однієї. Адже при цьому різні фактори так впливають один на одного, що здатні разом досягти більшого, ніж за окремого їх застосування. Тому синергію коротко записують як "ефект, коли $2 + 2 = 5; 6; \dots N$ ". Ця формула показує, що сумарна віддача від кількох факторів може бути вищою, ніж сума показників незалежного їх використання. Оскільки в економіці постійно йдеться про комбінацію факторів виробництва, то тут урахування синергічних ефектів набуває стратегічного значення [25].

Загальновизнано, що синергічний ефект може бути позитивним і негативним: позитивний, ефект "подвійного синергізму", має вигляд нерівності " $2+2>5$ ", проявляється через скорочення витрат при заданому рівні доходу, збільшення доходів при заданому рівні витрат або в разі збільшення доходів з одночасним скороченням витрат. Негативний, ефект "кризового синдрому", має вигляд нерівності " $2+2<5$ ", проявляється через збільшення витрат при заданому рівні доходу, зменшення доходів при заданому рівні витрат або в разі зменшення доходів з одночасним збільшенням витрат.

Доведено, що отримання позитивних синергетичних ефектів дає змогу використовувати додаткові переваги, які приведуть до зростання прибутків. Наявність цього ефекту та, особливо, вміння керувати ним створює специфічну конкурентну перевагу, що може бути реалізованою на рівні підприємства та виявляється на різних товарних ринках у зниженні рівня витрат або в

придбанні продукцією унікальних властивостей. Як зазначалося, досить важко заздалегідь визначити необхідні ресурси й умови їх використання для досягнення позитивного синергетичного ефекту. І в організаціях, і на підприємствах він виявляється через співпрацю [26].

Найчіткіше синергічні закономірності проявляються у маркетингу, оскільки ринок розглядають як відкриту економічну систему, що самоорганізується, з широкою мережею прямих і зворотних зв'язків між попитом і пропозицією (коли йдеться про ціноутворення), між постачальниками і споживачами (при обміні), між фірмами (при конкуренції і кооперації виробництва). У сфері менеджменту та підприємництва синергію використовують при створенні концернів, кооперації.

Стан сучасної демографічної ситуації в Україні можна кваліфікувати як кризовий, адже депопуляція поєднується зі значним погіршенням здоров'я інших якісних характеристик населення та за певних умов криза може перетворитися на демографічну катастрофу [27].

Успішне подолання соціально-економічної кризи можливе за умов ефективного застосування заходів медико-соціального забезпечення, як елементу державного управління соціальноорієнтованою системою охорони здоров'я. До медико-соціального забезпечення відносять вирішення всіх проблемних питань, що здатні покращити добробут суспільства та індивіда.

При цьому медична складова стосується дослідження діагностики стану здоров'я організму, виявлення відхилень у роботі органів і систем, визначає причинно-наслідкові зв'язки, механізми розвитку захворювань, ефективні методи лікування та показники стану здоров'я населення. Соціальна складова вивчає фактори, що здійснюють прямий та опосередкований вплив на здоров'я, соціальну адаптацію людини, аналізує та враховує комплекс соціальних ризиків і проблем (забезпеченість необхідним: житлом, роботою, харчуванням тощо), демографічні показники, економічний стан розвитку суспільства, тощо.

Оскільки соціальноорієнтована система охорони здоров'я має широку мережу прямих і зворотних зв'язків як внутрішніх, так і зовнішніх ми вважаємо за соціальне вважати взаємовплив медичної та соціальної складових як синергічний ефект. До того ж, питання збереження, покращення здоров'я та рівня життя громадян потребують дієвих синергічних зв'язків та дій з будь-якою сферою діяльності держави, особливо, із соціальною. Все це також підтверджує вагомість вивчення питань щодо медико-соціального забезпечення державного управління цією системою.

У сфері медико-соціального забезпечення державного управління соціальноорієн-

тованою системою охорони здоров'я за сучасних умов існування країни основні напрями діяльності держави мають бути спрямовані на підвищення якості життя та рівня здоров'я населення; зниження смертності; підвищення якості медичного обслуговування; створення безпечних умов праці, профілактику та зниження професійної захворюваності; охорону й збереження здоров'я дітей та жінок; впровадження альтернативних джерел фінансування, страхової медицини; просвітницьку та освітню діяльність, що спрямовані на профілактику захворювань, піклування про здоров'я [28] та формування здорового стилю життя. Крім того, необхідно приділити увагу питанням створення умов для формування економічної самостійності та зростання добробуту сімей і вдосконалення системи їх соціального обслуговування; економічної підтримки молодих родин як природного середовища життєзабезпечення дітей та покращення рівня життя багатодітних сімей; зміцнення правового захисту дітей; створення нових робочих місць для молоді; при реалізації програм розвитку пріоритетність надавати охороні материнства й дитинства тощо.

Тому медико-соціальне забезпечення як елемент державного управління в питаннях збереження та покращення здоров'я нації є важливим для вдосконалення.

Висновки. Зауважимо, що синергічне поєднання у вигляді медико-соціального забезпечення найвагомніше здійснюватиме свій вплив як на стан здоров'я, так і на стан благополуччя громадянина на первинному рівні роботи соціальноорієнтованої системи охорони здоров'я, впливаючи через заходи профілактики, діагностики, лікування, збереження здоров'я та реабілітації – на запобігання порушень соматичного, психічного, репродуктивного, соціального здоров'я, формування здорового способу життя, забезпечення соціального захисту прав громадян на здоров'я тощо. Адже саме благополуччя людини є фундаментальною складовою, що суттєво впливає на якість та продовжуваність продуктивної життєдіяльності кожного громадянина.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Пищуліна О. М. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? : аналітична доповідь / О. М. Пищуліна, С. І. Лавриненко, Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка. – Київ : НІСД, 2008. – 42 с.
3. Standing G. Societal impoverishment: the challenge for Russian social policy / G. Standing // Journal of European social policy. – 1999. – Vol. 8. – № 1. – February. – P. 40–41.

4. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua>.
5. Систему пільг реформують? // Урядовий кур'єр. – 2009. – 16 жовт. – № 191. – С. 3.
6. Соціальний захист населення України : монографія / авт. кол.: І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2009. – 184 с.
7. Пищуліна О. Соціальний розвиток України та пріоритетні напрями реформування соціальної політики / О. Пищуліна // Україна в 2008 році. Щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. – Київ : НІСД, 2008.
8. Про основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню : Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 359/2006.
9. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV.
10. Müller-Armack A. Soziale Marktwirtschaft / A. Müller-Armack // Handwörterbuch der Sozialwissenschaften / Hrsg. von Beckerath E. – Stuttgart, 1956. – Bd. 9. – S. 390–439
11. Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна / Л. Н. Кочеткова // Философия и общество. – 2008. – № 3 (51). – С. 50–63.
12. Куценко В. І. Соціальна держава (проблеми теорії, методології, практики) : монографія / В. І. Куценко, В. П. Удовиченко, Я. В. Остафийчук. – Київ : Заповіт, 2003. – 228 с.
13. Huber J. Die Rcgcnbogengescllsehafl: Ocologie und Sozialpolitik. – Frankfurt M., 1985. – S. 72.
14. Калашников С. В. Функциональная теория социального государства : монография / С. В. Калашников. – Москва : Экономика, 2009. – С. 132.
15. Скрипнюк О. В. Соціальна правова держава в Україні; проблеми теорії і практики : монографія / О. В. Скрипнюк. – Київ : Наук. думка, 2010. – 258 с.
16. Гошовська В. А. Соціальна держава: український вибір : монографія / В. А. Гошовська. – Київ : Охорона праці, 2012. – 321 с.
17. Тарасова С. Экономическая теория благосостояния / С. Тарасова. – Москва, 2001. – С. 28.
18. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – Київ : Атіка, 2003. – 576 с.
19. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління – 747 с.
20. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
21. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., дополн. – Москва : Омега-Л, 2006. – 584 с.
22. Тексти лекцій. – Львів : Ред. вид., 1993. – С. 71.
23. Ходаківський Є. І. Методологія наукових досліджень у парадигмі синергетики : монографія / Є. І. Ходаківський, В. К. Данилко, Ю. С. Цаль-Цалко // Вісник ЖДТУ та Житомирського державного технологічного університету, Житомирського обласного об'єднання громадської організації "Спілка економістів України". – Житомир : Рута, 2009. – С. 11.
24. Кемпбелл Э. Стратегический синергизм / Э. Кемпбелл, Л. Саммерс. – 2-е изд. – Санкт-Петербург : Питер, 2004. – 416 с.
25. Поплавська Ж. В. Синергізм в економіці / Ж. В. Поплавська // Вісник НАН України – 2001. – № 5.
26. Дмитришин О. В. Синергетичний підхід до здійснення підприємницької діяльності / О. В. Дмитришин, В. В. Яцура // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.10. – С. 194–199.
27. Терещук В. Природний рух населення й депопуляція в Україні на тлі європейської демографічної ситуації / В. Терещук // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 4. – С. 19–23.
28. Польова Т. Аналіз демографічних змін та якості життя населення у сучасній Україні / Т. Польова // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 2 (6). – С. 165–171.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2015.

Корольчук Е. Л. Медико-социальное обеспечение как элемент государственного управления социальноориентированной системы здравоохранения

Стратегическим направлением и перспективой развития украинского общества считается развитие социального правового государства, что гарантирует каждому гражданину возможность прожить долгую, здоровую, продуктивную жизнь и отвечает перед человеком за сохранение его прав и свобод. Социальная политика является ключевой составляющей политики государства, ее первым приоритетом.

Государство в целом и государственное управление в частности созданы с целью обеспечения перспективного развития, качественной жизни и эффективной деятельности каждого из членов общества, при этом сохраняя главную константу: важнейшим для государства и управление ею является обеспечение, как наличие продуктивного человеческого потенциала, способного воспроизводить и работать, так и создание для него благоприятных условий и возможностей здоровой жизнедеятельности. Социальная составляющая государственного управления влияет на развитие человеческого общества и организованной им системы государства.

Ключевые слова: система здравоохранения, государственное управление системой здравоохранения, социальное государство, социальная политика, медико-социальное обеспечение.

Korolchuk E. Medical-social Providing as the Part of the Public Administration of Socially Oriented Healthcare System

The strategic direction and perspective prospects of the development of Ukrainian society is considered as a social rule of law state – which guarantees the opportunity to live a long, healthy, productive life to every citizen and is responsible to the people for the preservation of their rights and freedoms. Social policy is a key component of the state policy, its first priority.

The state in general and public administration in particular, are designed to ensure the perspective development, qualitative life and effective activity of each member of the society. While retaining the main constant: the most important for the government and management is to ensure, as the availability of productive human capacity, able to and work, and create favorable conditions and opportunities for a healthy life. The social component of state governance affects the development of human society and created statesystem.

In the field of medical and social providing of the state governance of socially oriented healthcare system on the current living conditions of the country, the main activities of the state should be aimed at improving the quality of life and health level; reduction in mortality; improving the quality of healthcare; creating a safe working environment, prevention and reduction of professional diseases; protection and preservation of children's and women's health; the introduction of alternative sources of financing of health insurance; educational activities aimed at disease prevention, care about health [28] and formation of a healthy lifestyle.

It is important also to pay attention to create the conditions for the economic independence and welfare of families, improvement of their social services; economic support for young families and improve the standard of living of large families; strengthening legal protection of children; job creation for young people; to give a priority to the protection of motherhood and childhood in the implementation of the development programs and so on.

In our opinion, a synergistic combination of medical and social welfare will perform his most significant impact on health and state of well-being of citizens, at the primary level of the socially oriented healthcare system, acting through the prevention, diagnostics, treatment, preservation care and rehabilitation – to prevent violations of physical, mental, reproductive and social health, promoting and creating healthy lifestyle, providing the social protection of citizens' rights for health and so on. After all, the human well-being, welfare is a fundamental component that significantly affects on the quality and duration of every citizen's productive life.

Key words: healthcare management, health care system, public administration, health care service, social state, social policy, medical and social providing.

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНІ РЕСУРСИ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ

У статті розкрито сутність і тенденції розвитку інформаційно-комунікативних ресурсів Верховної Ради України та їх вплив на виконання парламентом конституційних повноважень щодо реалізації соціальних проектів.

Ключові слова: інформаційна політика, інформаційна діяльність, інформаційне суспільство, інформаційна безпека, парламентські комунікації, парламентська преса, електронне врядування, електронний парламент, соціальні проекти.

Комунікативний процес між державною владою й громадськістю – одвічна проблема всіх демократичних суспільств. Парламент є об'єктом інтенсивної політичної комунікації з боку громадян: його критикують, до нього апелюють, з ним асоціюють багато явищ і процесів, що відбуваються в державі. У масовій свідомості парламент є уособленням суспільної мотивації, індикатором політичної культури та електоральних сподівань, очікувань і вимог соціальної справедливості. Роль і місце парламенту в політичній комунікації пов'язані з механізмом його формування засобами електоральної стратифікації в процесі народного волевиявлення. Тому ефективна комунікація в парламенті – це передумова якісної та продуктивної взаємодії влади та громадськості в законотворчому процесі.

В Україні в комунікаційному процесі трикутника "Верховна Рада – Громадські організації – ЗМІ" існують суттєві перепони на шляху до ефективної комунікації. Безумовно, всі суб'єкти парламентської комунікації в той чи інший спосіб підтримують зв'язки між собою. Однак комунікація між згаданими трьома суб'єктами суспільно-політичного процесу відбувається переважно за допомогою традиційних її каналів (письмових звернень, листів, запитів, телефонного зв'язку, особистих зустрічей тощо). Консерватизм у зміні й налагодженні нових каналів комунікації часто породжує уповільнення та затримування, несприйняття на офіційному рівні інформації, що призводить до колапсу комунікаційного процесу загалом.

Саме тому вивчення цієї проблематики є надзвичайно актуальним для слухачів спеціальності "Парламентаризм та парламентська діяльність" і має практичне значення для підвищення ефективності комунікативного процесу Верховної Ради України.

Досвід європейського парламентаризму актуалізує проблему інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності Верхо-

вної Ради України, зокрема таких функцій, як законодавча, контрольна, установча, фінансова (бюджетна). Аналіз механізмів промудрації парламентських функцій каналами політичної комунікації дає можливість виокремити *інформаційну складову* в парламентській практиці, якій підпорядковані всі комунікативні ресурси Верховної Ради України.

Визначення поняття "*інформаційна діяльність парламенту*" як повноцінної категорії тезаурусу розглядається у вузькому та широкому тлумаченні.

Інформаційна діяльність у вузькому значенні – складова контрольної функції парламенту, одержання парламентом інформації в процесі подолання перешкод з боку виконавчої влади, яка за допомогою введення поняття "службової таємниці" кореспондує з практикою застосування спеціальних імунітетів щодо урядової інформації.

Конкретизація інформаційної діяльності парламенту спрямована на виконання двох основних завдань:

- 1) забезпечення парламентарів інформаційним матеріалом, необхідним для прийняття рішень;
- 2) формування каналів отримання об'єктивної інформації щодо державних і суспільних інтересів у плані постановки проблеми виводить інформаційну складову за межі механізму парламентського контролю.

Здійснення парламентом інших функцій, передовсім законодавчої, реалізується каналами політичної комунікації, що можливе за умов інформаційно-комунікаційного забезпечення. Тому правомірним є розглядати інформаційну діяльність у її широкому тлумаченні. Інформаційна складова парламенту в широкому розумінні визначає інформаційне забезпечення його роботи, поширення інформації про парламентську діяльність через інформаційні служби й системи.

Інформаційна діяльність парламенту посилює вплив політичної комунікації на мотивацію поведінки громадян, дії народних депутатів, представників владних структур,

політичних партій та громадянських об'єднань, які беруть участь у законотворчому процесі, у формі парламентсько-президентського правління.

Інформаційна діяльність Верховної Ради України включає:

- визначення основних засад державної інформаційної політики;
- законодавчу діяльність у сфері інформації;
- інформаційне забезпечення законопроектної роботи;
- вивчення досвіду роботи зарубіжних парламентів та організацію навчання народних депутатів України;
- поширення інформації про діяльність Верховної Ради України;
- розгляд індивідуальних та колективних звернень громадян до Верховної Ради України;
- забезпечення роботи парламентської бібліотеки, видавництва, парламентських науково-дослідних і експертних структур (Інститут законодавства Верховної Ради України та ін.), парламентських ЗМІ, архіву та інших інформаційних служб.

Таким чином, оцінювання ефективності виконання парламентом своїх конституційних повноважень можливе лише через інформаційно-комунікаційні ресурси, що забезпечують функціонування політичних інститутів і зв'язок складових політичної системи загалом. Це водночас сприяє реалізації соціальних проектів, які ініційовані Президентом України, парламентськими фракціями, групами та урядом.

Одним з визначальних напрямів є створення умов для поступу України до інформаційного суспільства. Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у парламентську діяльність простежується в офіційних документах, таких як: Закон України "Про загальнодержавну програму "Електронна Україна" на 2005–2012 роки" [1]; довгострокова державна програма "Електронна Україна" – для розвитку Інтернет-індустрії й створення на її базі "електронної держави", розроблена Державним комітетом зв'язку та інформатизації України (2002 р.) [2]; Програма інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2010–2015 роки [3] тощо.

Прийняття Проекту Постанови Верховної Ради України "Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2010–2015 роки" від 01.07.2010 р. № 6633 сприяло відкритості діяльності Верховної Ради України, реалізації конституційних прав громадян в інформаційній сфері. Цей документ визначив положення цілої низки законів України та інших законодавчих актів, які створювалися з урахуванням прогресивної світової думки під впливом об'єктивних вимог і викликів часу. Його можна вважати квінтесенцією Законів України "Про інформацію", "Про захист інформації в інформаційно-

телекомунікаційних системах", "Про Національну програму інформатизації", "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки", "Про електронні документи та електронний документообіг" [4], "Про електронний цифровий підпис", "Про телекомунікації", "Про статус народного депутата України", "Про комітети Верховної Ради України", Постанови Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні" від 01.12.2005 р. № 3175-IV, де окреслено засадні принципи створення інформаційних електронних ресурсів і захисту інформації [4].

Одним із чинників реалізації соціальних проектів є Програма інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України, яка окреслила пріоритетність науково-технічного та інноваційного розвитку держави, її інформаційної інфраструктури, що сприяло збільшенню різноманітності й кількості електронних послуг, упровадженню інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери суспільного життя та забезпечило максимальний доступ громадян до інформаційних ресурсів і телекомунікаційних послуг.

Пріоритетними завданнями Програми було створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи "Електронний парламент" (далі – Система) та її центральних підсистем: "Електронний офіс народного депутата України"; "Електронний Комітет"; "Електронна погоджувальна рада"; "Електронна бібліотека і архів"; "Система електронного голосування та підрахунку голосів" [2].

Таким чином, створення Системи забезпечить законодавчому органу більшу ефективність, прозорість, доступність та звітність у його діяльності. "Електронний парламент" забезпечить не лише повну автоматизацію етапів законотворчого процесу, а й інформаційну взаємодію Верховної Ради України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів парламенту. Усі ці заходи сприяють:

- реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України;
- збільшенню відкритості й прозорості її діяльності, утвердженню конституційних прав громадян, у тому числі в соціальній сфері;
- забезпеченню ефективної роботи парламенту, всезагального доступу інформації парламенту для громадян, незважаючи на їхні особисті ресурси чи можливості;
- поліпшенню механізмів звітності парламенту та його членів своєму електорату;
- налагодженню діалогу між парламентом, його членами та громадянами;
- гарантуванню безпеки інформації й конфіденційності особистої інформації;

– участь у глобальному інформаційному суспільстві.

Відкритість парламенту передбачає доступність інформації про його процедури для громадськості. Незважаючи на актуальність питання безпеки в цьому контексті, більшість демократичних парламентів знаходять шляхи балансувати між відкритістю та захистом внутрішньої інформації. Саме так вони утверджуються як інститути громадянського суспільства, які відображають інтереси всього населення, а не лише власних членів. Інформаційна діяльність парламенту полягає в його визначенні як єдиного комунікатора ключових складових інформаційного суспільства. Для сучасного українського інформаційного законодавства характерна розгалуженість нормативно-правових актів, яких, за підрахунками експертів, діє понад двох тисяч [4]. Інформаційному законодавству України властиві фрагментарність, дублювання, наявність суперечностей в окремих нормативно-правових актах. Недосконалість інформаційного законодавства пояснюється розпорошеністю в предметах відання суб'єктів законодавчої ініціативи та недосконалістю інформаційно-фахового супроводу відповідних законопроектів, відсутністю належного механізму понятійної узгодженості у визначенні ключових понять під час кодифікації тематично споріднених законодавчих актів, які приймає парламент різних каденцій.

Розв'язання зазначених проблем у контексті інформаційної діяльності парламенту передбачає окреслення витоків її реалізації в напрямі планування й здійснення законодавчої функції Верховної Ради України. Проте тлумачення самого процесу законотворення як механізму створення відповідних передумов висуває на порядок денний комунікативну структуру єдиного законодавчого органу, який виписаний у Регламенті Верховної Ради України.

Концепт комунікації дає змогу з'ясувати зв'язки між суб'єктами політичного процесу та висвітлити різнобічні сторони політичного життя в парламентській діяльності. Парламентарії відстоюють власні позиції в спілкуванні з колегами, інформують громадськість про стан справ в органі народного представництва, пояснюючи й обґрунтовуючи власні дії. Думки й настрої громадськості також впливають на особливості здійснення парламентського процесу. У цьому сенсі нарівні з терміном "політичні комунікації" використовують термін "парламентські комунікації".

Предметна основа парламентських комунікацій тісно пов'язана з характеристиками суб'єктів, які передають та споживають інформацію. Суб'єкти парламентських комунікацій розподіляють за спрямованістю інформаційних зв'язків:

– з одного боку, це парламент загалом, парламентські фракції, інші політичні

угруповання в парламенті, комітети та комісії, окремі депутати (тобто суб'єкти політичних комунікацій у парламенті);

– з іншого боку, це громадськість загалом, політичні партії, інститути самоорганізації населення (групи інтересів, групи тиску, групи підтримки тощо), окремі громадяни (тобто, позапарламентські суб'єкти політичних комунікацій).

Комунікативні ресурси таких суб'єктів залежать від етапів організації роботи парламенту, зокрема:

1) у циркуляції в інформаційному просторі, що є неодмінною складовою виборів до Верховної Ради України (нав'язування думки виборцеві щодо необхідності електоральної підтримки цієї конкретної політичної сили чи конкретного кандидата в депутати);

2) другий полягає у структуризації парламенту (формування складу комітетів, визначення предметів відання профільних комітетів та їх оптимальної кількості, формування коаліції депутатських фракцій, процедуру обрання керівництва парламенту, налагодження відносин між представниками більшості й опозиції);

3) третій – у забезпеченні комунікативних мереж політичною інформацією, передовсім, законодавчого характеру (процес створення, поширення та інтерпретації в системі причинно-наслідкового зв'язку, коли мотивація законодавчих ініціатив, перетворюючись на носія відтворення соціальної потреби у формі законодавчих актів, повертається до парламенту на рівні електоральної поведінки, оціночних суджень, громадської думки тощо).

Проблеми зростання інформаційного обсягу парламентської практики актуалізують комунікативні можливості виконанням Верховною Радою України своїх повноважень у підрозділах парламенту, зокрема, порядок діяльності депутатських фракцій. Упорядкування кількості фракцій у парламенті відповідно до змішаної системи виборів народних депутатів обмежила комунікативні функції органів парламенту. Практика утворення різних депутатських об'єднань залишає депутатам можливість корпоративного обговорення законопроектів, інших питань діяльності парламенту. Депутатський корпус продукує інші канали комунікації за рахунок утворення депутатських об'єднань і підвищення комунікативної ефективності парламентських фракцій.

Комунікативна місткість інформаційної діяльності парламенту не обмежується викладеним вище переліком, а конкретизує її напрями щодо забезпечення конституційних повноважень. На рис. 1 зображено інфраструктуру парламентської комунікації. Пріоритетність інформаційної діяльності парламенту полягає в реалізації публічних форм парламентської комунікації в сесійній залі.

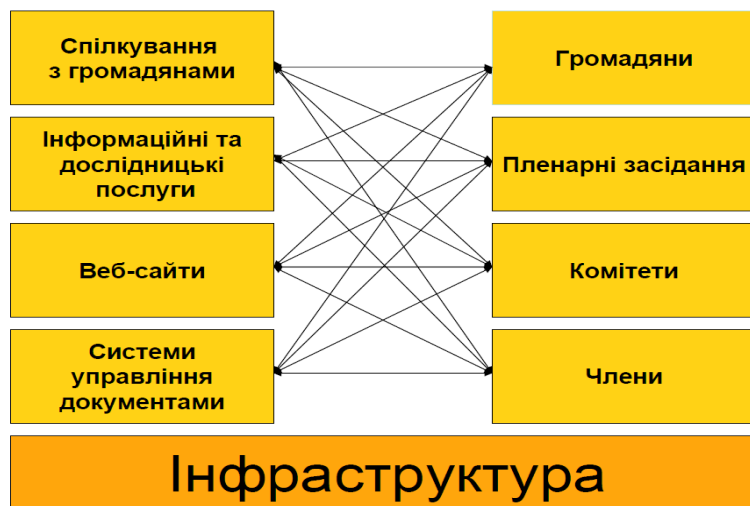


Рис. 1. Інфраструктура парламентської комунікації

На відміну від пленарних засідань, модель публічної форми роботи парламенту як представницького органу помітно матеріалізується у форматі проведення парламентських слухань. Однією з найсуттєвіших рис парламентських слухань є доволі широке залучення громадськості до обговорення питань, засобів масової інформації для їх висвітлення, коментування та інтерпретації. У такому ракурсі зникає комунікативний бар'єр поміж проведенням парламентських слухань у Верховній Раді України і слухань у комітетах Верховної Ради України. У першому варіанті слухання проводять з метою вивчення питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів Конституції України, законів України та постанов Верховної Ради із залученням представників органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представників громадськості. У другому – слухання проводять з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших рішень Верховної Ради України.

Метою слухань є отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядає комітет Верховної Ради України, їх детальне вивчення та обговорення, залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. Інформаційна складова слухання в комітетах дає змогу підвищити професійність проведення всієї форми парламентського контролю, розвантажити роботу самого парламенту, зосередитися на розв'язанні законодавчих питань, підвищити оперативність при підготовці та проведенні слухань. Проте експерти Програми

сприяння парламенту України II висловили сумнів щодо повноцінного проведення зазначених заходів та цивілізованого розв'язання конфліктних ситуацій при обговоренні спірних питань за умов великої аудиторії [5]. У цьому разі різнопланово тлумачиться сутність інформаційної діяльності парламенту на стадії підготовки рішень та їхнього прийняття на рівні депутатського корпусу.

У внутрішньопарламентських комунікативних зв'язках виразно спостерігається непримиренність опонентів та бажання за будь-яких обставин нав'язати свою думку опонентам. Почасти це пояснюється об'єктивними причинами, відстоюванням власної позиції та бажанням "проштовхнути" бажаний проект рішення. За таких умов різко знижується можливість конструктивної співпраці парламентаріїв, які "a priori" надміру критично ставляться до опонентів. Так званий "імперативний" тип парламентського дискурсу, який відзначається схильністю до методів емоційно-експресивного тиску (а також гіперболізації, категоричності суджень, некоректної метафоричності), заважає налагодженню плідної роботи українського парламенту.

У системі політичної комунікації важливе місце посідає аналіз зв'язків різних шарів інформації, що зазнають трансформації в процесі основних складових її опрацювання в режимі "облік" – "аналіз" – "планування" – "прогнозування" (рис. 2).

Отже, опрацювання основних потоків правової інформації належить до компетенції аналітичних служб парламенту, а також відповідальних науково-дослідних установ. Їхня результативність, кінцевий результат пов'язані з тим, що останнє слово в законодавчому процесі залишається за депутатами.

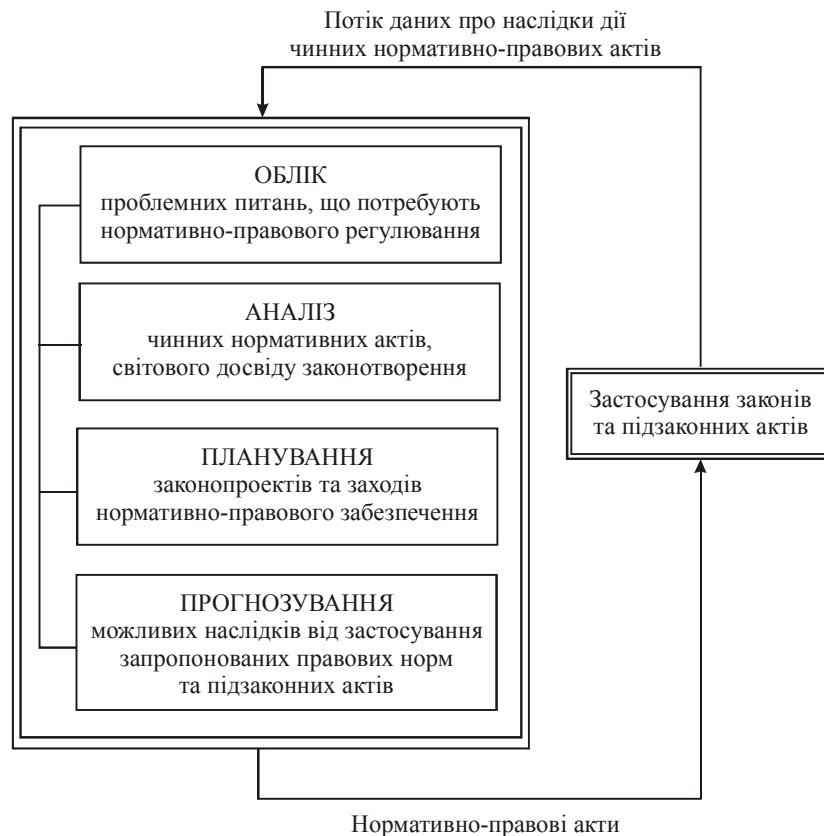


Рис. 2. Основні етапи опрацювання потоків інформації [6]

Комунікаційні потоки в напрямі від парламенту до громадськості частково визначені в нормативно-правових актах. На законодавчому рівні, зокрема, визначено:

- 1) необхідність оприлюднення та опублікування законів як передумови набуття ними чинності (відповідно до Конституції України);
- 2) обов'язок народного депутата України підтримувати зв'язок з виборцями, інформувати виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей та через ЗМІ; право народного депутата України на депутатський запит, на депутатське звернення, на забезпечення інформацією, на одержання інформації від органів публічної влади та їх посадових осіб (відповідно до ст. 7, 15, 16, 17 19, 24 Закону України "Про статус народного депутата України") [7];
- 3) засади відкритості та гласності роботи Верховної Ради. Відкритість забезпечується шляхом допуску на засідання парламенту в установленому порядку представників ЗМІ, а гласність – шляхом їх трансляції по телебаченню й радіо, публікації стенографічних бюлетенів парламентських засідань, її рішень у "Відомостях Верховної Ради України", газеті "Голос України" та інших виданнях, розміщення офіційної інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради, а також чітко обумовлених випадках проведення

закритих засідань; відповідно до ст. 3, 4 Регламенту.

Оприлюднення нормативно-правових актів для набрання ними чинності здійснюється такими виданнями, як "Офіційний вісник України", "Відомості Верховної Ради України" та газета "Урядовий кур'єр". Водночас, згідно зі ст. 134 регламенту Верховної Ради України, джерелами офіційного оприлюднення визнані лише "Відомості Верховної Ради України" та газета "Голос України".

Висновки. Поряд з позитивними тенденціями є ряд недоліків. Так, відкрито залишається проблема підвищення якості нормативно-законодавчого регулювання суспільних відносин, певна несистемність української правової політики в інформаційній сфері. Значну кількість законодавчих актів ухвалюють для вирішення певних тактичних завдань, задоволення кланових інтересів, без урахування національних стратегічних орієнтирів, що негативно впливає на реалізацію соціальних проектів, створює конфронтацію між парламентаріями та електоратом.

Список використаної літератури

1. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

2. Електронний уряд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний_уряд.
3. Про затвердження програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2010–2015 роки : Проект Постанови Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Ліга Закон. Головний правовий портал України. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DF54900A.html.
4. Законодавство України про інформацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20110113>.
5. Слухання у комітетах Верховної Ради України : практ. посіб. / відп. ред. Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов. – 2-е вид., доп. – Київ : К. І.С., 2012. – 210 с.
6. Інформатизація законотворчої, нормотворчої, правозастосовної та право-освітньої діяльності : програма / Л. Є. Горьовий, М. Я. Швець, Т. Г. Дрогаль.
7. Про статус народного депутата України : Закон України // Верховна Рада України : офіц. видання. – Київ : Парламентське вид-во, 2001. – 38 с.
8. Ганжуров Ю. С. Політична комунікація: проблеми структуризації / Ю. С. Ганжуров // Політ. менедж. – 2004. – № 2. – С. 121–130.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2015.

Ларина Н. Б. Информационно-коммуникационные ресурсы парламента Украины: сущность и тенденции реализации социальных проектов

В статье раскрыта сущность и тенденции развития информационно-коммуникативных ресурсов Верховной Рады Украины и их влияние в части выполнения парламентом конституционных полномочий по реализации социальных проектов.

Ключевые слова: информационная политика, информационная деятельность, информационное общество, информационная безопасность, парламентские коммуникации, парламентская пресса, электронное управление, электронный парламент, социальные проекты.

Larina N. Information and Communication Resources of the Parliament of Ukraine: Core Points and Tendencies in the Implementation of Social Projects

Communicative process between the state government and the public is the core problem of all democratic societies. The parliament is an object of intensive political communication as seen by the citizens. Efficient communication in the Parliament is the background for qualitative and productive interaction between the government and the public within the law-drafting process.

Exploration of the sources of new communication channels often results in slowing down and delay, rejecting of the information on the official level, which results in collapse of the communication process as a whole. Thus the analysis of this problem is very up-to-date for the students of the specialization Parliament Affairs and Parliament Activity and it has the practical value as it may influence improving of the communication process of the Parliament of Ukraine.

European parliament experience makes the problem of information and communication provision of the Ukrainian Parliament activity, such its functions as legislative, control, nominative, budget ones, quite urgent. Analysis of the techniques of promulgation of the parliament functions by the channels of political communication helps to single out the information component in the parliament activity, which subordinates all communicative resources of the Parliament of Ukraine.

Work with main legal information flows is provided by the analytic departments of the Parliament along with the scientific and research institutions. Their efficient work and final result are determined by the fact that the final word in the legislative process belongs to the members of parliament.

Communicative flows from the Parliament to the public are outlined partly in the regulatory legal acts.

Publication of regulatory legal acts for their enforcement is provided by such editions as "Oficiynyi visnyk Ukrainy" ("Official Bulletin of Ukraine"), "Vidomosti Verkhvnoi Rady Ukrainy" ("Verkhovna Rada of UkraineNews") and "Uriadovyi Kurier" ("Governmental Courier") newspaper. Besides by the Parliamentary Rules article 134 it is determined that the only official sources for making information public are "Vidomosti Verkhvnoi Rady Ukrainy" ("Verkhovna Rada of UkraineNews") and "Golos Ukrainy" ("The voice of Ukraine") newspaper.

Along with the positive tendencies there are some disadvantages. Urgent is the problem of improving the quality of legislative regulation of the social relations, unsystematic character of state legislative policy in the field of information. A lot of legislative acts are adopted for resolving of specific tasks, for satisfying clannish interests without taking into account national strategic reference points which influences badly implementation of social projects creates confrontation between MPs and electorate.

Key words: information policy, information activities, information society, information security, parliamentary communications, the parliamentary press, electronic control, e-parliament, social projects.

РЕЦЕНЗІЇ

В. Г. Лукашевич

доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України
Класичний приватний університет

РЕЦЕНЗІЯ НА РУКОПИС МОНОГРАФІЇ О. М. ШЕВЧУКА “ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОБІГОМ НАРКОТИКІВ”

Актуальність теми монографії зумовлена тим, що у країні склалася загрозлива ситуація у сфері здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. При цьому важливим фактором було й залишається те, що тисячі людей вживають наркотичні засоби та психотропні речовини в немедичних цілях, попри негативний вплив останніх на фізичний і психічний стан здоров'я. Поширеною тенденцією розвитку цієї проблеми в Україні є постійне зростання зареєстрованої кількості хворих на наркотичну залежність. Із загальної кількості понад 90% – молоді люди віком до тридцяти років. Наркозалежність спостерігається вже й у дітей шкільного віку, що ставить під серйозну загрозу фізичне й інтелектуальне здоров'я майбутніх поколінь.

Нелегальний сектор наркотичних засобів, речовин і прекурсорів в Україні набуває все більш значних масштабів, стає досить серйозним соціальним чинником, який негативно впливає на стан здоров'я і благополуччя людей, розвиток суспільства загалом. Вищезазначене вказує на те, що здійснення контролюючими та правоохоронними органами заходів державного контролю за обігом наркотиків є неефективним. Отже, монографія О. М. Шевчука “Державний контроль за обігом наркотиків” є актуальною та своєчасною.

Окрасою роботи є вдала структура, що охоплює розгляд питань від загальних до спеціальних, причому автор чітко показує структурні елементи адміністративно-правового регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Монографія О. М. Шевчука “Державний контроль за обігом наркотиків” складається із трьох розділів.

У першому розділі роботи автор монографії не лише всебічно розкрив поняття, мету, завдання, принципи, форми, методи та класифікацію державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні, а й запропонував сучасні підходи до з'ясування осо-

бливостей контрольних правовідносин у сфері обігу наркотиків. Проаналізовано такі категорії контрольних правовідносин у сфері обігу наркотиків, як об'єкт, суб'єкт, предмет, ознаки й види, що дало змогу авторові виявити як загальні властивості, притаманні правовим відносинам загалом, так і їх специфічні риси. Розглянуто правове регулювання законодавства з питань державного наркоконтролю.

У другому розділі монографії з'ясовано концептуальні положення щодо визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю за обігом наркотиків, шляхом визначення їх місця й ролі в окресленій сфері й розмежування їх повноважень, на підставі чого запропоновано організаційно-правові форми їх діяльності. Охарактеризовано особливості здійснення видів державного контролю за обігом наркотиків.

Прикрашає роботу детальний аналіз запропонованих пріоритетних видів державного контролю за обігом наркотиків, а саме: митного контролю, фінансового контролю, контролю за дотримання законодавства з питань наркокорупції тощо. Крім того, у третьому розділі наукової роботи досліджено особливості адміністративних процедур здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, розглянуто проблеми взаємодії та координації органів цього контролю та визначено проблеми вдосконалення законодавства з питань державного контролю за обігом наркотиків та надано пропозиції з оптимізації наркотичного законодавства.

Роботу написано зрозумілою та доступною мовою. Автор неодноразово критикує положення чинного законодавства, дискутує з приводу наукових думок, проте ця критика та дискусія мають конструктивний характер, дають змогу углядіти тенденції розвитку законодавства та юридичної науки, глибше зануритися в суть досліджуваних категорій. Така форма критики робить роботу серйозним аналітичним твором, який може бути корисним не тільки в прикладних цілях, а й у наукових досліджен-

нях, у нормотворчій діяльності державних органів.

Отже, на підставі вищевикладеного зазначимо, що монографія О. М. Шевчука "Державний контроль за обігом наркотиків", яку підготовлено на високому професійному рівні з використанням сучасних досягнень правової науки і яка є завершеною

та самостійною науковою працею, зацікавить широку наукову громадськість, практичних і наукових працівників як вдалий приклад комплексного підходу до вирішення складних проблем удосконалення адміністративно-правового регулювання державного контролю наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2015.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до збірника наукових праць "Право та державне управління"

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами.

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (600 символів), російською (600 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / АТ "УкрСиббанк"

р/р 26001504757200 / ОКПО 19278502 / МФО 351005

За друк статті у збірнику наукових праць "Право та державне управління".