

# Право та державне управління



Збірник наукових праць

**Головний редактор:**

**О. В. Покатаєва**, доктор юридичних наук,  
доктор економічних наук, професор

**Редакційна колегія:**

**М. М. Бліхар**, доктор юридичних наук, доцент

**О. П. Гетманець**, доктор юридичних наук, професор

**В. В. Заблоцький**, доктор наук з державного управління,  
професор

**О. В. Кіктенко**, доктор наук з державного управління,  
доцент

**П. С. Покатаєв**, доктор юридичних наук,  
доктор наук з державного управління, професор

**О. М. Руденко**, доктор наук з державного управління,  
доцент

**П. В. Хряпінський**, доктор юридичних наук, професор

**В. В. Шаблистий**, доктор юридичних наук, доцент

**М. Л. Шелухін**, доктор юридичних наук, професор

**Влад Вернигора**, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Естонія)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць  
включено до Переліку наукових фахових  
видань України (категорія «Б») з публічного  
управління та юридичних наук (спеціаль-  
ності: 081. Право, 281. Публічне управління  
та адміністрування, 293. Міжнародне право)  
відповідно до Наказу МОН України  
від 17.03.2020 № 409

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

**Засновники:**

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



Видавництво та друк – Видавничий дім  
«Гельветика»  
69002, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська 84,  
оф. 414  
Телефони +38 (0552) 39 95 80,  
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою  
Класичного приватного університету  
**24 лютого 2021 р., протокол № 6**

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:  
Право та державне управління : збірник наукових праць /  
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2021. –  
№ 3. – 84 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора  
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.  
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за  
допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com  
від польської компанії Plagiat.pl.

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

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

Здано до набору 08.02.2021.  
Підписано до друку 25.02.2021.  
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 1121/405.

---

## ЗМІСТ

---

### **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

<i>К. В. Громовенко</i> ДО ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ МІЖНАРОДНОГО ТЕРОРИЗМУ ТА ЙОГО СПЕЦИФІКИ.....	4
<i>Г. В. Озернюк, А. В. Степанова</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОСВІТНІЙ СФЕРІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	15
<i>І. І. Фетько</i> ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ПРОВАДЖЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У НАУКОВО-ТЕХНІЧНІЙ І КУЛЬТУРНО-ОСВІТНІЙ СФЕРІ.....	21

### **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

<i>В. А. Медяник</i> ПОНЯТТЯ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....	27
--	----

### **МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

<i>А. І. Васильєва</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ДОСВІД США.....	31
<i>Р. Ю. Набока</i> СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ВИРОБНИКІВ І КЛІЄНТІВ З МЕТОЮ ФОРМУВАННЯ ЦИРКУЛЯРНОЇ ЕКОНОМІКИ.....	38
<i>О. М. Непомнящий, О. А. Марушева</i> КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ.....	44
<i>D. V. Pimakhova</i> INSTITUTIONALIZATION OF THE COMMON MIGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES.....	52
<i>Я. І. Самсонова</i> СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	59
<i>Р. Р. Сіренко, І. Є. Рибчич</i> МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ЧАС ПАНДЕМІЧНИХ ВИКЛИКІВ.....	66

### **РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

<i>І. В. Валентюк, С. В. Рудвольга</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ.....	72
<i>І. О. Дробот</i> РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВА ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	78

---

# CONTENTS

---

## **CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW**

<i>Hromovenko K.</i> ON THE PROBLEM OF UNDERSTANDING INTERNATIONAL TERRORISM AND ITS SPECIFICS.....	<b>4</b>
<i>Ozerniuk G., Stepanova A.</i> LEGAL REGULATION OF ANTI-CORRUPTION IN THE EDUCATIONAL SPHERE: NATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE.....	<b>15</b>
<i>Fetko I.</i> ORGANIZATIONAL FORMS OF REALIZATION CROSS-BORDER COOPERATION IN SCIENTIFIC, TECHNICAL, CULTURAL AND EDUCATIONAL SPHERE.....	<b>21</b>

## **ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW**

<i>Medianyk V.</i> THE CONCEPT OF METHODS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF STATE SOCIAL POLICY.....	<b>27</b>
---	-----------

## **MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Vasylieva A.</i> CONCEPTUAL APPROACHES TO E-DEMOCRACY IMPLEMENTATION: THE US EXPERIENCE.....	<b>31</b>
<i>Naboka R.</i> STRATEGIC DIRECTIONS OF STATE REGULATION OF RELATIONS BETWEEN PRODUCERS AND CUSTOMERS WITH THE AIM OF FORMATION OF CIRCULAR ECONOMY.....	<b>38</b>
<i>Nepomnyashchyy O., Marusheva O.</i> CONTROL AND SUPERVISION IN THE SYSTEM OF PUBLIC ECONOMIC MANAGEMENT.....	<b>44</b>
<i>Pimakhova D.</i> INSTITUTIONALIZATION OF THE COMMON MIGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES.....	<b>52</b>
<i>Samsonova Ya.</i> CURRENT STATE OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF INFORMATION SUPPORT OF THE SYSTEM OF EXTRACURRICULAR EDUCATIONAL ACTIVITY.....	<b>59</b>
<i>Sirenko R., Rybchych I.</i> MECHANISMS FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY TO REFORM THE HEALTH CARE SYSTEM DURING PANDEMIC CHALLENGES.....	<b>66</b>

## **REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT**

<i>Valentiuk I., Rudvolha S.</i> LEGAL FRAMEWORK FOR INNOVATIVE DEVELOPMENT OF REGIONS IN UKRAINE.....	<b>72</b>
<i>Drobot I.</i> REFORMING THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF UKRAINE: A RETROSPECTIVE OF GUARANTEEING LOCAL SELF-GOVERNMENT.....	<b>78</b>

---

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

---

УДК 341.4

**К. В. Громовенко**

доктор юридичних наук, заслужений юрист України,  
професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Міжнародного гуманітарного університету

## ДО ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ МІЖНАРОДНОГО ТЕРОРИЗМУ ТА ЙОГО СПЕЦИФІКИ

*У статті досліджено проблеми розуміння міжнародного тероризму та його специфіки. Зазначено, що сьогодні поняття «тероризм» використовується в різних контекстах і для різних цілей. У конфліктних ситуаціях воно може застосовуватися для дискваліфікації протилежної сторони, будь то індивід, приватна організація, повстанська група, визвольний рух або група держав. Наголошено, що дефініція «тероризм» потребує більш вузького визначення і має бути відокремленою від інших форм політичних злочинів точно так само, як військові злочини – від інших актів військових дій. Аналіз доктрини міжнародного права однозначно свідчить про те, що міжнародний тероризм є цілісним за предметним складом міжнародним злочином. Визначено, що міжнародний тероризм має різні форми і прояви, але при цьому позиція права тут єдина і юридично однозначна – це міжнародний злочин, що посягає на самі підвалини світопорядку. Констатовано, що всебічне дослідження міжнародного тероризму в якості одного із злочинів ставить в порядку затребуваності завдання розгляду кримінально-правової характеристики діяння в світлі міжнародного кримінального права. Визначено, що ООН через свої нормативно-правові документи говорить про нагальну необхідність подальшого зміцнення міжнародного співробітництва між державами для прийняття і затвердження практичних і ефективних заходів щодо запобігання, припинення та ліквідації всіх форм тероризму, які зачіпають все міжнародне співтовариство, при цьому чітко позначається, що будь-які акти міжнародного тероризму ні за яких обставин не можуть бути виправдані, якими б не були міркування політичного, філософського, ідеологічного, расового, етнічного, релігійного або будь-якого іншого характеру, які можуть приводитися в їх виправданні. Зазначено, що у порядку забезпечення ефективної боротьби зі збільшенням числа і зростанням міжнародного характеру і наслідків актів тероризму держави покликані посилювати свою співпрацю в цій галузі шляхом, зокрема, систематизації обміну інформацією про попередження тероризму і боротьбу з ним, а також ефективного здійснення відповідних міжнародних конвенцій і укладення угод про взаємну правову допомогу і видачу на двосторонній, регіональній і багатосторонній основі. В рамках зазначених параметрів належної поведінки пропонується в терміновому порядку провести огляд сфери застосування існуючих міжнародно-правових положень про попередження, припинення та ліквідацію тероризму у всіх його формах і проявах з метою забезпечити наявність всеосяжних правових рамок, що включають всі аспекти цього питання.*

**Ключові слова:** міжнародне право, міжнародний тероризм, міжнародний злочин, дефініція тероризму, ліквідація тероризму, міжнародно-правова доктрина, міжнародно-правова відповідальність, міжнародний договір, міжнародне співробітництво, правовий вимір.

**Постановка проблеми.** Тероризм є об'єктом пильної уваги з боку сучасних дослідників міжнародного права. В результаті інтенсивного розвитку норм міжнародного та національного права, спрямованих на протидію тероризму, формуються не тільки інститути антитерористичного права, змінюється сама сутність ліберально-демократичної концепції права. Звуження прав і свобод, розширення заборон і підвищення заходів відповідальності – все це активізує суперечки про правомірність правових обмежень свободи і діяльності суб'єктів права, що вводяться, про допустимість більш вузького трактування принципів поваги прав людини і верховенства права.

Загроза терористичної діяльності в глобальному вимірі виражається не тільки в збільшенні числа і масштабів терористичних актів, але і в їх посиленні. Відзначається множинність способів залякування (вибухи в людних місцях, викрадення літаків, захоплення заручників тощо), безперервний процес вдосконалення зброї. Зростання витрат (бюджетів) деяких терористичних організацій перевищує ВВП ряду країн, що розвиваються.

В умовах глобалізації міжнародного тероризму актуальне значення набуває протидія співпраці національних терористичних організацій між собою, їх узгодженому базуванню на територіях різних держав, тобто формуванню єдиної мережевої структури міжнародного тероризму. Існує недостатність міжнародних і національних правових засобів, спрямованих на запобігання зрощування радикальних терористичних релігійних організацій і кримінального тероризму. Поява єдиної світової мережі терористичних організацій призвела до зростання невмотивованого, спонтанного, «одиночного» тероризму; до помітного сплеску етнічного і релігійного тероризму, в якому сьогодні панує ісламський напрям.

Відсутність правового визначення поняття «тероризм» відбивається на правовій кваліфікації терористичної діяльності; як наслідок, гостро постає питання вибору правових засобів протидії. Проблема ускладнена високою динамікою трансформації форм політичного насиль-

ства, безпрецедентним поширенням політичного екстремізму, його масовим системним характером.

Усі вищевказані міжнародно-правові аспекти зумовили актуальність обраної теми дослідження.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Певним аспектам теоретико-правового дослідження проблем розуміння міжнародного тероризму та його специфіки приділялась увага таких науковців як: В. Антипенко, В. Антонюк, Ф. Атгар, Дж. Баллок, О. Банчук-Петросова, М. Басіуні, О. Власюк, З. Гбур, М. Гербер, В. Горбулін, Ю. Джин, Е. Дюжиков, Л. Елбакідзе, Ю. Латов, Х. Лаутерпахт, В. Ліпкан, Б. Ломборг, Р. Марутян, І. Мейо, Д. Мерфі, В. Настюк, Д. Пост, Ф. Пурпура, Д. Райт, І. Рижов, Д. Рязанов, Т. Сендлер, У. Сломансон, В. Смолянук, Г. Ситник, О. Суходоля, Ю. Сплетухов, Д. Тейхман, Г. Хаддоу, В. Юрчишин, А. Юхно.

Враховуючи динамічність міжнародного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування міжнародного права, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних аспектів, пов'язаних з проблемами міжнародного тероризму на основі новітніх теоретико-правових засад.

**Метою статті** є дослідження проблеми розуміння міжнародного тероризму та його специфіки.

**Виклад основного матеріалу.** Держави-члени Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), а до цього Ліги Націй, не змогли дійти згоди і виробити універсальне прийнятне правове визначення поняття «тероризм» [12]. Частина проблеми полягає в тому, що деякі держави вказують на відмінності між терористами та борцями за свободу. Наприклад, боротьба за національне звільнення в Кашмірі і Палестині не повинна асоціюватися з тероризмом. Однак визнання легітимності визвольної боротьби зовсім не означає, що будь-які її методи також є легітимними. Інша частина проблеми полягає в тому, що багато мусульманських держав розріз-

няють Джихад – боротьбу за панування ісламу у світі – і тероризм. Однак іслам теж містить заборони неприйнятних методів боротьби. Смертоносні бомбардування і атаки на жінок, дітей і людей похилого віку, в чому замішані терористи, не є легітимними з позицій ісламу. Боротьба проти недемократичних режимів і збройний опір іноземної окупації не повинні прирівнюватися до тероризму, вважають багато політиків. Але навіть сама справедлива боротьба не виправдовує несправедливих методів її ведення [11].

Складність вироблення визначення тероризму полягає і в тому, що багато держав хочуть зберегти термін «тероризм» тільки для характеристики насильницьких дій, що здійснюються недержавними фігурантами. Кожен уряд, представлений «ad hoc» в Комітеті з міжнародного тероризму ООН, має свій власний політичний порядок денний для внутрішнього і зовнішнього вживання, використовуючи слово «тероризм» на внутрішньому фронті для дискредитації діяльності власної опозиції. Наприклад, китайський уряд прагне помістити тероризм, екстремізм і сепаратизм «в один кошик» [12].

Зазначимо, що сьогодні поняття «тероризм» потребує більш вузького визначення і має бути відокремленим від інших форм політичних злочинів точно так само, як військові злочини – від інших актів військових дій.

Триваючи з 1997 р. дискусії в ООН (з приводу прийняття всеосяжної конвенції з міжнародного тероризму) так і не призвели до єдиного розуміння злочину «тероризм» [12]. Розроблені на сьогодні проекти, на наше переконання, є надто слабкими, багатослівними і такими, що безнадійно відстають від розвитку самого тероризму.

Проблема широких визначень дефініції «тероризм» полягає в тому, що чим визначення є ширшим, тим більшим є число «терористів», з якими необхідно боротися. Існування різних національних і регіональних визначень тероризму, більш-менш широких, робить міжнародне співробітництво проблематичним. В одних країнах протести і ненасильницькі дії будуть оголошені диктаторськими режимами «теро-

ризмом», а подібні дії в західних демократіях будуть вважатися легальними. Якщо всі зможуть погодитися на вузьке визначення тероризму, під яке підпадуть тільки найгірші прояви політичного насильства, то широке міжнародне співробітництво стане більш вірогідним [8, с. 12].

Визначення тероризму як «еквіваленту військового злочину в мирний час» помістило б тероризм в ту ж категорію міжнародних практик, як піратство, тортури, рабство і геноцид. У сучасному світі не існує виправдань таким діям, і ті, хто до них вдається, не можуть розраховувати на будь-яке моральне виправдання, посилаючись на те, що вони воюють в ім'я Бога, Вітчизни, національного визволення або будь-якої іншої «благородної» справи. Неможливо ліквідувати збройний конфлікт, але можливо помістити певні його форми за межі дозволеного гуманітарним законом або правами людини. Це вимагає від тих, хто бореться з тероризмом, не вдаватися до таких незаконних дій, як тортури; цим вони демонструють відмову від високих моральних підстав у боротьбі проти тих, хто не слідує жодним правилам [14].

Терористи часто розглядають себе як воюючих зі своїми опонентами – будь то етнічні, релігійні групи, уряди або цілі цивілізації. Однак, згідно з міжнародним гуманітарним правом їх війна поза правилами фактично перетворює їх у військових злочинців. Терористи спалюють мости в цивілізований світ. Вони вважають за краще атакувати безпечні мішені – цивільних осіб, некомбатантів, ув'язнених, навіть жінок і дітей. Терористичні військові дії не є вибірковими, оскільки вони за формою є психологічними військовими діями, спрямованими на «обробку» і злам волі до опору населення або його певного уряду [8, с. 15].

Сьогодні поняття «тероризм» використовується в різних контекстах і для різних цілей. У конфліктних ситуаціях воно може застосовуватися для дискваліфікації протилежної сторони, будь то індивід, приватна організація, повстанська група, визвольний рух або група держав. Історія показує, що вчорашні «терористи» сьогодні можуть постати національними геро-

ями, а герої минулого виглядати терористами або злочинцями [11].

Слід наголосити, що у статті досліджується не дефініція «тероризм», яка використовується політиками, а її правовий вимір у міжнародному праві з певним відсиленням до порівняльного правознавства. Акцент зроблено на наслідках обмеження загальних рамок, що застосовуються до насильницьких актів. Особливу увагу тут варто звернути на інструменти міждержавного співробітництва, рівень гарантій, що зазвичай застосовуються до індивіда (права людини, право притулку, право екстрадиції); особливі заходи безпеки, прийняті Радою Безпеки ООН або іншими міжнародними організаціями (включаючи і фінансовий сектор); застосування режиму міжнародних злочинів, виправдання використання сили тощо.

На національному рівні законодавці зазвичай використовують поняття «тероризм», щоб підкреслити крайнє несхвалення будь-якої насильницької поведінки і виправдати встановлення особливого режиму. При цьому особлива увага приділяється кримінальному праву, хоча можуть бути залучені й інші галузі [6, с. 106].

Ми намагаємося дати правове визначення терористичній діяльності приватних фігурантів, уникнувши суб'єктивізму або застосування до звичайних режимів особливих правил, хоча деякі вчені висловлюють скептицизм з приводу самої можливості вироблення такого визначення [2, с. 13]. Гострі протиріччя та ідеологічний поділ у правових доктринах часто приводили до висновку, що не існує жодного консенсусу на міжнародній арені. Замість загального поняття можна звертатися лише до окремих визначень тероризму.

У вітчизняній юридичній літературі можна зустріти наступні визначення поняття «міжнародний тероризм»:

– «злочин насильницького характеру, що має міжнародний резонанс і який направлений на залякування чи завдання шкоди окремим особам чи людям загалом, задля досягнення своїх цілей, як правило, політичних» [1, с. 366];

– «насильницькі акти, вчинені проти окремих громадян чи об'єктів, у тому

числі тих, що перебувають під захистом міжнародного права, вбивства голів іноземних держав та урядів (їхніх дипломатичних представників), підірвання приміщень посольств і дипломатичних місій, представництв організацій, штаб-квартир міжнародних організацій, вибухи у громадських місцях, на вулицях, аеропортах, вокзалах тощо» [10, с. 501];

– «сукупність суспільно небезпечних у міжнародному обширі діянь, що тягнуть за собою невинуватну загибель людей, порушують нормальну дипломатичну діяльність держав, їхніх представників і ускладнюють здійснення міжнародних контактів і зустрічей, а також транспортних зв'язків між державами» [8, с. 11];

– «здійснювані у світовому чи регіональному обширі терористичними організаціями, угрупованнями, у тому числі за підтримки державних органів окремих держав, з метою досягнення певних цілей суспільно небезпечні насильницькі діяння, пов'язані з викраденням, захопленням, убивством ні в чому невинних людей чи загрозою їхньому життю та здоров'ю, зруйнуванням чи загрозою зруйнування важливих народногосподарських об'єктів, систем життєзабезпечення, комунікацій, застосуванням чи загрозою застосування ядерної (ядерний тероризм), хімічної, біологічної та іншої зброї масового ураження» [5, с. 128].

Спробуємо виділити центральне поняття, що засновується на якості цінності, яка захищається (скоріше, основні права громадян, ніж цілісність або незалежність держави) і особливо жорстоких способах посягань на неї. Такий підхід до правового поняття тероризму, викликаний доктриною кримінального права, яка також стосується і громадянських свобод, дозволяє уникнути певних труднощів, пов'язаних з політичними вимірами даного феномена.

Можливо більш проблематичним, ніж суперечки про криміналізацію тероризму в якості міжнародного злочину, є його одностороння криміналізація в національних правових системах ряду держав. Деякі держави загального права (наприклад, Великобританія, Австралія та Ізраїль) криміналізували тероризм без

винятків щодо правомірних збройних протистоянь, відповідно до вимог спеціального режиму міжнародного гуманітарного права. Як наслідок, будь-який збройний напад недержавних утворень на збройні сили держави може бути охарактеризовано як тероризм [14].

У пошуках узгоджених рамок для визначення тероризму слід звернутися до міжнародних договорів. Відзначимо, при цьому, що протягом тривалого часу інтерес міжнародного співтовариства до пошуку механізмів кооперації для придушення тероризму нічим не увінчався, крім окремих і рідкісних втручань. ООН і деякі спеціальні органи прийняли часткові або секторальні конвенції, що мали відношення лише до деяких аспектів тероризму, але немає жодного прикладу покарання терористичної діяльності за допомогою введення поняття «тероризм» [12]. Злочини в договорах визначалися досить широко і незалежно від того, чи були вони викликані терористичними, політичними або іншими причинами. Часткова зміна такого підходу відбулася в 1999 р. з прийняттям Генеральною Асамблеєю ООН Міжнародної Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, в якій пропонувалося певне загальне його визначення [13].

Короткий огляд міжнародного законодавства останніх років також показує відсутність узгодженості у визначенні поняття «тероризм».

Два головних аспекти явища мають різні тлумачення:

- перерахування благ або інтересів, які захищаються;
- визначення одного або більше «особливих намірів» [3].

Якщо вищезгадана Міжнародна Конвенція ООН обмежується актами, спрямованими на захист життя індивіда і його фізичного здоров'я, то регіональні Конвенції останніх років розширили це поняття, збільшивши число публічних інтересів, що захищаються від відповідних злочинів. Йдеться про життєво важливі інфраструктури, приватну власність і блага, комп'ютерну доступність, навколишнє середовище тощо [13].

Що стосується «особливих намірів» (жорстко пов'язаних з політичним вимі-

ром тероризму), то розгляд сьогоденної ситуації показує, що політичний елемент не завжди має суттєве значення. Терористичний акт може відбуватися просто через намір посіяти страх серед населення. Однак політичний елемент все ще пропонується в якості альтернативи «особливим намірам» [13].

Після подій 9/11 і імпульсу, що виходить від ООН та інших міжнародних органів, багато держав прийняли спеціальні закони, спрямовані на боротьбу з тероризмом, або ж модифікували колишнє законодавство. Це спровокувало появу надмірної кількості визначень терористичної діяльності і сумнівів в їх сумісності з верховенством права, правом на незгоду і громадянським протестом. Однак практика висвітила й інший тренд – зростаючу стурбованість зростанням числа жертв серед цивільного населення і акцент на політичних цілях злочинців [11].

Терористичні групи описуються як такі, що мають політичні цілі, підривні або ідеологічні, а звичайні злочинці – як такі, що переслідують вигоду або інші матеріальні блага. В інших випадках стверджується (або пропонується у визначенні), що політичний елемент полягає в тому, що насильство націлене на придушення публічної влади незалежно від наявності масштабного ідеологічного або політичного проєкту розвитку. Іноді «політичне придушення» розглядається як альтернатива наміру спровокувати терор серед населення або певної його частини. У деяких версіях політичні мотиви пропонуються в числі основних елементів визначення поряд з придушенням публічної влади або наміром створити паніку [7, с. 150].

Міжнародний тероризм у своєму прояві багатоаспектного (за предметним складом діяння) міжнародного злочину має різні форми свого прояву.

Встановлюючи перед світовою спільнотою завдання припинення актів міжнародного тероризму, Декларація ООН від 9 грудня 1994 р. «Про заходи ліквідації міжнародного тероризму» говорить про тероризм в аспекті запобігання, припинення та ліквідації тероризму у всіх його формах і проявах. Тим самим міжнародний тероризм виступає як багатоаспектний



міжнародний злочин. Включені в нього предметні напрямки правового регулювання розглядаються наукою і практикою міжнародного права не в якості окремих і незалежних складів злочинів, а як єдине ціле і виключно в якості міжнародного злочину [3].

Констатація сказаного має безпосереднє значення у зв'язку з існуючими в науковій доктрині міжнародного права думками стосовно недоцільності розгляду міжнародного тероризму як цілісного поняття у всіх його формах і проявах, а виключно в рамках окремих злочинів зі своїм власним складом і при цьому в якості злочинів міжнародного характеру. Так, Ю. Гаврилін пише з цього приводу наступне: «у різних джерелах до актів міжнародного тероризму відносять: захоплення заручників, піратство, акти, спрямовані проти безпеки цивільної авіації, а також незаконне захоплення і використання ядерного матеріалу. Однак в силу їх особливої міжнародної небезпеки, поширеності і різноманіття форм вчинення для боротьби з ними держави приймають спеціальні Конвенції, виділяючи їх в окремі злочини міжнародного характеру» [2, с. 34]. Представлена точка зору в силу своєї юридичної неспроможності з цілком зрозумілих причин не отримала свого визнання.

У розвиток нашої концептуальної позиції з приводу юридичної неспроможності заявленої тези Ю. Гавриліна слід у порядку підтвердження послідовності заявленої точки зору констатувати факт визнання (на рівні ООН) міжнародного злочину.

Так, згідно з Декларацією ООН від 9 грудня 1994 р. «Про заходи ліквідації міжнародного тероризму» до предметного складу злочину міжнародного тероризму входять:

- злочинні акти, що здійснюються на борту повітряних суден;
- злочинні акти, спрямовані на захоплення повітряних суден; злочинні акти проти безпеки цивільної авіації;
- злочинні акти щодо осіб, які користуються міжнародним захистом, в тому числі дипломатичних агентів;
- злочинні акти, що посягають на безпеку ядерного матеріалу;

- злочинні акти, що включають застосування насильства в аеропортах, які обслуговують міжнародну цивільну авіацію;

- злочинні акти проти безпеки морського судноплавства;

- злочинні акти, спрямовані проти безпеки стаціонарних платформ, розташованих на континентальному шельфі;

- злочинні акти із застосуванням пластичних вибухових речовин [3].

Аналіз доктрини міжнародного права однозначно свідчить про правильність висловленої нами і підтвердженої точки зору, згідно з якою міжнародний тероризм є цілісним за предметним складом міжнародним злочином.

Міжнародний тероризм як міжнародний злочин має свої ознаки. Ці ознаки визначаються специфікою вчиненого злочинного діяння. Специфіка в даному випадку така, що зачіпаються інтереси всього світового співтовариства. А оскільки це так, то відповідальність за акти міжнародного тероризму настає як по лінії безпосередньо самих фізичних осіб-фігурантів злочинного діяння, так щодо держав, які ініціювали або брали участь в актах міжнародного тероризму.

Відповідальність фізичних осіб в даний час інституційно впорядкована на належному рівні. Йдеться про постійно діючий орган міжнародної кримінальної юстиції – Міжнародний кримінальний суд. Зазначена установа на основі прийнятого в 1998 р. Статуту Міжнародного кримінального суду створила реальну можливість для встановлення процедури кримінального переслідування в належному порядку (з урахуванням їх специфіки) через незалежний орган міжнародного правосуддя [9]. Таким чином, можна визначити, що однією з ознак міжнародного тероризму як міжнародного злочину є кримінальне переслідування фізичних осіб – фігурантів вчинення актів міжнародного тероризму – за допомогою міжнародного кримінального розгляду в рамках незалежних органів юстиції, заснованих світовим співтовариством. Адекватна відповідь світової спільноти була зумовлена тією соціальною небезпекою для підвалин світопорядку, яку становив собою міжнародний тероризм.

У тому, що стосується міжнародно-правової відповідальності держав, які брали участь у вчиненні актів міжнародного тероризму, то тут міра адекватної відповіді світової спільноти полягає вже не у формі простого припису матеріального відшкодування за заподіяну шкоду, а у встановленні санкцій. Таким чином, вчинення актів міжнародного тероризму щодо фізичних осіб тягне за собою відкриття міжнародного судового провадження в Міжнародному кримінальному суді, а стосовно до держав-учасниць – включення інституту санкцій від імені та за дорученням світової спільноти [9]. Саме в такому напрямку проявляє себе юридична позиція світової спільноти з проблематики міжнародного тероризму.

Діяння, відоме в науковому середовищі як «міжнародний тероризм», має нарівні з іншими міжнародними злочинами свій склад, куди входять суб'єкт, об'єкт, об'єктивна і суб'єктивна сторони. Наше розуміння ознак міжнародного тероризму в його значенні міжнародного злочину цілком вписується в загальне сприйняття зазначеного діяння, викладене в роботах авторитетних вчених з міжнародного права [4; 5; 8; 13].

Концептуально наше бачення складу злочину «міжнародний тероризм» будується з урахуванням вже наявних доктринальних напрацювань через аналіз останніх показників реального стану справ у міжнародній кримінальній юстиції. А реальність така, що заснований в 1998 р. постійний незалежний Міжнародний кримінальний суд здійснює юрисдикцію щодо найсерйозніших злочинів, які викликають стурбованість всього міжнародного співтовариства. В преамбулі Статуту Міжнародного кримінального суду, ставиться завдання покласти край безкарності осіб, які вчиняють міжнародні злочини, і тим самим сприяти попередженню подібних злочинів. Принцип невідворотності покарання у своїй якості одного з основоположних принципів міжнародного кримінального права отримав у наведеній нормі Статуту Міжнародного кримінального суду своє належне інституційно-правове закріплення [9].

Всебічне дослідження міжнародного тероризму в якості одного із злочинів ставить в порядку затребуваності завдання розгляду кримінально-правової характеристики діяння в світлі міжнародного кримінального права.

Суб'єктами актів міжнародного тероризму виступають фізичні особи-безпосередні виконавці злочинних діянь. Саме так розглядають суб'єктний склад злочину у формі міжнародного тероризму всі дев'ятнадцять міжнародних конвенцій, що фактично сьогодні є основами ліквідації міжнародного тероризму [13]. Статут Міжнародного кримінального суду, ставлячи своїм завданням покласти край безкарності осіб, які вчинили міжнародні злочини, за суб'єктивним складом діяння прямо встановлює свою компетенцію здійснювати міжнародне правосуддя над фізичними особами – безпосередніми виконавцями актів міжнародного тероризму [9].

У Декларації ООН від 9 грудня 1994 р. «Про заходи ліквідації міжнародного тероризму крім основних фігурантів – фізичних осіб – називаються держави. Так, в преамбулі документа Генеральна Асамблея ООН висловлює свою переконаність в тому, що припинення актів міжнародного тероризму, включаючи ті, в яких прямо або побічно беруть участь держави, служить одним з найважливіших елементів для підтримки міжнародного миру і безпеки. Далі, у другій частині декларації в постановочному плані позначається зміст міжнародно-правових зобов'язань держав. Йдеться про зобов'язання, що прямо впливають з постанов Статуту ООН [3; 9].

Відповідно, держави, керуючись цілями і принципами Статуту ООН та іншими відповідними нормами міжнародного права, зобов'язані утримуватися від організації терористичних актів на територіях інших держав, підбурювання до них, пособництва їм або участі в них, а також від потурання або заохочення діяльності на своїй території, спрямованої на вчинення таких актів.

У розвиток зазначених положень Декларації держави зобов'язані також виконувати зобов'язання за Статутом ООН згідно з іншими положеннями міжнарод-

ного права щодо боротьби з міжнародним тероризмом та вжити ефективних і рішучих заходів згідно з відповідними положеннями міжнародного права та міжнародними стандартами прав людини для якнайшвидшої та остаточної ліквідації міжнародного тероризму. Зокрема, фіксуються такі широкі за своїм колом зобов'язання для держав:

- утримуватися від організації терористичної діяльності, підбурювання до неї, сприяння її здійсненню, фінансування, заохочення або прояву терпимості до неї;

- приймати належних практичних заходів до забезпечення того, щоб відповідні території держав не використовувалися для створення терористичних баз або навчальних таборів або для підготовки або організації терористичних актів, спрямованих проти інших держав або їх громадян;

- забезпечувати затримання і судове переслідування або видачу осіб, які вчинили терористичні акти, згідно з відповідними положеннями їх національного права;

- прагнути до укладення спеціальних угод з цією метою на двосторонній, регіональній і багатосторонній основі і розробити з цією метою типові угоди про співпрацю;

- співпрацювати один з одним в обміні відповідною інформацією щодо запобігання тероризму і боротьби з ним;

- оперативно приймати всі необхідні кроки до втілення в життя існуючих міжнародних конвенцій з цього питання, учасниками яких вони є, включаючи приведення внутрішнього законодавства у відповідність з цими конвенціями;

- вживати належних заходів до надання притулку в цілях встановлення того, що особа, яка шукає притулок, не займалася терористичною діяльністю, і після надання притулку в цілях забезпечення того, щоб статус біженця не використовувався в цілях, що суперечать положенням чинних міжнародно-правових актів [9].

У порядку забезпечення ефективної боротьби зі збільшенням числа і зростанням міжнародного характеру і наслідків актів тероризму держави покликані

посилювати свою співпрацю в цій галузі шляхом, зокрема, систематизації обміну інформацією про попередження тероризму і боротьбу з ним, а також ефективного здійснення відповідних міжнародних конвенцій і укладення угод про взаємну правову допомогу і видачу на двосторонній, регіональній і багатосторонній основі.

У рамках зазначених параметрів належної поведінки пропонується в терміновому порядку провести огляд сфери застосування існуючих міжнародно-правових положень про попередження, припинення та ліквідацію тероризму у всіх його формах і проявах з метою забезпечити наявність всеосяжних правових рамок, що включають всі аспекти цього питання.

У належній мірі, усвідомлюючи значимість забезпечення універсальної застосовності діючих юридичних актів по боротьбі з міжнародним тероризмом, ООН звернулася до держав-членів з нагальною пропозицією в першочерговому порядку стати учасниками міжнародних конвенцій і протоколів з різних аспектів міжнародного тероризму [13].

Акти, методи і практика тероризму, представляючи собою грубе нехтування цілям і принципам ООН в однозначному порядку становлять собою загрозу міжнародному миру і безпеці, підривають дружні відносини між державами, перешкоджають міжнародному співробітництву і ведуть до підриву прав людини, основних свобод і демократичних основ суспільства. У цьому плані міжнародний мир і безпека, дружні відносини між державами, міжнародне співробітництво, універсальні права людини і демократичні основи суспільства згідно основоположному документу ООН – Декларації «Про заходи ліквідації міжнародного тероризму» 1994 р. – і утворюють собою об'єкт посягання міжнародного злочину у формі міжнародного тероризму [3].

Статут Міжнародного кримінального суду через констатацію факту стурбованості всього міжнародного співтовариства щодо скоєних міжнародних злочинів встановлював свій власний об'єкт посягання. Це загальний мир, безпека і благополуччя (преамбула) [9].

Предметне завершення розгляду об'єкта посягання міжнародного тероризму в логічному порядку виводить нас на аналіз об'єктивної сторони цього виду міжнародного злочину.

Як і будь-яка інша, дана проблема може бути досліджена в теоретичному і практичному плані.

Теоретичне бачення проблеми об'єктивної сторони міжнародного тероризму виражається в тому, що під об'єктивною стороною міжнародного тероризму розуміються дії, спрямовані проти життя конкретного політичного діяча або невизначеного числа людей, які знаходять своє вираження в насильстві або загрозі її застосування. Акти насильства при цьому супроводжуються фізичним впливом аж до заподіяння тілесних ушкоджень і смерті. В силу своєї природної суті міжнародний тероризм проходить в режимі психологічної атаки і залякування [6, с. 112].

Будь-яке теоретичне бачення об'єктивної сторони злочину міжнародного тероризму відображає конкретні реалії його прояву. У цьому плані основні міжнародні документи можуть слугувати прикладом практичної реалізації теоретичних постулатів. Так, в Декларації ООН «Про заходи ліквідації міжнародного тероризму» 1994 р. в порядку об'єктивної сторони злочинного діяння позначається створення обстановки терору серед широкої громадськості, групи осіб або конкретних осіб в політичних цілях. У ширшому контексті йдеться про загрозу дружнім відносинам між державами і народами та загрозу територіальній цілісності та безпеці держав [3].

Статут Міжнародного кримінального суду позначає об'єктивну сторону злочину міжнародного тероризму в рамках поняття «злочини проти людства» (ст. 7). З урахуванням всіх факторів регулятивного впливу права, сюди можуть бути включені такі злочинні діяння, як: вбивство, винищення, поневолення, депортація або насильницьке переміщення населення, ув'язнення або інше жорстоке позбавлення фізичної свободи в порушення основоположних норм міжнародного права, тортури, зґвалтування, звернення в сексуальне рабство, будь-які інші форми сексу-

ального насильства порівнянної тяжкості, переслідування будь-якої ідентифікованої групи або спільності з політичних, расових, національних, етнічних, культурних, релігійних, гендерних або інших мотивів, які повсюдно визнані неприпустимими згідно міжнародного права, у зв'язку з будь-якими діяннями, зазначеними в даному пункті, або будь-якими злочинами, що підпадають під юрисдикцію Суду, насильницьке зникнення людей, інші нелюдські діяння аналогічного характеру, що полягають в умисному заподіянні сильних страждань або серйозних тілесних ушкоджень або серйозної шкоди психічному або фізичному здоров'ю людини [9].

Стримуючий потенціал міжнародного кримінального права в контексті боротьби з тероризмом може бути реалізований лише у випадку, якщо законодавці не зловживатимуть його засобами. По-перше, невизначеність дефініції «тероризм» викликає серйозні побоювання в порушенні свободи від ретроспективного кримінального покарання, а також принципів легальності, неминучості і передбачуваності кримінального покарання. По-друге, пособництво, приготування до тероризму і замах на тероризм іноді розглядають дуже широко, допускаючи занадто ранне або занадто агресивне втручання в приватне життя. Подібні діяння часто тягнуть непропорційне покарання, показуючи, що правовий механізм надмірно реагує на перспективу, а не на справжню сутність терористичної шкоди. По-третє, кримінальна караність участі в злочинних спільнотах і незаконних організованих групах пов'язується із забороною терористичних організацій в адміністративному порядку, позбавляючи їх неупередженості оцінки і можливості оскарження. По-четверте, криміналізація діянь, що здійснюються шляхом висловлювань (підбурювання, виправдання і героїзація тероризму), вступає в протиріччя зі свободою на вираження власної думки, релігійними свободами і принципом недискримінації, що викликає відторгнення в середовищі національних і релігійних меншин.

**Висновки:** Нині поняття «тероризм» використовується в різних контекстах і для різних цілей. У конфліктних ситуаціях

воно може застосовуватися для дискваліфікації протилежної сторони, будь то індивід, приватна організація, повстанська група, визвольний рух або група держав. Дефініція «тероризм» потребує більш вузького визначення і має бути відокремленою від інших форм політичних злочинів точно так само, як військові злочини – від інших актів військових дій.

Аналіз доктрини міжнародного права однозначно свідчить про те, що міжнародний тероризм є цілісним за предметним складом міжнародним злочином. Міжнародний тероризм, як ми встановили, має різні форми і прояви, але при цьому позиція права тут єдина і юридично однозначна. Це міжнародний злочин, що посягає на самі підвалини світопорядку. Всебічне дослідження міжнародного тероризму в якості одного із злочинів ставить в порядку затребуваності завдання розгляду кримінально-правової характеристики діяння в світлі міжнародного кримінального права.

ООН через свою Декларацію «Про заходи ліквідації міжнародного тероризму» від 09.12.1994 р. говорить про нагальну необхідність подальшого зміцнення міжнародного співробітництва між державами для прийняття і затвердження практичних і ефективних заходів щодо запобігання, припинення та ліквідації всіх форм тероризму, які зачіпають все міжнародне співтовариство. При цьому чітко позначається, що будь-які акти міжнародного тероризму ні за яких обставин не можуть бути виправдані, якими б не були міркування політичного, філософського, ідеологічного, расового, етнічного, релігійного або будь-якого іншого характеру, які можуть приводитися в їх виправдання. У порядку забезпечення ефективної боротьби зі збільшенням числа і зростанням міжнародного характеру і наслідків актів тероризму держави покликані посилювати свою співпрацю в цій галузі шляхом, зокрема, систематизації обміну інформацією про попередження тероризму і боротьбу з ним, а також ефективного здійснення відповідних міжнародних конвенцій і укладення угод про взаємну правову допомогу і видачу на двосторонній, регіональній і багатосторонній основі. В рамках зазначених параметрів належ-

ної поведінки пропонується в терміновому порядку провести огляд сфери застосування існуючих міжнародно-правових положень про попередження, припинення та ліквідацію тероризму у всіх його формах і проявах з метою забезпечити наявність всеосяжних правових рамок, що включають всі аспекти цього питання.

### Список використаних джерел:

1. Велика українська юридична енциклопедія. У 20 т. Т. 17. Кримінальне право / В. Я. Тацій (відп. ред.). 2017. С. 957.
2. Гаврилин Ю.В. Современный терроризм: сущность, типология, проблемы противодействия. Москва: Книжный мир, 2003. 64 с.
3. Декларація про заходи ліквідації міжнародного тероризму. № 995\_502 від 09.12.1994. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_502#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_502#Text)
4. Кузьмін С.А. Стан терористичної загрози Україні: перспективи та напрямки протидії. *Державна політика у сфері запобігання тероризму: міжнародний досвід і його актуальність для України: збірник матеріалів науково-практичної конференції*. Київ: Інтертехнологія, 2008. С. 8-10.
5. Кулагин В.М. Международная безопасность: учебное пособие для студентов вузов. Москва: Аспект Пресс, 2007. 318 с.
6. Ліпкан В. А. Національна і міжнародна безпека в визначеннях та поняттях. Київ: Текст, 2006. 256 с.
7. Ліпкан В.А. Боротьба з тероризмом: монографія. Київ: Знання України, 2002. 254 с.
8. Ліпкан В.А. Основи терорології: (синергетична теорія тероризму). Київ: КНТ, 2006. 81 с.
9. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду. № 995\_010 від 16.09.2005. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text)
10. Юридична енциклопедія. У 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.
11. Anne Aly. Terrorism: historical and contemporary issues. *Global Terrorism Index*. 2018. pp. 85-87
12. Andrew Glazzard, Raffaello Pantucci. Extreme measures: the challenges and opportunities of measuring terrorism. *Global Terrorism Index*. 2015. pp. 80-82.

13. Goetz Egloff. Violence prevention and beyond. Theses on the spirit of terrorism. *Egyptian Journal of Forensic Sciences*. 2015. № 5. pp. 75–80.
14. Subhayu Bandyopadhyay, Todd Sandler, and Javed Younas. The Toll of Terrorism. *Finance & Development*. June 2015. Vol. 52. pp. 26–28.
- 

**Hromovenko K. On the problem of understanding international terrorism and its specifics**

*The article examines the problems of understanding international terrorism and its specifics. It is noted that today the concept of "terrorism" is used in different contexts and for different purposes. In conflict situations, it can be used to disqualify the opposing party, whether it is an individual, a private organization, a rebel group, a liberation movement, or a group of states. It is emphasized that the definition of "terrorism" requires a narrower definition and should be separated from other forms of political crimes in the same way that war crimes should be separated from other acts of war. The analysis of the doctrine of international law clearly shows that international terrorism is an integral international crime. It is determined that international terrorism has various forms and manifestations, but the position of law here is uniform and legally unambiguous – it is an international crime that encroaches on the very foundations of the world order. It is stated that a comprehensive study of international terrorism as one of the crimes puts the task of considering the criminal-legal characteristics of an act in the light of International Criminal Law in the order of relevance. It is determined that the UN, through its normative legal documents, speaks of the urgent need to further strengthen international cooperation between states in order to take and approve practical and effective measures to Prevent, Suppress and eliminate all forms of terrorism that affect the entire international community, while clearly stating that any acts of international terrorism cannot under any circumstances be justified, whatever considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature, which can be given in their justification. It is noted that in order to ensure an effective fight against the increasing number and increasing international character and the consequences of acts of terrorism, States are called upon to strengthen their cooperation in this area by, inter alia, systematizing the exchange of information on preventing and combating terrorism, as well as the effective implementation of relevant international conventions and the conclusion of mutual legal assistance and extradition agreements on a bilateral, regional and multilateral basis. Within these parameters of good conduct, it is proposed to urgently review the scope of the existing international legal provisions on the prevention, suppression and elimination of terrorism in all its forms and manifestations in order to ensure that there is a comprehensive legal framework that includes all aspects of the issue.*

**Key words:** international law, international terrorism, international crime, definition of terrorism, elimination of terrorism, international legal doctrine, international legal responsibility, international treaty, international cooperation, legal dimension.

УДК 341.342(342.4,342.5)

**Г. В. Озернюк**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародних відносин та права  
Державного університету «Одеська політехніка»

**А. В. Степанова**

здобувач 1 бакалаврського рівня вищої освіти  
Інституту бізнесу, економіки та інформаційних технологій  
Державного університету «Одеська політехніка»

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОСВІТНІЙ СФЕРІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

*Корупція в освітній сфері є одним із ганебних явищ у всьому світі. Незважаючи на чисельні міжнародні та національні нормативно-правові акти, ведення цілеспрямованої антикорупційної політики, сучасні держави постають перед корупцією як перед однією з основних загроз побудови демократичного суспільства та соціальної, правової держави. Україна, як країна, яка знаходиться на шляху становлення свого існування на демократичних засадах, особливу увагу останнім часом приділяє боротьби із корупцією в різних сферах соціально-економічного, політичного та культурного життя, але, на жаль, рівень корупції досі не залишає своїх сталих показників.*

*Освіта завжди була основоположним плацдармом виховання нації. Адже завдяки неї виховується нове покоління, формується світогляд і ціннісний світ людини. Корупція в освіті залишається найактуальнішою темою для обговорення, як сучасних правників, так і держуправлінців, політологів, освітян та вчителів. Її розповсюдження і різні форми існування на рівні «договору», який задовольняє всі сторони, «незначна» з їх погляду суспільна загроза, надає хабарництву в освіті можливість подальшого існування та прояву.*

*Відповідно до даних світових організації по протидії корупції, Україна за останні роки фактично не змінила своїх позицій по рівню корупції серед інших зарубіжних країн. Її місце серед рейтингу країн світу, говорить про необхідність переосмислення корупції як суспільного явища та необхідності проведення законодавчого реформування з використанням зарубіжного досвіду й аналізу наслідків антикорупційних реформ в інших країнах світу.*

*Сьогодні, українське антикорупційне законодавство є надто розгалуженим і потребує всебічного перегляду та консолідації. Система антикорупційних органів української держави, незважаючи на виконання порад і вимог зарубіжних партнерів, теж потребує на певні нововведення й удосконалення. Підлягають додатковим дослідженням й самі підстави та засоби боротьби із корупцією в освітній сфері, загальнополітична державна стратегія загалом.*

**Ключові слова:** протидія корупція, сфера освіти, зарубіжний законодавчий досвід.

**Постановка проблеми.** Проблема корупції в українській освіті залишається більш ніж актуальним питанням сьогодення. Рівень освіти суспільства – це провідний фактор, який перетворює країну та її громадян на конкурентоспроможних на міжнародній арені серед інших країн світу, надає можливість динамічної дер-

жавної розбудови та міждержавної співпраці на гідних засадах. На жаль, незважаючи на проведення черги реформ в сфері боротьби із корупцією та нововведень в освітній сфері, рівень корупції в освіті продовжує не змінювати свої позиції. Запозичення зарубіжного досвіду на основі аналізу власного опиту та результатів,

надає безперечну перевагу у проведенні майбутніх вдалих реформ і виборі вірних управлінсько-політичних рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правовому регулюванню корупції взагалі та в освітній сфері зокрема приділено немало уваги вітчизняних та зарубіжних авторів, серед яких: В. Алшилер, В. Берестень, М. Буроменський, А. Візіра, П. Гулідов, М. Данількевич, А. Домбругов, Г. Душейка, Л. Масюк, О. Карпович, Н. Кимлик, А. Комарова, С. Курганський, П. Ларіонов, А. Мацка, А. Машиньян, І. Нуруллаєв, С. Петрашко, Н. Пронюк, Є. Румянцева, О. Ткаченка, С. Стеценко, М. Хаттер, І. Яцків та ін.

**Метою статті** є дослідження стану та правового врегулювання корупції в освітній сфері на основі досвіду зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу.** Корупційні прояви у будь-якій сфері завжди були руйнівним явищем, яке суперечило демократичним засадам і знищувало певний устрій держави. У сучасному світі корупція присутня майже у всіх сферах повсякденного життя, в тому числі і в освітній, чим порушує ряд конституційних прав і свобод, які гарантує громадянам українська держава.

Так, згідно зі ст. 53 Конституції України кожна людина має право на безоплатну освіту будь-якого рівня і держава зобов'язується виявляти та усувати фактори, що створюють перешкоди на шляху до освіченого суспільства. На превеликий жаль прояви корупції є однією з таких перешкод, яка потребує подолання і усунення у демократичній країні, якою є Україна.

Сам термін «корупція» неодноразово піддавався трактуванню в юридичній літературі та має словникове й офіційне законодавче тлумачення. Сьогодні корупція у широкому розумінні являє собою зловживання наявними повноваженнями та статусом із метою власної вигоди. Це протиправне діяння, яке порушує демократичний устрій і спричиняє прямі чи опосередковані матеріальні збитки населенню і втрату авторитету та довіри до органів влади, уряду тощо.

Корупція є поширеним явищем у всіх країнах світу (рис. 1), тому протидія

корупції має національне та міжнародно-правове регулювання.

З метою боротьби із корупцією були засновані ряд міжнародних організацій: Transparency International – антикорупційна організація, заснована 1993 р.; GRECO – Group of States against Corruption, була створена в 1999 р. Радою Європи для контролю дотримання державами антикорупційних стандартів організації; GOPAC – Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – є міжнародним альянсом законодавців, які спільно працюють для боротьби з корупцією, зміцненням демократії та підтриманням верховенства закону; місія з підтримки боротьби з корупцією і безкарністю в Гондурасі (МАССІН) тощо [1, с. 24–29].

Правове регулювання корупції в Україні та інших країнах світу відображене містить норми міжнародного та національного законодавства.

Одним із перших міжнародних нормативно-правових актів у сфері боротьби із корупцією стала резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX) від 15 грудня 1975 р., яка закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі. Значно пізніше ООН прийняла додаткові документи щодо боротьби із корупцією: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59); Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.); Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.); Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.) тощо [3, с. 118–119].

**Серед міжнародних нормативно-правових актів також необхідно вказати:** Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS-191) ратифікований Законом України № 253-V від 18 жовтня 2006 р., Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією № 2476-IV від 1 січня 2006 р., Конвенцію Організації Об'єднаних націй проти



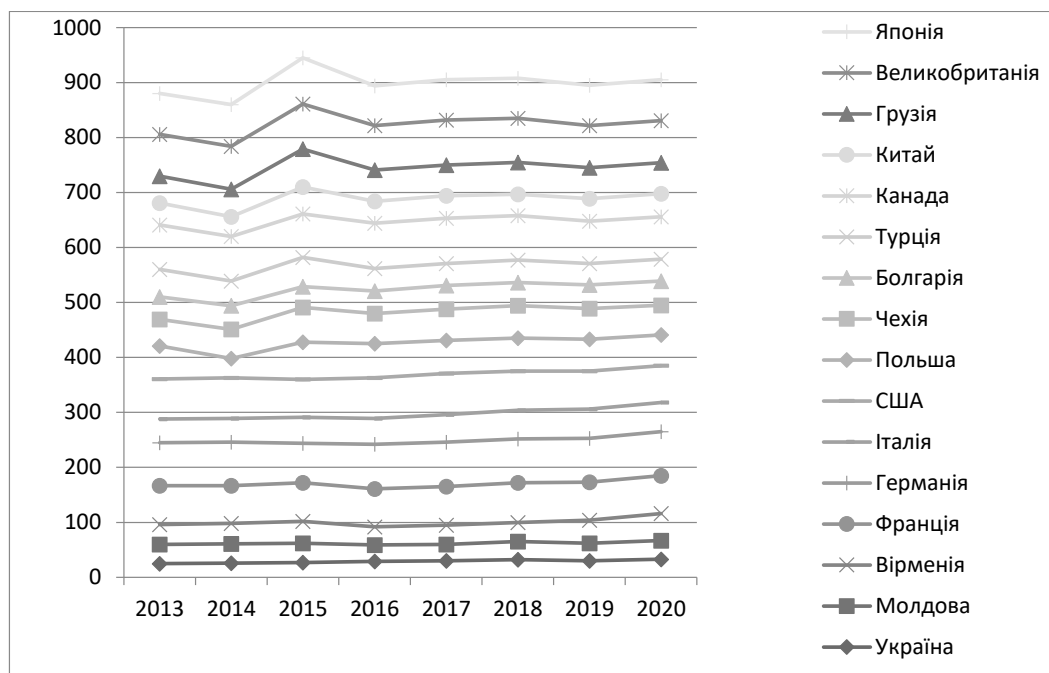


Рис. 1. Значення індексу сприйняття корупції (CPI) (Transparency International) (2013–2020 рр.) [2]

корупції № 251-V від 01 січня 2010 р., Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією № 252-V від 1 березня 2010 р. тощо.

До числа основних нормативно-правових актів національного законодавства України необхідно віднести: Конституцію України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 р., Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р., Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 р., Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р., Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. тощо. Нажаль Антикорупційні стратегії 2018–2020 та 2020–2024 залишилися на рівні проектів.

Незважаючи на досить розгалужену нормативно-правову базу, корупція залишається одним із основних небезпечних

суспільних явищ. Посиленню корупції сприяють різноманітні фактори:

- фундаментальні (економічні інститути та політика, їх недосконалість, відсутність розвитку конкуренції тощо);
- правові (відсутність законодавчої основи та бази, які були б спрямовані саме на корупційну діяльність, необ'єктивні покарання при викритті хабарництва, ігнорування норм світового права тощо);
- соціальні (нормування «подарунків» і «хабарів»);
- культурно-соціальні (сприятливе відношення суспільства до корупції як явища загалом) [4].

Якщо розглядати причини корупції як явища в освітній сфері, то до найвагоміших слід віднести такі:

- недостатня кількість бюджетних (безоплатних) місць;
- покриття студентами випадків хабарництва під час освітнього процесу у вищих навчальних закладах;
- низький рівень прозорості, а також відкритості навчальних закладів та освітнього процесу;
- відсутність достатнього матеріального стимулювання викладачів і, відповідно, їх апатичне ставлення до навчального процесу;

– невисокий рівень моральних та етичних принципів;

– недостатність гарантій і захисту здобувачів вищої освіти у соціальній та правових сферах тощо.

Незважаючи на те, що в останні роки в Україні з'являлися та розвивалися різноманітні спеціалізовані антикорупційні органи – НАБУ, САП, НАПК, АРМА, НАЗК, ДБР, ВАС тощо, але рівень корупції не тільки не зменшився, а й, на думку більшості опитуваних, значно зріс і став ще більш відчутним для населення [5; 6].

Аналіз статистичних даних, наведених на сайті МВС України, свідчить про те, що рівень корупції в освітній сфері не є домінуючим суспільним явищем у сучасній Україні (таблиця 1), але щодо опитувань населення, батьків, школярів і студентів, то можливо зробити висновок про розповсюдження хабарництва в освітній сфері та різноманітність його прояву.

Майже третина молодих людей в Україні вважає корупційні прояви у закладах вищої освіти усталеною нормою, яка не може бути усунута або подолана через власне бажання здобувачів освіти вирішувати свої освітні проблеми шляхом хабарництва.

У сучасному світі боротьба з корупційними проявами здійснюється за переліком різноманітних принципів, а саме:

– принцип законності, який передбачає стовідсоткове підкорення будь-якої діяльності Конституції України та законам України;

– принцип верховенства права, який визнає права і свободи людини та громадянина найвищою цінністю, а зазіхання на них – правопорушеннями;

– принцип об'єктивності, який наполягає на дослідженні ситуації у країні перед прийняттям рішень і впровадженням нововведень у сферу антикорупційної діяльності;

– принцип комплексності, який передбачає об'єднання різноманітних завдань і заходів задля досягнення очікуваного результату;

– принцип системності, який потребує взаємозв'язку між усіма антикорупційними заходами;

– принцип практичної спрямованості та радикальності заходів, який передбачає реальне впровадження заходів щодо боротьби з корупцією та виключає їх декларативний характер;

– принцип наукової обґрунтованості, який наполягає на необхідності прийняття рішень з оглядом на наукові дослідження, сучасні технології та досвід інших країн світу;

– принцип взаємодії владних структур з інститутами суспільства, який передба-

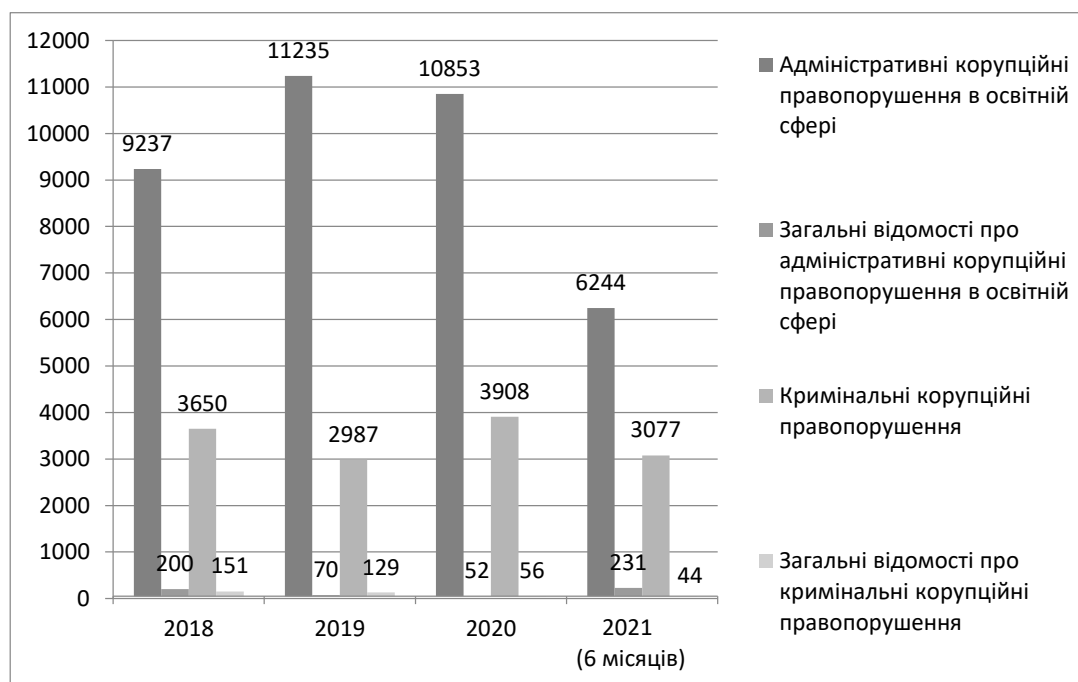


Рис. 2. Кількість справ, за якими судом прийнято рішення [7]

чає об'єднання загальних зусиль задля досягнення певної мети – суспільства без корупційних явищ [8].

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що боротьба із корупцією не повинна пов'язуватися тільки із законодавчими обмеженнями та введенням більш суворого покарання, діяльністю антикорупційних органів. Для того, щоб усунути або хоча б мінімізувати протиправні корупційні правопорушення у сфері освіти, слід впровадити певний перелік заходів, які мали б вплив на свідомість громадян і їх безпосереднє ставлення до корупційних явищ у повсякденному житті:

- введення до освітньої шкільної програми дисциплін, метою яких є загальний огляд засад антикорупційної діяльності;
- поступова трансформація менталітету та ставлення до корупційних явищ дорослого населення країни;
- оприлюднення ситуацій хабарництва та інших проявів корупційної діяльності;
- підвищення рівня доброчесності тощо.

Освітня сфера Україні сьогодні переживає період своєї інтернаціоналізації. Рецепт зарубіжного досвіду та впровадження узгоджених реформ все одно надали свої позитивні результати.

Вдалими заходами із боротьби з корупцією в освітній сфері можливо вважати введення зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО), КРОК, започаткування нових акредитаційних вимог та анкетування, початок проведення політики доброчесності в науці та навчанні.

Усе вказане не вплинуло на рівень хабарництва, який продовжив своє існування безпосередньо під час освітньої діяльності навчальних закладів. Нині найчастіше здобувачі освіти зіштовхуються із корупцією при захисті дипломних робіт, при закритті семестрового контролю знань, а також при відтермінуванні відрахування з навчального закладу, складанні державних та поточних іспитів тощо.

**Висновки і пропозиції.** Боротьба із корупцією в освітній сфері в Україні сьогодні має дві складові – нормативно-управлінську та соціально-культурну. Розгалужене антикорупційне законодавство, недосконала система органів для запобігання

корупції, відсутність дієвої антикорупційної концепції на законодавчому рівні є тільки однією стороною проблеми боротьби із хабарництвом у сфері освіти в нашій державі. Зміна ставлення населення країни до корупційних явищ, які руйнують демократичний устрій держави, досягнення прозорості у діяльності навчальних закладів, увага громадськості до випадків, пов'язаних із хабарництвом, вільний доступ до інформації, яка стосується фінансових ресурсів і звітів про їх використання закладами освіти, незалежно від того чи є вони приватними або державними установами, є одночасно нормативними та соціально-культурними заходами, які б дали можливість уникнути або мінімізувати явище корупції у сфері освіти, а також закріпили розуміння ганебних наслідків корупційної діяльності у суспільстві.

#### Список використаної літератури:

1. Половинкіна Р.Ю. Роль міжнародних організацій у боротьбі з корупцією: теоретичний аспект. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 1. С. 24–29.
2. Трансперенсі Інтернешнл Україна. Офіційний сайт. URL: <https://www.transparency.org/en> (дата звернення 13.08.2021).
3. Ростовська К. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4 (12). С. 118–122.
4. Національне агентство з питань запобігання корупції. Офіційний сайт. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/> (дата звернення 13.08.2021).
5. МВС України. Офіційний сайт. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/activity/statistika> (дата звернення 13.08.2021).
6. Корупція у повсякденному житті українців: За що даємо хабарі? Кому і чому? Опитування. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». 31 жовтня 2017. URL: <https://dif.org.ua/article/koruptsiya-u-povsyakdennomu-zhitti-ukraintsiv-za-shcho-daemo-khabarikomu-i-chomu345654> (дата звернення 13.08.2021).
7. Звіт за результатами дослідження «Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів». Фонд «Демократичні ініціа-

тиви імені Ілька Кучеріва». 2009. URL : [https://minjust.gov.ua/m/str\\_21891](https://minjust.gov.ua/m/str_21891) (дата звернення 13.08.2021).

8. Шевченко О. Основні принципи протидії корупції. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1. С. 130–132.

---

**Ozerniuk G., Stepanova A. Legal regulation of anti-corruption in the educational sphere: national and foreign experience**

*Corruption in education is one of the most shameful phenomena in the world. Despite numerous international and national regulations, the conduct of targeted anti-corruption policy, modern states face corruption as one of the main threats of democratic society and social, legal state building. Ukraine, as a country that is on the path of its democratic basis existence establishing, has recently paid special attention to the fight against corruption in various spheres of socio-economic, political and cultural life. But, unfortunately, the level of corruption still does not remain stable.*

*Education has always been a fundamental springboard for educating the nation. After all, thanks to it, a new generation is brought up, the worldview and the value world of man are formed. Corruption in education remains the most pressing topic for discussion by both modern lawyers and government officials, political scientists, professors and teachers. Its spread and various forms of existence at the level of a "contract" that satisfies all parties, a "minor" social threat from their point of view, gives bribery in education the possibility of further existence and manifestation.*

*According to the World Anti-Corruption Organization, Ukraine has not actually changed its corruption level position among other foreign countries in recent years. Its place in world rankings speaks about the need to rethink corruption as a social phenomenon and legislative reform conducting using foreign experience and analysis of the consequences of anti-corruption reforms in other countries.*

*Today, Ukrainian anti-corruption legislation is too extensive and needs to be comprehensively reviewed and consolidated. The system of anti-corruption bodies of the Ukrainian state, despite the implementation of the advice and requirements of foreign partners, also needs some innovations and improvements. The very bases and means of combating corruption in the educational sphere, the common political state strategy in general, are subject to additional research.*

**Key words:** *fight against corruption, sphere of education, foreign legislation experience.*

**І. І. Фетько**аспірант кафедри теорії та історії держави і права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## **ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ПРОВАДЖЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У НАУКОВО-ТЕХНІЧНІЙ І КУЛЬТУРНО-ОСВІТНІЙ СФЕРІ**

У статті досліджено, що транскордонне співробітництво у науково-технічній та культурно-освітній сфері може провадитись через різні організаційні форми, зокрема: євро-регіон, об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейське об'єднання територіального співробітництва, науковий парк і технологічний парк, розглянуто їх змістовні характеристики. На основі аналізу змістовних характеристик організаційних форм провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній і культурно-освітній сфері визначено, якщо: здійснювати провадження такого співробітництва через євро-регіон, то можуть виникнути певні труднощі, бо положення Закону України «Про транскордонне співробітництво» не визначає організаційно-правову форму, мету, завдання, діяльність євро-регіону та не регламентує порядок створення євро-регіону та ін.; через організаційну форму об'єднання єврорегіонального співробітництва можуть також виникнути певні труднощі, бо на основі аналізу законодавства сусідніх держав-членів Європейського Союзу встановлено відсутність можливості створення об'єднань євро-регіонального співробітництва суб'єктами й учасниками транскордонного співробітництва України із відповідними суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва сусідніх держав-членів Європейського Союзу, оскільки Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та властями, який регулює відповідне питання, не підписано та не ратифіковано сусідніми державами-членами Європейського Союзу; через організаційну форму європейське об'єднання територіального співробітництва, так само як і в попередніх форм можуть виникнути певні труднощі, бо Закон України «Про транскордонне співробітництво» не містить положення щодо організаційно-правової форми, мети, завдань, діяльності європейського об'єднання територіального співробітництва, порядок його утворення, хто може бути його учасниками, участь суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України у європейському об'єднанні територіального співробітництва та його матеріальне і фінансове забезпечення діяльності. Щодо діяльності наукового парку, то незважаючи на те, що такі установи є вигідними для закладів вищої освіти і регіонів, а також підтримуються законодавцем, то реальна ситуація у країні залишається дуже нестабільною тощо.

**Ключові слова:** організаційні форми, євро-регіон, об'єднання євро-регіонального співробітництва, європейське об'єднання територіального співробітництва, науковий парк, технологічний парк, транскордонне співробітництво, науково-технічна, культурно-освітня сфера.

**Постановка проблеми.** Сьогодні для України, у якої вигідне геополітичне розташування, розвиток транскордонного співробітництва з державами-членами Європейського Союзу має важливе значення, бо розцінюється чинником процесу європейської інтеграції. За умов європейської інтеграції, важливим є прове-

дення реформ у різних сферах із метою наближення їх до європейських стандартів, не менш важливим є і реформування науково-технічної та культурно-освітньої сфер. Нині одним із таких дієвих механізмів цієї трансформації може бути інститут транскордонного співробітництва як на загальнодержавному рівні, так і на

регіональному і локальному рівнях. Узагальнивши весь комплекс спеціальної літератури, можна умовно виділити, що транскордонне співробітництво у науково-технічній та культурно-освітній сфері може провадитись через різні організаційні форми, зокрема: єврорегіон, об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейське об'єднання територіального співробітництва, науковий парк та технологічний парк [1, с. 8–20; 2, с. 222–230; 3, с. 33–34; 4 с. 28–35]. Таке положення підтримується й законодавцем, відповідно до ст. 5 Закону України «Про транскордонне співробітництво» науково-технічна та культурно-освітня діяльність може провадитись через різні організаційні форми: єврорегіон, об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейське об'єднання територіального співробітництва [5], також положення частини 10 статті 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво», унормовує, що учасниками транскордонного співробітництва є юридичні особи, які можуть брати участь у транскордонному співробітництві, внаслідок чого транскордонне співробітництво у науково-технічній і культурно-освітній сфері може провадитись через науковий парк, який згідно з ч. 4 ст. 1 Закону України «Про наукові парки» є юридичною особою [7], подібно до наукового парку провадити таку діяльність також може і технологічний парк, який згідно положень частини 5 статті 1 Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» також є юридичною особою [8]. Важливо детальніше дослідити змістовні характеристики організаційних форм провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній та культурно-освітній сфері, зокрема: єврорегіону, об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейського об'єднання територіального співробітництва, наукового парку та технологічного парку, адже вони можуть бути дієвими механізмами трансформації науково-технічної та культурно-освітньої сфер.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти проблематики організаційних форм провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній

і культурно-освітній сфері вивчалися такими вченими, як С.В. Бестужева, І.В. Бутирська, І.А. Галіахметов, Я.Я. Калат і Н.А. Мікула, В.П. Корбін і Л.В. Савош, В.С. Кравців, А.О. Краснейчук, М. Кроленко, В.Т. Ланго, А.Ю. Лебедева, В. Лутчак, В.В. Маркович, І. Прус, Ю.С. Рогозян, Д. Черніков і Р. Хорольський, А.Ю. Стрижакова, В.В. Толкованов, П.А. Черномаз та ін., однак дослідження щодо організаційних форм провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній і культурно-освітній сфері сконцентровані переважно навколо економічних, політологічних, історичних, соціальних питань, а також питань міжнародних відносин і державного управління, а аналіз наукових розробок вітчизняних вчених-юристів дає підстави встановити, що нині юридичною наукою не достатньо уваги приділяється дослідженню організаційних форм провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній і культурно-освітній сфері.

**Мета статті** – дослідити організаційні форми провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній і культурно-освітній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з положеннями ч. 3 ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво» «єврорегіон – організаційна форма транскордонного співробітництва, що здійснюється відповідно до двосторонніх або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво...». Якщо виходити з того, що єврорегіон є організаційною формою транскордонного співробітництва, що здійснюється суб'єктами і учасниками таких відносин, та враховувати, що відповідними суб'єктами визначені територіальна громада, її представницький орган та їх об'єднання, місцевий орган виконавчої влади України, а учасниками транскордонного співробітництва визначено юридичні та фізичні особи і громадські об'єднання, то організаційна форма транскордонного співробітництва єврорегіон, є організаційною формою співробітництва територіальної громади, її представницького органу та їх об'єднань, місцевого органу виконавчої влади України, котрий взаємодіє з територіальною грома-

дою та відповідним органом влади сусідньої держави у межах своєї компетенції, котра встановлена чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво. Також, це є організаційною формою співробітництва для юридичних і фізичних осіб, громадських об'єднань, котрі є сусідніми. У ч. 3 ст. 1 у визначенні євро регіону вказано, що євро регіон «здійснюється у відповідності до двосторонньої або багатосторонньої угоди про транскордонне співробітництво». Ч. 8 ст. 1 визначає, що під угодою транскордонного співробітництва слід розуміти, що це угода між територіальною громадою, її представницьким органом та їх об'єднаннями, місцевим органом виконавчої влади України та відповідним органом влади сусідньої держави у межах своєї компетенції, котра встановлена чинним законодавством України, і регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва тощо [5].

Варто відзначити, що провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній і культурно-освітній сфері через організаційну форму євро регіон можуть виникнути певні труднощі, бо положення Закону України «Про транскордонне співробітництво» не визначає організаційно-правову форму, мету, завдання, діяльність євро регіону та не регламентує порядок створення євро регіону та ін.

Далі детальніше розглянемо змістовні характеристики організаційної форми провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній та культурно-освітній сфері об'єднання євро регіонального співробітництва. Згідно з ч. 4 ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво» «об'єднання євро регіонального співробітництва – форма транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої є його місцезнаходження, метою якого є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між суб'єктами і учасниками таких відносин у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, встановлених згідно з національним законодавством

відповідної держави...». Якщо виходити з того, що об'єднання євро регіонального співробітництва є організаційною формою транскордонного співробітництва, що здійснюється суб'єктами і учасниками таких відносин, і враховувати, що відповідними суб'єктами визначені територіальна громада, її представницький орган і їх об'єднання, місцевий орган виконавчої влади України, а учасником транскордонного співробітництва визначено юридичні та фізичні особи і громадські об'єднання, то організаційна форма транскордонного співробітництва об'єднання євро регіонального співробітництва є організаційною формою співробітництва територіальної громади, її представницького органу та їх об'єднань, місцевого органу виконавчої влади України, котрий взаємодіє з територіальною громадою та відповідним органом влади сусідньої держави у межах своєї компетенції, котра встановлена чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво. Також, це є організаційною формою співробітництва для юридичних і фізичних осіб, громадських об'єднань, котрі є сусідніми. Ч. 5 ст. 9 Закону України «Про транскордонне співробітництво» унормовує, що об'єднання євро регіонального співробітництва має статус юридичної особи і утворюється у відповідності із національним законодавством держави-члена Ради Європи, на території котрої є його місцезнаходження. Закон України «Про транскордонне співробітництво» містить положення щодо організаційно-правової форми, мети, завдань, діяльності об'єднання євро регіонального співробітництва, порядок його утворення на території України, участь суб'єктів транскордонного співробітництва у об'єднанні євро регіонального співробітництва, яке утворюється на території держави-члена Ради Європи та матеріальне і фінансове забезпечення його діяльності тощо [5].

Однак варто відзначити, що провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній та культурно-освітній сфері через організаційну форму об'єднання євро регіонального співробітництва можуть також виникнути певні труднощі, бо на основі аналізу законодавства сусідніх держав-членів Європейського Союзу

встановлено відсутність можливості створення об'єднань єврорегіонального співробітництва суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва України із відповідними суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва сусідніх держав-членів Європейського Союзу, оскільки Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та властями, який регулює відповідне питання, не підписано та не ратифіковано сусідніми державами-членами Європейського [6].

Далі, детальніше розглянемо змістовні характеристики організаційної форми провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній та культурно-освітній сфері європейського об'єднання територіального співробітництва. Згідно з ч. 5 ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво» «європейське об'єднання територіального співробітництва – об'єднання суб'єктів транскордонного співробітництва України та відповідних суб'єктів сусідніх держав-членів Європейського Союзу зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави-члена Європейського Союзу, на території якої є його місцезнаходження». Ч. 6 ст. 9 Закону України «Про транскордонне співробітництво» визначено, що європейське об'єднання територіального співробітництва має статус юридичної особи й утворюється відповідно до національного законодавства держави-члена Європейського Союзу, на території якої є місце його знаходження тощо [5].

Варто відзначити, що провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній і культурно-освітній сфері через організаційну форму європейське об'єднання територіального співробітництва, то можуть виникнути певні труднощі, бо Закон України «Про транскордонне співробітництво» не містить положення щодо організаційно-правової форми, мети, завдань, діяльності європейське об'єднання територіального співробітництва, порядок його утворення, хто може бути його учасниками, участь суб'єктів та учасників транскордонного співробітни-

цтва України у європейському об'єднанні територіального співробітництва та його матеріальне і фінансове забезпечення діяльності.

Далі, детальніше розглянемо змістовні характеристики організаційної форми провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній та культурно-освітній сфері наукового парку. За ч. 4 ст. 1 Закону України «Про наукові парки», «науковий парк – це юридична особа, що створюється з ініціативи вищого навчального закладу та/або наукової установи шляхом об'єднання внесків засновників для організації, координації, контролю процесу розроблення і виконання проєктів наукового парку...». У відповідності із положеннями ст. 3 Закону України «Про наукові парки», науковий парк створюється з метою розвитку науково-технічної та інноваційної діяльності у закладі вищої освіти та/або науковій установі, ефективного та раціонального використання наявного наукового потенціалу, матеріально-технічної бази для комерціалізації результатів наукових досліджень і їх впровадження на вітчизняному та закордонному ринках [7]. До прикладу, науковий парк може допомогти закладу вищої освіти реалізовувати проєкти транскордонного співробітництва у науковій, науково-технічній, інноваційній та культурно-освітній сфері тощо. Але, незважаючи на те, що такі установи є вигідними для закладів вищої освіти і регіонів, а також підтримуються законодавцем, то реальна ситуація у країні залишається дуже нестабільною.

Розглянемо змістовні характеристики організаційної форми провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній і культурно-освітній сфері технологічного парку. За ч. 5 ст. 1 Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» «технологічний парк (технопарк) – це юридична особа або група юридичних осіб (далі – учасники технологічного парку), що діють відповідно до договору про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виконання проєктів технологічних парків



з виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій і забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції» [8]. Технологічний парк може бути створений як об'єднанням закладів вищої освіти, наукових установ так і юридичних осіб. Результати науково-технічної діяльності можуть здійснюватися шляхом проведення наукових досліджень та шляхом реалізації спільних проектів транскордонного співробітництва у науковій, науково-технічній, інноваційній сфері тощо.

**Висновки і пропозиції.** Транскордонне співробітництво у науково-технічній і культурно-освітній сфері може провадитись через різні організаційні форми, зокрема: єврорегіон, об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейське об'єднання територіального співробітництва, науковий парк та технологічний парк, дане положення підтримується й законодавцем. На основі аналізу змістовних характеристик організаційних форм провадження транскордонного співробітництва у науково-технічній та культурно-освітній сфері єврорегіону, об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейського об'єднання територіального співробітництва, наукового парку та технологічного парку визначено, що при провадженні транскордонного співробітництва у науково-технічній та культурно-освітній сфері через організаційні форми, зокрема: єврорегіон, то можуть виникнути певні труднощі, бо положення Закону України «Про транскордонне співробітництво» не визначають організаційно-правову форму, мету, завдання, діяльність єврорегіону та не регламентують порядок створення єврорегіону та ін.; через організаційну форму об'єднання єврорегіонального співробітництва можуть також виникнути певні труднощі, бо на основі аналізу законодавства сусідніх держав-членів Європейського Союзу встановлено відсутність можливості створення об'єднань єврорегіонального співробітництва суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва України із відповідними суб'єктами й учасниками транскордонного співробітництва сусідніх держав-членів Європейського Союзу,

оскільки Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та властями, який регулює відповідне питання, не підписано та не ратифіковано сусідніми державами-членами Європейського; через організаційну форму європейське об'єднання територіального співробітництва, так само як і в попередніх форм можуть виникнути певні труднощі, бо Закон України «Про транскордонне співробітництво» не містить положення щодо організаційно-правової форми, мети, завдань, діяльності європейського об'єднання територіального співробітництва, порядок його утворення, хто може бути його учасниками, участь суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України у європейському об'єднанні територіального співробітництва та його матеріальне і фінансове забезпечення діяльності. Щодо діяльності наукового парку, то він може допомогти закладу вищої освіти реалізовувати проекти транскордонного співробітництва у науковій, науково-технічній, інноваційній та культурно-освітній сфері, але, незважаючи на те, що такі установи є вигідними для закладів вищої освіти і регіонів, а також підтримуються законодавцем, то реальна ситуація у країні залишається дуже нестабільною.

#### **Список використаної літератури:**

1. Транскордонне співробітництво: правові основи та успішні практики : посібник / Євчак Ю.Б., Зарді А., Лазур Я.В., Очкаї Д., Санченко А.Є., Сошников А.О., Устименко В.А., Фетько Ю.І. / за заг. ред. В.А. Устименка; ред.-упоряд. Гук А.К., Санченко А.Є. Київ, 2020. 152 с.,
2. Товканець С.А., Товканець Г.В. Роль єврорегіонів у формуванні конкурентоспроможності вищої економічної освіти: європейський досвід. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20145\(109\)/sep20145\(109\)\\_222\\_TovkanetsSA,TovkanetsHV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20145(109)/sep20145(109)_222_TovkanetsSA,TovkanetsHV.pdf)
3. Циклаурі О.Б. Транскордонне співробітництво та сучасний стан реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://rp.dsum.edu.ua/bitstream/123456789/3684/1/Tsyklauri%20O.B.%20Transkordonne%20spivobitnytstvo%20ta%20suchasnyi%20stan%20reformuvanni%20>

- mistsevoho%20samovriaduvannia%20v%20Ukraini.pdf
4. Павліха Н.В., Долиняк Ю.О. Розвиток транскордонного співробітництва в галузі освіти в рамках європейської інтеграції України. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/4893/1/dolyniak.pdf>
  5. Закон України «Про транскордонне співробітництво». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>
  6. Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). Chart of signatures and ratifications of Treaty 206. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/206?module=signatures-by-treaty&treatynum=206>
  7. Закон України «Про наукові парки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1563-17#Text>
  8. Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14#Text>
- 

### **Fetko I. Organizational forms of realization cross-border cooperation in scientific, technical, cultural and educational sphere**

*The article investigates that cross-border cooperation in science, technology and cultural and educational spheres can be carried out through various organizational forms, in particular: euroregion, euroregional co-operation groupings, European grouping of territorial cooperation, science park, technology park, considers their content characteristics. Based on the analysis of the substantive characteristics of organizational forms of cross-border cooperation in scientific, technical, cultural and educational spheres, it is determined if: to carry out such cooperation through the euroregion, there may be some difficulties, because the provisions of the Law of Ukraine "On cross-border cooperation" does not define the organizational and legal form, purpose, objectives, activities of the euroregion and does not regulate the establishment of the euroregion, etc.; due to the organizational form of euroregional co-operation groupings, some difficulties may also arise, because based on the analysis of the legislation of neighboring EU member states, there is no possibility of creating euroregional co-operation groupings by subjects and participants of cross-border cooperation of Ukraine with relevant subjects and participants of cross-border cooperation of neighboring Member States of the European Union, as Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities and Authorities, which regulates the relevant issue, has not been signed or ratified by neighboring Member States of the European Union; through the organizational form of the european grouping of territorial cooperation, as well as in previous forms, some difficulties may arise, because the Law of Ukraine "On Cross-Border Cooperation" does not contain provisions on organizational and legal form, purpose, objectives, activities of the european grouping of territorial cooperation, the order of its formation, who can be its participants, the participation of subjects and participants of cross-border cooperation of Ukraine in the european grouping of territorial cooperation and its material and financial support of activity. As for the activities of the science park, despite the fact that such institutions are beneficial for higher education institutions and regions, as well as supported by the legislator, the real situation in the country remains very unstable and so on.*

**Key words:** *organizational forms, euroregion, euroregional co-operation groupings, european grouping of territorial cooperation, science park, technology park, cross-border cooperation, scientific and technical, cultural and educational sphere.*

.....

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9

**В. А. Медяник**

кандидат політичних наук,  
доцент кафедри загально-правових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## ПОНЯТТЯ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті здійснено аналіз поняття «методу» в науці адміністративного права. Визначено, що в науці також по різному вживають поняття «метод», а саме у розумінні «метод адміністративного права», «методи адміністративно-правового регулювання», «методи управління», «методи діяльності», «методи адміністрування» тощо. З'ясовано, що методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представляють собою способи, засоби та прийоми втілення її положень у життя. Визначено, що залежно від кола суспільних відносин, від виду управлінських рішень обирається свій, особливий інструментарій – види методів впливу та регулювання. Констатовано, що адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики відбувається завдяки сукупності засобів здійснення управлінських функцій в соціальній сфері, впливу суб'єктів державної політики на її складові, завдяки чому ця політика втілюється в життя.*

*Теоретично обґрунтовано, що система способів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики – це дії (діяльність), що дають можливість досягти результатів державної соціальної політики. Засоби державної політики – це ті інструменти, сукупність яких дозволяє здійснювати регулюючий вплив на адміністративно-правові відносини у соціальній сфері. Прийоми адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представляють собою конкретні форми реалізації методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, які використовуються у реалізації конкретних заходів, у конкретній ситуації. Запропоновано під методами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики слід розуміти систему прийомів, засобів та способів її практичного здійснення, втілення у життя положень соціальної політики.*

**Ключові слова:** соціальна політика, методи адміністративно-правового регулювання; способи, прийоми та засоби; методи забезпечення; соціальна сфера.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики обумовлює існування різних прийомів, способів практичного втілення її положень у життя. При здійсненні заходів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики її суб'єкти повинні застосовувати певні методи, що дозволятимуть най-

більш ефективно та оптимально здійснити регулюючий вплив на соціальну сферу. Тому роль методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики важко переоцінити, адже від їх правильного обрання та застосування залежить успіх впровадження заходів політики, розвиток галузей соціальної сфери. В цьому сенсі важливим є не лише

метод, але й уміння правильно його обирати і застосовувати. При цьому для кожної галузі соціальної сфери будуть притаманні свої методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. Тому правильне розуміння сутності методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є актуальним питанням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Категорію «метод» в адміністративному праві досліджували вчені, в контексті наукових пошуків, які стосувалися стосувалися проблем адміністративно-правового регулювання, методу адміністративного права, адміністративної діяльності тощо. Серед вчених варто виділити таких, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, Т.П. Мінка, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.Г. Саліщева та інші. Однак щодо сутності поняття «метод», їх системи та видів до цього часу в науці продовжуються вестися дискусії.

**Метою статті є** дослідження, на підставі аналізу наукових думок та законодавства, методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики з метою формування змісту цього поняття.

**Виклад основного матеріалу.** Узагальнено метод являє собою сукупність способів і прийомів здійснення певної діяльності. Метод адміністративного права визначено як сукупність способів, засобів, прийомів, які використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм у галузі адміністративного права [1, с. 73–74].

У науці також по різному вживають поняття «метод», а саме у розумінні «метод адміністративного права», «методи адміністративно-правового регулювання», «методи управління», «методи діяльності», «методи адміністрування» тощо.

Спробуємо узагальнити ці поняття.

Метод управління здебільшого в науці розуміється з позицій способів або засобів досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління. Серед методів державного управління виділяють методи організації і методи діяльності органів управління.

Методи поділяють на загальні, що застосовуються при використанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу, та спеціальні, які застосовуються на окремих стадіях. До загальних відносять переконання і примус, а також методи регулювання, загального керівництва і безпосереднього управління. За механізмом впливу поділяють на адміністративні (методи прямого впливу) та економічні (методи непрямого впливу), за силою впливу – методи видання правових актів та організаційні методи [2, с. 617–618; 3, с. 88].

Найбільш універсальні методи, які використовуються в управлінському процесі, на думку прихильників цієї концепції, є переконання, заохочення і примус.

Що стосуються методу адміністративно-правового регулювання, то тут його пов'язують з предметом правового регулювання, ведучи мову про те, що саме він (метод) залежить від властивостей суспільних відносин. Предметом правового регулювання є різноманітні суспільні відносини, які об'єктивно, завдяки своїй природі можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу і вданих соціально-політичних умовах потребують такого впливу, який здійснюється за допомогою юридичних норм і всіх інших юридичних засобів, що утворюють механізм правового регулювання [4, с. 146]. Відповідно метод правового регулювання – це сукупність засобів і способів правового впливу на суспільні відносини [5, с. 254].

Під методами діяльності зазвичай розуміють різноманітні прийоми, засоби, способи досягнення поставлених цілей, вирішення завдань, що виникають у процесі діяльності. У довідковій літературі метод – це сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, що підпорядковані вирішенню конкретних завдань [6].

Під методом адміністрування розуміються способи і прийоми цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного адміністрування на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян. Так, серед ознак методів публічного адміністрування називають:

1) є способом впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований орган і громадян;

2) вираження публічного інтересу, керівної ролі держави;

3) засоби досягнення мети;

4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності;

5) способи реалізації компетенції [7, с. 228].

Отже, узагальнюючи погляди науковців на поняття «методу» слід зазначити, що вони здебільшого під ним розуміють прийоми, способи, засоби, завдяки яким втілюється у життя управлінське рішення, досягається мета правового регулювання. Залежно від кола суспільних відносин, від виду управлінських рішень обирається свій, особливий інструментарій – види методів впливу та регулювання.

Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики відбувається завдяки сукупності засобів, способів та прийомів здійснення управлінських функцій в соціальній сфері, впливу суб'єктів державної політики на її складові, завдяки чому ця політика втілюється у життя.

Система способів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики – це дії (діяльність), що дають можливість досягти результатів державної соціальної політики. Засоби державної політики – це ті інструменти, сукупність яких дозволяє здійснювати регулюючий вплив на адміністративно-правові відносини у соціальній сфері. Прийоми адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представляють собою конкретні форми реалізації методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, які використовуються у реалізації конкретних заходів, у конкретній ситуації.

Аналізуючи методи державної соціальної політики ми також виокремлюємо загальні і спеціальні. Перші застосовуються у внутрішньоорганізаційній сфері діяльності публічної адміністрації, на стадіях управлінського процесу. До загальних методів ми відносимо організаційно-розпорядчі, правотворчі, економічні, інформаційні, ідеологічні, які можна класифікувати на види.

Спеціальні методи, це ті, які на нашу думку використовуються для здійснення регулюючого впливу на зовнішні об'єкти соціальної сфери. До них можна віднести методи надання пільг, дотацій, допомоги, нарахування пенсій, виплату допомоги, отримання статусу учасника бойових дій тощо.

В контексті предмету нашого дослідження адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики відбувається з використанням загальних методів, які пронизують всю управлінську діяльність органів публічної адміністрації у соціальній сфері. За характером (прийомами) впливу ці методи можуть мати як імперативний характер, так і диспозитивну природу.

**Висновок.** Отже, під методами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики слід розуміти систему прийомів, засобів та способів її практичного здійснення, втілення у життя положень соціальної політики.

Методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики відображають механізм впровадження її заходів. Зменшення монополії держави у соціальній сфері (демонополізація ринку соціальних послуг, децентралізація влади) призводить до зменшення імперативного (адміністративних) методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в сторону диспозитивних. Слід обрати оптимальне поєднання цих методів, щоб вони були більш гнучкими та адаптованими до умов розвитку соціальної сфери, оскільки ці методи є взаємозалежними та взаємозумовленими в процесі їх застосування. Тому лише в комплексі можуть створювати ефективну систему способів, прийомів та засобів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

#### **Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2-х т.: Т. 1 Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К., Укр.енцикл., 2001. Т. 3. 789 с.

3. Палій Л.Л. Форми та методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в Україні. Дис. док-ра філософ., Запоріжжя, 2020. С. 219.
  4. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
  5. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – 2-ге вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
  6. Кричун М.О. Методи реєстраційної та дозвільної діяльності державної податкової служби України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2012. С. 266-272.
  7. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
- 

### **Mediandyk V. The concept of methods of administrative and legal support of state social policy**

*The article analyzes the concept of "method" in the science of administrative law. It is determined that the science also uses the concept of "method" in different ways, namely in the sense of "method of administrative law", "methods of administrative and legal regulation", "methods of management", "methods of activity", "methods of administration" and so on. It was found that the methods of administrative and legal support of state social policy are ways, means and methods of implementing its provisions. It is determined that Depending on the range of public relations, the type of management decisions is chosen, a special tool – the types of methods of influence and regulation. It is stated that the administrative and legal support of the state social policy is due to a set of means of performing managerial functions in the social sphere, the influence of the subjects of state policy on its components, due to which this policy is implemented.*

*It is theoretically substantiated that the System of ways of administrative and legal support of the state social policy is the actions (activity) giving the chance to reach results of the state social policy. Means of state policy are those tools, the set of which allows to exercise regulatory influence on administrative and legal relations in the social sphere. Methods of administrative and legal support of state social policy are specific forms of implementation of methods of administrative and legal support of state social policy, which are used in the implementation of specific measures in a particular situation. Proposed methods of administrative and legal support of state social policy should be understood as a system of techniques, means and methods of its practical implementation, implementation of social policy provisions.*

**Key words:** *social policy, methods of administrative and legal regulation; methods, techniques and tools; methods of provision; social sphere.*

---

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 35.077:004]:323.2(477)

**А. І. Васильєва**

аспірантка кафедри соціальної філософії та управління  
Запорізького національного університету

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ДОСВІД США

*У статті досліджуються основні концептуальні теорії американських дослідників, виникнення яких було передумовою для формування етапів впровадження електронної демократії. Відображено появу та розвиток новітніх інформаційно-комунікативних технологій протягом ХХ – ХХІ століть та їх вплив на демократичні процеси і зародження електронної демократії.*

*Встановлено, що перший етап впровадження е-демократії розпочався наприкінці 1940-х років із появою перших електронних комп'ютерів та виникненням нової науки – кібернетики. Початковою концепцією електронної демократії стала теорія політичних комунікацій Карла, яка була розроблена в 1963 році.*

*Визначено, що другий етап тривав протягом 1970-х – 1980-х років і був спричинений виникненням кабельної і супутникової телемережі та перших персональних комп'ютерів. Під час другого етапу набула широкого поширення концепція теледемократії. Розглянуто дослідження теорії теледемократії американських науковців Теодора Бекера, Айтла де Сола Пула та Крістофера Артертона. Звертається увага на проблеми теледемократії, яка не сприяла реалізації політичної активності суспільства та появи нових форм демократії.*

*Стверджується, що перехід до третього етапу відбувся у 1990 році, у зв'язку із виникненням та розвитком глобальної мережі Інтернет та зародженням концепції кібердемократії. Охарактеризовано переваги, які надав Інтернет для удосконалення системи публічного управління та покращення комунікативних процесів між громадянами та органами влади. Проаналізовано загальний внесок дослідників кібердемократії Говарда Рейнгольда та Джона Перрі Барлоу.*

*Зазначено, що четвертий етап впровадження е-демократії розпочався на початку 2000-х років і триває до теперішнього часу. Досліджено, що визначення та поширення поняття е-демократія розпочалося у США та країнах Західної Європи. Проаналізовано погляди сучасних дослідників концепції електронної демократії Фаріда Закарії та Френсіса Фукуями.*

*Зроблено висновок, що досвід США у створенні та розвитку електронної демократії є базовою основою для впровадження цієї системи в Україні.*

**Ключові слова:** інформаційно-комунікативні технології, електронна демократія, концепція, теледемократія, кібердемократія, електронне урядування.

**Постановка проблеми.** Прогрес у сфері інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) протягом ХХ – ХХІ століть призвів до поступового переходу від традиційної демократії до електронної демократії. Завдяки появі та стрімкому розвитку новітніх електронних технологій таких,

як перший комп'ютер (ЕОМ), кабельне та супутникове телебачення, персональний комп'ютер та мережа Інтернет, виникли нові форми взаємодії між владою та громадянами. Вони значно розширили можливості державного управління. Дослідження вчених про вплив ІКТ на демократичні

процеси складають концептуальні основи теорії електронної демократії.

Починаючи з середини ХХ століття, Сполучені Штати Америки (США) були першою країною, яка почала розробляти та впроваджувати технології електронної демократії і незмінно залишається світовим лідером у цій сфері. Завдяки створенню та впровадженню передових електронних технологій, США стали новатором у впровадженні та використанні їх в демократичній системі та державному управлінні. Станом на сьогодні, в цій країні успішно функціонують безліч інструментів е-демократії, наприклад: е-урядування, е-голосування, е-суд, е-петиції тощо.

Передовий досвід США у сфері е-демократії є важливим прикладом для нашої держави. Україна розпочала активне впровадження е-демократії тільки з 2015 року. На даний момент головними проблемами у розвитку е-демократії України являються: корупція, закритість органів влади та недовіра громадян до політичних інститутів. Водночас, досвід США свідчить, що е-демократія сприяє прозорості, відкритості органів влади та підвищенню громадської участі, росту рівня довіри суспільства до держави, а також здатна подолати корупцію.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В статті проаналізовано дослідження концептуальних підходів впровадження е-демократії таких американських вчених: Н. Вінера, К. Дойча, Т. Бекера, А. де Сола Пула, К. Артертона, Г. Рейнгольда, Д. Перрі Барлоу, Ф. Закарія та Ф. Фукуяма.

Питання концептуальних основ впровадження е-демократії досліджується такими вітчизняними дослідниками сучасності: Н.В. Грицяк, С.А. Чукут, А.І. Семенченко, І.А. Чикаренко; Н.М. Драгомирецька, А.М. Митко, І.П. Лопушинський, С.Г. Соловйов та інші.

**Мета статті** – на основі аналізу теоретичних концепцій американських дослідників визначити та проаналізувати етапи виникнення та впровадження «електронної демократії».

**Виклад основного матеріалу.** З кінця Другої світової війни та з появою перших електронних комп'ютерів посту-

пово почала розвиватися ідея посилення демократичних процесів інформаційними технологіями. Перший етап впровадження електронної демократії пов'язують із виникненням кібернетики, як нової науки про керування та передання інформації в машинах, живих організмах та суспільстві [1].

Засновником кібернетики вважається американський математик і філософ Масачусетського технологічного інституту – **Норберт Вінер**. У 1948 році він опублікував свою працю під назвою «Кібернетика», головна ідея якої полягає в тому, що світ складається із систем, які взаємодіють між собою за допомогою зворотного зв'язку. Системи реагують на інформацію, трансформують її і відповідають на неї. Норберт Вінер зазначав, що в майбутньому обмін інформацією між людиною і машиною, між машиною і людиною і між машиною і машиною буде відігравати визначну роль. Основою управління є зібрана, узагальнена та систематизована інформація, як сукупність фактів, подій, відомостей, характеристик явищ, предметів [2].

У 1950 – 1960 рр., під час загострення «Холодної війни», значну роль починають відігравати комп'ютери, які вважаються потужними засобами для обробки великої кількості інформаційних даних, що є необхідним для ефективного державного управління та його результативної комунікації із суспільством [1]. Уперше політичну систему як інформаційно-комунікативну структуру представив американський політолог **Карл Дойч**. У 1963 р. він випустив книгу «Нерви управління: моделі політичної комунікації і контролю», в якій зазначає, що саме уряд, як суб'єкт державного управління, мобілізує політичну систему шляхом регулювання інформаційних потоків і комунікативних взаємодій між системою і середовищем, а також окремими блоками всередині самої системи. В той же час, К. Дойч виділяє в політичній системі три основні типи комунікацій:

- особисті неформальні комунікації (face-to-face), наприклад, персональний контакт кандидата в депутати з виборцем;
- комунікації через організації і групи тиску, наприклад, коли контакт з уря-



дом здійснюється за допомогою діяльності політичних партій, громадських рухів і тому подібне;

– комунікації через засоби масової інформації (друковані або електронні) [3].

Другим етапом впровадження електронної демократії можна вважати розроблення у 1970-х рр. концепції теледемократії (teledemocracy), яка у 1980-х рр. набула широкого обговорення та впровадження. Поява кабельної і супутникової телемережі та персональних комп'ютерів надала більші комунікативні можливості для демократичних процесів та організації дистанційних взаємодій (інформування, голосування, обговорення) між владою та суспільством [4, с. 33].

США одні із перших у світі, показали успішний приклад впровадження – теледемократії. 28 жовтня 1980 року, під час виборів президента США, було проведено теледебати між Р. Рейганом та Дж. Картером, які транслювала та організувала американська телекомпанія «Ей-бі-сі» (American Broadcasting Company, ABC). Громадянам було запропоновано під час прямої трансляції зателефонувати і висловити власну думку стосовно того, хто переможе на майбутніх виборах. Таким чином, з'явилась можливість дистанційного, мережевого взаємозв'язку між користувачем мережі та розповсюдженцем інформації [4, с. 234].

Одним із перших дослідників теледемократії був американський політолог – **Теодор Бекер**, який на початку 1970-х рр., почав експериментувати з використанням кабельного та супутникового телебачення для прийняття політичних рішень. У 1981 р. вийшла друком його праця «Теледемократія – повернення влади людям», в якій Т. Бекер висвітлив свої експерименти проведення електронних міських зібрань і зробив висновок, що за допомогою технологій теледемократії обробка громадської думки може перетворитись на законодавчий процес [4; 5].

Також важливими були дослідження ще одного американського політолога – **Айтла де Сола Пула**. В 1983 р. він опублікував свою працю «Технології свободи: свобода слова у добу електроніки» в якій стверджував, що в умовах електронної

передачі інформації межі свободи будуть значно розширеними за рахунок легкого доступу до інформації та низької собівартості електронних засобів комунікації. Науковець спрогнозував, що в майбутньому вся інформація буде зберігатися в цифровому вигляді на електронних пристроях і доставлятися з інформаційних мереж в єдиній великій системі [6].

Інший американський дослідник – **Крістофер Артертон** опублікував у 1987 р. книгу «Теледемократія. Чи здатні технології захистити демократію». Він дійшов висновку, що теледемократія забезпечить перехід демократії на новий рівень і, одночасно, використання сучасних технологій гарантує представництво та плюралізм в політиці. Водночас, Крістофер Артертон виділив п'ять демократичних характеристик нових технологій: по-перше, скорочення витрат та прискорення швидкості поширення інформації; по-друге, збільшення кількості доступних каналів для обміну інформацією; по-третє, розширення можливостей спілкування може залучити ширше коло учасників, здатних публічно виступати перед громадськістю; по-четверте, вони допомагають місцевим громадам підтримувати зв'язок між собою; по-п'яте, вони роблять можливими форми інтерактивної комунікації, які перетинають кордони міжособистісних і масових комунікацій і можуть називатися «напівприватним» або «напівпублічним» спілкуванням [7].

Але, другий етап електронної демократії зіткнувся з такими технологічними обмеженнями, як відсутність реальної інтерактивності мереж кабельного телебачення, проблеми взаємозв'язку для комп'ютерних мереж та зростання комерціалізації його носія. В середині 1980-х рр. стало зрозуміло, що експерименти із використанням кабельного телебачення не привели ні до активізації політичної активності громадян, ні до виникнення нових форм демократії [1]. Однак, розвиток та впровадження концепції теледемократії і поява нових демократичних можливостей дали поштовх для її трансформації та удосконалення в майбутньому.

З появою та розповсюдженням мережі Інтернет у 1990-х роках розпочався третій

етап впровадження електронної демократії – «кібердемократія». Дослідники цієї концепції вважали, що із появою глобальної мережі Інтернет демократія отримала нове завдання – інтеграція маси громадян за допомогою нових методів і можливостей, до прийняття безпосередньої участі у державних та політичних процесах [1]. Кібердемократією вважали процес волевиявлення суспільства з використанням загальнонаціональної комп'ютерної мережі [4, с. 35].

Глобальна мережа Інтернет створила нове середовище для спілкування, яке стало недорогим, миттєвим, зручним для користувачів та значно розширила доступ до традиційних засобів комунікації. Перевагами мережі Інтернет є: безпосередній та рівноправний доступ до інформації в будь-якому місці Землі, відкритість, інтерактивність, мобільність. Інтернет став не просто додатковим інструментом для вирішення проблем демократії, а спричинив трансформацію всієї системи державного управління, яка стала відкритою, доступною, децентралізованою.

Американський соціолог, експерт в галузі електроніки та комп'ютерних комунікацій – **Говард Рейнгольд** був одним із перших, хто оцінив переваги Інтернету над кабельним телебаченням, а саме: можливості його інтерактивності та перспективи переходу від формату комунікації «один-до-багатьох» до «багато-до-багатьох». В своїй праці «Віртуальне суспільство» (1993) автор вперше вводить цей термін і аналізує різні приклади комунікацій між членами соціальних груп на базі сервісів, які розраховані на багатьох користувачів. На думку Г. Рейнгольда, соціальні мережі стануть ключовим інструментом для зміцнення демократичних цінностей [8].

Проте, із розвитком концепції кібердемократії, постала небезпека введення жорсткого контролю з боку держави, що унеможливило б розвиток демократичних процесів у мережі Інтернет. Зокрема, 8 лютого 1996 р. президент США Білл Клінтон підписав «Акт про благопристойні комунікації» (Communication Decency Act), суть якого полягала у введенні цензури у мережі Інтернет [9].

Того ж дня, американський теоретик та засновник сучасного Інтернету **Джон Перрі Барлоу** оприлюднив в Інтернеті «Декларацію незалежності кіберпростору», яка швидко була розповсюджена по мережі та набула популярності. В цій декларації проголошується створення «нового світу» кіберпростору, незалежного від контролю та регулювання державної влади, в якому кожен, не зважаючи від релігії та раси, зможе висловити будь-які свої думки. На думку Джона Перрі Барлоу, віртуальний простір Інтернету є основою для створення якісно іншого суспільства, в якому запанує справжня свобода і пряма демократія – кібердемократія. Варто зазначити, що через декілька місяців вищевказаний «Акт про благопристойні комунікації» було визнано не конституційним та відмінено [10]. Натомість, цього ж року було внесено зміни та доповнення до Закону США «Про свободу інформації», які гарантували громадянам доступ через новітні електронні засоби до федеральної урядової інформації [4, с. 146].

Враховуючи концептуальні теорії, ідеї та прогнози дослідників, з кінця 1990-рр. – початку 2000-х рр. уряд США почав впроваджувати в систему державного управління електронне урядування. Були прийняті такі основні нормативно-правові акти: «Меморандум про електронний уряд» (1999 р.) та «Меморандум про використання інформаційних технологій на користь суспільства» (1999 р.), Закон «Про електронний уряд» (2001 р.), «Стратегія створення електронного уряду» (2002) [11].

На початку 2000-х рр. у зв'язку із розвитком нових технологій та збільшенням покриття та якості мережі Інтернет, розпочався четвертий етап у розвитку та впровадженні електронної демократії. На думку багатьох дослідників термін е-демократії походить від назви відомого у США незалежного Інтернет-форуму «Міннесота Е-Демократія» (Minnesota E-Democracy), який було засновано ще у 1994 році, і згодом перетворено на сайт «E-Democracy.org». Він функціонує до сьогодні та позиціонує себе як піонерський проект у сфері е-демократії [12;

13, с. 21]. Станом на сьогодні, дослідники не дійшли до одностайної думки щодо автора цього терміну. Але, необхідно зазначити, що визначення поняття електронної демократії набуло широкого використання у США та країнах Західної Європи на початку 2000-х років [4, с. 35].

Одним із відомих сучасних американських дослідників електронної демократії являється політичний аналітик та експерт з міжнародних відносин **Фарід Закарія**. У книзі «Майбутнє свободи: неліберальна демократія в США і за їх межами» (2003 р.) Фарід Закарія вказує, що сучасна інформаційна революція призвела до появи безлічі джерел інформації, що робить неможливим їх контроль із єдиного центру та спрощує висловлення незгоди. Інтернет поглибив цей процес, оскільки підключитися до даної системи мають змогу всі, але нікого не можна проконтролювати [14].

Видатний та впливовий американський політолог, який вважається теоретиком концепції електронної демократії – **Френсіс Фукуяма**. Необхідно виділити такі праці Фукуями: «Великий розрив» (1999 р.), «Сильна держава. Управління та світовий порядок у XXI ст. (2004 р.), «Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії» (2014 р.). На думку Френсіса Фукуями, перед сьогоднішньою демократією постає серйозний виклик – підтримати громадський порядок у зв'язку з технологічними і економічними змінами. Також Ф. Фукуяма зазначає, що це завдання влади, яке реалізується (або не реалізується) у процесі державного урядування [15]. Водночас Френсіс Фукуяма говорить: «Ми перейшли від сприйняття Інтернету як засобу поширення демократії до розуміння того, що Інтернет може бути ворогом демократії». На думку політолога, сьогодні Інтернет використовується в недемократичних цілях такими країнами, як Росія та Китай. Також Фукуяма зазначає, що у країнах Заходу – протилежна ситуація. Проте, в США існують дві великі компанії, які контролюють більшість інформації в Інтернеті. Ці компанії не є ворожими по відношенню до демократії, але вони й не обов'язково підтри-

мують демократію. Концентрація влади, яку тримають у руках вищевказані компанії, є проблемою для демократії не однієї держави [16].

**Висновки й пропозиції.** Таким чином, за результатом аналізу досліджень теоретичних концепцій американських вчених було визначено чотири етапи впровадження «електронної демократії». Виокремлення першого етапу було зумовлено появою перших електронних комп'ютерів в другій половині 1940-х рр. В 1948 р. Норбертом Вінером було засновано нову науку про процеси сприйняття та переробки інформації у будь-яких системах – кібернетику. Протягом 1950 – 1960 рр. розпочалося активне впровадження комп'ютерів в систему державного управління, що спричинило появу теорії політичних комунікацій Карла Дойча та виокремлення трьох її основних видів.

Другий етап пов'язаний із розвитком концепції теледемократії у 1970-х – 1980-х рр., яка виникла в результаті появи кабельної і супутникової телемережі та появи перших персональних комп'ютерів. Теоретичні основи теледемократії та їх позитивний вплив на державне управління описані в наукових роботах Т. Бекера, А. де Сола Пула, К. Артертона. Вказані дослідники зазначали, що теледемократія сприяє появі нової дистанційної комунікативної взаємодії, зменшенню витрат та прискоренню швидкості поширення інформації.

Третій етап був спричинений виникненням та розповсюдженням у 1990-х роках мережі Інтернет та появою нової концепції – кібердемократії. У цей час формуються перші взаємовідносини між державою та Інтернетом, що виражається в перших спробах регулювання мережі. У 1996 р., захисник концепції кібердемократії – Д. Перрі Барлоу, оприлюднив в Інтернеті «Декларацію незалежності кіберпростору», яка проголосила його незалежність від державних інститутів.

Розвиток новітніх ІКТ на початку 2000-х років спричинив четвертий етап електронної демократії, який супроводжується розширенням покриття мережі Інтернет та кількості її користувачів. Із появою великої кількості Інтернет-сто-

рінок мережа перетворилася на інструмент пропаганди, який не завжди сприяє демократії. Сучасні теоретики концепції е-демократії – Ф. Закарія та Ф. Фукуяма у своїх роботах вказують на відсутність контролю мережі Інтернет та на обов'язок держави у підтриманні громадського порядку та наданні допомоги громадянам.

Необхідно зазначити, що передовий досвід США у розвитку та функціонуванні електронної демократії позитивно позначився на процесі формування цієї системи в країнах Західної Європи та Прибалтики. Отже, він є цінним предметом для дослідження та реалізації, який сприятиме прискореному, економічному та ефективному процесу впровадження е-демократії у систему державного управління України.

#### Список використаної літератури:

1. Thierry Vedel. The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions. URL: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01475858/file/2006-vedel-the-idea-of-electronic-democracy.pdf> (date of access: 01.09.2021).
2. Norbert Wiener. Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine. URL: [https://uberty.org/wpcontent/uploads/2015/07/Norbert\\_Wiener\\_Cybernetics.pdf](https://uberty.org/wpcontent/uploads/2015/07/Norbert_Wiener_Cybernetics.pdf) (date of access: 01.09.2021).
3. Карл Дойч. Нервы управления: модели политической коммуникации и контроля/ Карл Дойч. Москва : Прогресс, 1963. 387 с.
4. Митко А. М. Інформаційна демократія: реалії та виклики часу : монографія. Луцьк : Вежа-друк, 2014. 400 с.
5. Ted Becker and Christa Daryl Slaton. The future of teledemocracy. URL: [https://books.google.com.ua/books?printsec=frontcover&vid=LCCN99055169&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ua/books?printsec=frontcover&vid=LCCN99055169&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) (date of access: 01.09.2021).
6. Ithiel de Sola Pool. Technologies of Freedom. URL: [https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/164498/01\\_02\\_BR\\_Robinson.pdf;jsessionid=9CE8F8C6A1FFB9E41D34E8D9103F4704?sequence=1](https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/164498/01_02_BR_Robinson.pdf;jsessionid=9CE8F8C6A1FFB9E41D34E8D9103F4704?sequence=1) (date of access: 01.09.2021).
7. Christopher Arterton. Teledemocracy: Can technology protect democracy? Newbury Park, CA : Sage, 1987.
8. Howard Rheingold. The Virtual Community. URL: <http://www.rheingold.com/vc/book/> (date of access: 01.09.2021).
9. Communication Decency Act. URL: <http://www.columbia.edu/~mr2651/e-commerce3/2nd/statutes/CommunicationsDecencyAct.pdf> (date of access: 01.09.2021).
10. John Perry Barlow. A Declaration of the Independence of Cyberspace. URL: <https://www.eff.org/cyberspace-independence> (date of access: 01.09.2021).
11. Лопушинський І.П. Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2011\\_2/doc/2/03.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011_2/doc/2/03.pdf).
12. E-democracy. Andrew Chadwick. Britanica. URL: <https://www.britannica.com/topic/e-democracy> (date of access: 01.09.2021).
13. Грицяк Н.В., Соловйов С.Г. Електронна демократія : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
14. Фарид Закария. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. URL: <https://www.klex.ru/n8w> (дата звернення: 01.09.2021).
15. Демократія: від теорії до практики. Підручник курсу. URL: [https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes\\_ukraine\\_democracy\\_from\\_theory\\_to\\_practice\\_course\\_reader\\_v1\\_ukr.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_ukraine_democracy_from_theory_to_practice_course_reader_v1_ukr.pdf) (дата звернення: 01.09.2021).
16. Чому потрібно регулювати інтернет: відповідає Френсіс Фукуяма. URL: <https://ms.detector.media/onlain-media/post/23656/2019-10-16-chomu-potribno-regulyuvaty-internet-vidpovidaie-frensis-fukuyama/> (дата звернення: 01.09.2021).

#### **Vasylieva A. Conceptual approaches to e-democracy implementation: the US experience**

*The main conceptual models of American researchers creation of which has provided the basis for the formation of e-democracy implementation stages are studied in the article. Appearance and development of new information and communication technologies in the 20th and 21st centuries and their influence on democratic processes and e-democracy inception are reflected.*

*It is established that the first stage of e-democracy implementation began in the late 40s together with appearance of the first electronic computers and new science– cybernetics.*

---

*The model of political communication developed in 1963 by Karl Wolfgang Deutsch was the initial e-democracy concept.*

*It is determined that the second stage lasted from in the 70-80s and was caused by introduction of cable and satellite TV networks and first personal computers. During the second stage the concept of teledemocracy became widespread. The researches on teledemocracy done by American scientists, such as Ted Becker, Ithiel de Sola Pool and Christopher Arterton are examined. Attention is paid to the problems of teledemocracy which has promoted neither the realization of political activity of the society nor creation of new democracy forms.*

*It is stated that the transition to the third stage was in 1990 and it was connected with introduction and spreading of the global Internet and birth of a new concept of cyber democracy. The advantages which the Internet gave for evolution of public governance system and improvement of communication processes between the citizens and governmental authorities are described. The overall contribution of the researchers of cyber democracy, in particular Howard Rheingold and John Perry Barlow is analyzed.*

*It is mentioned that the fourth stage of e-democracy implementation began in the early 2000s and continues till now. It is investigated that definition and spreading of e-democracy concept began in the USA and Western European countries. The views of modern researchers of e-democracy concept, such as Fareed Rafiq Zakaria and Francis Fukuyama are analyzed.*

*It is deduced that the US experience in creation and development of e-democracy is the main basis for the implementation of this system in Ukraine.*

**Key words:** *information and communication technologies (ICT), e-democracy, concept, teledemocracy, cyber democracy, e-government.*

**Р. Ю. Набока**

здобувач навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України

## **СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ВИРОБНИКІВ І КЛІЄНТІВ З МЕТОЮ ФОРМУВАННЯ ЦИРКУЛЯРНОЇ ЕКОНОМІКИ**

*У роботі виокремлено стратегічні напрями державного регулювання відносин виробників і клієнтів з метою формування циркулярної економіки. Проаналізовано специфіку стратегії відносин «на основі володіння». Показано, що стратегія відносин «Пряме замовлення» передбачає повернення продукту для відновлення і отримання клієнтом такого ж працездатного товару назад за умови, що продукція підлягає відновленню. Здійснено огляд стратегії відносин «Пряме замовлення». Зазначено, що стратегія відносин «Пряме замовлення» передбачає повернення продукту для відновлення і отримання клієнтом такого ж працездатного товару назад за умови, що продукція підлягає відновленню. Охарактеризовано стратегію відносин на основі «Депозиту». Відмічено, що стратегія відносин на основі «Депозиту» має на увазі покупку відновленого продукту з поверненням колишнього у вживанні аналога. Виокремлено особливості стратегії відносин на основі «Кредиту». Підкреслено, що стратегія відносин на основі «Кредиту» аналогічна відносинам на основі «Депозиту», однак носить більш складний характер. Замість депозиту клієнти отримують кредити за повернення ядер, а кількість отриманих кредитів залежить не від кількості ядер, що повертаються, а від їх якості. Виділено характерні риси стратегії відносин на основі «Викупу». Визначено, що стратегія відносин на основі «Викупу» у багатьох випадках є останнім рішенням, якщо немає інших альтернатив, і тут компанія-відновник купує ядра у брокерів / дилерів, які спеціалізуються на продажу ядер, металобрухту або продукції, яка була у використанні. Розглянути основні компоненти стратегії відносин на «Добровільних засадах». Доведено, що система відносин на «добровільних засадах» передбачає, що постачальник, роздрібний торговець або клієнт повертає в кінці життєвого циклу товар виробнику-відновнику. Для вибору тієї чи іншої стратегії взаємин з метою формування циркулярної економіки в галузях української промисловості слід проаналізувати і вибрати найбільш прийнятний тип взаємин з урахуванням переваг і недоліків і можливістю комбінації різних стратегій взаємовідносин.*

**Ключові слова:** стратегічні напрями, державне регулювання, циркулярна економіка, стратегія відносин, компанії-відновники.

**Постановка проблеми.** Для формування замкнених ланцюгів поставок необхідно вибудовувати взаємини з клієнтами з метою ефективного повернення колишньої у вживанні продукції для її відновлення та переробки. Сьогодні існує багато різних типів взаємовідносин клієнтів і компаніями-відновниками ядер, під якими розуміється компанія, яка займається ремануфактурінгом продукції, а ядром прийнято називати частину продукту, який надійшов на відновлення. При цьому в якості компанії-відновника може висту-

пати безпосередньо сам виробник продукції і здійснювати процес відновлення за допомогою власних ресурсів; також може залучатися субпідрядна компанія з метою отримання доступу до додаткових виробничих потужностей або для отримання доступу до певних технологій і компетенцій; або відновлення може здійснювати незалежна компанія-відновник, яка не пов'язана з виробником, і виступає в якості його прямого конкурента.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему державного регулю-

вання циркулярної економіки досліджували численні вчені та практики, зокрема, такі: Т.К. Кваша [2], І.А. Максимов [1], К.К. Рихтер [5] Т.Ф. Яковишина [6] та ін.

Однак формування стратегічних напрямів державного регулювання відносин виробників і клієнтів з метою формування циркулярної економіки в Україні досі потребує подальшого наукового опрацювання.

**Мета статті.** Враховуючи наведену актуальність теми дослідження, метою статті є виокремлення стратегічних напрямів державного регулювання відносин виробників і клієнтів з метою формування циркулярної економіки.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення таких завдань:

- проаналізувати специфіку стратегії відносин «на основі володіння»;
- здійснити огляд стратегії відносин «Пряме замовлення»;
- охарактеризувати стратегію відносин на основі «Депозиту»;
- виокремити особливості стратегії відносин на основі «Кредиту»;
- виділити характерні риси стратегії відносин на основі «Викупу»;
- розглянути основні компоненти стратегії відносин на «Добровільних засадах».

**Виклад основного матеріалу.** Деякі типи відносин мають на увазі сильний зв'язок між клієнтом і відновником ядра, інші – більш слабкий. Для вибору тієї чи іншої стратегії взаємин з метою формування циркулярної економіки в галузях української промисловості слід проаналізувати і вибрати найбільш прийнятний тип взаємин з урахуванням переваг і недоліків і можливістю комбінації різних стратегій взаємовідносин.

Так, стратегія відносин «на основі володіння» характеризується збереженням власності за виробником-продавцем, який надає клієнту продукт у тимчасове користування і підтримує його функціонування, після закінчення використання продукт повертається назад до виробника-продавця, який проводить операції з відновлення продукту. Такі відносини закріплюються на основі договорів лізингу, оренди тощо, і утворюють циркулярні бізнес-моделі, що іменуються «продукт як

послуга». Як правило, такий тип взаємин між клієнтом і продавцем характеризується високим рівнями взаємодії в зв'язку з великим обсягом післяпродажного обслуговування, тому питання довіри, співпраці та довгострокових зобов'язань виходять на перший план [1; 5].

Такий тип відносин приносить клієнтам ряд переваг, до яких відносяться відповідальність продавця за технічне обслуговування та ремонт товару під час фази використання, відсутність необхідності в придбанні дорогої продукції, гнучкість при зміні потреби в певних функціях та можливостях продукту. У зв'язку з тим, що фізично продукт знаходиться у замовника протягом певного періоду, і чим довше цей період буде тривати, тим більший прибуток отримає продавець. Тому в разі зміни потреб у клієнта в певних функціях продукт може бути модернізований і перебудований з урахуванням того, що модифікація продукції дозволяє її зміну, доповнення тощо.

Тісні відносини між клієнтом і продавцем полегшують контроль за станом продукту під час його експлуатації, а також допомагають ефективно скоординувати повернення продукції та отримати інформацію, необхідну для майбутнього обслуговування, ремонту та відновлення. Крім цих переваг, продавець може ефективно контролювати запаси продукції, що відбивається в економії витрат на зберігання, старіння товарів і вартості оборотних активів, пов'язаних в запасах з одного боку, і задоволенні попиту клієнтів – з іншого. Оптимізація розміру запасу є досить складним завданням, тому що необхідно враховувати велику кількість змінних, а тісний взаємозв'язок між клієнтами і продавцем знижують невизначеність і ризику, наприклад, неповернення продукції або затримки повернення, а також скорочує невизначеність попиту на продукцію. Оптимальний розмір запасів значно впливає на потенціал відновлення, а також забезпечує хеджування несподіваних піків попиту [6; 7].

Встановивши тісні відносини з клієнтом, продавець-виробник отримує інформацію і докладні зведення протягом усього життєвого циклу товару про його стан. Крім

поліпшення планування запасів і продажів, стратегія відносин «на основі володіння» дозволяє стежити за потребами своїх клієнтів і своєчасно реагувати на їх вимоги, ефективно повертати і відновлювати продукцію. При цьому операції відновлення і переробки продукції стають невід'ємною частиною бізнесу, що в свою чергу, дає основу для розвитку циркулярної економіки. Нині тип відносин «на основі володіння» найбільше розвинений в сегменті дорогої техніки, вантажного транспорту, навантажувачів тощо. Це пов'язано з вигодою отримання необхідних функцій продукту на певному проміжку часу. При цьому великий потенціал мають інноваційні швидкоплинні сегменти, наприклад, ринок мобільних телефонів, прагнення до постійного оновлення яких з боку покупців і можливість демонтажу і повторного використання елементів виробниками з іншого боку створюють можливість для розвитку циркулярної бізнес-моделі «продукт як послуга» [2; 4].

Стратегія відносин «Пряме замовлення» передбачає повернення продукту для відновлення і отримання клієнтом такого ж працездатного товару назад за умови, що продукція підлягає відновленню. Як правило, у клієнта є проблема у визначенні технічної можливості відновлення продукту, а також невизначеність ціни відновлення, яка залежить від якості ядра, що повертається, кількості нового матеріалу і праці для відновлення, що є складно визначним до початку операцій з відновлення. Слід при цьому прийняти до уваги, що застосування фіксованих цін відновлення пов'язане з ризиками для виробника. У цьому типі відносин, як правило, виробникові не потрібно мати запаси ядер, тому що їх надають безпосередньо клієнти, що скорочує витрати на обслуговування запасів. Також ця система скорочує і запаси готової продукції, тому що конкретний продукт відновлюють для конкретного клієнта.

Однак, цей тип відносин містить в собі ряд недоліків, наприклад, якщо відновлення ядра є єдиною альтернативою при відсутності запасних частин, то в цьому випадку продукт не буде придатний до роботи в перебігу відновлення без його

заміни, що є небажаним особливо якщо витрати, пов'язані з простоем, вище потенційних доходів від відновлення. Такий тип відносин може використовуватися тільки для клієнтів, на чий потреби не чинить істотний вплив час відновлення продукту, в іншому випадку необхідно вибирати інші стратегії взаємовідносин [2; 5].

Стратегія відносин на основі «Депозиту» має на увазі покупку відновленого продукту з поверненням колишнього у вживанні аналога. Стратегічно важливим є отримання клієнтом відновленого продукту і в той же час повернення колишнього у вживанні ядра, яке підлягає відновленню. Компанія-відновник здійснює поставку роздрібному продавцю, який оплачує ціну відновленого виробу і заставу за нього. При продажі продукції клієнту роздрібний продавець забирає вживане ядро і відправляє його компанії-відновнику, після чого останній повертає заставу. Важливим елементом такої стратегії відносин є надання гарантії на відновлену продукції та її заміна в разі поломки для підтримки лояльності потенційно незадоволених клієнтів.

Розмір застави не повинен бути надто низьким, тому що ядро може бути перепродано тому, хто запропонує вищу ціну застави, або просто утилізовано. Якщо застава висока, з тим більшою ймовірністю ядро буде повернуто відновнику, однак роздрібний продавець пов'яже великий оборотний капітал з цією заставою, що може виявитися для нього занадто невигідним, і угода не відбудеться, тому визначення рівня застави грає важливу роль [3; 6].

Підхід на основі «Депозиту» створює безпрограшну ситуацію для клієнта і компанії-відновника, тому що клієнт отримує за низькою вартістю продукцію, повертаючи малоцінний для нього продукт, що був у вжитку, в той час як відновник отримує запас ядер. Однак, така система дає збої, коли роздрібні торговці не вимагають повернення ядер, або через значну шкоду ядро не може бути відновлено. У результаті компанія-відновник повинна використовувати інші стратегії збору і відновлення продукції, що була у використанні, тому що через відсутність ядер виникає



необхідність у виробництві нової продукції і деталей.

Стратегія відносин на основі «Кредиту» аналогічна відносинам на основі «Депозиту», однак носить більш складний характер. Замість депозиту клієнти отримують кредити за повернення ядер, а кількість отриманих кредитів залежить не від кількості ядер, що повертаються, а від їх якості. Кредит, у свою чергу, дає знижку на придбання відновленого продукту. Кредитна система дозволяє клієнтам повернути будь-яку кількість ядер, на відміну від депозитної системи, до того ж в депозитній системі не звертається увага на якість ядра.

Кредити видаються в залежності від двох факторів: якість ядра; затребуваність ядра. За більш якісні і затребувані ядра дають більш високі кредити; навпаки низький кредит видається за ядра, потреба в яких низька. Таким чином, компанія-відновник може в якійсь мірі контролювати баланс між попитом і пропозицією ядер і відновленої продукцією. Кредитна система також може використовуватися для оцінки якості ядер в залежності від суми виданих кредитів, наданих за повернення ядер [1; 4].

Цей тип відносин забезпечує замовнику високу ступінь гнучкості щодо повернення ядер, але контроль і передбачуваність ускладнюється в порівнянні з системою на основі депозитів. При цьому клієнти можуть повертати велику кількість незатребуваних ядер з низькою якістю для отримання великої кількості кредитів і покупки високоякісного дорогого продукту, що призводить до втрат відновника. Тому для більш відповідальної поведінки клієнта необхідним є розвиток довгострокових відносин і співробітництва між клієнтом і компанією-відновником, а також розробка системи надання кредитів для конкретних дорогих ядер.

Стратегія відносин на основі «Викупу» у багатьох випадках є останнім рішенням, якщо немає інших альтернатив, і тут компанія-відновник купує ядра у брокерів / дилерів, які спеціалізуються на продажу ядер, металобрухту або продукції, яка була у використанні. Такі брокери / дилери спеціалізуються на продажу ядер,

які вони набувають через свої канали, і підтримка відносин з постачальниками є стратегічно важливим питанням. Деякі постачальники металобрухту мають свої складні бази даних і системи онлайн-замовлень, а також власні системи для демонтажу продукції. Як правило, стратегія відносин на основі «Викупу» використовується як доповнення до інших стратегій. Наприклад, автовиробники можуть викуповувати пошкоджені яким-небудь чином автомобілі у страхових компаній, автовласників, роздрібних продавців для демонтажу, відновлення і повторного використання деталей. Такі відносини вигідні для виробника-відновника, тому що він може висувати свої вимоги до ядер, а також для клієнта, який отримує гроші за малоцінний для його або непридатний для використання продукт [2; 6].

Система відносин на «добровільних засадах» передбачає, що постачальник, роздрібний торговець або клієнт повертає в кінці життєвого циклу товар виробнику-відновнику. Така система поширена в переробці різних матеріалів, наприклад, газет, а також використовується в замкнутих ланцюгах поставок з акцентом на відновлення. Така система відносин ґрунтується на ідеї, що клієнт добровільно повертає продукцію в кінці життєвого циклу. Однак відносини можуть будуватися і на початку на примусовій основі, наприклад, через розвиток екологічного законодавства, яке зобов'язує виробника нести відповідальність за продукт в кінці його життєвого циклу. Екологічні переваги, а не фінансові стимули, виступають в якості стимулу для розвитку такого роду відносин, і якщо це можливо, то інтеграція з клієнтом повинна бути дуже високою, по-перше, для того, щоб цінні ядра не потрапляли до конкурентів-відновників, а, по-друге, для великого запасу ядер, які, однак, вимагають огляду і переробки в разі старіння або непридатності до відновлення.

Розглянуті стратегії відносин не використовуються в чистому вигляді, а доповнюють одна одну, але з переважання того чи іншого типу відносин в залежності від застосовуваної бізнес-моделі і галузі.

**Висновки й пропозиції.** У цілому, проведене дослідження забезпечило отримання таких результатів.

1. Проаналізовано специфіку стратегії відносин «на основі володіння». Показано, що стратегія відносин «на основі володіння» характеризується збереженням власності за виробником-продавцем, який надає клієнту продукт у тимчасове користування і підтримує його функціонування, після закінчення використання продукт повертається назад до виробника-продавця, який проводить операції з відновлення продукту.

2. Здійснено огляд стратегії відносин «Пряме замовлення». Зазначено, що стратегія відносин «Пряме замовлення» передбачає повернення продукту для відновлення і отримання клієнтом такого ж працездатного товару назад за умови, що продукція підлягає відновленню.

3. Охарактеризовано стратегію відносин на основі «Депозиту». Відмічено, що стратегія відносин на основі «Депозиту» має на увазі покупку відновленого продукту з поверненням колишнього у вживанні аналога.

4. Виокремлено особливості стратегії відносин на основі «Кредиту». Підкреслено, що стратегія відносин на основі «Кредиту» аналогічна відносинам на основі «Депозиту», однак носить більш складний характер. Замість депозиту клієнти отримують кредити за повернення ядер, а кількість отриманих кредитів залежить не від кількості ядер, що повертаються, а від їх якості.

5. Виділено характерні риси стратегії відносин на основі «Викупу». Визначено, що стратегія відносин на основі «Викупу» у багатьох випадках є останнім рішенням, якщо немає інших альтернатив, і тут компанія-відновник купує ядра у брокерів / дилерів, які спеціалізуються на продажу

ядер, металобрухту або продукції, яка була у використанні.

6. Розглянути основні компоненти стратегії відносин на «Добровільних засадах». Доведено, що система відносин на «добровільних засадах» передбачає, що постачальник, роздрібний торговець або клієнт повертає в кінці життєвого циклу товар виробнику-відновнику.

### Список використаної літератури:

1. Бурмистров В.А., Исмадиева Б.А., Максимов И.А. Анализ статуса перехода развитых стран на принципы циркулярной экономики. Стандарты и качество. 2018. № 8. С. 40–43.
2. Кваша Т.К., Паладченко О.Ф. Зелене зростання як альтернативна модель інноваційного розвитку із врахуванням екологічних викликів. Наука та наукознавство. 2014. № 2(84). С. 50–60.
3. Машенко С.О., Вовк М.С., Алієв Р.А. Теорія та методологія «зеленого будівництва». Економічний простір: Збірник наукових праць. 2016. № 113. С. 220–230.
4. Міхно І.С. Методи утилізації відходів. Світовий досвід. Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2015. № 2. С. 68–78.
5. Орловська Ю.В., Яковишина Т.Ф., Орловський Є.С. Зелене будівництво як складова політики ЄС щодо розвитку циркулярної економіки. Східна Європа : економіка, бізнес та управління. 2016. № 5 (05). С. 365–371.
6. Пахомова Н.В. Рихтер К.К., Ветрова М.А. Переход к циркулярной экономике и замкнутым цепям поставок как фактор устойчивого развития. Вестник СПбГУ. Экономика. 2017. Т. 33. Вып. 2. С. 244–268.
7. Сергієнко-Бердюкова Л.В. Передумови формування та впровадження концепції циркулярної економіки. Проблеми, теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. 2015. № 3 (33). С. 327–350.

### **Naboka R. Strategic directions of state regulation of relations between producers and customers with the aim of formation of circular economy**

*The work highlights strategic areas of state regulation of relations between producers and customers in order to form a circular economy. It is shown that the "ownership-based" relationship strategy is characterized by the preservation of ownership by the manufacturer-seller, who provides the customer with the product for temporary use and maintains its operation, after the end of use the product is returned back to the manufacturer-seller, who carries out operations to restore the product. The specifics of the "ownership-based" relationship strategy is analyzed. The Direct Order relationship strategy is reviewed. It is*

---

*shown that the direct order relationship strategy provides the return of the product for restoration and receipt by the customer of the same serviceable product back, taking into account that the products are the subject to restoration. The strategy of relations based on the "Deposit" is described. It is noted that the strategy of relations based on the "Deposit" implies the purchase of a restored product with the return of the previous used analogue. The features of the "Loan" relationship strategy are highlighted. The strategy of relations based on "Deposit" is described. It is noted that the strategy of relations based on the "Deposit" implies the purchase of a restored product with the return of the previous used analogue. The features of the "Loan" relationship strategy are highlighted. It is emphasized that the "Loan" relationship strategy is similar to the "Deposit" relationship, but is more complex one. Instead of a deposit, customers receive loans for the return of cores, and the number of loans received does not depend on the number of cores returned, but depends on their quality. The characteristic features of the Ransom-based relationship strategy are highlighted. It is determined that the Buy Back-based relationship strategy is in many cases the last solution if there are no other alternatives, and here the recovery company buys cores from brokers/dealers who specialize in selling cores, scrap metal or products that were in use. The main components of the "Voluntary" relationship strategy are considered. It has been proven that the "voluntary" relationship system assumes that the supplier, retailer or customer returns the goods at the end of the life cycle to the recovery manufacturer. In order to choose one or another relationship strategy and to form a circular economy in Ukrainian industries, it is necessary to analyze and choose the most acceptable type of relationship taking into account the advantages and disadvantages and the possibility of combining different relationship strategies.*

**Key words:** *strategic directions, state regulation, circular economy, strategy of relations, recovery companies.*

**УДК 35**

**О. М. Непомнящий**

доктор наук з державного управління, професор,  
заслужений будівельник України,  
президент  
Громадської спілки «Міждержавна гільдія інженерів-консультантів», професор  
кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

**О. А. Марушева**

доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## **КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ**

*Мета статті – дослідити закономірності та концептуальні положення державного нагляду (контролю) в системі державного управління економікою. Виявлено, що даний процес в Україні ототожнюється із детекцією та подальшим нівелюванням протиправних акцій, що здійснюються суб'єктами господарювання.*

*Відзначено, що органами державного нагляду (контролю) в Україні визнаються центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. У свою чергу, заходи державного нагляду (контролю) щодо управління економікою мають плановий і позаплановий характер. Особливо актуальним стає виявлення та перепрофілювання способів здійснення державного нагляду (контролю) у відповідність із приписами Європейського Союзу – з карально-репресивних на превентивні.*

*Доведено, що для України є притаманними загальноправові засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері економіки. Зокрема, до них варто віднести суспільну складову (акцентуація на соціальний добробут); рівність, законність та гарантування прав усіх суб'єктів (органи державного контролю, суб'єкти господарювання), а також – неупереджено-об'єктивне здійснення уповноваженими органами власних контрольно-наглядових функцій.*

*Говорячи про контроль і нагляд у сфері державного управління економікою в Україні, варто згадати та розтлумачити поняття стандартизації. Стандарт у сфері економіки – чітке положення, що призначене для багаторазового застосування на засадах загальності. Метою виступає досягнення оптимального результату, економіко-фінансової прозорості та гласності щодо створення, продукування та подальшої реалізації продукту, товару або послуги на вітчизняному ринку підприємництва.*

*Зауважено, що державна контрольно-наглядова функція за економічною сферою в Україні має розгалужений предмет регулювання. Держава уповноважена контролювати наступні питання: стан витратно-матеріальних кошторисів щодо достовірності бухгалтерської звітності; податкову, фінансово-економічну, кредитно-валютну звітність підприємства на предмет економічних порушень; ціноутворення та встановлення конкурентних, виправданих економічних показників за виготовлення продукції (товару/ послуги).*

*Обґрунтовано необхідність функціонування контрольно-наглядової системи управління економікою в Україні на засадах відкритості, плановості та системності. Важливим є пошук меж між законними діями суб'єктів господарювання, що не порушують економічних інтересів держави, та, відповідно, протиправними акціями.*

**Ключові слова:** державне регулювання, економічний моніторинг, контрольно-наглядові органи, фінансово-економічна стабільність, прозорість, гласність.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі державно-політичних та політико-економічних перетворень, їх активності та мобільності, значна увага в Україні приділяється контрольно-наглядовому процесу управління економікою.

Одночасно потрібно відзначити досить розгалужений понятійно-категоріальний апарат у цьому сегменті державного управління. Мінекономіки активно розвиває та вдосконалює аспекти державного контролю (нагляду) у сфері господарювання. Департаментом регуляторної політики та підприємництва Мінекономіки регулярно ініціюються зміни до законодавства у цій сфері (остання – 01 червня 2021 р.).

Окрім цього, редакція профільного Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05 квітня 2007 р. (редакція від 27 травня 2021 р.) визначає контекстні засади управлінських процесів у галузі державно-економічного моніторингу. Відповідно до закону № 877-V, плановість заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) – запорука його ефективності.

Важливо наголосити, що процес бізнес-підприємства, подібно до тенденцій Європейського співтовариства, в Україні продовжує активно розвиватися. Через це особливої важливості набуває аспект контролю за дотриманням антимонопольного (Антимонопольний комітет України) та фінансово-економічного законодавства. Роль органів влади – не лише контрольно-наглядова, але й попереджувальна.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження проблематики державно-управлінських аспектів контролю і нагляду в сфері управління економікою в Україні є актуальним та потрібним. У контексті дослідження варто згадати науковий доробок В. Бодрова, Е. Ведунга, К. Вайса, В. Кульби, В. Романова, Е. Харченко, Л. Швайки та ін.

**Мета статті** – дослідити аспекти провадження контрольно-наглядової системи державного управління економікою в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** З погляду політико-економічного вчення,

контроль (нагляд) у сфері управління економікою визначають як впорядкований, систематизований підхід до перевірки діяльності суб'єктів господарювання. Відповідно до положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05 квітня 2007 р. (редакція від 27 травня 2021 р.), плановість і позаплановість контрольно-наглядових заходів повинна полягати у здійсненні ревізійно-оглядових перевірок та/або обстежень [1].

Потрібно наголосити, що господарська діяльність завжди ототожнюється із ризиковістю. Відповідно до положень закону № 877-V, ризик є прийнятним, коли унормований соціально-економічно та техніко-політично. Загалом будь-яка ризикова діяльність впливає на економіку. Питання у її граничній допустимості – цим визначаються гіпотетичні втрати, кількісно-якісні витримки негативних показників і відповідні наслідки.

Важливо відмітити, що Мінекономіки як орган, що формує державну політику з питань державного контролю і нагляду, на часі орієнтоване на гуманізацію законодавчих положень у сфері державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання. Один із критеріїв – переорієнтація на попереджувально-консультативний підхід замість процесу виду «перевірка-санкція», визначений проектом Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)». Крім цього, органи державного нагляду (контролю) відтепер повинні перекваліфікуватися на ризик-орієнтований концепт перевірок суб'єктів господарської діяльності.

Відповідно до тематичної витримки із сайту Мінекономіки під назвою «Зміни до законодавства України» у сфері державного нагляду (контролю), датованої 01 червня 2021 р., процес контрольно-наглядового управління може бути змінено на страхування цивільної відповідальності. Поміж тим, суб'єкти державного нагляду (контролю) відтепер наділені більш широким спектром відповідальності за порушення законодавчих приписів щодо провадження державно-контрольної функції. Однією із санкцій відтепер визнається дисциплінарне стягнення [2].

Наступною нормативною новелою виступає вдосконалення процедури зупинення суб'єкта господарювання. Відповідно до ст. 246 Господарського кодексу України № 436-IV від 16 січня 2003 р. (ред. 13 червня 2021 р.), під заборону підпадає будь-яка небезпечна для життя та здоров'я людей прибутково-комерційна діяльність. Досі норма мала суто декларативно-шаблонний характер. Відтепер орган контролю (нагляду) уповноважений зупинити діяльність суб'єкта господарювання на п'ятиденний строк у разі виявлення порушення, визначеного санкцією ст. 246 Кодексу № 436-IV [3].

Водночас для систематизованого контрольно-наглядового процесу за економічними перетвореннями особливої актуальності набуває аудит. Відповідно до Господарського кодексу України № 436-IV від 16 січня 2003 р. (ред. 13 червня 2021 р.), аудиторською діяльністю є незалежна діяльність уповноважених осіб щодо здійснення державного фінансового аудиту та аудиту фінансової звітності. Відповідно до положень Кодексу № 436-IV, аудит є різновидом державного контролю у сфері економіки. Передбачено поділ аудиту на обов'язковий та такий, що здійснюється за ініціативою суб'єкта господарювання. Натомість, у проєкті Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» аудиторська діяльність визначена як попереджувальний захід без застосування санкції.

Наступним виховним елементом є запровадження інституту громадських Рад з питань державного нагляду (контролю). Даний підхід можна вважати потребою часу, адже він кореспондує основам громадянського суспільства, соціально-демократичної держави із відкритим бізнес-ринком та свободою підприємництва. Відповідно до ст. 42 Конституції України, кожен уповноважений здійснювати незаборонену законом прибутково-комерційну діяльність. Через це, участь громадськості у оскарженні контрольно-наглядових висновків щодо суб'єктів господарської діяльності виступає логічною ланкою євроінтеграційного курсу України [4].

Фактично, сучасність диктує та нормує певну специфіку здійснення державотвор-

чих процесів. Діджиталізація у сфері контрольно-наглядових процедур економічної сфери виступає потребою часу. Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» 877-V від 05 квітня 2007 р. (ред. 27 травня 2021 р.) визначається статус, роль та компетенція Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі – Інтегрована система). Відповідно до положень нормативно-правового акту, ця система відповідає за збирання, унормування, впорядкування та систематизацію вихідних даних щодо процедури здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Окрім того, Інтегрована система відповідальна за ефективність та законність моніторингових акцій.

Проєктом Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)», що розміщений на сайті Мінекономіки, пропонується розгалуження компетентностей Інтегрованої системи. Зокрема, це стосується обміну документами в режимі онлайн; формування рейтингових списків суб'єктів господарювання та автоматизації річної звітності; комплексного визначення планової звітності; права на спілкування з контрольно-наглядовим органом через особистий кабінет (у режимі чату / конференції тощо).

Потрібно наголосити на тому, що особливості державного нагляду (контролю) у сфері управління економікою в Україні тісно пов'язані із адміністративним процесом. Так, Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06 липня 2005 р. (у ред. 26 травня 2021 р.) визначає основні засади провадження у справах щодо звернень органів державного нагляду (контролю) до суду. Проєктом Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» пропонується створити процедуру скороченого провадження, відповідно до якого суд матиме десятиденний строк для прийняття рішення про припинення суб'єкта господарювання [5].

Окрім того, у Кодексі України про адміністративні правопорушення № 8073-X (редакція від 27 травня 2021 р.) передбачено відповідальність уповноважених осіб

органів державного нагляду (контролю) за перевищення власних повноважень. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвищення відповідальності посадових осіб державного нагляду (контролю)» регламентує необхідність підвищення санкцій за подібні проступки – зокрема, збільшення сум адміністративних стягнень щодо посадових осіб контрольно-наглядових органів за суб'єктами господарювання [6].

Водночас уповноваженим органом за реалізацію державної політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарювання є Державна регуляторна служба. У своїй роботі керується низкою актів правотворчості, зокрема постановами Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 р. № 1077 «Деякі питання забезпечення функціонування інтегрованої автоматизованої системи нагляду (контролю), від 24 травня 2017 р. № 388 «Про затвердження порядку участі Державної регуляторної служби та Мінекономіки у заходах державного нагляду (контролю), від 24 травня 2017 р. № 387 «Про порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей» тощо [7].

Окремо необхідно виділити перелік прав та обов'язків органів місцевого самоврядування на здійснення державного нагляду (контролю) у сфері управління економікою. Положення ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05 квітня 2007 р. (редакція від 27 травня 2021 р.) вказує на обов'язковість прямого законного вповноваження на здійснення державного контролю органу місцевого самоврядування. Відтак, останні здійснюють нагляд та управління економікою лише за наявності меж, визначених нормативно.

Говорячи про контроль і нагляд у сфері державного управління економікою в Україні, варто згадати та розтлумачити поняття стандартизації. За В. Бодровим, стандарт у сфері економіки – чітке положення, що призначене для багаторазо-

вого застосування на засадах загальності. Метою виступає досягнення оптимального результату, економіко-фінансової прозорості та гласності щодо створення, продукування та подальшої реалізації продукту, товару або послуги на вітчизняному ринку підприємництва [8].

На рис. 1 представлено аспекти впорядкованої контрольно-наглядової системи управління економікою в Україні.

Отже, потрібно говорити про комплексний і багатофункціональний підхід до запровадження проєвропейської, дієвої та вибіркової системи контролю (нагляду) за сектором економіки в Україні. Поєднання вищенаведених елементів – один зі способів створити сучасну систему перевірки та попередження протиправних акцій, що здійснюються суб'єктами господарювання.

Важливо зазначити, що процедурні аспекти державного контролю (нагляду) за здійсненням підприємництва (та, відповідно, економічною сферою) в Україні є змінними та динамічними. Так, 29 липня 2020 р. Мінекономіки (Департамент регуляторної політики та підприємництва) опублікував повідомлення, яким оприлюднив ієрархію між суб'єктами господарювання й органами нагляду (контролю). Відповідальні органи державно-контрольної економічної ланки відтепер зобов'язані звітувати річним планом щодо здійснених державно-контрольних заходів. Як результат діяльності, суб'єкти державного контролю за економікою публікує план державного нагляду на звітний рік [9].

Зазначеним повідомленням Мінекономіки узагальнено визначену законодавством компетенцію Державної регуляторної служби України. До обсягу повноважень останньої віднесено затвердження плану контрольно-наглядових заходів у економічній сфері на поточний рік із терміном підписання до 15 листопада року, що передує плановому.

Процедурну складову економіко-фінансової та господарсько-комерційної звітності доповнено наказом Мінекономіки та Державної регуляторної служби № 1170/81 від 07 серпня 2017 р. Зазначеним актом нормотворчості встановлено вимоги щодо оформлення звітно-плано-

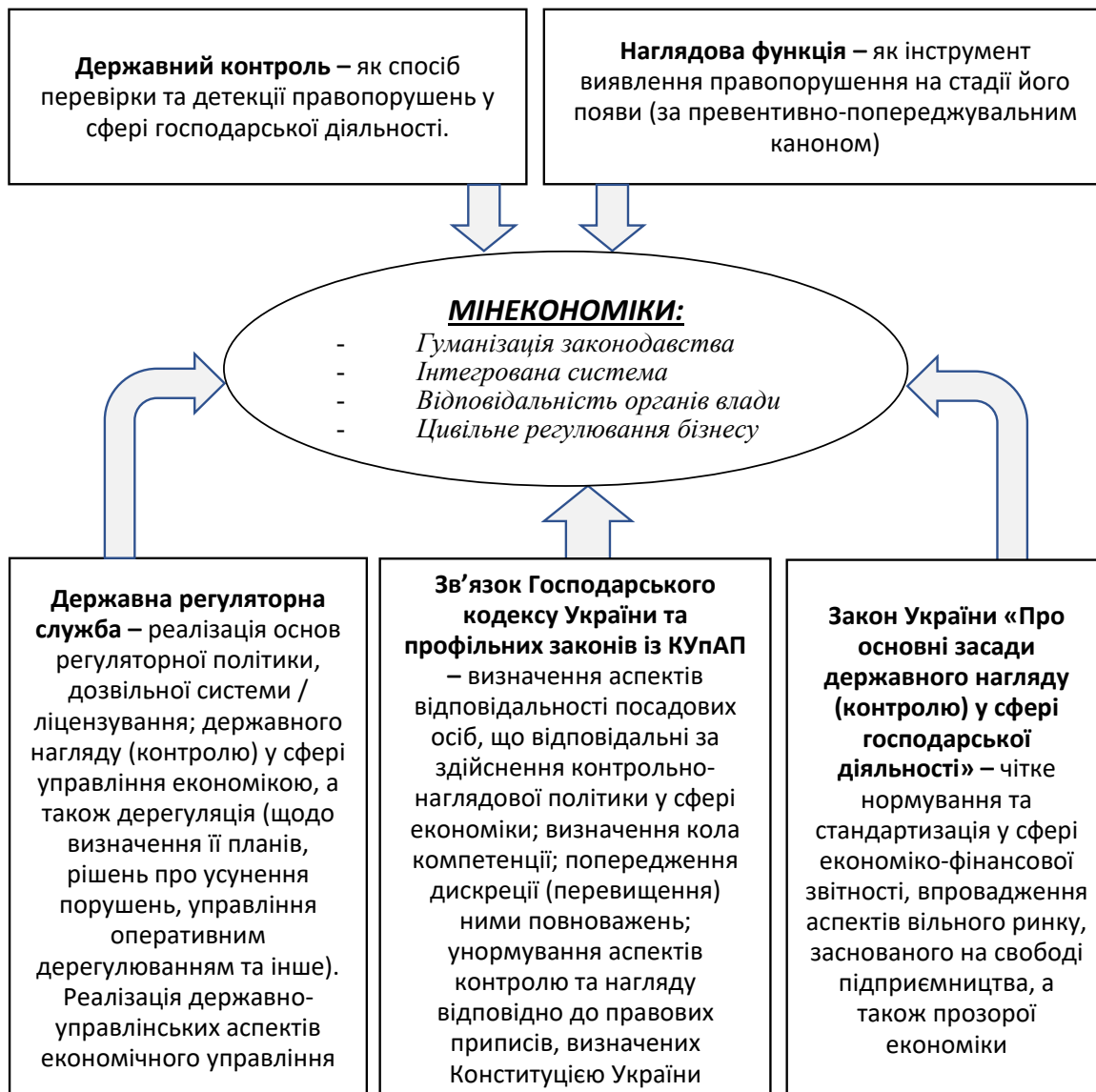


Рис. 1. Модель системи контролю (нагляду) у сфері економіки в Україні

вих і контрольних підсумків комплексного та поточного характеру.

Як було зазначено раніше, багато новацій у сфері державно-контрольного управління економікою в Україні пов'язано із перепрофілюванням поняття ризику. У даному контексті важливо виокремити відповідальні органи у сфері «ризикової» діяльності, які визначає Мінекономіки у інформаційному повідомленні від 26 червня 2019 р. До них, зокрема, належать: МВС України, МОН, Мінприроди, МОЗ, Укртрансбезпека, Держлікслужба, ДСНС (Державна служба України з надзвичайних ситуацій), Держпраці, Держконіспекція, НКЦПФР (Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку) [10].

Відповідно до ст. 19 Господарського кодексу України № 436-IV від 16 січня 2003 р. (ред. 13 червня 2021 р.), державне управління економікою в Україні здійснюється через контроль та нагляд за господарською діяльністю. Останній процес включає в себе такі субелементи, як: право суб'єктів господарювання безперешкодно, вільно та відкрито здійснювати комерційно-прибуткову діяльність; гласний процес держреєстрації суб'єкта господарської діяльності у відповідності до норм даного Закону, а також профільного законодавства (Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05 квітня 2007 р. (редакція



від 27 травня 2021 р.), постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 № 388 «Про затвердження порядків участі Державної регуляторної служби та Мінекономіки у заходах державного нагляду (контролю) тощо).

Потрібно зауважити, що державна контрольно-наглядова функція за економічною сферою в Україні має розгалужений предмет регулювання. На думку Л. Швайки, держава уповноважена контролювати наступні питання: стан витратно-матеріальних кошторисів щодо достовірності бухгалтерської звітності; податкову, фінансово-економічну, кредитно-валютну звітність підприємства на предмет економічних порушень; ціноутворення та встановлення конкурентних, виправданих економічних показників за виготовлення продукції (товару/послуги). Іншими категоріями державно-регуляторного впливу на економічну стабільність в Україні варто вважати моніторинг за безпечною працею та виробництвом, поєданий із безпечністю споживання продукції та її якістю [11].

До окремої підкатегорії господарського моніторингу в Україні варто віднести контроль за дотриманням антимонопольно-конкурентного законодавства. Ця норма міститься у Господарському кодексі України № 436-IV від 16 січня 2003 р. (ред. 13 червня 2021 р.) і відсилає до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» 3659-XII від 26 листопада 1993 р. (ред. від 04 березня 2021 р.). Конкуренція за своєю природою – явище вільного ринку, проте є непоодинокі випадки її гібридизації та набуття негативних форм прояву: встановлення надмірних цін; самочинне зайняття ринку; незаконне встановлення переважного права на продаж/реалізацію/експорт продукції тощо.

Задля запобігання цього функціонує Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ), що відповідає за збереження відкритого бізнес-підприємництва, заснованого на неприпустимості фінансово-економічних порушень. У своїй діяльності АМКУ керується таким кластером законодавчого масиву, як-от: Конституція України; Закон України «Про захист економічної конкуренції» № 2210-

III від 11 січня 2001 р. (ред. 13 лютого 2020 р.); Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» № 236/96-ВР від 07 червня 1996 р. (ред. 16 жовтня 2020 р.); Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 1555-VII від 01 липня 2014 р. (ред. 22 травня 2021 р.) [12].

Необхідно відмітити, що принципи контролю і нагляду в системі державного управління економікою України мають загальнообов'язковий характер. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05 квітня 2007 р. (редакція від 27 травня 2021 р.), відповідальність суб'єкта господарювання за невиконання приписів, рекомендацій або вимог уповноважених державних органів має невідворотний характер. Найчастішим видом санкції виступає грошове стягнення або матеріальна компенсація [13–15].

**Висновки і пропозиції.** Детальний аналіз специфіки контролю і нагляду в системі державного управління економікою України дозволяє зробити висновок щодо наявності чіткої розгалуженості, комплексності, законодавчого масиву та компетентних органів. Профільне законодавство регулярно оновлюється, Мінекономіки здійснює активну кооперацію із Державною регуляторною службою. Надбудовою апарату державного управління господарською діяльністю виступає Антимонопольний комітет України, що спрямовує та координує державну політику у сфері комерційно-прибуткової діяльності відповідно до канонів Європейського Союзу – із орієнтацією на принципи вільного ринку, свободи підприємництва та її економіко-фінансової прозорості. Удосконалення державного нагляду (контролю) в системі державного управління економікою лежить у площині переходу з карально-репресивної (перевірка – санкція) на превентивну (попереджувально-консультативну) функції та переорієнтування органів державного нагляду (контролю) на ризик-орієнтований підхід при плануванні перевірок суб'єктів господарювання з урахуванням оцінки ризиковості їх діяльності [16].

**Список використаної літератури:**

1. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05 квітня 2007 р. (редакція від 27 травня 2021 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text_)
2. Зміни до законодавства України в сфері державного нагляду (контролю) / Міністерство економіки України (01 червня 2021 р.). URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c5828ae4-1e54-4fb5-8a04-f3010e7fbaf3&title=ZminiDoZakonodavstvaUkrainiVSferiDerzhavnogoNagliadu-kontroliu->
3. Господарський кодекс України № 436-IV від 16 січня 2003 р. (ред. 13 червня 2021 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text_)
4. Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. (ред. від 01 січня 2020 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
5. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06 липня 2005 р. (у ред. 26 травня 2021 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X (редакція від 27 травня 2021 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
7. Державна регуляторна служба України : офіційний сайт. Державний нагляд (контроль). URL: [http://www.drs.gov.ua/state\\_supervision/](http://www.drs.gov.ua/state_supervision/)
8. Бодров В.Г., Сафронова О., Балдич Н. Державне регулювання економіки та економічна політика. Київ, 2010. 520 с.
9. До уваги суб'єктів господарювання та органів державного нагляду (контролю) / Міністерство економіки України (29 липня 2020 р.). URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=da834d18-d96d-4952-a0d2-cd841fc80510&title=DoUvagiSubktivGospodariuvanniaTaOrganivDerzhavnogoNagliadukontroliu->
10. Довідка щодо стану розробки критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності станом на 12 червня 2019 р. / Міністерство економіки України (26 червня 2019 р.). URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=cb8e606a-ddb4-41ba-b5c1-0e13fd4aceb2&title=DovidkaSchodoStanuRozrobkiKriteriiv-ZaYakimiOtsiniutsiaStupinRizikuVidProvadzheniaGospodarskoiDiialnostiStanomNa12-06-2019>
11. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки. Київ, 2008. 462 с.
12. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» 3659-XII від 26 листопада 1993 р. (ред. від 04 березня 2021 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>
13. Марушева О.А. Механізми державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві та напрями їх впровадження в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 7. С. 121–125.
14. Марушева О.А. Законодавчі засади контролю та нагляду у будівництві в аспекті державного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 87–92.
15. Дегтяр О.А., Непомнящий О.М. Статистика : навчальний посібник. Харків : «Водний спектр Джі-Ем-Пі», 2017. 232 с.
16. Непомняшчыі О.М., Diegtjar O.A. Scientific school of management of risks to the real property under construction and in use: pursuit and achievements. *Public management*. 2018. № 3 (13). P. 143–156.

**Непомняшчыі О., Marusheva O. Control and supervision in the system of public economic management**

*The paper is aimed at exploring the regularities and conceptual ideas of state supervision (control) in the system of public economic management. It reveals that this process in Ukraine equates to detecting and subsequent cutting down illegal actions taken by business entities.*

*It notes that central executive authorities, local state administrations and local self-government bodies are recognized as state supervisory (control) bodies in Ukraine. In turn, state supervision (control) measures for economic management can be scheduled and random. It is particularly relevant to identify and repurpose ways of implementing state supervision (control) in accordance with the requirements of the European Union – from punitive and repressive to preventive.*

---

*It is noted that speaking about control and supervision in the field of public economic management in Ukraine, it is worth mentioning and explaining the concept of standardization. The standard in the field of economics is a clear provision that is intended for repeated application on the basis of generality. The aim is to achieve optimal results, economic and financial transparency and transparency in the creation, production and further sale of a product, good or service in the domestic business market.*

*It is noteworthy that the state control and supervision function in the economic sphere in Ukraine has an extensive subject of regulation. The state is authorized to control the following issues: the state of cost estimates for the reliability of financial statements; tax, financial and economic, credit and currency reporting of the enterprise for economic violations; pricing and establishment of competitive, justified economic indicators for the manufacture of products (goods / services).*

*The paper proves that general legal principles of state supervision (control) in the economic sphere are common for Ukraine. In particular, they include the social component (emphasis on social welfare); equality, legality and guarantee of the rights of all subjects (state control bodies, business entities), as well as the impartial and objective exercise by authorized bodies of their own control and supervisory functions.*

*The paper substantiates the necessity of functioning for the control and supervisory economic management system in Ukraine based on openness, planning and consistency. It is important to find boundaries between legitimate actions of business entities that do not violate the economic interests of the state, and, accordingly, illegal actions.*

**Key words:** *state regulation, economic monitoring, control and supervisory authorities, financial and economic stability, transparency, publicity.*

**UDC 314.7:351(045)**

**D. V. Pimakhova**

Postgraduate at the Department of Social Development and Social-Power Relations  
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine  
ORCID ID: 0000-0002-7100-0492

## **INSTITUTIONALIZATION OF THE COMMON MIGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES**

*In today's globalized world, migration processes are associated not only with new opportunities but also with a variety of threats and challenges that need to be addressed immediately. In particular, the free movement of citizens, in line with one of the basic principles of European integration, has triggered unpredictable international migration flows. It resulted in increasing migratory pressure on developed countries, significantly limiting the ability of national governments to fully control unorganized migration to their countries. This exacerbates international and social problems in European countries. These factors update the study of the institutionalization process of the common migration policy in the European Union. The article analyzes the institutionalization of the common migration policy in the European Union. In particular, it is noted that various international organizations are involved in the regulation of migration processes at the supranational level, namely the United Nations, the International Labor Organization, the International Organization for Migration and others paid special attention to the issues of institutionalization of migration policy. Adopted international legal standards and agreements in the field of migration are institutionalized in the governmental structure of the member states that have joined the relevant international organizations. It resulted in increasing migratory pressure on developed countries, significantly limiting the ability of national governments to fully control unorganized migration to their countries. This exacerbates international and social problems in European countries. These factors update the study of the institutionalization process of the common migration policy in the European Union. During the formation of the common migration policy, the attention of European countries is focused on such key tasks as providing a pan-European labor market, reducing imbalances in the labor markets of EU member states, geographical mobility of students and employees, and creating conditions for their better adaptation to labor market changes in EU countries. The Employment Promotion Package developed by the European Commission provides for the removal of legal and practical obstacles to the free movement of workers in the EU; increasing the compliance of vacancies with the applicants who are looking for a job in other countries; taking into account the potential consequences of labor migration of third-country nationals to the EU. In general, the process of institutionalization of the common migration policy in the European Union is aimed at reducing the number of illegal migrants, border management, developing common legal standards on refugee asylum and legal migration, including integration and development in the countries of origin.*

**Key words:** *institutionalization, institutional environment, migration, migration policy, European Union countries.*

**The problem statement.** In today's globalized world, migration processes are associated not only with new opportunities but also with a variety of threats and challenges that need to be addressed immediately. In particular, the free movement of citizens, in line with one of the basic principles of European integration, has triggered unpredictable

international migration flows. It resulted in increasing migratory pressure on developed countries, significantly limiting the ability of national governments to fully control unorganized migration to their countries. This exacerbates international and social problems in European countries. These factors update the study of the institutionalization

process of the common migration policy in the European Union.

**Analysis of recent research and publications.** The main aspects of migration processes were covered in the research of such Ukrainian scholars as A. Haidutskyi, Yu. Humeniuk, V. Ivashchenko, V. Kovalenko, V. Kryvenko, K. Kravchuk, E. Libanova, O. Malynovska, O. Piskun and M. Cherniak. We also should note the works of such foreign scientists as R. Adams, M. Weiner, S. Collinson, S. Spencer and E. Taylor. American scholars D. Martin, R. Boswell, D. Veisbrodt and others paid special attention to the issues of institutionalization of migration policy.

**The aim of the research** is to reveal the specific features of institutionalization of the migration policy in the European Union countries.

**Presentation of the main research material.** In the late twentieth and early twenty-first centuries, migration became one of the most important factors in international life, determining the economic, cultural, social, political and other spheres of society. They are regulated by various international organizations such as the United Nations, the International Labor Organization, the International Organization for Migration and others. These organizations form international migration policy, adopt relevant documents and international standards, which contain conceptual principles for both regulating international migration processes and main directions and mechanisms for implementing international migration policy. Adopted international legal standards and agreements in the field of migration are subsequently institutionalized in the governmental structure of the member states that have joined the relevant international organizations. The institutional development of the international migration sphere is dictated by qualitative changes of social, economic and migration situation which have taken place in the globalized world. The widening gap in economic growth between Western and transition economies, as well as the growing imbalance between demographic development and the labor market situation, coincided with changes in global political and economic systems. In particu-

lar, the collapse of the Soviet Union caused a redistribution of the political map and the entire political system in Eastern Europe. It led to qualitative changes in social, political, cultural, economic and other relations that took place in the world as a result of these transformations. As it is noted in the paper "Consequences of Migration Processes: New Challenges and Opportunities for Regions", modern Europe is experiencing a demographic crisis, which entails risks in terms of maintaining the competitiveness of national economies. "European governments are considering the possible involvement of foreign specialists against the background of a shortage of highly qualified personnel. This means that developed European countries act as recipient countries to which global labor migration flows are directed. This factor greatly influences the formation of the overall strategy of migration policy in the countries of the European Union, leading to the development of a common approach to the regulation of the European labor market.

The regulation of the common European labor market, that Ukraine is going to integrate into, is not rigid. Each country implements its own employment programs, they are coordinated at the EU level and developed according to the pan-European employment strategy. Individual countries that are not making sufficient progress in implementing the strategy are provided with assistance; minimum labor rights and guarantees for employees are determined. Europeans' attention is focused on such key tasks as providing a pan-European labor market with a workforce and reducing imbalances in the labor markets of EU member states. The EU Strategy for Socio-Economic Development "Europe – 2020" [1] focuses on the geographical mobility of students and employees and creating conditions for their better adaptation to labor markets changes in the EU. The Employment Promotion Package developed by the European Commission in 2012, [2] provides for the removal of legal and practical obstacles to the free movement of workers in the EU; increasing the compliance of vacancies with the applicants who are looking for a job in other countries; taking into account the potential consequences of labor migration of third-country nationals

to the EU. The expansion of opportunities for legal migration of citizens by simplifying the immigration procedures for highly qualified professionals, entrepreneurs, students, seasonal workers and family members is an effective measure to fight against unregulated migration. Such migration policy instruments as increasing temporary employment programs for foreign workers and procedures for legalizing migrants prove to be effective. A selective approach is mainly used to regulate immigration in most EU countries. There are flexible immigration schemes for such categories as highly qualified personnel, specialists for whom there is a labor shortage, other main highly qualified specialists, individual entrepreneurs, graduates of higher education institutions from non-EU countries. There have been created programs to attract highly qualified migrants according to the multi-level score systems EU Blue Card, Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-Card). The lack of qualified staff is prompting EU member states to pass new laws in order to facilitate immigration, as exemplified by Germany. The rapid development of the German economy was one of the reasons for the adoption by the Bundestag in June 2019 of a law that greatly facilitates the procedure of immigration to Germany for skilled workers from non-EU countries. The law, which entered into force on March 1, 2020, provides for a simplified employment procedure for such categories of employees as qualified personnel with vocational education and qualified personnel with academic education. Under the new law, immigrants from outside the EU will have equal rights with candidates from Germany and other EU countries, who previously had the priority of employment in Germany. All employees have easier access to vocational education in Germany, there are opportunities for family reunification, and obtaining a permanent residence permit [4]. In general, in response to the needs of the economy in the labor force, the migration policy of the recipient countries is aimed at the targeted selective and gradual acceptance of certain categories of foreign migrant workers according to professional qualifications, social status, age and other criteria. The main instruments and measures of state policy used by

donor countries in the field of external labor migration are the provision of consultation, information and legal services, social insurance, the establishment of support centres abroad, re-emigration assistance programs, strengthening relationship with diasporas and communities of compatriots abroad as well as promoting the attraction of migratory capital. European Union countries develop a coherent migration policy based on the main provisions of the UN Geneva Convention relating to the Status of Refugees, the provisions of the CSCE Final Act on Freedom of Movement of 1951 and 1975, and the basic documents on the establishment and functioning of the European Union. This policy, firstly, aims to ensure the freedom of movement of the European Union citizens, and secondly, ensures common rules and principles for foreign nationals to enter and stay in the EU, providing them with asylum and refugee status, and so on. The EU's common migration policy is based on the freedom of movement of citizens, which is in line with one of the basic principles of European integration. The legal basis of the integrative process is enshrined in the Treaty on European Union (Article 3) which provides an "area of freedom, security and justice without internal frontiers, in which the free movement of persons is ensured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime." [4]. International cooperation between EU member states on migration has been intensified since the mid-1980s. European migration policy was shaped by European agreements and conventions, including the Schengen agreements of 1985 and 1990, the Dublin Convention of 1990, the Maastricht Treaty of 1992, the Treaty of Amsterdam in 1997, the Treaty of Lisbon in 2009, and others. [5]. The Treaty on European Union or the Maastricht Treaty, signed in 1992, became fundamental in regulating the migration processes of member states. In 1997, the Amsterdam Treaty was signed, which had a separate section on freedom of movement, asylum and immigration. This agreement was a turning point on the way to harmonize the policies of European countries in the field of migration, as well as one

of the first agreements on the formation of a common EU migration policy. In particular, the agreement provided for:

- defining the criteria and mechanisms for considering asylum applications submitted by a third-country national to a Member State;
- standards for the reception of asylum seekers in the Member States; minimum standards for the provision of temporary protection to displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin and to persons in need of international protection;
- measures defining the rights and conditions under which third-country nationals who are legal residents of Member States may reside in the other Member States, as well as measures on immigration policy in the field of illegal immigration.

The second stage of strengthening cooperation between EU member states in the field of migration was marked by the creation of a single European asylum system and the adoption of The Hague Program. According to the European Commission, the adoption of this program has led to significant progress in the development of a common asylum and migration policy. The program ensured the creation of a single mechanism for the implementation of migration policy by EU countries. The program provided for:

- development of a common European asylum system;
- ensuring legal migration and tackling illegal employment;
- integration of third-country nationals;
- external dimension of asylum and migration policy;
- management of migration flows [6].

In addition to the development of common legislation, the Hague Program was focused on deepening the solidarity of EU countries in addressing migration matters and provided for the operation of a number of mutual financial assistance programs. The Treaty on the Functioning of the European Union or the Treaty of Lisbon was signed in 2007 but it did not bring any radical changes to the EU's migration policy. However, the objectives set out therein are legally binding on the Member States. Therefore, the Lisbon Agenda was considered the final stage in the development of migration policy in the EU.

The Stockholm Program of 2009, adopted in the midst of the financial and economic crisis, demonstrated the reluctance of EU countries to push for migration issues and contained only a few new ideas. In general, the EU's efforts in the field of common migration policy during the crisis focused on maintaining the results already achieved and ensuring the functioning of the agreements reached, in particular the Schengen system [9]. Thus, the Stockholm Program was in force at the time when the Lisbon Treaty entered into force, which significantly changed the functioning of the EU. In particular, the Council of the European Union was empowered to define guidelines for legislation development and operational planning in the field of freedom, security, and justice as well as migration. In 2008, the European Commission analyzed the migration situation in Europe at the beginning of the XXI century and summed up the results of the first stage of EU migration policy [8]. The principles of the EU immigration policy were set out, which, at the same time, were the main activities in the field of migration. The necessary measures and means of their implementation were also outlined. The first principle is to create a clear and transparent system of rules and procedures to ensure legal immigration. This provides third-country nationals with the necessary information on legal entry and stay in the EU, guarantees their rights, which should be close to those enjoyed by EU citizens, and provides a flexible common visa policy, especially for temporary visits and travel for educational and professional purposes. The second principle assumes that economic immigration has to meet the needs of the EU labor market not only in terms of quantity but also in terms of quality, i.e. professionally qualified staff must promote economic growth. The integration of immigrants in the host countries is not less important. It is a two-way process involving both immigrants and the host society. The next principle of the EU's common immigration policy is solidarity, which implies mutual trust and a fair distribution of responsibilities between member states. The EU expects its partners to work together to prevent illegal migration. Instead, it offers cooperation in the field of

labor mobility, primarily on the basis of circularity, i.e. temporary but recurring travel. Particular attention is paid to countries that are potential EU members. In particular, the association agreements incorporate the issue of the social protection of migrants. There is the development of cooperation with neighboring countries as well as with countries that are the largest suppliers of migrants, especially African, Latin American countries, etc. The key directions in the context of migration aimed at ensuring the EU's internal security lay in integrated border protection and adequate visa policy. It includes the introduction of a single visa label, the establishment of visa centers that would issue visas for travelers to some or all EU countries. In order to simplify bureaucratic procedures in the immigration process, a directive was adopted in 2011 to introduce a single permit, which is valid for both employment and residence of third-country nationals in the EU. It also includes a common list of rights and freedoms they can enjoy [9]. This decision is aimed at improving the situation of migrants and their ability to adapt to the host countries. In the years 2015 and 2016, the EU faced an unprecedented influx of refugees and migrants. More than 1 million people have arrived in the European Union, most of them are fleeing war and terror in Syria and other countries. In this regard, EU countries are trying to address the root causes of the crisis, as well as significantly increase assistance to people in need of humanitarian assistance inside and outside the EU. Measures are being taken to resettle asylum seekers in Europe, and people from neighboring countries who are applying for asylum. But at the same time, the EU is increasing border security, combating the smuggling of migrants, and offering safe ways for people to enter the EU legally. Most countries of the European Community mainly use a selective approach in regulating immigration. Elimination of unwanted immigrants is based on qualification, education, age, quota, direct and indirect entry bans, and temporary or other restrictions. As for re-emigration, it is stimulated and carried out through the payment of material compensation to outgoing migrants, vocational training of immigrants, creation

of job openings, and the provision of economic assistance to countries of mass emigration. In general, EU immigration, despite some differences and nationalities, is characterized by measures to encourage high-skilled migrants to enter. Low-skilled labor is restricted to enter. The EU also combats illegal migration and promotes re-emigration. The national and historical peculiarity of the countries acquires great importance in developing the main directions of migration activities. The geography of migration has undergone significant changes. Earlier the main flow of foreigners used to go from South to North (from Africa and Asia). In recent years, intra-European migration has dominated in the East-West direction (from the CIS and Eastern Europe). Enhanced migration flows on the European continent have led to an increase in the hidden labor opportunities of human capital importing countries. Thus, the European Union has become a powerful center that attracts migration flows. EU immigration policy is based mainly on stimulus and differentiated measures. The institutionalization of these measures is a rather serious political, economic, and legal problem. Typically, international migration occurs when there is a large contrast between the levels of economic development and the rate of natural population growth in donor and recipient labor countries. The migration situation in Europe dictates the need to make appropriate decisions in several obvious directions. First and foremost, it is a regulation of intra-European movements of EU citizens, as well as the immigration of economic migrants from third countries, along with the prevention of illegal migration and the provision of assistance to refugees.

**Conclusions.** Having studied the specific features of the institutionalization of migration processes in the European Union, we can conclude that its main directions include: reducing the number of illegal migrants; border management; development of common legal standards on asylum and legal migration, including integration and development in countries of origin. In particular, international legal standards and treaties in the field of migration adopted at the supranational level are institutionalized in the governmen-



tal structure of the member states that have joined the relevant international organizations. During the formation of the common migration policy, the attention of European countries is focused on such key tasks as providing a pan-European labor market, reducing imbalances in the labor markets of EU member states, geographical mobility of students and employees, and creating conditions for their better adaptation to labor market changes in EU countries.

### References:

1. World Migration Report 2020. IOM, Geneva, 2019. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020> (Last accessed: 17.03.2017).
2. Communication from the Commission Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Council Conclusions of 17 June 2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (Last accessed: 17.03.2017).
3. Work in Germany: the provisions of the new law are explained by the German Embassy in Ukraine. URL: <https://www.dw.com/uk/robo-ta-u-nimech-chyni-polozhennia-novoho-zakonu-poiast-niue-posolstvo-frn-v-ukraini/a-52553675> (Last accessed: 17.03.2021).
4. Treaty on European Union. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029). (Last accessed: 17.03.2021).
5. International migration and development: Report. UN Secretary General. A / 60/871. URL: [http://www.un.org/russian/esa/economic/a59\\_325.pdf](http://www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf). (Last accessed: 17.03.2021).
6. Balch A., Geddes A. Connections between Admission Policies and Integration Policies at EU-level and Given Linkages with National Policy Making. *Working Paper 1. Promoting Sustainable Policies for Integration (PROSINT)*. URL: [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Balch\\_and\\_Geddes.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Balch_and_Geddes.pdf). (Last accessed: 17.03.2021).
7. Collett E. Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy. *European Policy Centre Working Paper*. 2009. Vol. 32. URL: [http://www.epc.eu/documents/uploads/954588169\\_EPC%20Working%20Paper%2032%20Beyond%20Stockholm.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/954588169_EPC%20Working%20Paper%2032%20Beyond%20Stockholm.pdf) (Last accessed: 17.03.2021).
8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools (COM(2008) 359 final), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF> (Last accessed: 17.03.2021).
9. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. *Official Journal of the European Union*, L 343, 23.12.2011, P. 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF> (Last accessed: 17.03.2021).
10. The European Commission's website about migration, available at: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/en/> (Last accessed: 17.03.2021).

### Пімахова Д. В. Інституціоналізація спільної міграційної політики у країнах Європейського Союзу

У сучасному глобалізованому світі міграційні процеси пов'язані не тільки з новими можливостями, а й з різноманітними загрозами та викликами, які необхідно негайно вирішити. Зокрема, вільне пересування громадян відповідно до одного з основних принципів європейської інтеграції спровокувало непередбачувані міжнародні міграційні потоки. Це призвело до посилення міграційного тиску на розвинені країни, що значно обмежило можливості національних урядів повністю контролювати неорганізовану міграцію до своїх країн. Це загострює міжнародні та соціальні проблеми у європейських країнах. Ці фактори оновлюють вивчення процесу інституціоналізації спільної міграційної політики у Європейському Союзі. У статті здійснюється аналіз інституціоналізації спільної міграційної політики у країнах Європейського союзу. Зазначається, що на наддержавному рівні врегулюванням міграційних процесів займаються різноманітні міжнародні організації – Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація праці, Міжнародна Організація з міграції та інші. Прийняті міжнародно-правові стандарти і

договори у сфері міграції інституціоналізуються у державній структурі країн-членів, що приєдналися до відповідних міжнародних організацій. Це призводить до збільшення міграційного тиску на розвинуті країни, значно обмежуючи здатність національних урядів повністю управляти неорганізованою міграцією до їх країн. Своєю чергою, це загострює гравця збірної і соціальні проблеми в Європейських країнах. Ці чинники оновлюють вивчення процесу інституціоналізації загальної політики міграції у Євросоюзі. У ході формування спільної міграційної політики увага європейських країн фокусується на таких ключових завданнях, як забезпечення загальноєвропейського ринку праці робочою силою, зменшення дисбалансів на ринках праці країн-членів ЄС, географічній мобільності студентів і працівників, створенні умов для їхньої кращої адаптації до змін на ринках праці країн ЄС. Розроблений Європейською Комісією Пакет заходів сприяння зайнятості передбачає: усунення правових і практичних перешкод для вільного пересування працівників у ЄС; підвищення відповідності робочих місць та осіб, які шукають роботу в інших країнах; врахування потенційних наслідків трудової міграції громадян третіх країн до ЄС. Загалом процес інституціоналізації спільної міграційної політики у країнах Європейського Союзу протікає у напрямку зменшення кількості нелегальних мігрантів, управління кордонами, вироблення загальних законодавчих стандартів щодо притулку та легальної міграції, включаючи інтеграцію та розвиток у країнах походження.

**Ключові слова:** інституціоналізація, інституціональне середовище, міграція, міграційна політика, країни Європейського союзу.

УДК 354.32:374.11

**Я. І. Самсонова**

аспірантка кафедри публічного управління та права  
Комунального закладу вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти»  
Дніпропетровської обласної ради  
ORCID ID : 0000-0002-3195-9463

## **СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Загострення проблеми розвитку інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу суспільства й особистості зумовило підвищення уваги держави до позашкільної освіти як потужного соціального інституту виховання та творчого розвитку особистості, який сприяє формуванню національної свідомості, загальнолюдської культури, життєвої компетентності молоді. У статті розкрито стан і перспективи розвитку механізмів державного управління у сфері інформаційного забезпечення системи позашкільної освітньої діяльності. Проаналізовано законодавчу базу та наукову літературу з питань визначення понять «механізм державного управління», «позашкільна освіта». Стрімке зростання соціальної значущості позашкільної освіти обумовило, як обґрунтовано автором, потребу в прогресивному розвитку останньої. Державне управління системою позашкільної освіти наголошено є багатоаспектною категорією державного управління і що розглянуто у статті як об'єкт управлінського впливу.*

*Визначено, що однією із перспектив розвитку державного управління позашкільною освітньою діяльністю є посилення регулюючої функції центральних органів управління освітою, яке виявляється у ресурсному, фінансово-економічному та організаційно-інформаційному забезпеченні позашкільної освіти. Розкрито сутність, мету, зміст та форми інформаційного забезпечення системи позашкільної освітньої діяльності. Розглянуто окремі складові механізму державного управління на прикладі сфери інформаційного забезпечення позашкільної освітньої діяльності. Зокрема, проаналізовано Стратегію розвитку позашкільної освіти, та зроблено висновок про те, що недоліком цієї стратегії в розділі інформаційного забезпечення є обмеженість заходів удосконалення та розвитку управління у цій сфері та відсутність стратегічних цілей щодо розроблення, впровадження та практичного використання в даній сфері сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. На основі аналізу літературних джерел виділено принципи державного управління у сфері інформаційного забезпечення позашкільної освітньої діяльності. Зроблено висновок про те, що цілеспрямоване впровадження механізмів державного управління у сфері інформаційного забезпечення системи позашкільної освітньої діяльності істотно впливатиме на розвиток позашкільної освіти в Україні загалом.*

**Ключові слова:** державне управління, механізм державного управління, позашкільна освіта, система позашкільної освітньої діяльності, інформаційне забезпечення позашкільної освіти

**Постановка проблеми.** За умов інтеграції України до європейського освітнього простору та під впливом трансформаційних процесів в економіці стають актуальними питання модернізації системи освіти, пошуку нових технологій роботи всіх соціальних інститутів, пристосування молоді

до життя в умовах конкурентного середовища. Загострення проблеми розвитку інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу суспільства й особистості зумовило підвищення уваги держави до позашкільної освіти як потужного соціального інституту виховання

та творчого розвитку особистості, який сприяє формуванню національної свідомості, загальнолюдської культури, життєвої компетентності молоді. У зазначених умовах одним із визначальних факторів реформування позашкільної освіти та її розвитку є удосконалення механізмів державного управління різних структурних елементів системи позашкільної освітньої діяльності, адже саме держава може забезпечити створення дієвого механізму реалізації, охорони та захисту конституційного права кожної дитини на освіту, а також закріпити законодавче підґрунтя розбудови системи позашкільної освітньої діяльності. Враховуючи тенденції розвитку інформаційного суспільства у світі та в Україні, важливим є інформаційне забезпечення системи позашкільної освітньої діяльності. Оскільки галузь державного управління функціонує в умовах високої динамічності соціальних процесів, то сучасні інформаційно-комунікаційні технології мають стати невід'ємним інструментом управлінської діяльності на всіх рівнях. Їх використання у сфері інформаційного забезпечення системи позашкільної освітньої діяльності сприятиме вирішенню проблем щодо матеріально-технічного та кадрового забезпечення, нормативно-правового та науково-методичного супроводу тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі дослідження теоретико-методичних основ позашкільної освіти присвячено достатньо уваги провідних вітчизняних вчених і зарубіжних учених, зокрема, ключові тези висвітлені у працях О.В. Биковської, Т.І. Сущенко, Г.П. Пустовіт, В.В. Вербицького та ін. Детально основні дилеми державного управління у системі позашкільної освітньої діяльності висвітлено у розвідках А.Б. Авер'янова, Н.С. Анциперової, І.Д. Беха, К.В. Гораш, С.В. Гущиної, Л.І. Ковбасенко, Р.А. Науменко, Р.М. Рудницької, Н.Г. Протасової, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах, О.В. Федорчак та ін. Втім, проблема державного регулювання у сфері інформаційного забезпечення позашкільної освітньої діяльності у вищезгаданих дослідженнях не розглядалася.

Проблема державного управління у сфері інформаційного забезпечення

позашкільної освітньої діяльності розглядалася частково і не була предметом спеціального дослідження.

**Мета статті** – дослідження сучасного стану механізмів державного управління у сфері інформаційного забезпечення позашкільної освітньої діяльності та визначення принципів такого управління.

**Виклад основного матеріалу.** Механізм управління – складна управлінська категорія. В літературі зустрічається велика кількість визначень поняття «механізму державного управління». Так, під механізмом державного управління розуміють сукупність відповідних органів законодавчої і виконавчої влади, об'єднаних у систему спільною метою для виконання завдань державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Як слушно акцентує А.Б. Авер'янов, фундаментальними структурними елементами механізму державного управління є насамперед сукупність правових норм і система органів виконавчої влади, що регламентують не лише організаційні засади системи органів виконавчої влади, а й процеси її повноцінного розвитку та функціонування загалом [1].

Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах зазначають, що «механізм державного управління є складною системою, яка створена штучно та має на меті, знову ж таки досягнення поставлених цілей, реалізації основоположних функцій уможливорюється завдяки чітко визначеній структурі та сукупності правових норм, засобів, методів інструменти державного впливу на об'єкт управління» [2, с. 15].

О.В. Федорчак зауважує, що механізм державного управління необхідно розглядати як цілісну систему, функціонування якої зорієнтоване на досягнення поставлених стратегічних цілей і практичне втілення державного управління. Згідно з авторською позицією, досліджувана система має визначену структуру взаємопов'язаних компонентів, важелів, інструментів впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням та апро-

бованих методичних прийомів виконання вищепереліченого [3]. Варто додати, що дія механізму державного управління спрямована на практичне здійснення процесу управління з метою досягнення поставлених цілей, а сам механізм має визначену структуру, способи, методи, важелі, засоби, інструменти впливу на об'єкт управління. Достеменно відомо, що саме позашкільна освіта є неоціненним структурним елементом системи освіти України. Закон України «Про позашкільну освіту» згідно з Конституцією України визначає державну політику у сфері позашкільної освіти. Слушними перевагами є те, що закон включає чіткий понятійний апарат, досить ґрунтовно окреслює основні завдання позашкільної освіти, яка є однією із складових безперервної освіти і забезпечує розвиток здібностей та обдарувань вихованців, учнів і слухачів, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб [4]. Так, відповідно до ст. 1 ЗУ «Про позашкільну освіту», позашкільна освіта – це сукупність знань, умінь та навичок, що отримують вихованці, учні і слухачі в позашкільних навчальних закладах у час, вільний від навчання в загальноосвітніх та інших навчальних закладах [4]. Зміцнення регулюючої функції центральних органів управління освітою, є важливою перспективою розвитку державного управління позашкільною освітньою діяльністю, що має втілюватися в ресурсному, інформаційно-організаційному фінансово-економічному забезпеченні позашкільної освіти, впорядкуванні діяльності приватних позашкільних навчальних закладів, під час розроблення довгострокових регіональних програм розвитку позашкільної освіти координації місцевих і центральних органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Законодавча та нормативно-правова база позашкільної освіти почала формуватися із прийняттям законів: ЗУ «Про освіту» (1991 р.), згідно якого позашкільна освіта є невід'ємною частиною структури освіти, закріплено гарантії держави на забезпечення умов для здобуття дітьми та молоддю позашкільної освіти (ст. 38–39); ЗУ «Про позашкільну освіту» (2000 р.).

Становлення державної політики у сфері позашкільної освіти, її правові, соціально-економічні, організаційні, освітні та виховні заходи, як свідчить аналіз, можемо вважати розпочалося у червні 2000 р. із прийняттям вищенаведеного закону.

Не можливо не погодитися із твердженнями Р.А. Науменко. Автор наголошує що ці, та низка інших державних документів обумовили зміщення уваги до таких важливих аспектів розвитку особистості, як творчого, інтелектуального і духовного. Зокрема, у Концепції Державної програми роботи з обдарованою молоддю на 2006–2010 рр., схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. № 202-р, наголошено на важливості та невідкладності державної підтримки обдарованої молоді [10]. Основою забезпечення належного функціонування та постійного розвитку системи позашкільної освітньої діяльності є її законодавча база. Загалом в Україні цю діяльність регулюють понад 70 нормативно-правових актів [5].

Інформаційне забезпечення позашкільної освітньої діяльності, в першу чергу, передбачає навчально-методичний і науковий супровід діяльності закладів позашкільної освіти. Метою інформаційного забезпечення позашкільної освітньої діяльності є підвищення ефективності й удосконалення освітнього процесу в закладах позашкільної освіти у процесі навчально-методичного, наукового, інформаційного супроводу. Отже, визначення передумов реформування позашкільної освіти та розроблення концепту наукових основ модернізації; навчально-методичний та програмний супровід освітнього процесу, насамперед запровадження інноваційних педагогічних технологій, дослідницько-експериментальної роботи; відповідно до мінливих умов чинної ситуації у освітній та не тільки сфері розробка й апробація у роботу закладів позашкільної освіти освітніх і навчальних програм; актуалізація уваги щодо переваг і можливостей позашкільної освіти української науково-освітньої спільноти та громадян загалом, за допомогою каналів масової інформації з метою її популяризації становлять зміст інформаційного забезпечення сис-

теми позашкільної освітньої діяльності. Традиційними формами інформаційного забезпечення позашкільної освіти є розробка навчальних, методичних, наукових праць, серед яких: програми, підручники, посібники, методичні рекомендації тощо. На основі аналізу термінології, визначення сутності державного управління позашкільною освітою Р.А. Науменко визначає його основні структурні елементи, зокрема: державна стратегія розвитку позашкільної освіти в Україні; стратегічні напрями, фундаментальні принципи державного регулювання в досліджуваній галузі, прийоми та форми адміністративного впливу; механізми прогнозування і програмування розвитку позашкільної освіти [6]. Розглянемо окремі компоненти механізму державного управління на прикладі сфери інформаційного забезпечення позашкільної освітньої діяльності. Стратегія розвитку позашкільної освіти в Україні – це документ, який закладає загальний напрям, вектор розвитку позашкільної освіти, який був розроблений Міжнародною асоціацією позашкільної освіти спільно із представниками органів законодавчої та виконавчої влади, працівниками органів управління освітою, закладів освіти, вчених, громадськості України та інших партнерів, які займаються питаннями розвитку позашкільної освіти [5].

Варто зазначити, що науково-дослідну роботу «Розроблення сучасної концепції позашкільної освіти в умовах децентралізації». було проведено згідно з розпорядженням Президента України № 114/2017 від 29 травня 2017 р.

Результатом даного дослідження стала Концепція позашкільної освіти, яка окреслила стратегію дій і обумовила важливість та необхідність подальшої розробки відповідної стратегії. Пізніше Міжнародна асоціація позашкільної освіти спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань науки і освіти, Національною академією педагогічних наук України, Міністерством освіти і науки України, Національним педагогічним університетом імені М.П. Драгоманова та іншими партнерами забезпечили організацію та проведення у Києві Стратегічної сесії з розвитку позашкільної освіти (25 червня 2018 р.), де було визначено

основні вектори розвитку позашкільної освіти в Україні та розроблено документ «Стратегія розвитку позашкільної освіти», на основі якого сформовано дорожню карту стратегічного розвитку позашкільної освіти на 2019–2023 рр. У цьому документі виокремлено 5 стратегічних векторів розвитку позашкільної освіти, зокрема правовий, управлінський, освітній, інформаційний і фінансовий вектори. Розглянемо детальніше напрями розвитку позашкільної освіти в рамках інформаційного вектору (табл. 1).

Аналіз таблиці 1 дозволяє стверджувати, що державне управління у сфері інформаційного забезпечення здійснюється за 2 напрями: покращення навчально-методичного забезпечення позашкільної освіти та розвиток наукової діяльності. За першим напрямом передбачається розробка освітніх програм позашкільної освіти, підтримка видавничої діяльності та поширення інформації про систему позашкільної освіти, тобто її популяризація.

Через недостатню поінформованість громадян про переваги позашкільної освіти та взагалі про можливість її здобуття за місцем проживання місцеві органи влади не визначають пріоритетним напрямом розвиток позашкільної освіти, тому перелік послуг у цій сфері подекуди дуже обмежений, а можливість реалізувати право на позашкільну освіту в окремих населених пунктах взагалі відсутня. Саме тому забезпечення належної комунікації з громадськістю як з потенційними споживачами послуг позашкільної освіти, шляхом реалізації цілей та завдань, визначених у даній стратегії, дозволить усунути проблему недостатнього використання потенціалу позашкільної освіти та сприятиме підвищенню обізнаності громадськості про право на якісні та доступні послуги у сфері позашкільної освіти.

Зауважимо, що саме центральні та заклади позашкільної освіти, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є відповідальними за втілення в дійсність цілепокладаючих завдань та проведення відповідних заходів.

Відповідальність за реалізацію зазначених цілей, завдань та заходів покладається на центральні та місцеві органи виконавчої

Таблиця 1

**Інформаційний вектор розвитку позашкільної освіти**

Стратегічні цілі	Стратегічні завдання розвитку позашкільної освіти
Покращення навчально-методичного забезпечення позашкільної освіти	Оновлення й удосконалення навчально-методичного супроводу закладів позашкільної освіти.
	Забезпечення педагогічних працівників, вихованців, учнів і слухачів закладів позашкільної освітньої діяльності основною навчально-методичною літературою, засобами навчання і навчальним та устаткуванням всіх без винятку учасників навчального процесу.
	ретельно продумування в деталях і ґрунтовні пропозиції щодо оновлення освітніх програм позашкільної освіти, відповідно до змін інформаційного потоку знань і каналів їх засвоєння, впровадження у закладах позашкільної освітньої діяльності.
	Згідно з сучасними підходами до уніфікації та формалізації документів, що регламентують роботу гуртка, груп та інших творчих об'єднань закладів позашкільної освіти з різною тривалістю освітнього процесу – короткотривалі, середньо-тривалі та довготривалі модернізація навчальних програм
	Налагодження тісної співпраці із регіональними видавництвами задля стимулювання видавничої діяльності у сфері позашкільної освітньої діяльності, наприклад друк програм, посібників, методичних матеріалів, підручників та іншої навчально-методичної літератури тощо.
	Розповсюдження інформації про можливості та переваги позашкільної освітньої діяльності у соціальних мережах, газетах, радіо, на телебаченні з метою популяризації позашкільної освіти та забезпечення її медійного супроводу, презентації діяльності закладів позашкільної освіти.
Розвиток наукової діяльності у сфері позашкільної освіти	«Стимулювання проведення наукових досліджень у сфері позашкільної освітньої діяльності, функціонування закладів позашкільної освіти, гуртків, груп та інших творчих об'єднань як інтелектуальної творчої діяльності, спрямованої на одержання нових знань, виділення проблемних питань та (або) пошук шляхів їх вирішення» [5].
	Розробка сучасних теорій, концепцій, методик, моделей у сфері позашкільної освітньої діяльності.
	Запровадження у закладах вищої педагогічної освіти окремої дисципліни «Педагогіка позашкільної освіти».
	Затвердженнями пріоритетними напрямками наукових досліджень вищих навчальних закладів дилем позашкільної освітньої діяльності.
	«Залучення учасників навчального процесу позашкільної освіти до здійснення науково-дослідної роботи у сфері позашкільної освіти, проведення спільних наукових досліджень закладами вищої і позашкільної освіти, провідними науковими установами країни».
	Організація та проведення наукових заходів, оприлюднення результатів наукових досліджень із позашкільної освіти у всіх чинних МОН наукових виданнях, матеріалах наукових конференцій, авторефератах, дисертаціях, словниках, енциклопедіях тощо.

Джерело: сформовано автором на основі [5]

влади, органи місцевого самоврядування та на заклади позашкільної освіти. Кінцевим очікуваним результатом реалізації дорожньої карти стратегічного розвитку позашкільної освіти на 2019–2023 рр. є забезпечення позашкільної освіти, закладів позашкільної освіти освітніми та навчальними програмами, здійснення науково-методичного супроводу позашкільної освіти, підтримка видавничої діяльності у сфері позашкільної освіти, друк програм, посібників, підручників тощо.

Недоліком даної Стратегії розвитку позашкільної освіти в розділі інформа-

ційного забезпечення, на нашу думку, є обмеженість заходів удосконалення та розвитку управління у цій сфері та відсутність стратегічних цілей щодо розроблення, впровадження та практичного використання у цій сфері сучасних інформаційно-комунікаційних технологій

Очікуваним результатом реалізації дорожньої карти стратегічного розвитку позашкільної освіти на 2019–2013 рр. є забезпечення закладів у сфері позашкільної освіти відповідними навчальними програмами, планування та реалізація забезпечення науково-методичного супроводу

позашкільної освітньої діяльності, сти- мулювання розвитку видавничої діяль- ності у цій сфері, друк відповідних програм, методичних матеріалів, посібників, під- ручників тощо. Недоліком даної Страте- гії розвитку позашкільної освіти в розділі інформаційного забезпечення, на нашу думку, є обмеженість заходів удоскона- лення та розвитку управління в цій сфері та відсутність стратегічних цілей щодо розроблення, впровадження та практич- ного використання у цій сфері сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. У цьому контексті важливо на держав- ному рівні забезпечити створення, роз- виток і захист національних та місцевих автоматизованих систем інформування про послуги позашкільної освіти, відпо- відних інформаційно-телекомунікаційних мереж та інфраструктури, інтегрування їх у єдиний інформаційний простір, забезпе- чити сумісність і взаємодію таких систем, а також інформаційну безпеку суб'єктів, що надають та отримують послуги позаш- кільної освіти. На основі аналізу літера- турних джерел [7–10], виділимо *прин- ципи* державного управління у сфері інформаційного забезпечення позашкіль- ної освітньої діяльності: функціональний принцип – відповідність інформації, що поступає, суб'єкту, його задачам, функ- ціям, потребам; принцип оптимальності або достатності й надійності інформа- ції, який зумовлює визначення необхід- ної кількості інформаційних ресурсів для роботи закладів позашкільної освіти й оцінку їх якості; принцип системності, який забезпечує взаємозалежність складо- вих частин інформаційного забезпечення системи позашкільної освітньої діяльнос- ті та їх взаємодію, що має спрямування на результативність управління; принцип ефективного використання інформацій- но-комунікаційних технологій передбачає використання програмних продуктів та інформаційних ресурсів у процесі держав- ного управління позашкільною освітою, мотивацію працівників закладів позаш- кільної освіти до підвищення їхнього рівня володіння ІКТ на основі самостійного опа- нування комп'ютерних засобів і програм; принцип інформаційної безпеки, тобто оптимального співвідношення між досту- пом до інформації та її захистом, а також

забезпечення захисту авторських прав об'єктів інтелектуальної власності; прин- цип забезпечення відкритості освітніх послуг, мобільність суб'єктів освітньої взаємодії віртуалізація об'єктів навчання, наявність інформаційних обмінів;

**Висновки і пропозиції.** Цілеспрямо- ване впровадження механізмів державного управління у сфері інформаційного забез- печення системи позашкільної освітньої діяльності суттєво впливатиме на розви- ток позашкільної освіти в Україні. З метою удосконалення цих механізмів, найперше, необхідно акцентувати державний погляд на наступних привілейованих напрямках, як: сприяння втілення та використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі розвитку позашкільної освіти; трансформація сфери позашкільної освіти з огляду на забезпечення її відкритості й доступності; покращення навчально-ме- тодичного забезпечення позашкільної освіти; розвиток наукової діяльності у сфері позашкільної освіти.

### Список використаної літератури:

1. Авер'янов А.Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с. URL: <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml> (дата звернення: 17.06.2021).
2. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стель- мах О.М. Механізми державного управ- ління: сутність і зміст. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
3. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління *Демократичне врядування. Електронне наукове фахове видання*. 2008. № 1. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf) (дата звернення: 17.06.2021).
4. Про позашкільну освіту: Закон України від 22 червня 2000 р. *Відомості Верхов- ної Ради України*. 2000. № 46.
5. Стратегія розвитку позашкільної освіти. 2018. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/23320/Stratehiiia%20Rozvytku%20Pozashkil- noi%20Osvity.pdf;jsessionid=DE7A41D- CD5E8C153394D0B2857894384?se- quence=1> (дата звернення: 17.06.2021).
6. Науменко Р.А. Державне регулювання розвитку позашкільної освіти в Укра- їні : монографія. Київ : Ін-т обдар. дитини НАПН України, 2012. 392 с.



7. Протасова Н.Г. Державне управління у сфері освіти : конспект лекцій з дисциплін нормативної частини магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти». Київ : НАДУ, 2012. 60 с.
8. Гораш К.В. Інформаційне забезпечення науково-дослідної діяльності студентів у вищих навчальних закладах. *Наукові записки Малої академії наук України. Серія : Педагогічні науки*. 2012. Вип. 2. С. 204–217.
9. Гаврилук В.Ю. Теоретичні аспекти створення та функціонування інформаційно-освітнього середовища сучасного позашкільного навчального закладу. *Народна освіта*. 2016. Вип. 3. С. 49–57.
10. Науменко Р.А. Концептуальні підходи до побудови системи державного регулювання позашкільної освіти. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2009-2> (дата звернення: 17.06.2021).

**Samsonova Ya. Current state of mechanisms of public administration in the field of information support of the system of extracurricular educational activity**

*The aggravation of the problem of development of intellectual, cultural, spiritual and moral potential of society and the individual has led to increased attention by the state to non-school education as a powerful social institution of education and creative development of the individual, which contributes to the formation of national consciousness, human culture, life competence of young people. The article reveals the state and prospects of development of public administration mechanisms in the field of information support of the system of extracurricular educational activities. The legal framework and scientific literature on the definition of the concepts of "mechanism of public administration", "extracurricular education" are analyzed. It is substantiated that the need for progressive development of out-of-school education is conditioned by the growth of its social significance. It is noted that public administration of the extracurricular education system is considered as an object of managerial influence and a multifaceted category of public administration. It is determined that one of the prospects for the development of public administration of extracurricular educational activities is the strengthening of the regulatory function of central education authorities, which is manifested in the resource, financial, economic and organizational and informational support of extracurricular education. The essence, purpose, content and forms of information support of the system of extracurricular educational activities are revealed. Some components of the mechanism of public administration are considered on the example of the sphere of information support of out-of-school educational activity. In particular, the Strategy for the development of extracurricular education is analyzed, and it is concluded that the disadvantage of this strategy in the information support is the limited measures to improve and develop management in this area and the lack of strategic goals for the development, implementation and practical use of modern information and communication technologies. Based on the analysis of literature sources, the principles of public administration in the field of information support of extracurricular educational activities are highlighted. It is concluded that the purposeful implementation of public administration mechanisms in the field of information support of the system of extracurricular educational activities will significantly affect the development of extracurricular education in Ukraine as a whole.*

**Key words:** public administration, mechanism of public administration, extracurricular education, system of extracurricular educational activities, information support of extracurricular education

УДК 351:796.011.1:615.825

**Р. Р. Сіренко**

доктор наук з державного управління, доцент,  
завідувачка кафедри фізичного виховання та спорту  
Львівського національного університету імені Івана Франка

**І. Є. Рибчич**

кандидат наук з державного управління,  
старший викладач кафедри спортивної медицини та здоров'я людини Львівського  
державного університету фізичної культури імені Івана Боберського

## **МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ЧАС ПАНДЕМІЧНИХ ВИКЛИКІВ**

Окрім соціальної значущості, нині при скороченні чисельності населення у працездатному віці заощадження соціального капіталу населення потрібно для забезпечення необхідних темпів соціально-економічного зростання. Система охорони здоров'я має сприяти підвищенню віддачі від людського капіталу за допомогою збільшення тривалості активного трудового життя, зменшення періодів тимчасової непрацездатності, реабілітації, скороченню інвалідності. За даними наукометричних показників, послуги біомедицини разом з IT-індустрією стали лідерами розвитку технологій і стають драйверами соціально-економічного зростання.

Глобальний виклик системі охорони здоров'я спонукає поява нових технологій і сучасне зростання індустрії здоров'я. Молекулярно-генетична діагностика, генна терапія, клітинна інженерія, створення біопрепаратів, генно-інженерних вакцин, системи підтримки прийняття медичних рішень створюють нові ринки продуктів і послуг системи охорони здоров'я. Спостерігається швидке зростання надання дистанційних інформаційних медичних послуг через пристрої відео конференцзв'язку із застосуванням смартфонів, планшетів, комп'ютерів, засобів Інтернету.

Формується нова модель системи охорони здоров'я як динамічного, інноваційного, інформаційного, високо конкуруючого середовища громадської та ділової активності. Університетські клініки, групи медичних центрів, страхових, фармацевтичних та IT-компаній, окремі високоспеціалізовані центри пропонують все більше транскордонних оздоровчих, медичних послуг, сервісів з обслуговування і супроводу пацієнтів. Високими темпами зростають масштаби імпорту медичних послуг, консультування та лікування за кордоном, виробництва послуг та товарів здорового способу життя.

Глобальне охоплення суспільства соціальними мережами привело до небувалої публічності медичної діяльності та формування нових типів мережевих взаємовідносин в системі «лікар – пацієнт». IT-корпорації вже входять на традиційні поля індустрії здоров'я, в систему традиційної громадської охорони здоров'я та в перспективі будуть поглинати її. Нові технології приведуть до необхідності кардинальних змін в організації медичної допомоги. Її концентрації у великих спеціалізованих клінічних центрах та багатопрофільних медичних центрах, формування віртуальних медичних організацій, заміщення медичних закладів моніторинговими системами.

Нові технології обов'язково приведуть до формування нових організаційних структур і економічних відносин у системі охорони здоров'я, оскільки реальність диктує надзвичайно високі кваліфікаційні вимоги до медичного персоналу, менеджерів системи охорони здоров'я. Необхідною умовою їх професійної діяльності стане постійне і безперервне підвищення кваліфікаційного рівня, розширення світогляду, міждисциплінарність знань.

**Ключові слова:** соціум, реформування, державна соціально-гуманітарна політика, охорона здоров'я, карантинний період, обмеження, пандемія.

**Постановка проблеми.** Розвиток системи охорони здоров'я створює нові можливості ведення здорового способу життя та отримання медичної допомоги для громадян і одночасно буде чинити сильну конкурентну дію на державні медичні організації [9]. В найближчій перспективі реальна загроза зміцнення в якості ведучих постачальників медичних послуг на ринку глобальних ринкових медичних і IT-корпорацій. Перед державною політикою в сфері охорони здоров'я постає дилема забезпечити технологічний прорив у розвитку державної системи охорони здоров'я і стати повноправними учасниками глобальної конкуренції за лідерство в медичних технологіях, або залишатися в ролі тільки споживача досягнень приватної «індустрії здоров'я».

Обсяг ресурсів, що спрямовуються у сферу охорони здоров'я в розвинених економіках перевищує половину частки всієї промисловості. Поряд із глобальними технологічними і соціально-економічними чинниками перед системою охорони здоров'я стоять виклики, зумовлені внутрішніми проблемами охорони здоров'я. Більшість громадян мають слабку зацікавленість у зміцненні здоров'я і профілактиці захворювань, старіння населення виступає в якості довгострокового фактору ускладнення патологій, розвитку множинних хронічних захворювань і відповідного зростання попиту на послуги охорони здоров'я, особливо у час пандемічних викликів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Під час аналізу численних літературних джерел встановлено, що головними перешкодами для адекватної відповіді системи охорони здоров'я на питання, які перед нею стоять, є недостатність ресурсного забезпечення у поєднанні з нереалізованістю численних резервів підвищення ефективності використання наявних матеріальних, трудових і фінансових ресурсів. Формальні правила надання та фінансування медичної допомоги в значній мірі доповнюються неформальними ставленнями до них і тінювими потоками коштів [7]. У системі охорони здоров'я все ще широко представлені недостатньо чіткі правила розподілу ресурсів і забезпечення доступу

до них пацієнтів. Відсутні надійні стимули, які спонукали б більшість медиків до зацікавленості в реальній оцінці якості їх роботи, відходження від неформальних практик і забезпечення повної прозорості фінансово-економічних відносин в галузі.

Відповідно до трактувань сучасних дослідників, у системі охорони здоров'я повинен відбутися технологічний прорив, вихід на принципово новий технологічний рівень вирішення завдань збереження здоров'я. Основними інструментами підтримки створення нових медичних технологій можуть виступати заходи щодо залучення громадських професійних організацій лікарів, ключових спеціалістів клініцистів і організаторів охорони здоров'я в розробку проєктів, орієнтованих на індустрію здоров'я та інформування зацікавлених осіб про базові принципи розробки ефективного і безпечного медичного устаткування.

**Мета статті** – обґрунтування державної соціально-гуманітарної політики щодо реформування системи охорони здоров'я за нових економічних умов у період пандемічних викликів.

**Виклад основного матеріалу.** Україна володіє реальним потенціалом для масштабного збільшення експорту медичних послуг, цьому сприяють традиційно сильні українські клінічні школи, визнані на глобальному рівні, фундаментальні і прикладні наукові дослідження біоінформатика, проривні відкриття в офтальмології, ортопедії [5]. Основними перешкодами для реалізації цього потенціалу є нерозвиненість маркетингу, відсутність звичного для зарубіжних пацієнтів сервісу і недостатнє володіння управлінцями системи охорони здоров'я тими знаннями менеджменту і навичками, які виходять за рамки традиційної діяльності цих медичних установ.

Проведення реформ до нової системи охорони здоров'я може бути забезпечено змінами у структурі видів медичної допомоги і в організаційних формах їх надання на основі нових медико-інформаційних технологій шляхом створення системи дистанційного персонального моніторингу стану здоров'я хронічно хворих та концентрації спеціалізованої медичної допомоги

у великих спеціалізованих і багатопрофільних клінічних центрах. Ці механізми можна розглядати в якості пропонування конкретних заходів реалізації державної політики з модернізації економіки та інноваційного розвитку, у якій має бути визначено цілі підтримки розвитку ринку персоналізованих медичних послуг.

Важливим є створення нормативних і матеріальних умов для якнайшвидшої реалізації процесу зберігання фізичними особами персональної медичної інформації особистого користування в цифровому вигляді та забезпечення безпеки персональних даних. Має бути розвиток віртуальних клінік із контролем по відповідним системам організму людини, в тому числі в різних стаціонарах, амбулаторіях і домашніх умовах. Розвитку системи охорони здоров'я може сприяти реалізація заходів підтримки на конкурсній основі програм розвитку провідних клінічних центрів та реалізація проектів державно-приватного партнерства.

Необхідне створення фонду конкурсної підтримки регіональних, місцевих і громадських ініціатив у галузі розвитку здорового способу життя. Різноманітність ініціатив адекватно самому завданню, оскільки потенціал уніфікованих, централізованих заходів із розбудови здорового способу життя об'єктивно обмежений [3]. Водночас ініціативи часто потребують матеріальної та інформаційної підтримки, яка при невеликих витратах здатна приносити високий ефект, в тому числі за рахунок поширення ініціативи за межі території, на якій вона з'явилася. Підтримка могла б надаватися на конкурсній основі, причому рішення в цьому випадку повинні прийматися прозоро за участю представників громадськості.

Такому підходу відповідає формат громадського фонду, в управлінні якого могли б спільно брати участь представники держави і громадськості, а фінансування якого складалося б з порівняно невеликих внесків держави і пожертвувань соціально відповідального бізнесу [1]. Предметом підтримки могли б стати забезпечення доступності для громадян із різним рівнем доходів інфраструктури для занять фізкультурою і спортом, створення

умов для безкоштовних занять масовим спортом у житлових кварталах міст, популяризація занять фізичною культурою і спортом.

Проведені в останні роки заходи щодо трансформації системи надання медичної допомоги та підвищення її ефективності вимагають розвитку профілактики захворювань, включаючи підвищення ефективності диспансеризації, розвиток стаціонарно замінних видів медичної допомоги, включаючи збільшення обсягів медичної допомоги в денних стаціонарах, підвищення вимог до обґрунтованості госпіталізації, розробка та оновлення клінічних рекомендацій із діагностики, лікування та профілактики захворювань з урахуванням вимог доказової медицини [8]. Водночас виконання даних заходів буде недостатньо для підвищення доступності та якості медичної допомоги, необхідної для досягнення поставлених цілей розвитку охорони здоров'я, тому потрібні додаткові заходи.

Зазначені заходи повинні реалізувати в кожному амбулаторно-поліклінічному закладі, щоб підвищити інтенсивність спостереження за виділеними групами хворих із хронічними захворюваннями з найбільш високими ризиками загострень і стабілізувати загальні витрати, пов'язані з ризиками загострення хронічних захворювань і їх переростання у стадію «катастрофічних» станів. Основними заходами програм управління хронічними захворюваннями повинна бути розробка і постійне оновлення реєстрів хронічних хворих, їх закріплення за дільничними лікарями, або міждисциплінарними групами медичних працівників, покладання на них відповідальності за ведення хворих зі встановленими цільовими показниками.

Важливим є висновок індивідуальних договорів між хронічними хворими і медичними організаціями, що встановлюють взаємні зобов'язання щодо виконання конкретного набору лікувальних заходів на встановлений термін, заходи самоконтролю хворих, санкції та заохочення за порушення і дотримання призначень лікаря, можливість діалогу з допомогою електронних засобів [10]. Посилення координації у наданні медичної допомоги

повинне полягати у формуванні клінічних рекомендацій з лікування захворювань з акцентом на забезпечення послідовних дій лікарів і середнього медичного персоналу на різних етапах лікування та розробці регламентів дій лікарів для завершення госпіталізації хворих, що встановлюють подальші правила забезпечення наступності лікування і реабілітації.

Також, важливою є зміна порядку розроблення та перегляду клінічних рекомендацій з діагностики, лікування та профілактики захворювань з урахуванням економічних можливостей їх використання, введення міжнародної експертизи проектів клінічних рекомендацій. Збільшення обсягів надання високотехнологічних видів медичної допомоги, включених в програму державних гарантій безкоштовного надання медичної допомоги громадянам має забезпечити доступність невідкладної та спеціалізованої допомоги жителям віддалених територій з малою кількістю проживаючих шляхом розвитку регіональної санітарної авіації.

Актуальним є територіальне планування узгодженого розвитку державної та відомчих систем охорони здоров'я з перспективою інтеграції відомчих медичних організацій в територіальні системи охорони здоров'я, механізмами такого планування можуть стати національні програми системи охорони здоров'я [6]. Наслідком реалізації низки заходів може бути підвищення ефективності системи надання медичної допомоги, включаючи скорочення числа викликів швидкої медичної допомоги, рівня госпіталізації та середньої тривалості госпіталізації за рахунок розвитку профілактики захворювань, впровадження програм управління хронічними захворюваннями.

Підвищенню соціального статусу і рівня трудової мотивації медичних працівників повинна сприяти підвищення заробітної плати лікарів загальної практики як необхідний інструмент залучення та закріплення персоналу загальних лікарських практик та підвищення оплати праці лікарів провідних клінічних та наукових центрів до відповідного рівня. Це необхідно для зміцнення соціального статусу лікарів, які надають інноваційну за своїм характе-

ром медичну допомогу, запобігання перетікання висококваліфікованих фахівців в інші країни, стимулювання зростання їх професійної майстерності й ослаблення мотивації до отримання неформальної оплати від пацієнтів.

Важливою є реалізація програми будівництва службового житла для медичних працівників та реалізація інформаційних і соціально-культурних заходів, спрямованих на відновлення довіри пацієнта до медичних працівників, поваги до медичної діяльності. Необхідно практикувати введення економічних механізмів, що підвищують зацікавленість провідних медичних клінік в наданні клінічної бази для навчання студентів, включаючи формування тарифів, що відображають реальний внесок медичних клінік у процес навчання, надання істотних надбавок персоналу, який бере участь у цьому процесі, бюджетне фінансування розширення освітніх аудиторій і їх технічного оснащення.

При створенні системи ефективного лікарського забезпечення необхідне розширення використання принципів доказової медицини в державних програмах і в роботі медичних установ, а саме раціоналізація лікарської терапії, що передбачається клінічними рекомендаціями при наданні медичної допомоги при захворюваннях, виключення з держзакупівель препаратів, які не мають доведеної клінічної ефективності та перегляд переліків лікарських засобів, які використовуються в програмах пільгового лікарського забезпечення, на основі послідовного застосування порівняльної клініко-економічної ефективності [2]. З метою розширення практики фінансування державою лікарського забезпечення пацієнтів при амбулаторному лікуванні повинна бути прийнята низка програм, в тому числі тих, що передбачають, при необхідності, спільне фінансування придбання ліків державою і пацієнтом.

Існує потреба реалізації програми лікарського забезпечення пацієнтів при амбулаторному лікуванні хвороб, дана програма може передбачати співоплату пацієнтами частини вартості лікарських засобів з встановленого в її рамках пере-

ліку препаратів, що знижують кров'яний тиск, інша частина вартості має оплачуватися з бюджетних коштів. Покращення лікарського забезпечення пацієнтів при стаціонарному лікуванні внаслідок збільшення витрат на лікарське забезпечення в складі тарифів на оплату закінчених випадків стаціонарного лікування розширить можливості застосування ефективної лікарської терапії в лікарняних установах.

Фінансове забезпечення державних гарантій надання медичної допомоги має і надалі здійснюватися за рахунок державних коштів. Зміст гарантій має оновлюватися, але, в силу прогнозованої виключно швидкої модернізації медичних технологій, держава навряд чи зможе відразу слідом за появою всіх найбільш значущих дорогих інновацій забезпечувати їх загальнодоступність на безкоштовній основі. Слід враховувати, що чимала частина населення готова платити за доступ до комфортного лікування і високих технологій [4]. Отже, форми фінансування охорони здоров'я повинні змінитися, щоб забезпечити ефективне використання збільшуваних фінансових потоків.

Від розподільної системи фінансування медичних послуг, прикритої страховою занавісою, потрібно буде перейти до системи, що забезпечує страхування здоров'я і мотивацію її учасників до зростання ефективності. Вихід з існуючої ситуації неефективної рівноваги економічних інтересів суб'єктів системи охорони здоров'я і перехід до нової моделі фінансування доцільно здійснити таким чином, щоб дати можливість як медичним організаціям, так і громадянам безболісно адаптуватися до змін, а державним органам провести детальну підготовчу роботу, в тому числі пілотну апробацію нововведень.

**Висновки і пропозиції.** На сучасному етапі необхідна реалізація заходів щодо підвищення доказовості державного фінансування медичної допомоги та прозорості використання фінансових і матеріальних ресурсів медичними установами, вони повинні скоротити масштаби неефективних витрат ресурсів. Підвищення державного фінансування медичної допомоги буде сприяти впровадженню нових методів розрахунку тарифів на оплату медич-

ної допомоги в системі обов'язкового медичного страхування, що забезпечують точне відображення необхідних витрат, особливо під час пандемічних викликів на сучасному етапі в Україні.

Повинно бути актуалізовано введення деталізованих прозорих правил розподілу обсягів медичної допомоги з урахуванням реальних витрат і якості наданої медичної допомоги, розвиток на цій основі конкурентних механізмів формування замовлень на надання медичної допомоги. Важливим є розвиток інституту оцінки порівняльної клініко-економічної ефективності медичних технологій, створення центрів оцінки медичних технологій та встановлення обов'язковості використання порівняльних оцінок клініко-економічної ефективності при формуванні списків лікарських препаратів, які виступають предметом закупівель за рахунок державних коштів.

### Список використаної літератури:

1. Європа і коронавірус. Вдала антикризова стратегія ЄС і що говорять аналітики. URL: [https://24tv.ua/investment/yevropa\\_i\\_koronavirus\\_naskilki\\_vdala\\_antikrizova\\_strategiya\\_yes\\_i\\_shho\\_govoryat\\_analitiki\\_n1316553.%202020.%2012.04](https://24tv.ua/investment/yevropa_i_koronavirus_naskilki_vdala_antikrizova_strategiya_yes_i_shho_govoryat_analitiki_n1316553.%202020.%2012.04) (дата звернення: 04.04.2021).
2. Заха Д., Мовчан В., Кравчук В. Економічний вплив пандемії Covid-19 на Україну. Аналітичне дослідження. URL: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/GET\\_UKR\\_PS\\_01\\_2020\\_ua.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/GET_UKR_PS_01_2020_ua.pdf) (дата звернення: 01.05.2021).
3. Колодяжний М.Г. Вплив карантину на стан злочинності в Україні. *Правові засади епідемічної безпеки: виклики та перспективи*: матеріали Інтернет конф., (м. Полтава, 29 квіт. 2020 р.). Харків : Право, 2020. С. 160.
4. Комісаренко С.В. Полювання вчених на коронавірус SARS-COV2, що викликає COVID-19: наукові стратегії подолання пандемії. *Вісник НАН України*. 2020. № 8.
5. Коронавірус може призвести до масштабного економічного шоку в Європі – Лагард. URL: <https://suspiilne.media/18912-koronavirus-moze-prizvesti-do-masstabnogoekonomichnogo-sokuv-evropi-lagard/> (дата звернення: 12.05.2021).
6. Коронавірусна хвороба 2019 в Україні. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення: 11.05.2021).

7. Кулицький С. Проблеми розвитку економіки України, обумовлені пандемією коронавірусу COVID-19 у світі, та пошук шляхів їх розв'язання. *Україна: події, факти, коментарі*. 2020. № 9. С. 47–53.
8. Малиновська О. Міграція і коронакриза. *Міграція*. 2020. № 6. С. 12.
9. Подколзіна С. Як реагують інші країни на COVID-19? URL: <https://ces.org.ua/how-countries-reacted-on-coronaviruscrises/> (дата звернення: 20.08.2021).

**Sirenko R., Rybchych I. Mechanisms for the formation and implementation of state social and humanitarian policy to reform the health care system during pandemic challenges**

*The global challenge to the health care system is driven by the emergence of new technologies and the growth of the healthcare industry. Molecular genetic diagnostics, gene therapy, cell engineering, the development of biologicals, genetically engineered vaccines, and medical decision support systems are creating new markets for health care products and services. There is a rapid growth in the provision of remote information medical services through video conferencing devices using smartphones, tablets, computers, Internet.*

*In addition to social significance, at present, with the reduction of the working age population, savings of social capital are needed to ensure the necessary rate of socio-economic growth. The health care system should increase the return on human capital by increasing the length of active working life, reducing periods of temporary incapacity for work, rehabilitation, and reducing disability. According to scientometric indicators, biomedical services together with the IT industry have become leaders in the development of knowledge economy technologies and are becoming drivers of socio-economic growth.*

*A new model of the health care system as a dynamic, innovative, informational, highly competitive environment of public and business activity is being formed. University clinics, groups of medical centers, insurance, pharmaceutical and IT companies, some highly specialized centers offer more and more cross-border health, medical services, services for patient care and support. The scale of imports of medical services, counseling and treatment abroad, production of services and healthy lifestyle products is growing rapidly.*

*The global coverage of society by social networks has led to unprecedented publicity of medical activities and the formation of new types of network relationships in the system "doctor – patient". IT corporations are already entering the traditional fields of the healthcare industry, the system of traditional public health care and in the future will absorb it. New technologies will lead to the need for radical changes in the organization of medical care. Its concentrations in large specialized clinical centers and multidisciplinary medical centers, the formation of virtual medical organizations, the replacement of medical institutions with monitoring systems.*

*New technologies will lead to the formation of new organizational structures and economic relations in the health care system. The new reality dictates extremely high qualification requirements for medical staff, managers of the health care system. A necessary condition for their professional activity will be a constant and continuous improvement of skills, expanding worldview, interdisciplinary knowledge.*

**Key words:** society, reform, state social and humanitarian policy, health care, quarantine period, restrictions, pandemic.

.....

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

**УДК 346:332.146.2:330.341.1](477)**

**І. В. Валентюк**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри регіональної політики  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**С. В. Рудвольга**

аспірант кафедри регіональної політики  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ**

*У статті зроблено спробу розглянути інноваційну діяльність в регіонах України на правових засадах, які становлять взаємозв'язок організаційного, економічного та фінансового механізму, що загалом визначає ефективну регіональну стратегію інноваційного розвитку в країні. Сформульовано теоретико-методологічне обґрунтування правових передумов та правових засад державної регіональної політики. Впроваджено інноваційні елементи в управлінні регіональним розвитком та результативним використанням інноваційного потенціалу регіонів України. Розглянуто принципи й основні напрями державної підтримки, законодавчого врегулювання окремих питань інноваційного розвитку на регіональному рівні державного регулювання інноваційної спроможності. Обґрунтовано механізм формування та реалізації правових засад регіональної інноваційної політики та формування інноваційного законодавства у країні на регіональному рівні. Вивчається стан законодавчого забезпечення науково-технологічного та інноваційного сектору в регіонах України та впровадження новітніх технологій, інновацій у практичну сферу науково-технічної діяльності. Формулювання завдання науки як найважливішого елементу державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності інноваційного циклу в регіонах України. Проаналізовано діючий механізм реалізації державної інноваційної політики на регіональному рівні та здійснення інноваційної діяльності й сприяння її проведенню, пошуку інноваційних рішень, а також стимулювання й регулювання цієї діяльності. Розглянуто загальнодержавні та регіональні пріоритети інноваційної політики за умови їх усвідомлення на всіх рівнях як основного засобу реалізації загальнонаціональної ідеї та досягнення єдиної і спільної для всіх мети. Передбачено використання інноваційного потенціалу та зміцнення потенціалу розвитку регіонів країни шляхом розв'язання та вирішення проблем. Пропонуються інструменти інноваційного розвитку відповідною державною політикою, науковою обґрунтованістю та цілеспрямованістю регіональної політики для українських регіонів.*

**Ключові слова:** *регіон, нормативно-правова база, інноваційна діяльність, державна політика, напрями інноваційної діяльності, регіональна інноваційна політика, інновації.*

**Постановка проблеми.** Протягом останніх років внаслідок визначення необхідності формування інноваційного шляху розвитку значення «регіон» значно

зросло. Сьогодні розвиток регіону розглядається як первинний рівень формування національної та регіональної інноваційної системи. Сучасна регіональна політика



в Україні передбачає зміцнення потенціалу розвитку регіонів країни та їхньої конкурентоспроможності. Основним пріоритетним завданням регіональної політики, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності регіонів, повинен стати розвиток науково-технологічного й інноваційного потенціалу регіонів. Процес поширення інновацій має перейти від централізованого до локального, коли окремі регіони, завдяки локальним інноваційним процесам, стануть «точками інноваційного зростання» національної економіки. Для України, з її суттєвими відмінностями соціально-економічного розвитку територій, регіональні аспекти науково-технічної та інноваційної політики мають суттєве значення [1, с. 6–7]. Маючи практичний досвід створення інноваційних структур, саме фахівці регіонального рівня найбільш близькі до розуміння слабких і сильних сторін організаційно-правового забезпечення інноваційної діяльності. Незважаючи на розуміння на усіх рівнях управління важливості інноваційного шляху розвитку, дієвих механізмів державної чи регіональної політики в Україні все ще немає, а практика діяльності підприємств свідчить про низку проблем у цій сфері та низьку інноваційну активність, що не сприяє підвищенню конкурентоспроможності регіонів [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Формуванню ефективного механізму управління та регулюванню інноваційною діяльністю на регіональному рівні були присвячені праці багатьох науковців, які суттєво розширили теоретико-методологічну базу. Так на думку О.А. Бутенко, інноваційна політика є складовою науково-технічної та загальної політики держави, у зв'язку з чим пропонує розробити стратегію збереження і розвитку науково-технічного й інноваційного потенціалу країни, що базується на державному регулюванні та стимулюванні [3]. Е. Зінь та А. Валюх аналізують основні завдання побудови механізму розвитку регіональної інноваційної діяльності повинно стати вдосконалення на державному рівні правового й економічного механізмів розробки та впровадження новітніх технологій та інновацій у практичну діяльність [4]. О.Б. Жихор зосереджує увагу на двох

напрямах побудови та реалізації організаційно-економічного механізму реалізації політики інноваційного розвитку регіону. Він зазначає, що, з одного боку, інноваційна політика повинна активізувати впровадження інноваційних елементів в управління регіональним розвитком, а з іншого – забезпечувати розвиток регіонів за допомогою поширення інновацій та ефективного використання інноваційного потенціалу регіону [5]. Н.М. Польова у своїх дослідженнях підкреслює важливість умов активізації інноваційних процесів на регіональному рівні та вдосконалення системи місцевого самоврядування [6].

Актуальність цієї проблематики та її значущість підтверджується у невирішеності та суперечливості ряду питань, які стосуються розвитку інноваційної діяльності та зумовлюють необхідність розроблення дієвих правових механізмів і засад для реалізації інноваційної політики, стимулювання інноваційної діяльності на регіональному рівні.

**Мета статті.** У зв'язку з цим на основі аналізу наукових праць, метою даної статті стало теоретико-методологічне обґрунтування, формування та реалізація регіональних інноваційних механізмів правових засад державної регіональної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Формування інноваційного законодавства в Україні має свою історію. Слід зазначити, що вже в першому законі «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності», прийнятому в Україні для регулювання відносин у сфері науково-технічної діяльності у грудні 1991 р., формулюються завдання науки як найважливішого елементу інноваційного циклу [1, с. 43].

Вихідні правові передумови державної інноваційної політики закладено в Конституції України. Ст. 54 гарантує громадянам свободу наукової і технічної, а також інших видів творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав. У цій самій статті визначено, що держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством [7].

Перші кроки щодо законодавчого врегулювання окремих питань інноваційного

розвитку були зроблені одразу після проголошення незалежності України. Так, 18 вересня 1991 р. було прийнято Закон «Про інвестиційну діяльність», який із численними змінами залишається чинним і нині [8]. У цьому Законі закладено засади рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також ефективного інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції. Крім того, 13 грудня 1991 р. ухвалено Закон України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» (у редакції Закону України від 1 грудня 1998 р. № 284-XIV отримав назву «Про наукову і науково-технічну діяльність», нині чинною є редакція Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 18 квітня 2021 р. [9]), яким визнано необхідність пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності, цілеспрямованої політики щодо забезпечення використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних й інших потреб.

Слід відзначити законодавче визначення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні. Відповідний Закон було схвалено парламентом 16 січня 2003 р. Згідно зі ст. 2 Закону пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні – це науково, економічно і соціально обґрунтовані та законодавчо визначені напрями інноваційної діяльності, спрямовані на забезпечення потреб суспільства у високотехнологічній конкуренто-спроможній, екологічно чистій продукції, високоякісних послугах і збільшення експортного потенціалу держави. Реалізація стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності має здійснюватися через систему загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Зазначений Закон втратив чинність на підставі Закону

України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 5 грудня 2012 р. [10]. Метою останнього визначено забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках. Було уточнено, зокрема, визначення поняття «пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» – науково і економічно обґрунтовані та визначені напрями провадження інноваційної діяльності, що спрямовані на забезпечення економічної безпеки держави, створення високотехнологічної конкурентоспроможної екологічно чистої продукції, надання високоякісних послуг і збільшення експортного потенціалу держави з ефективним використанням вітчизняних і світових науково-технічних досягнень.

Цими документами та численними підзаконними актами в Україні була створена нормативно-правова база, якою не тільки передбачалась загальна орієнтація на інноваційний розвиток економіки, але й окреслювались основні механізми втілення в життя такого курсу державою, проте реальне включення в дію більшості цих механізмів в Україні не відбулося.

Нормативно-правова база інноваційної діяльності (рис. 1) є досить суперечливою, крім того, неповною мірою відповідає засадам економіки, що ґрунтуються на знаннях. Досі відсутня достатньо ефективна правова основа захисту прав інтелектуальної власності, функціонування венчурного капіталу як ринкового інституту; процедури створення окремих суб'єктів інноваційної діяльності безпідставно ускладнені. До того ж законодавчо не встановлені критерії інноваційності проектів і розмежування інвестиційних та інноваційних проектів. Недостатньо унормовані питання об'єктивної експертизи та конкурсних засад бюджетного фінансування наукових, науково-технічних, інноваційних програм і проектів. Так, Закон України «Про державні цільові програми» передбачає обов'язкове проведення державної експертизи проектів державних

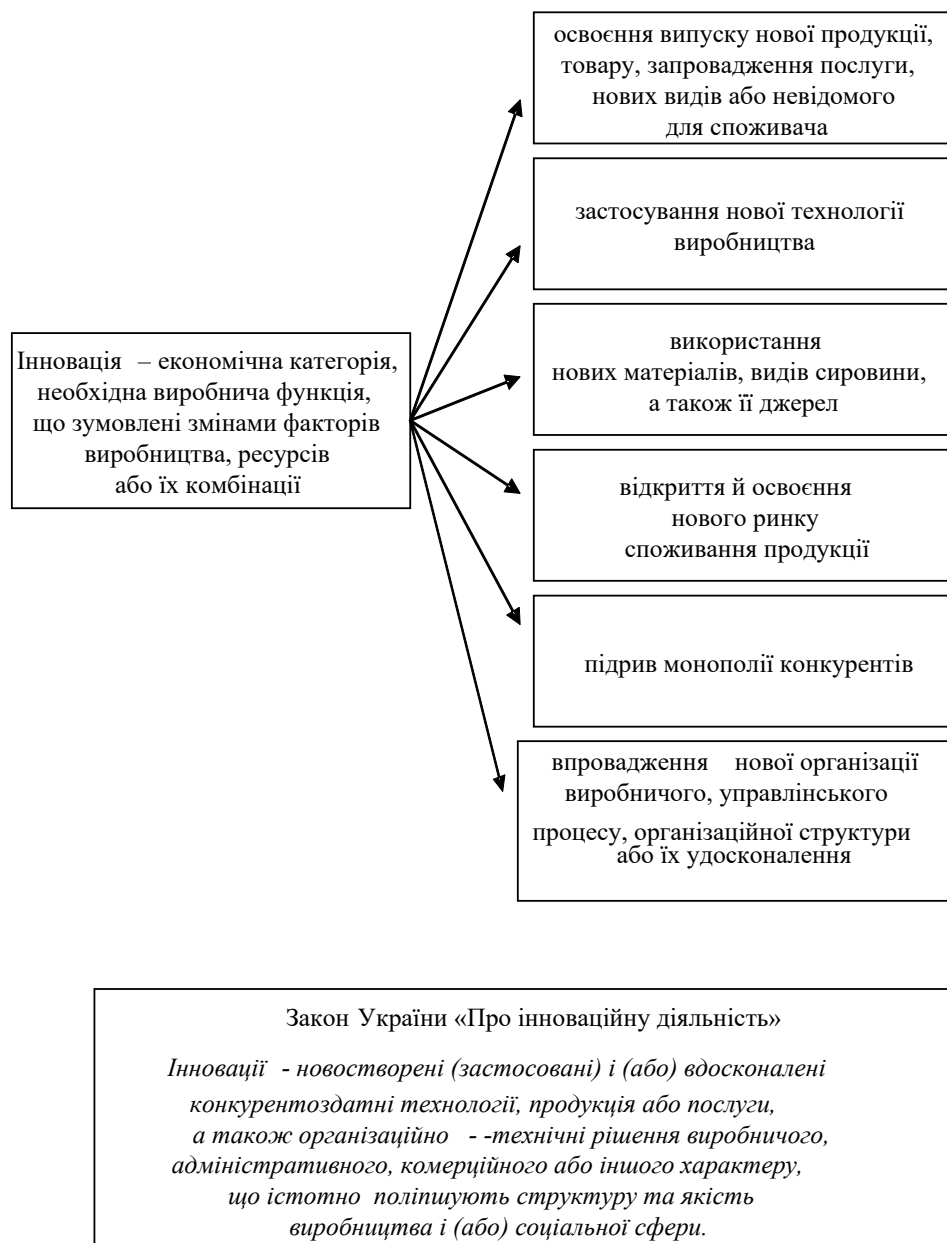


Рис. 1. Пріоритетність напрямів в інноваційної діяльності

цільових програм згідно з нормами законодавства, які відсутні.

Недосконалість правової бази посилює практика «призупинення» окремих статей чинних законів, що стосуються наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, законодавчими або ж підзаконними актами. Так, Закон України «Про інноваційну діяльність» передбачав стимулювання інноваційної діяльності шляхом встановлення податкових пільг [11].

Окремою проблемою є недотримання чинного законодавства та неієздатності судової системи в частині відновлення

порушених прав суб'єктів економічної діяльності.

Усе це зумовлює нестабільність законодавчого поля, призводить до відчужених втрат Державного бюджету (отже, суспільної інноваційної діяльності), не створює належних стимулів для інноваційної діяльності та не сприяє нарощуванню інвестицій в інноваційний процес і високотехнологічне виробництва. Недостатність нормативно-правового забезпечення супроводжується і недостатньою інфраструктурою інноваційної діяльності, яка представлена в Україні лише окре-

ними типами інноваційних інститутів. Переважна більшість із тих інститутів, які є визначально важливими для розвитку інноваційної діяльності (зокрема технопарки та венчурні фонди), не справляють відчутного впливу на впровадження інновацій у вітчизняну економіку.

Очевидно, що переважну державну підтримку повинні мати проекти, орієнтовані на базисні нововведення, а не на поліпшуючі, за умови можливості їх практичного створення в осяжній перспективі, тобто розробок як мінімум прикладного характеру.

На регіональному рівні державне регулювання інноваційної діяльності має будуватися на таких принципах, як:

- правова забезпеченість і захист суб'єктів інноваційної діяльності;
- соціально-економічна значущість інноваційних науково-технічних програм і проектів;
- фінансова забезпеченість інноваційної діяльності;
- цільова спрямованість інноваційної діяльності.

Державна підтримка суб'єктів інноваційної діяльності й інноваційної інфраструктури в регіоні повинна здійснюватися уповноваженим органом виконавчої влади.

Основними напрямками державної підтримки інноваційної діяльності в регіоні повинні стати:

- розробка і вдосконалення законодавчих і нормативних правових актів, що забезпечують сприятливу правову сферу для розвитку інноваційної системи;
- формування інноваційної інфраструктури у регіоні: інформаційного забезпечення, маркетингу, сертифікації продукції, консалтингового, кадрового, патентно-правового забезпечення;
- створення дієвих фінансово-кредитних і інвестиційних механізмів на основі оптимального поєднання засобів державної підтримки, залучення інвестиційних ресурсів приватного капіталу, венчурного фінансування і власних накопичень спеціалізованих суб'єктів інноваційної діяльності;
- створення інноваційних науково-технічних програм області, окремих галузей і

підприємств. Інноваційні науково-технічні програми повинні розроблятися на період не менше року і затверджуватися обласною радою;

- організація системи регулярних заходів, що формують обласний імідж крупного інноваційного центру українського і міжнародного рівнів;
- організація моніторингу інноваційного потенціалу регіону [12].

**Висновки і пропозиції.** Отже, поєднання всіх можливих форм державної підтримки інноваційної діяльності як бюджетної, так і позабюджетної можуть бути рекомендовані заходи на рівні регіону.

Шляхами розв'язання та вирішення проблем може стати:

- розвитку регіонів є одними із пріоритетних завдань держави щодо інноваційного розвитку формування сучасної нормативно-правових засад, забезпечення їх виконання та створення у регіонах об'єктів інноваційної інфраструктури;
- необхідність системного і послідовного впровадження функціональних принципів державного управління інноваційною діяльністю;
- органічне включення всіх окремих елементів інноваційного розвитку в єдину активно і цілеспрямовано функціонуючу національну інноваційну систему, що можливо лише за умови дії потужних системоутворюючих факторів.

Такими факторами могли б стати загальнодержавні пріоритети інноваційної політики за умови їх усвідомлення на всіх рівнях як основного засобу реалізації загальнонаціональної ідеї, досягнення єдиної і спільної для всіх мети. Інноваційний розвиток регіонів визначається насамперед відповідною державною політикою, науковою обґрунтованістю, цілеспрямованістю регіональної політики. Подальші пошуки інноваційного потенціалу регіонів повинні відбуватися у цьому напрямку та мати застосування в державних механізмах.

### Список використаної літератури:

1. Інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики : монографія / В.П. Соловійов, Г.І. Кореняко, В.М. Головатюк. Фенікс, 2008. С. 224.

2. Дегтярєва І.О. Інструменти інноваційного розвитку регіону: зарубіжний та вітчизняний досвід застосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2010\\_1/txts/10diovdz.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/txts/10diovdz.pdf)
3. Бутенко О.А. Формування державної інноваційної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 1. С. 21–24.
4. Зінь Е. Механізм розвитку регіональної інноваційної діяльності. URL: [http://www.ashsu.org/academy/herald\\_info/visnyk\\_61\\_5\\_08/visnyk\\_61\\_5\\_08\\_84-97.pdf](http://www.ashsu.org/academy/herald_info/visnyk_61_5_08/visnyk_61_5_08_84-97.pdf).
5. Жихор О.Б. Механізм реалізації політики інноваційного розвитку регіону. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2009. Вип. 19.8. С. 133–139.
6. Польова Н.М. Інноваційні напрямки розвитку економіки регіону. *Збірник наукових праць ЧДТУ. Серія: Економічні науки*. 2009. Вип. 22. С. 183–187.
7. Конституція України. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 01 липня 2021 р. № 1560-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
9. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 18 квітня 2021 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.
10. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні. Закон України від 05 грудня 2012 р. № 3715-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17#Text>.
11. Про інноваційну діяльність. Закон України від 05 грудня 2012 р. № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>.
12. Боднарчук В.Д. Державне регулювання інноваційного розвитку регіону. *Академія муніципального управління*. Київ, 2011. С. 22.

### **Valentiuk I., Rudvolha S. Legal framework for innovative development of regions in Ukraine**

*The article attempts to consider innovation in the regions of Ukraine on a legal basis, which is the relationship of organizational, economic and financial mechanism, which in general determines an effective regional strategy for innovation in the country. Theoretical and methodological substantiation of legal preconditions and legal bases of the state regional policy is formulated. Innovative elements in the management of regional development and effective use of the innovative potential of the regions of Ukraine have been introduced. The principles and main directions of state support, legislative regulation of certain issues of innovation development at the regional level of state regulation of innovation capacity are considered. The mechanism of formation and implementation of legal bases of regional innovation policy and formation of innovation legislation in the country at the regional level is substantiated. The state of legislative support of the scientific-technological and innovative sector in the regions of Ukraine and the introduction of the latest technologies, innovations in the practical sphere of scientific and technical activity is studied. Formulation of the task of science as the most important element of the state policy in the field of science and scientific and technical activity of the innovation cycle in the regions of Ukraine. The current mechanism of implementation of the state innovation policy at the regional level and implementation of innovation activity and assistance in its implementation, search for innovative solutions, as well as stimulation and regulation of this activity are analyzed. The national and regional priorities of innovation policy are considered, provided that they are realized at all levels as the main means of implementing the national idea and achieving a common and common goal for all. It is planned to use the innovation potential and strengthen the development potential of the country's regions by solving and solving problems. The tools of innovative development are offered by the corresponding state policy, scientific substantiation and purposefulness of regional policy for the Ukrainian regions.*

**Key words:** region, normative-legal base, innovative activity, state policy, directions of innovative activity, regional innovation policy, innovations.

**І. О. Дробот**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та публічної служби  
Навчально-наукового інституту державного управління  
Національного університету «Львівська політехніка»

## **РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВА ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглядається процес реформування адміністративно-територіального устрою впродовж радянського та пострадянського періоду існування України. Розкривається мета реформування адміністративно-територіального устрою та організаційні, правові, інституційні засоби його здійснення. Аналізується стан процесу реформування адміністративно-територіального устрою та з'ясовується його вплив на формування системи місцевого самоврядування. Розглядається адміністративно-територіальний устрій як чинник гарантування місцевого самоврядування. Виокремлюються позитивні й негативні риси чинного адміністративно-територіального устрою України та їх причинно-наслідкові зв'язки з процесом гарантування місцевого самоврядування. Пропонується розглядати гарантування місцевого самоврядування в контексті філософського поняття «необхідних і достатніх умов» існування явища, яке у проекції на місцеве самоврядування означає його існування в єдності двох якостей – як форми співіснування населення («системне суспільне явище») і як створення органів місцевого самоврядування («організаційно структурований інститут»). Обґрунтовуються підходи до формування вимог до адміністративно-територіального устрою в контексті гарантування місцевого самоврядування, які полягають у дотриманні під час реформування таких принципів: повсюдності юрисдикції органів виконавчої влади й місцевого самоврядування; узгодженості систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; субсидіарності в разі розподілу повноважень між рівнями адміністративно-територіальних одиниць; домінантності повноважень одного рівня адміністративно-територіальних одиниць щодо інших його рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному сенсах; пропорційності органів публічного управління умовам ефективного менеджменту; відповідності адміністративно-територіальних одиниць європейській Номенклатурі територіальних одиниць.*

**Ключові слова:** публічне управління, гарантування, необхідні та достатні умови гарантування, громадянське суспільство, область, район, село, адміністративна одиниця.

**Постановка проблеми.** Основою просторової організації публічної влади є адміністративно-територіальний устрій країни. Серед науковців, політиків, практиків публічного управління ведеться дискусія щодо його реформування. Мотивацією цього є об'єктивна потреба суспільства в покращенні публічного управління загалом і місцевого самоврядування зокрема. Ідеться про формування такої системи управління, за якої реалізація публічної влади в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні була би макси-

мально раціональною, а повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розмежовувалися би з урахуванням територіального поділу, а отже, у територіальному вимірі були би створені умови, котрі максимально сприяли би функціонуванню місцевого самоврядування – гарантували його становлення й розвиток.

В Україні місцеве самоврядування визнається та гарантується Конституцією України, законами й підзаконними актами. Однак у сучасний період державотво-

рення воно не набуло належної вагомості в упорядкуванні суспільних процесів, не стало рушійною силою в соціальних, економічних, виробничих перетвореннях.

Однією з причин такого стану, на нашу думку, є невідповідність функціонального складника місцевого самоврядування та юрисдикції його органів у державно-владних відносинах.

З огляду на це основною вимогою до формування зазначеної системи публічного управління є те, що місцеве самоврядування має відповідати своєму родовому змісту, де метою є організація власними силами громади життєдіяльності на місцевому рівні з дотриманням принципів повсюдності, субсидіарності та виборності органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми адміністративно-територіального устрою України різнопланово досліджуються низкою науковців із державного управління, політиків, практиків, громадських діячів, журналістів, небайдужих громадян країни. Зокрема, проблеми історичного спрямування адміністративно-територіального устрою відображені в роботах Я.В. Верменич, В.А. Григор'єва, В.І. Шабельникова, В.А. Яцюк; конституційно-правові аспекти – у працях Р.П. Безсмертного, М.А. Баймуратова, О.В. Батанова, В.С. Куйбіди, О.І. Сушинського; питання організаційно-правового спрямування – у розвідках Ю.І. Ганущака, О.Г. Кучабського, В.А. Негоди, М.О. Пухтинського, А.Ф. Ткачука; проблеми регіонального розвитку – у роботах О.Ю. Лебединської, О.Я. Матвіїшин, Т.М. Матійчик, В.П. Павленка; картографічні дослідження – у працях Ю.О. Карпінського, А.А. Ляшенка, Т.А. Кравець та інших авторів.

Водночас дослідження адміністративно-територіального устрою в контексті гарантування місцевого самоврядування проводилися досить епізодично, а тому вимагають додаткової уваги науковців.

Вирішення проблеми вдосконалення/реформування адміністративно-територіального устрою в сучасній вітчизняній історіографії має переважно конституційне, правове, організаційне та навіть топографо-геодезичне спрямування. Відповідно, удосконалення його в контексті

гарантування місцевого самоврядування з урахуванням юрисдикції його органів залишається недостатнім.

**Мета статті** полягає в аналізі розвитку адміністративно-територіального устрою в контексті гарантування місцевого самоврядування та в обґрунтуванні залежності юрисдикції органів місцевого самоврядування від його структури.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування адміністративно-територіального устрою зазвичай відбувається зі зміною суспільно-політичного ладу у країні, коли рівень розвитку державно-владних відносин суттєво відстає від рівня розвитку продуктивних сил. Варто зазначити, що Україна дещо виокремлюється із цього правила: як свідчить аналіз процесу реформування за останнє століття, зміна адміністративно-територіального устрою відбувалася переважно за інших причин і наслідувала інші цілі. Показово в цьому ракурсі відбувався процес реформування від оголошення в 1918 р. Української Народної Республіки (далі – УНР).

Аналіз реформування адміністративно-територіального устрою України за період «радянської доби» свідчить про те, що його метою зазвичай було покращення взаємодії між центральними органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Проте оскільки радянський режим прагнув до абсолютного контролю держави над усіма сферами діяльності людини, то й результати цих реформ кожного разу завершувалися ще більшою централізацією державного управління та перетворенням органів місцевого самоврядування на додаток до нього.

Винятком щодо надання самоврядуванню його родових ознак є хіба що приклад Конституції УНР (1918 р.), котра передбачала просту і зрозумілу триланкову систему (*землі, волості, громади*) адміністративно-територіального устрою. Так, у її ст. 5 проголошувалося: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм *землям, волостям і громадам* права *широкого самоврядування*, додержуючи принципу децентралізації». У ст. 26 цього акта зазначалося: «Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи *громад, волостей і земель*».

Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо й через визначених ними урядовців, *не втручаючись* до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки» [1]. Отже, Конституцією УНР чітко прописувався державний устрій республіки, в основу якого були покладені основні постулати демократії, зокрема: а) джерелом влади в УНР є народ; б) верховним органом влади УНР є Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР та формують органи виконавчої й судової влади республіки; в) вища виконавча влада в УНР належить Раді Народних Міністрів; г) вищим судовим органом є Генеральний Суд УНР. Однак реалізувати Конституцію УНР, як і прописаний нею адміністративно-територіальний устрій, не вдалося, оскільки навесні 1918 р. вкотре відбулася зміна влади – до влади прийшов гетьман П. Скоропадський, який повернув старий адміністративно-територіальний устрій, додавши ще три губернії.

Наступна зміна адміністративно-територіального устрою відбулася вже в Українській Соціалістичній Радянській Республіці. У Конституції УСРР, що була прийнята в березні 1919 р., декларувалося подрібнення адміністративно-територіального устрою та замість трирівневої системи поділу запроваджувалася чотирирівнева система: губернії, повіти, волості, міста/села. Квінтесенцією Конституції УСРР стало повне контролювання державою всіх суспільно-економічних, культурних і духовних відносин, тому організація життєдіяльності на місцевому рівні також здійснювалася органами радянської влади, які, маючи статус представницьких, насправді виконували функцію державних виконавчих органів.

Ще декілька разів реформування адміністративно-територіального устрою відбулося впродовж 1919–1929 рр. Спочатку постановою ВУЦВК було запроваджено чотириступеневий поділ «*губернія – округа – район – сільрада*», за результатом якого наполовину скоротилася кількість адміністративно-територіальних одиниць.

А в 1925 р. відбулася ліквідація губерній та перехід на систему врядування «*округа – район – сільрада*». Найвищою адміністративно-територіальною одиницею в УСРР стала округа. Тоді ж у складі УСРР було проголошено Автономну Молдавську СРР та вперше за весь час існування радянської влади відбулося значне скорочення апарату органів управління на місцях.

Однак розпочаті в цей період індустріалізація промисловості та колективізація сільського господарства вимагали подальшої перебудови управлінського апарату, тому було прийнято рішення щодо укріплення районів як укрупнених пунктів із реалізації директив партії та радянської влади. З огляду на це в 1930 р. «округову» систему було ліквідовано, відбувся перехід до системи «*центр – район – сільрада (міська, селищна)*», де район ставав домінуючою адміністративно-територіальною одиницею та безпосередньо підпорядковувався центральним органам влади.

Такий поділ також показав свою недієвість, і вже в 1932 р. сесія ВУЦВК постановила утворити на території УСРР, крім існуючої автономної Молдавської СРР, нову адміністративно-територіальну одиницю – область. Було утворено 5 областей: Харківську, Київську, Вінницьку, Дніпропетровську та Одеську [2, с. 54]. Область стала найвищою ланкою чинного адміністративно-територіального поділу. Надалі розвиток обласної системи поділу тривав до 1954 р. Упродовж цього періоду відбувалося поступове укрупнення районів та утворення нових міст, які безпосередньо підпорядковувалися обласним органам державної влади.

У повоєнний період постало питання інтенсивної відбудови народного господарства, що зумовило подальше укрупнення адміністративних одиниць та їх перейменування. Було перейменовано більше ніж 5% усіх назв поселень, сільрад, районів, а кількість адміністративних одиниць в Українській РСР стала такою: 25 областей, 81 місто республіканського й обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селищна та 177 міських рад. У 1954 р. Українській РСР було передано Кримську область.



Подальше реформування адміністративно-територіального устрою республіки було пов'язане з результатами господарської діяльності на селі, що спричинили укрупнення колгоспів, а з ними й укрупнення сільрад і районів. Загальна кількість сільрад у цей період скоротилася вдвічі, відбулося також значне скорочення кількості районів. Зокрема, упродовж 1954–1960 рр. було ліквідовано 175 районів, а також Дрогобицьку область (у 1959 р.). Станом на 1960 р. в УРСР було 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 611 районів, 84 міста обласного підпорядкування, 8 741 сільська рада, 781 селищна рада та 250 міських рад [2, с. 63].

У 1960-ті рр. стало зрозуміло, що радянська система планового господарювання вичерпала себе. Постало питання пошуку нових, більш ефективних способів управління економікою країни, а отже, і способів територіальної організації влади. Сільські райони, що мали незначний економічний потенціал, при цьому мали таку ж організаційну структуру управління, як і промислові. Утримання управлінського апарату в сільських районах стало економічно не вигідним, особливо в питаннях організації та розвитку кооперативного руху на селі. Тому в 1962–1963 рр. було проведено реорганізацію радянських органів за виробничим принципом, коли державна влада стала поділятися не на законодавчу, виконавчу й судову, а на «промислову» та «сільську». В областях України було створено по дві обласні ради депутатів трудящих (промислову та сільську), райони укрупнилися до меж виробничих колгоспно-радгоспних управлінь. Загальна кількість районів скоротилася більше ніж удвічі. Натомість було утворено два промислові райони, які разом із містами обласного підпорядкування віднесено до компетенції обласних (промислових) рад, сільські ж райони підпорядковувалися обласним (сільським) радам.

Особливістю організації радянської влади було те, що вона, хоч і мала статус колегіальної, у реальному житті була надзвичайно персоналізованою. Тому з кожною зміною першої особи країни відбувалися зміни адміністративно-терито-

ріального устрою. Саме із цієї причини в 1963 р., після зміни Генерального секретаря ЦК КПРС, відбулася реорганізація адміністративно-територіального устрою. Зокрема, було відновлено єдині обласні ради, ліквідовано поділ територій на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень, значно укрупнено райони.

На час завершення «радянської доби» в Українській РСР сформувався адміністративно-територіальний устрій, який, крім домінуючого складника – області, містив Кримську АРСР та такі адміністративно-територіальні одиниці, як місто республіканського підпорядкування, район, місто обласного підпорядкування, сільська, селищна, міська ради, сільський і міський населені пункти.

На час проголошення незалежності України до складу адміністративно-територіального устрою входили Кримська АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ і Севастополь), 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151 – міста обласного підпорядкування), понад 9,5 тис. сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тис. сільських та 1 360 міських населених пунктів. Усього у країні налічувалося 30,2 тис. населених пунктів [3, с. 218].

Результатом радянського державотворення стала чотириступенева система адміністративно-територіального устрою, яка в ринкових умовах господарювання виявилася нездатною організувати життєдіяльність на місцевому рівні. А в умовах децентралізації державного управління така система організації влади взагалі стала гальмом у розвитку місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування набула ознак неспроможності ще й тому, що адміністративно-територіальний устрій містить інші алогічні явища, які зумовлюють тупикові ситуації під час вирішення проблем місцевого рівня. Зокрема, поширені випадки, коли одні й ті самі адміністративно-територіальні одиниці належать до різних рівнів підпорядкованості; трапляються специфічні міські адміністративно-територіальні утворення, на території яких розта-

шовані декілька інших адміністративно-територіальних одиниць (міста обласного значення), а на їхній території містяться ще декілька адміністративно-територіальних утворень, які не є єдиною територіальною громадою, проте в них діють свої органи місцевого самоврядування. Є й інші недоречності, що потребують радикального втручання в адміністративно-територіальний устрій країни. Вирішення зазначених проблем дасть змогу розширити «вузькі місця» в діяльності органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин, оподаткування, міжбюджетних відносин тощо.

В умовах сучасного державотворення реформування адміністративно-територіального устрою є одним із шляхів гарантування місцевого самоврядування. Основою такої реформи обрано децентралізацію державного управління, яка містить низку чинників, що формують нову для України систему управління – публічне управління – як основу гарантування місцевого самоврядування.

Під гарантуванням розуміється створення відповідних умов для здійснення місцевим самоврядуванням своєї суспільної місії, яку можна виконати за умови злагодженої взаємодії органів місцевого самоврядування з державою та її владними інститутами. Аналіз відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади свідчить про компетенційні спори, що виникли на місцевому рівні, корпоративні інтереси, протистояння в боротьбі за владу, корупційні дії з обох боків, які деформують місцеве самоврядування як цілісне явище.

Зумовлені законодавством України гарантії щодо організаційної та матеріально-фінансової самостійності, захисту прав органів і посадових осіб місцевого самоврядування є *необхідною*, проте недостатньою умовою його гарантування. Нормативно-правові гарантії держави зумовили в Україні створення лише органів місцевого самоврядування. Що ж до формування самоврядування як цілісної суспільної системи, то цього не сталося. Ідеться про самоврядування як форму співіснування населення, об'єднаного метою організації власними силами своєї життєді-

яльності, тобто про реалізацію *природного права вільної громади*. Суть його полягає в уявленнях про справедливість, які втілені в загальнолюдських цінностях свободи й рівності та реалізуються через ініціативу, самоорганізацію і суспільну самодіяльність населення. Чинне ж гарантування місцевого самоврядування з боку держави в понятійному аспекті – як «визнання» та «захист» – містить швидше дозвільну, аніж природну сутність, що знов-таки є *необхідною*, а також недостатньою умовою його гарантування. З огляду на це пропонується розглядати гарантування в контексті філософського поняття «необхідних і достатніх умов» існування явища, яке у проєкції на місцеве самоврядування означає його існування в *єдності* двох якостей – як форми співіснування населення («системне суспільне явище») та як органів місцевого самоврядування («організаційно структурований інститут»), де формування «необхідної» умови – організації органів місцевого самоврядування – здійснюється державою, а формування «достатньої» – форми співіснування населення (громади) – здійснюється громадянським суспільством.

З огляду на це поняття гарантування місцевого самоврядування можна сформулювати як комплекс політичних, нормативних, адміністративних, організаційно-правових, соціальних заходів *держави та громадянського суспільства* (громади) зі створення відповідних умов для його виникнення/організації, становлення й розвитку, що в сутнісному та понятійному аспектах є значно місткішим, ніж зумовлені чинним законодавством поняття «визнання» й «захист» місцевого самоврядування з боку держави, а в методологічному розширює чисельність чинників гарантування та дає змогу вибудувати модель самодостатньої системи місцевого самоврядування, здатної ефективно організовувати життєдіяльність на місцевому рівні, децентралізувати державне управління, формувати засади демократичного ладу суспільства незалежно від впливу політичної, ідеологічної, економічної чи будь-якої іншої кон'юнктури [4, с. 269].

Є декілька підходів до формування вимог до реформування адміністратив-

ного устрою в контексті гарантування місцевого самоврядування. Одні автори вибирають для цього економічну основу, інші – соціальну. Найбільш прийнятним, на нашу думку, є підхід, у якому закладена організаційно-правова основа, що містить такі вимоги до адміністративно-територіального устрою: 1) повсюдність юрисдикції органів влади (у системі як органів виконавчої влади, так і органів самоврядування); 2) узгодженість систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 3) розподіл повноважень між рівнями адміністративно-територіальних одиниць має здійснюватися за принципом субсидіарності; 4) кожний рівень адміністративно-територіальних одиниць повинен мати одне-два повноваження, які є головними для цього рівня та домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому й інфраструктурному сенсах; 5) міжрівневі пропорції органів публічного управління повинні відповідати умовам ефективного менеджменту; 6) відповідність адміністративно-територіальних одиниць європейській Номенклатурі територіальних одиниць (система NUTS) [5, с. 22].

Варто зазначити, що Європейська система NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic) – це Номенклатура територіальних одиниць, яка використовується у країнах Європейського Союзу як показник порівнюваності статистичних даних різних адміністративно-територіальних одиниць у різних країнах для планування політики надання допомоги територіям для їх розвитку. Є п'ять рівнів класифікації цієї системи, кожен із яких містить відповідну кількість населення та визначає категорію адміністративно-територіальної одиниці (державне чи субнаціональне утворення, регіональне утворення, субрегіональне утворення тощо) [5, с. 24].

**Висновки і пропозиції.** Аналіз основних етапів становлення адміністративно-територіального устрою в Україні свідчить про те, що всі спроби реформування територіальної організації влади впродовж ХХ ст. мали на меті створення моделі надцентралізованого державного управління, де місцевому самоврядуванню відводилася роль додатка до нього.

Реформування адміністративно-територіального устрою на кожному з етапів «радянської доби» диктувалося швидше прагненням чинної політичної системи максимально централізувати державну владу, аніж намаганням задовольнити потреби населення в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні.

Сучасне державотворення України вимагає нової якості місцевого самоврядування. Одним із чинників у досягненні цієї мети є створення необхідної й достатньої умови його гарантування. Необхідною умовою гарантування є реформування адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням соціально-економічних, природно-географічних чинників та виробничих і людських ресурсів кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Європейський вибір України зумовив запровадження європейських стандартів у систему управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови ефективного місцевого самоврядування, яке було б спроможне створити можливості продукування органами публічної влади якісних послуг на кожному рівні управління. Кроком до реалізації цього вибору є реформа адміністративно-територіального устрою України.

#### **Список використаної літератури:**

1. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. / Державні утворення на території України (1917–1920). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / В.С. Куйбіда, В.П. Павленко, В.А. Яцюк та ін. Київ, 2009. 618 с.
3. Верменич Я.В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування : у 2 ч. Київ : Інститут історії України НАН України, 2009. Ч. 2. 370 с.
4. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
5. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади. Напрямки змін : монографія / за заг. ред. В.С. Куйбіди. Львів : Астролябія, 2013. 166 с.

**Drobot I. Reforming the administrative-territorial structure of Ukraine: a retrospective of guaranteeing local self-government**

*The article considers the process of reforming the administrative-territorial structure during Soviet and post-Soviet periods of Ukraine. It describes the purpose of reforming the administrative-territorial system as well as organizational, legal, institutional means of its implementation. The article analyses the state of the process of reforming the administrative-territorial structure and investigates its impact on the formation of the local self-government system. The administrative-territorial structure is considered as a factor of guaranteeing local self-government. The positive and negative properties of the current administrative-territorial structure of Ukraine and their causal relationships with the process of guaranteeing local self-government are highlighted. It is proposed to consider the guaranteeing of local self-government in the context of the philosophical concept of "necessary and sufficient conditions" for the existence of a phenomenon, which in the projection on local self-government means its existence in the context of unity of two qualities – as a form of coexistence of the population ("systemic social phenomenon") and as the formation of local self-government bodies ("organizationally structured institution"). The article substantiates approaches to the formation of requirements for the administrative-territorial structure in the context of guaranteeing local self-government, which approaches imply that the following principles must be observed while proceeding with the reform: the ubiquity of jurisdiction of executive authorities and local self-government bodies; consistency of systems of executive authorities and local self-government bodies; subsidiarity in the distribution of powers between the levels of administrative-territorial units; the dominance of powers of one level of administrative-territorial units relative to its other levels in terms of budget, personnel and infrastructure; proportionality of public administration bodies to the conditions of effective management; compliance of administrative-territorial units with the European Nomenclature of Territorial Units.*

**Key words:** *public administration, guaranteeing, necessary and sufficient conditions of guaranteeing, civil society, region, district, village, administrative unit.*