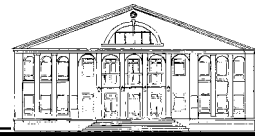


Право та державне управління

2015 р., № 4 (21)



Збірник наукових праць

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

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

виходить 4 рази на рік

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

Засновники:

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

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
24 червня 2015 р., протокол № 10

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. А. О. Монаєнко]. – Запоріжжя : КПУ, 2015. –
№ 4 (21). – 156 с.

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

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

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 20-10-06, 63-99-73

Здано до набору 26.05.2015 р.
Підписано до друку 24.07.2015 р.
Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 42-15Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2015

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>І. О. Аршава</i> ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСА В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ	3
<i>Н. В. Гребенюк</i> СТИМУЛЮЮЧА ФУНКЦІЯ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ: ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ	7
<i>А. Є. Круглова</i> КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ	13
<i>В. І. Лісняк</i> СТИМУЛЮЮЧА ФУНКЦІЯ ЯК САМОСТІЙНИЙ НАПРЯМ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ВПЛИВУ ПОДАТКІВ	18
<i>О. В. Покатаєва, Е. В. Косова</i> ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО ПРАВА В УМОВАХ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ	22
<i>С. М. Слабко</i> АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	27
<i>Т. І. Сtribко</i> СУТНІСТЬ І ОСОБЛИВОСТІ ДОГОВІРНОГО ПРОЦЕСУ	32

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>А. О. Булейко</i> ПЕРЕДУМОВИ ТА ПІДСТАВИ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ЗВ'ЯЗКУ З ДІЙОВИМ КАЯТТЯМ: СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ	36
<i>В. В. Локтіонова</i> РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ ТА КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ, ВЧИНЕНИХ У СФЕРІ ДОВКІЛЛЯ	41
<i>І. С. Семенюк</i> КРИМІНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО КРАЇН РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'Ї ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МАТЕРІ ЗА ВБИВСТВО НОВОНАРОДЖЕНОЇ ДИТИНИ	45
<i>Е. Г. Стоматов</i> МАЛІ ГРУПИ ЗАСУДЖЕНИХ У МІСЦЯХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРОЦЕС ПРАЦЕВИКОРИСТАННЯ ЗАСУДЖЕНИХ	49

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

<i>М. В. Деєв</i> МЕТА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ДОКАЗУВАННЯ	53
--	----

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Банчук-Петросова</i> РОЛЬ ПІДГОТОВКИ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ В РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	58
<i>М. М. Газізов</i> ЛЕГІТИМАЦІЯ ІНСТИТУТУ ЛОБІЮВАННЯ У ПРОВІДНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ	63
<i>Л. І. Даниленко</i> ЦІНІСНО-МОТИВАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	69
<i>В. Ю. Когутюк</i> ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ	74
<i>О. А. Линдюк</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ДІЯННЯМ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	79
<i>Р. В. Овчаренко</i> ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІЗНОМАНІТТЯ ФОРМ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ І МІСЦЕ НАРОДНОГО ПІДПРИЄМСТВА В НЬОМУ	84
<i>О. Л. Петрик</i> СФЕРА ВИЩОЇ ОСВІТИ: ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ	88
<i>М. М. Ребкало</i> ДЕЯКІ ЧИННИКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДИСЦИПЛІНИ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ	93
<i>О. С. Твердохліб</i> ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	97
<i>О. В. Хілієнко</i> ЗОВНІШНІ РИНКИ НАФТОПЕРЕРОБНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ	101

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. Il'chenko</i> A SYSTEM OF RISK MANAGEMENT AS AN EFFECTIVE MECHANISM OF STATE REGULATION OVER UKRAINIAN FOREIGN TRADE	106
<i>Р. М. Богачев</i> СУЧАСНИЙ СУСПІЛЬНИЙ РОЗВИТОК: ДИНАМІКА, РИТМІКА ТА АРХІТЕКТОНІКА	111
<i>О. І. Воронов</i> ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	117
<i>Н. А. Сорочишина</i> ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ОСНОВА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ	123

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Г. В. Бритова</i> ВЗАЄМОУЗГОДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ІЗ ЦІЛЯМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	130
<i>Ю. П. Козаченко</i> СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	136

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>О. Л. Корольчук</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МЕДИКО-СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ СІМ'ЯМ УЧАСНИКІВ АТО	143
<i>Д. С. Гайдаш</i> ІННОВАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ	150

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 35.07:347,9

І. О. Аршава

кандидат наук з державного управління, приватний нотаріус, доцент
Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСА В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано особливості професіоналізації нотаріальної діяльності в контексті становлення правової держави. Виокремлено основні структурні складові професійної антиципаційної спроможності нотаріуса.

Ключові слова: нотаріальна діяльність, інститут нотаріату, антиципація, психологічна структура діяльності.

У сучасних умовах трансформації системи правоохорони та правозабезпечення в Україні вдосконалення нотаріальної діяльності – важливий елемент правової реформи, а сам інститут нотаріату забезпечує реалізацію державної політики щодо гарантування дотримання прав і свобод громадян. Так само нотаріальна діяльність, нотаріальні послуги є важливою складовою механізму становлення й розвитку соціальної, правової держави. Актуальність аналізу професійної діяльності нотаріуса зумовлена прагненням України з перших років незалежності рухатися шляхом побудови правової держави та створити якісно нове суспільство, в якому мають бути пріоритетними загальнолюдські цінності. Ключовими етапами, які, безумовно, сприяли визнанню України іншими державами світу, стали прийняття Конституції України, вступ України до Ради Європи, проведення адміністративної реформи та підготовка до проведення адміністративно-територіальної реформи. При цьому держава та її інституції продовжують наполегливо шукати шлях забезпечення неухильного дотримання прав людини й верховенства права.

Сучасний етап проведення в Україні правової реформи визначив необхідність переосмислення ролі та місця нотаріату в правовій системі України як ефективного засобу досудового захисту прав людини та місця в ній інституту приватної нотаріальної діяльності, що ґрунтується на принципах латинського (вільного) нотаріату. Професійна діяльність нотаріусів покликана створювати належні умови для ефективної реалізації норм права фізичними та юридичними особами, захисту їх законних інтересів шляхом надання правочинам публічної довіри та посилення доказової сили документів, запобігаючи суперечкам між сторонами цивільних правовідносин, захищаючи права осіб від можливих порушень у майбутньому, забезпечуючи між ними стабільні й

передбачувані відносини. Такий яскраво виражений превентивний характер функціонування й розвитку нотаріату вказує на особливо вагомий роль процесів антиципації як на індивідуальному рівні в структурі професійної діяльності кожного окремого нотаріуса, так і на соціальному, коли йдеться про місію інституту нотаріату як певної підсистеми в системі суспільства в цілому. У контексті цього дослідження ми розглядаємо антиципацію як здатність передбачати появу результатів дій до того, як вони будуть реально здійснені або сприйняті ("випережальне відображення"), готовність до наступних подій на підґрунті життєвого досвіду [2; 3; 7; 8]. При цьому антиципацію на сучасному етапі розвитку психології слід розуміти як двоєдиний процес випереджального відображення (прогнозування й упередження) і творення майбутнього (проектування (цілепокладання й планування) та опредметнення). Тому осягнення феномена функціонування й розвитку професійної антиципації нотаріусів доцільно розпочинати з аналізу його передісторії виникнення, культурно-історичного становлення, відтак, переходити до вивчення наявних форм проявів антиципування в сучасному інституті нотаріату та нотаріальній діяльності в Україні [2].

Мета статті – дослідження особливостей антиципаційної спроможності нотаріуса як виду професіоналізації в контексті становлення правової держави.

Нотаріат, як і всі явища у світі, існує й розвивається як система. Зі зростанням складності соціальних систем зростає й обсяг задокументованої трансакції між членами суспільства, які ледь знають або зовсім не знають одне одного, а також документів, що засвідчують факти та обставини, істинність яких не можна перевірити безпосередньо, як це було в суспільствах невеликого масштабу. За таких умов виникає потреба в особливих соціальних інституціях, які б надавали документам доказової сили та правочинності з метою упер-

дження соціальних конфліктів, а отже, і виконання місії превентивного правосуддя. Нотаріальна діяльність як суспільно значуща діяльність поряд із багатьма іншими видами не може перебувати поза контролем з боку держави. Ці та інші аспекти викликають потребу загального адміністрування нотаріальної діяльності, що є особливим видом нотаріально-адміністративних правовідносин у межах загального розуміння адміністративних відносин.

Вони охоплюють правові аспекти відносин у структурі нотаріату, державний вплив на систему нотаріату, трансформацію системи нотаріату, адміністрування в системі нотаріату, гармонізацію європейського та національного законодавства у сфері нотаріальної діяльності.

Зважаючи на особливості професійної діяльності нотаріуса в соціальному середовищі, варто наголосити, що нотаріальне опосередкування суспільних відносин має вже третій порядок опосередкування в контексті становлення вищих психічних і соціальних функцій. При цьому сам інститут нотаріату в соціальних відносинах має характер антиципаційного феномена – у сенсі випереджального відображення та просторово-часового упередження майбутнього в прийнятті рішень, діях і настановах у контексті правового поля соціуму з метою прогнозування й упередження конфліктів і юридичних колізій. За таких умов нотаріус змушений навіть передбачати тенденції в правотворчості, які можуть вплинути в майбутньому на інтереси клієнта. Крім того, антиципаційні функції нотаріату повинні торкатися й творення майбутнього проектування (цілепокладання й планування) та предметності, створюючи тим самим систему стабільних соціальних відносин [2].

Високий рівень антиципаційної спроможності у сфері своєї професійної діяльності є одним із найважливіших складових професіоналізму будь-якого фахівця й нотаріуса зокрема [2–4]. І все ж серед великого розмаїття професій є такі, де розв'язання антиципаційних функцій особливо актуальний. Саме тому аналіз професійної антиципації нотаріуса доцільно розпочати з виокремлення сутності такої діяльності, яку визначає правова система сучасної України. Згідно із чинним законодавством, сутність та функціональне призначення нотаріальної діяльності полягає в захисті прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб шляхом фіксації й посвідчення їх безспірності, надання суб'єктивним правам публічної сили та офіційного визнання від імені держави. При цьому в контексті правової системи держави нотаріат виконує місію превентивного правосуддя, яка полягає в здійсненні діяльності, що створює основу для вирішення питань без їх судового розгляду, тобто шляхом оформлення правового документа від імені держави, надаючи йому юридичної сили, юридично рівнозначної судовому документу.

Нотаріальна діяльність сприяє захисту прав громадян і юридичних осіб і на стадії судового розгляду, коли звернення до правосуддя уникнути не вдається. При цьому дії нотаріуса спрямовані на сприяння повному та всебічному дослідженню обставин справи, на оптимізацію процесу доказуван-

ня, полегшення й спрощення діяльності правосуддя. Сприяючи справі розв'язання правових конфліктів, нотаріуси, з одного боку, забезпечують докази, необхідні в разі виникнення справи в судах або адміністративних органах, а з іншого – створюють передумови для видачі судом судового наказу та забезпечують формування несуперечливої й повної доказової бази для вирішення справи (через офіційний характер нотаріальних актів і участь у справі як свідків і третіх осіб). Проте це зовсім не означає, що такі модули часу, як минуле та теперішнє, не відіграють важливої ролі. Завважимо, що здатність особистості до професійної нотаріальної діяльності можна аналізувати з різних поглядів, отримуючи щоразу нову її структурну модель.

Варто виокремити три різновиди здатностей у структурі загальної професійної здатності до нотаріальної діяльності, які зорієнтовують на роботу з кожним зі згаданих вище часових модулів: здатність до професійної ретроспекції, професійної презенсспекції та професійної антиципації. У такому форматі особливо продуктивним, на наш погляд, видається виокремлення структури нотаріальної діяльності крізь призму поняття “нотаріальна дія”, оскільки для нотаріальної практики вже давно виокремлюють перелік типових нотаріальних дій.

Нотаріальна дія – це окрема дія нотаріуса або іншої повноважної особи, яку визначають окремим змістом. Вона є складовою вищого рівня, який описують поняттями нотаріального провадження. Нотаріальне провадження – це сукупність послідовно вчинюваних нотаріусом дій, що мають юридичне значення, з метою надання їм юридичної вірогідності (достовірності). Третім ієрархічним рівнем організації нотаріальної діяльності є нотаріальний процес, який структурують як сукупність вчинюваних нотаріальних проваджень або нотаріальних дій, якщо за однією заявою вчиняють одне провадження, та нотаріальних правовідносин, які виникають під час його вчинення. При цьому нотаріальне право окреслює коло нотаріальних дій, серед яких виділяють чотири групи: засвідчення безспірного права; засвідчення істинності фактів; надання документам юридичної сили; засвідчення доказовості правочину. Щодо конкретного переліку нотаріальних дій, то він чітко окреслений у Законі “Про нотаріат” [4], нормативних документах Міністерства юстиції України.

За цього підходу варто наголосити на такому вимірі антиципації нотаріальної дії, як її планування, і виділити цільове та антицільове антиципування, а також прогнозування майбутньої ситуації, в якій запланована нотаріальна дія буде розгортатися, та можливих прямих, побічних і віддалених наслідків [1]. Оперуючи поняттям “нотаріальна дія”, можна виокремити такі рівні професійної антиципації нотаріуса:

- Субнотаріально дійовий рівень антиципації;
- рівень одиничних нотаріальних дій або нотаріально дійовий рівень професійного антиципування нотаріуса;

- рівень нотаріальної діяльності як системи нотаріальних дій нотаріуса впродовж його майбутньої професійної кар'єри;
- рівень життєдіяльності нотаріуса в цілому з інтеграцією професійного шляху в його життєвий шлях як особистості;
- рівень функціонування й розвитку нотаріату як складової правової системи та соціального інституту суспільства.

Однак, беручи за основу виокремлення рівнів поняття "нотаріальна дія" та "нотаріальна діяльність", усталених у контексті нотаріального права, слід їх співвідносити з поняттям "дія" та "діяльність" у психології. Під дією, згідно з теорією діяльності, розуміють відрізок людської активності, підпорядкований одній і тій самій свідомій меті, яка може або безпосередньо вдовольняти певну потребу суб'єкта (і тоді така дія набирає форми діяльності), або ж бути проміжним етапом реалізації потреби. Сама дія, у свою чергу, може бути складною в тому сенсі, що вона включає в себе дії меншого масштабу, мету яких підпорядковують меті цієї дії, й елементарні дії, які вже в подальшому не містять підпорядкованих дій як поведінкових одиниць, націлених на усвідомлену мету [5].

Вважаємо правомірним з позицій аналізу професіоналізації діяльності нотаріуса постановку питання про розмежування поняття "нотаріальна дія" й "дія нотаріуса", надаючи останньому ширшого змісту, ніж першому. Адже, говорячи про субнотаріально дійовий рівень професійної антиципації нотаріуса, ми будемо мати на увазі функціонування антиципації в структурі саме нотаріальної дії, а не просто дії нотаріуса. Професійні дії нотаріуса в структурі реалізації нотаріальної дії можуть бути дуже різноманітними й торкатися як перцептивної, так і інтелектуальної активності, спрямованої на вивчення, редагування або створення документа, стосовно якого в подальшому буде прийматися рішення щодо можливості його нотаріального посвідчення, так і комунікації з клієнтом та іншими особами, задіяними в контексті цієї нотаріальної дії. Дії нотаріуса в контексті нотаріальної дії можуть бути спрямовані на упорядкування свого робочого місця, організацію робочого часу тощо. У структурі кожної із зазначених дій також функціонує антиципація, яка цілком може бути предметом спеціального психологічного дослідження, наприклад, комунікативна, перцептивна та мисленнєва антиципація нотаріуса, які є субнотаріально дійовими різновидами антиципування [4].

Нотаріально дійовий рівень професійної антиципації торкається моделювання прямих і побічних, близьких і віддалених наслідків здійснення задуманої нотаріальної дії. Адже від того, наскільки правильно будуть продумані й відображені нотаріусом різноманітні ситуації майбутніх життєвих подій, залежатиме наявність або відсутність проблем в учасників угоди. Від того, наскільки нотаріус професійно, ретельно, доброзичливо, старанно попрацює над створенням документа, буде залежати розвиток подій.

Нотаріально-діяльнісний рівень професійної антиципації нотаріуса спрямований на професійну діяльність у цілому, вибір місця

розташування нотаріальної контори, встановлення стабільного кола клієнтів, на роботу над своїм професійним іміджем серед громадян і колег тощо. При цьому нотаріальну діяльність можна розглядати як особливу діяльність у психологічному сенсі, якщо вона сама по собі стає специфічною потребою для нотаріуса, який сумлінно ставиться до роботи й самореалізовується в ній. При з'ясуванні складових удосконалення професійної нотаріальної діяльності як напряму вдосконалення державного управління розвитком нотаріату варто визначити такі напрями:

1) психологічні аспекти професійної діяльності нотаріуса: встановлення та розвиток психологічного контакту під час спілкування; мислення, інтуїція та уява у процесі вирішення завдань, що стоять перед нотаріусом; усна мова, емоції та почуття у практиці нотаріуса;

2) деонтологічні та етичні основи нотаріальної практики: поняття професійної й правової культури нотаріуса; поняття та структурна характеристика моралі нотаріуса; моральні принципи та їх відображення в нотаріальній практиці; етична культура нотаріуса; професійна етика нотаріуса;

3) нотаріальний процес, його зміст і стадії: джерела й принципи нотаріального процесу; поняття та загальна характеристика нотаріальної діяльності, її принципи й завдання; професіоналізм і компетентність нотаріуса при здійсненні нотаріальної діяльності; незалежність нотаріальної діяльності;

4) нотаріальна діяльність і правова практика: процедури, умови, прийоми та засоби здійснення нотаріальної діяльності, консультування з правових питань; інформованість нотаріальної діяльності; координація та взаємодія в ході здійснення нотаріальної діяльності;

5) забезпечення прав, свобод та інтересів інших суб'єктів нотаріальної діяльності: права, повноваження й обов'язки нотаріуса; нотаріальна таємниця; обмеження щодо вчинення нотаріальних дій; порядок оскарження нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні; зупинення й припинення нотаріальної діяльності;

6) відповідальність нотаріусів;

7) організаційно-правові аспекти нотаріальної діяльності: організація роботи нотаріусів; реєстрація приватної нотаріальної діяльності; правові засади організації робочого місця нотаріуса; порядок заміщення приватного нотаріуса; порядок страхування цивільно-правової відповідальності приватного нотаріуса [4].

Якщо ж професійна діяльність як така для нотаріуса не є потребою, а слугує лише засобом для задоволення інших потреб, то діяльністю вона є лише в широкому розумінні. Проблему особистісного смислу своєї професійної діяльності кожен нотаріус вирішує залежно від того, як свій професійний шлях він вписує в загальний контекст власного життєвого шляху як суб'єкт життєтворчої активності. Зазначений рівень можна назвати життєтворчим рівнем професійної антиципації нотаріуса. При цьому індивідуальна життєтворчість і професійна діяльність особистості тісно пов'язані з суспільним контекстом, який є динамічним. Більше того, антиципувати тенденції розвитку суспільства, а особливо його правової системи, нотаріусу потрібно не лише у власних ін-

тересах, але й виходячи з інтересів клієнтів, прогнозуючи, які наслідки може мати цей правочин на тлі змінених суспільних умов. Отже, нотаріус має бути також і своєрідним футурологом, який не тільки передбачає, але й певною мірою бере участь у творенні майбуття не лише для свого клієнта, але й для суспільства та держави [1].

Як бачимо, професійна антиципація як складова процесу професійної діяльності нотаріуса є досить складним і багатоаспектним явищем, яке потребує поглибленого аналізу з визначення глибинної природи цього феномена. Нотаріат як правовий інститут розвинутого суспільства опікується забезпеченням захисту та охорони власності, прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, сприяє зміцненню законності та правопорядку, запобіганню правопорушень, виступаючи в правовій системі держави як орган безспірної цивільної юрисдикції та превентивного правосуддя, що має сприяти виконанню завдань правосуддя, запобігаючи виникненню судових спорів шляхом запобігання порушенням цивільних прав і інтересів, забезпечення їх належної реалізації. При цьому превентивна місія нотаріальної діяльності стає ще більш затребуваною в умовах прискорення соціальних трансформацій суспільства, які зумовлюють істотні зміни в суспільних відносинах, що документують, і правочинність та доказовість яким надають нотаріуси. За таких умов набуває значення й зростання превентивності управління функціонуванням і розвитком нотаріату й з боку держави.

Висновки. Таким чином, професіоналізацію діяльності нотаріуса визначають як цілісний безперервний процес становлення нотаріуса як професіонала й характеризують, насамперед, такими поняттями, як професійна придатність і готовність до праці, що є головною умовою високої професійної здатності до виконання обов'язків, досягнення високої ефективності діяльності. В основу професіоналізації має бути покладено професійну антиципацію, що уможливорює становлення но-

таріуса як професіонала у сфері забезпечення прав громадян у системі правовідносин.

Список використаної літератури

1. Аршава І. Ф. Юридична психологія : підручник / І. Ф. Аршава, О. Г. Рєпіна, І. О. Аршава. – Дніпропетровськ : Вид-во ДНУ, 2008. – 184 с.
2. Аршава І. О. Психологічна структура професійної антиципації нотаріуса / І. О. Аршава // Проблеми сучасної психології : зб. наук. пр. Кам'янець-Поділь. нац. ун-ту ім. Івана Огієнка, Ін-ту психол. ім. Г. С. Костюка НАПН України / за ред. С. Д. Максименка, Л. А. Онуфрієвої. – Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2012. – Вип. 18. – С. 14–23.
3. Аршава І. О. Соціально-психологічні та політико-правові засади державного управління нотаріальною діяльністю : монографія / І. О. Аршава, В. В. Баштанник. – Дніпропетровськ : Інновація, 2014. – 318 с.
4. Котик Е. Психологическая культура нотариуса: проблемы формирования / Е. Котик // МЕН. – 2003. – № 6 (32). – С. 65–68.
5. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – С. 383.
6. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность : учеб. пособ. / А. Н. Леонтьев. – Москва : Академия, 2004. – 346 с.
7. Ломов Б. Ф. Антиципация в структуре деятельности / Б. Ф. Ломов, В. Н. Сурков. – Москва : Наука, 1980. – 279 с.
8. Юридическая психология : терминологический словарь / сост. А. М. Бандурка, В. С. Венедиктов, А. В. Тимченко, В. Е. Христенко, В. Б. Калиновский / под ред. А. М. Бандурки. – Харьков : Тимченко, 2005. – 432 с.
9. Фурса С. Я. Теоретична модель нотаріального процесу / С. Я. Фурса // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2001. – № 1. – С. 87–93.

Стаття надійшла до редакції 09.06.2015.

Аршава И. А. Профессионализация деятельности нотариуса в Украине в контексте становления правового государства

В статье проанализированы особенности профессионализации нотариальной деятельности в контексте становления правового государства. Выделены основные структурные составляющие профессиональной антиципационной способности нотариуса.

Ключевые слова: нотариальная деятельность, институт нотариата, антиципация, психологическая структура деятельности.

Arshava I. Professionalization of Notary Activity in Ukraine in the Context of the Establishment of the Rule of Law

The article analyzes the characteristics of professionalization in the notary's activities in the context of the establishment of the rule of law. The role anticipation component in the structure of the professional activities of a notary. Obtained professional anticipation flow levels in the notary's activities in terms of "notarial act". It relates the concept of "notarial act" and "notarial activities" with the concepts of "action" and "activity" adopted in psychology. The structure of the process of improvement of notarial activities as a method of improving governance notary.

Professionalization of the notary is defined as a single continuous process of becoming a notary as a professional and is characterized primarily by concepts such as professional skills and willingness to work, serves as the main condition of high professional ability to perform duties, achieving high performance. At the heart of professionalization should be mandated professional anticipation, enabling the formation of a notary as a professional in the field of civil rights in the legal system.

Key words: institute of notaries, notarial activity, anticipation, psychological structure of activity.

УДК 347.73

Н. В. Гребенюк

здобувач

Національний університет Державної податкової служби України

**СТИМУЛЮЮЧА ФУНКЦІЯ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ:
ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

У статті досліджено загальну правову природу податково-правового примусу. Визначено зміст і розкрито особливості стимулюючої функції податково-правового примусу. Виявлено основні форми реалізації стимулюючої функції податково-правового примусу й наведено приклади їх закріплення в податковому законодавстві України.

Ключові слова: податково-правовий примус, стимулююча функція податково-правового примусу, форми реалізації стимулюючої функції податково-правового примусу.

У сучасних умовах будь-яка державна форма суспільства нерозривно пов'язана з податковими відносинами. Останні, виникаючи з приводу сплати податків і зборів, є надзвичайно важливими для суверенних публічних територіальних об'єднань завдяки своєму призначенню – формування каналу податкових надходжень до їх централізованих грошових коштів.

Податкові відносини дають змогу акумулювати кошти, без яких неможливе існування держави, фінансування її завдань і функцій, вони забезпечують фінансові основи цілісності, збалансованості розвитку суспільства [9, с. 95]. Одночасно особливість податкових відносин виявляється в їх існуванні виключно у формі правовідносин, які є публічними, тобто такими, що пов'язані та впливають із влади, забезпечені можливістю застосування державного примусу. Вони є формою реалізації імперативної податково-правової норми, їх реалізують за таким принципом: команда (видана державою) і виконання (яке здійснюють підлеглі суб'єкти податкового права) [9, с. 93].

Показово, що до з'ясування поняття, змісту, ознак як державного примусу загалом, так і галузевих й інституційних його форм вдавалися такі відомі науковці: С. С. Алексєєв, Д. М. Бахрах, С. М. Братусь, В. В. Кириченко, О. Ю. Кікін, Т. О. Коломоець, М. П. Кучерявенко, Т. О. Мацелик, Н. Ю. Пришва, Н. А. Саттарова, В. В. Серьогіна, А. М. Тимченко та ін. Однак, що стосується виокремлення функцій державного примусу та ґрунтовного аналізу їх різновидів, то такі дослідження в податковому праві відсутні.

Мета статті – охарактеризувати стимулюючу функцію податково-правового примусу.

Принциповою ознакою правових норм інституту податкового права є їх офіційне встановлення державою та охорона їх державним примусом [11, с. 58]. Авторитетний український фахівець у галузі фінансового права професор М. П. Кучерявенко підкреслює, що обов'язковість податково-правових норм передбачає два аспекти. З одного боку, ідеться про здійснення безумовного імперативного податкового обов'язку, якому держава

надає першочергового значення та конституційно закріплює. З іншого – це можливість і необхідність державного захисту податково-правової норми, фактично обов'язковості застосування державного примусу у випадку протиправних діянь [9, с. 72].

При цьому варто мати на увазі, що за цими особливостями податкових відносин і ознаками податково-правових норм знаходяться два визначальні чинники, що є основними рушійними силами й мотивами поведінки владного та зобов'язаного суб'єктів податкових правовідносин – їх інтереси. Владному суб'єкту відповідає публічний інтерес, реалізовувати й охороняти який є його і правом, і обов'язком, що виражають у змісті податкової компетенції вповноважених органів влади. Водночас зобов'язаний суб'єкт привносить у податкові відносини свій власний інтерес. Ці інтереси є багато в чому протилежними один до одного, адже публічний інтерес характеризує мета своєчасного та повного отримання податкових коштів від платників податків, а останні, зобов'язані учасниками податкових правовідносин, прагнуть до збереження якомога більшої частини свого майна і, відповідно, до зменшення розміру податкових коштів, сплачуваних за їх рахунок.

Ця спрямованість публічного та приватного інтересів формує першопричину конфліктності податкових відносин, що здатна породжувати деліктність у поведінці платників податків і їх вихід за межі диспозиції податково-правових норм навіть під загрозою виявлення цього контролюючими органами та застосування ними передбаченої податково-правовими нормами санкції. Французький учений П. М. Годме, досліджуючи цю проблему, виявив особливу групу причин, що спонукає платників податків до вибору подібної моделі їх поведінки, зраховуючи до неї моральні, політичні, економічні й технічні причини. Моральні критерії виходять з розбіжності ідей і принципів усезагальності, рівності та їх законодавчого закріплення. Політичні передумови ухилення зосереджені в нераціональному механізмі регуляторної функції. Економічні причини виявляють у порівнянні платником наслідків сплати податку й застосування санкції за його несплату. Технічні причини

пов'язані з недосконалістю форм і методів контролю [4, с. 399–406].

Для української системи оподаткування значним є вплив усіх цих чинників у поведінці платників податків і протистоянні публічного та приватного інтересів у сфері податкових відносин. Так, моральні критерії виражаються при порушенні або недостатній реалізації принципів податкового законодавства, спрямованих на гарантування балансу публічних інтересів і законних прав платників податків (це, передусім, засади рівності, соціальної справедливості, нейтральності оподаткування, рівномірності та зручності сплати [13, ст. 4], які мають забезпечувати співмірність поставленої мети у вигляді отримання податкових коштів бюджетами й використовуваних для цього податково-правових засобів). Політичні передумови головним чином пов'язані з нерівномірним розподілом податкового тягаря серед платників податків (коли, наприклад, малий і середній бізнес відчуває значно сильнішу питому вагу податкового навантаження в загальному обсязі свого прибутку, ніж це відбувається з великими платниками податків) і високим ступенем загального податкового тиску. Економічний чинник – це просте порівняння платником податку майнових наслідків обрання ним правомірної моделі поведінки та виходу за межі приписів податково-правових норм, у тому числі з урахуванням потенційної корупційної складової в діяльності контролюючих органів. Технічні чинники – це низька якість використовуваної законодавчої техніки при податково-правовому регулюванні та слабкий рівень правореалізації податково-правових норм.

За цих обставин створюється висока загроза виникнення й концентрації податкових правопорушень з боку платників податків, тому обов'язком владного суб'єкта стає захист публічного інтересу в оподаткуванні, відновлення прав держави та територіальних громад на отримання податкових коштів, забезпечення надходження до бюджетів джерел фінансування їх запланованих видатків, що спрямовують на реалізацію основних завдань держави та місцевого самоврядування. Для цього відбувається використання заходів податкового примусу до платників податків, що скоїли правопорушення.

За своєю природою податково-правовий примус є галузево-інституційним втіленням загального державного примусу. Ю. П. Битяк визначає державний примус як психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми [2, с. 163]. Важливо, що вже в цьому визначенні ми бачимо прояв спонукання або, інакше кажучи, стимулювання як однієї із загальних функцій примусу. При цьому поняття "стимулювання" походить від мовної одиниці "стимул" (лат. *stimulus*) – причина, що спонукає до дії; зацікавленість у здійсненні чого-небудь [14, с. 638]. У свою чергу, категорію "функція" розуміють як "призначення, виражене в дії", "існування, мислиме нами в

дії" [16, с. 481], "основні напрями діяльності" [6, с. 21, 89, 154].

Державному примусу властиві й усі якості загальної родової категорії "примус". Природу примусу детально вивчав ще в позаминулому столітті німецький правознавець Р. фон Ієрінг, вказуючи, що примусом є здійснення будь-якої мети за допомогою подолання волі. При цьому він підкреслював, що подолання чужої волі можливо в двох формах: по-перше, механічним шляхом (фізичний примус), коли опір чужої волі усувають застосуванням домінуючої фізичної сили (процес суто зовнішній); по-друге, за допомогою психологічних засобів, за яких опір чужої волі зламують у ній самій [7, с. 178]. У сучасних умовах публічно-правовому, державному примусу здебільшого притаманна саме друга форма. Особливо, якщо врахувати продовження тези Р. фон Ієрінга: не лише здійснення примусу, але і його загроза, що містить норми права, впливає на поведінку підвладних суб'єктів. Ось чому право обов'язково містить елемент державного примусу [7, с. 179].

Одночасно треба й враховувати, що примус є не єдиним методом впливу держави на поведінку особи: іншим суттєвим адміністративно-правовим методом є переконання. Як слушно зазначає російський фахівець у сфері державного управління Л. Л. Попов, керівництво справами держави, реалізація виконавчої влади, забезпечення дисципліни та правопорядку здійснюють за допомогою активних засобів цілеспрямованого впливу на свідомість і поведінку людей. У сучасних умовах такими засобами є два універсальних методи державного управління – переконання та примус [1].

Під час впливу на свідомість людей шляхом переконання в особистості створюють внутрішні моральні стимули, потреба правомірної поведінки, примус змушує громадянина змінити свою поведінку на бажану для суспільства сторону, оскільки він пов'язаний з обмеженням деяких прав та інтересів осіб, які скоїли протиправні вчинки, а також забезпечує запобігання правопорушенням з боку інших громадян [1]. При цьому функція стимулювання присутня в обох цих методах з тією лише відмінністю, що вона виражена в різних пропорціях, виявляється в різному механізмі взаємодії з особою та її застосування відбувається в різних умовах і формах.

Стимулююча участь методу переконання є більш помітною. Це випливає із самої природи переконання – системи заходів правового, а також доволі правового характеру, які здійснюють державні та громадські органи, і що виявляється у використанні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [2, с. 162]. Зміст методу переконання дуже різноманітний. Його виражають у виховній, організаторській і пропагандистській роботі, в роз'ясненні рішень, прийнятих органами державної влади, у широкій системі заохочень [1]. Сфера застосування методу переконання знаходить свій вияв від почат-

кового виховання громадян у дусі поваги до закону, формування в них стійкої звички дотримання припису правової норми, профілактики й запобігання правопорушенням до припинення протиправних діянь, перевиховання правопорушників і чинення позитивного соціально-реадаптаційного впливу на них [12, с. 110]. Тим самим стимулювання в методі переконання орієнтовано на безпосереднє спонукання до правомірної поведінки особи через вибудову внутрішніх мотивів для цього, координацію волі особи та припису правової норми, коли особа відчуває чітку потребу бути законослухняною та бажає діяти правомірно. Одночасно й часовий відрізок стимулюючого впливу в переконанні більше зміщено до початку свідомого обрання особою моделі своєї поведінки, тобто він виявляється задовго до можливого вчинення особою правопорушення.

Однак щодо окремих осіб переконання не завжди є достатнім засобом впливу. Тому держава, захищаючи права й свободу громадян, інтереси суспільства, примушує осіб, що не піддаються заходам переконання й громадського впливу, до дотримання порядку, встановлює різні види відповідальності за вчинення правопорушень. Переконання за цих обставин припиняє бути єдиним засобом впливу. Виникає об'єктивна необхідність застосування примусу. Причому залежно від характеру суспільно небезпечного діяння (події) та безпосереднього об'єкта впливу державний примус поділяють на фізичний і психічний (загроза, страх настання несприятливих наслідків). Його мета – змусити конкретних суб'єктів права дотримуватися правових приписів або утриматися від тих чи інших дій. Примус є методом, що формує стан підпорядкованості суб'єктів і являє собою владне веління або пряму дію. Досягнення бажаного результату при використанні методу примусу здійснюють усупереч волі суб'єкта – при його внутрішньому, а часом і зовнішньому опорі [1].

Важливо, що для використання державного примусу необхідною умовою може бути не лише наявний факт протиправної поведінки особи, а й потенційна можливість такої поведінки, а також об'єктивні умови потреби захисту публічного інтересу, що в їх походженні безпосередньо не пов'язані з людською поведінкою, у тому числі протиправною. Це, наприклад, виявляється в умовах стихійного лиха чи за інших особливих обставин, коли повноваження владного суб'єкта, надані йому для належного захисту публічного інтересу, не можуть бути реалізовані інакше, ніж через застосування примусу. Із цим погоджується й Л. Л. Попов, зазначаючи, що іноді держава змушена вдаватися до застосування примусових заходів і щодо осіб, невинних у порушенні норм права, коли компетентні органи в передбачених законом випадках обмежують їх права [1].

Так, зокрема, для податкових відносин подібна ситуація може виникнути, коли відбувається перевірка контролюючими органами діяльності та документації платника податків, що був контрагентом, або інакшим чином, пов'язаним з особою, яка вчи-

нила порушення податкового законодавства або яку підозрюють у цьому. У цих умовах жодних ознак протиправності в діях такого контрагенту може й не існувати, але для достовірного виявлення всіх обставин справи й повноцінного захисту публічного інтересу контролюючому органу (у тому числі, наприклад, при знищенні первинної документації підозрюваною особою, що може свідчити про вчинення нею податкового правопорушення або злочину) є необхідним проведення перевірки контрагента.

Тож стимулювання методом примусу є більш опосередкованим, похідним від інших владних заходів зовнішнього впливу на особу. Не випадково Д. М. Бахрах підкреслює, що примус можна розуміти як заперечення волі підвладного й зовнішній вплив на його поведінку, коли владний суб'єкт діє на моральну, майнову, організаційну або фізичну сферу підвладного, щоб перетворити його волю та досягти підпорядкування [3, с. 440]. Такі владні заходи впливу не утворюють першоджерело власної волі особи діяти відповідно до правових приписів, не викликають внутрішнього бажання до правомірної дії через усвідомлення первісної потреби в ній, але пригнічують первісну волю особи, зламують її, змушуючи підкоритись припису правової норми. Тому стимулювання в методі державного примусу виникає ззовні – при спрямуванні заходів владного впливу на волю особи, яка змушена виконати правовий припис. Також і часову складову стимулюючого впливу за методом примусу характеризують певним запізненням відносно виникнення та прояву первісної волі особи: така воля вже не тільки може сформуватися, але й почати реалізовуватися в протиправну поведінку, перш ніж буде зупинена під впливом державного примусу.

Фахівці податково-правовий примус розуміють як "особливий вид державно-правового примусу, який є встановленою нормами податкового права системою заходів впливу, що застосовують до зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин, які порушують податково-правові норми, з метою забезпечення реалізації податкового обов'язку, надходження податків і зборів до держави та територіальних громад" [15, с. 5]. При цьому, будучи одним із підвидів державного примусу, податково-правовий примус набуває всіх ознак останнього, а також доповнюється власними особливостями.

Саме тому з урахуванням розглянутих особливостей державного примусу слід вважати, що податково-правовий примус застосовують не тільки до осіб, які порушують податково-правові норми, а й у випадках запобігання таким правопорушенням і об'єктивним умовам потреби захисту публічного інтересу, що напряму не пов'язані з протиправною поведінкою особи, яка зазнає примусу. У свою чергу, особливим рисами податково-правового примусу, що дають змогу його виокремити як вид державного примусу, є його мета – захист публічного інтересу в оподаткуванні, особлива сфера існування – податкові правовідносини, особливе коло суб'єктів – ко-

нтролюючі органи як владний суб'єкт і платники податків як підвладні особи.

У свою чергу, беручи до уваги позначене вище розуміння категорій "стимулювання" та "функція", можна надати їй визначення стимулюючої функції податково-правового примусу. Нею є такий напрям впливу податково-правового примусу на поведінку зобов'язаного суб'єкта податкових правовідносин, що шляхом застосування владним суб'єктом податкових правовідносин спеціальних податково-правових заходів, використовуваних із загальною метою захисту публічного інтересу, спонукає його безумовно й незважаючи на його внутрішню волю підкоритись припису податково-правової норми, вчинивши передбачені таким приписом дії чи, навпаки, відмовившись від вчинення дій, що перешкоджають реалізації цього припису.

Конкретні форми реалізації стимулюючої функції податково-правового примусу залежать від способу захисту публічного інтересу та використовуваних правових заходів, за допомогою яких владний суб'єкт чинить примусовий вплив на поведінку платників податків. Слід вказати, що, проаналізувавши праці різних учених, які так чи інакше розглядали питання або державного примусу в цілому, або його фінансово-правового галузевого втілення, можна зрозуміти, що не всі вони одностайно визначають видовий склад заходів примусу. Так, М. П. Кучерявенко вказує, що примус у сфері оподаткування здійснюють запобіжними заходами, заходами припинення й відновлювальними заходами [10, с. 550]. Ю. П. Битяк вважає, що заходи примусу розподіляють на: а) заходи запобігання; б) заходи припинення правопорушень; в) заходи стягнення [2, с. 164]. А. М. Тимченко зазначає, що податково-правовий примус як системне явище містить припиняючі, правовідновлювальні й каральні заходи [15, с. 3]. На думку В. В. Кузовкова, заходи фінансово-процесуального примусу можуть бути попереджувальними, припиняючими, забезпечувальними або відновлювальними [8]. У свою чергу, на думку Л. Л. Попова, заходи примусу можна поділити на: а) попереджувальні заходи; б) заходи припинення; в) заходи відновлювальності; г) заходи забезпечення [1].

Втім, такі погляди не можна визнати визначальними для з'ясування форм реалізації стимулюючої функції податково-правового примусу, оскільки вказані праці або не присвячувалися саме предмету нашого дослідження, або в своїй концептуальній основі не враховували можливість застосування податково-правового примусу й відповідних примусових заходів навіть за відсутності порушення суб'єктом, на який чинять примус, приписів податково-правових норм. З огляду на це є всі підстави вважати, що види заходів податково-правового примусу поділяють на чотири групи: 1) запобіжні; 2) припиняючі; 3) правовідновлювальні; 4) каральні (штрафні). Критерієм такого поділу є цільова спрямованість правового захисту публічного інтересу в оподаткуванні. Таку цільову спрямованість, у свою чергу, визна-

чають особливостями розвитку та втілення тієї загрози публічному інтересу, що прямо або опосередковано пов'язана з діями або бездіяльністю зобов'язаного суб'єкта податкового правовідношення, на якого відбувається чинення податково-правового примусу.

Саме так логічно пов'язують між собою різні стадії існування податкового правопорушення або іншої загрози для публічного інтересу в оподаткуванні (фактично, починаючи від можливості й потім наміру скоїти правопорушення, безпосереднього його вчинення, ліквідації наслідків і покарання) та виражені у податково-правовому примусі способи протидії цим явищам. Цілком закономірно, що в кожній із відповідних визначених груп примусових заходів відбувається реалізація тією чи іншою мірою (необхідною для досягнення кінцевої мети – захисту публічного інтересу) стимулюючої функції податково-правового примусу.

Наприклад, при проведенні запобіжного заходу у вигляді податкової перевірки платника податку контролюючим органом відбувається стимулювання такого платника до надання достовірних даних (щодо проваджуваної ним діяльності, виконання ним свого головного податкового обов'язку, ведення обліку й складання звітності тощо), а також існує спонукання до підкорення законним вимогам службовим особам контролюючого органу та співпраці з останнім. Подібне стимулювання стає можливим завдяки нескладному порівнянню платником податків негативних наслідків відсутності його співпраці з контролюючим органом (вони полягають у можливостях як продовження перевірок, збільшення їх строків тощо, так і переходу до інших примусових заходів, що можуть навіть повністю зупинити господарську діяльність такого платника) та наслідків підкорення всім законним вимогам контролюючого органу (дострокове завершення перевірки й продовження нормальної діяльності платника).

У свою чергу, серед інших примусових заходів також помітний характерний прояв стимулюючої функції податково-правового примусу. Наприклад, при такому припиняючому заході, як зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків, що має податковий борг і перешкоджає виконанню податковим керуючим його повноважень [13, ст. 91], доволі чіткою є взаємозумовленість не лише протиправної поведінки платника податку та застосованого до нього припиняючого заходу податково-правового примусу, але й самого заходу примусу та спонукання, спрямованого на такого платника податку-боржника, дотримуватись вимог податкового керуючого. Тим самим, відбувається примусове стимулювання до припинення правопорушення, спонукання платника податку до відмови від подальшого вчинення ним неправомірних дій.

За аналогічним механізмом відбувається й реалізація стимулюючої функції податково-правового примусу при задіянні уповноваженими державними органами до платника податків правовідновлювальних і каральних заходів податково-правової відпо-

відальності. Так, уже в своїй основі правовідновлювальні заходи спонукають до вчинення активних дій, спрямованих на відновлення того стану, який мав настати, але не настав [5, с. 22]. Наприклад, такий правовідновлюваний захід, як продаж майна платника податку – боржника, що перебуває у податковій заставі [13, ст. 95], головною метою спрямований (будучи не просто заходом примусу, але й заходом правовідновлення) на активне відновлення прав уповноваженої особи, а саме держави та територіальних громад як власників податкових надходжень, заповучити очікувані, але вчасно або у повному обсязі не отримані податкові кошти [15, с. 10]. Крім цього, продаж майна боржника одночасно є й прямим стимулом цього платника податку до подальшого належного виконання ним свого головного податкового обов'язку.

Певний вияв стимулюючої функції присутній і ще в одному заході правовідновлення – пені. Не випадково український законодавець визначає, що нарахування пені закінчують у день зарахування коштів на відповідний рахунок органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів [13, ст. 129]. Саме завдяки цьому в платника податку формується інтерес (узгоджений з публічним інтересом) якнайшвидше виконати в повному обсязі свій головний податковий обов'язок, щоб потім не бути змушеним сплачувати ще більший його розмір. Нарешті, навіть при застосуванні до зобов'язаного суб'єкта податкових правовідносин заходу фінансової відповідальності, яким є штраф, владний суб'єкт не лише накладає покарання на такого суб'єкта, що скоїв податкове правопорушення, й отримує певне відшкодування шкідливих наслідків останнього [10, с. 550], але й чинить на платника податку стійкий стимулюючий вплив якомога скоріше повернутись до правомірної поведінки та не припускати відхилень від імперативних приписів податково-правової норми в майбутньому.

Висновки. Таким чином, стимулююча функція податково-правового примусу є одним із його суттєво необхідних напрямів владного впливу на поведінку зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин. Вона дає змогу ефективно протидіяти механізмам виникнення й поширення податкових правопорушень та інших загроз публічному інтересу в оподаткуванні, а також сприяє повноцінному виконанню правоохоронних податкових повноважень контролюючими органами шляхом координування зовнішнього вияву інтересу зобов'язаних осіб із законними вимогами службових осіб контролюючих органів.

При цьому формами реалізації стимулюючої функції податково-правового примусу, що доцільно поділяти за ознакою цільової спрямованості правового захисту публічного інтересу в оподаткуванні, є такі: 1) запобіжна (при проведенні податкових перевірок платників податків); 2) припиняюча (при застосуванні контролюючими органами або судом заходів припинення податкового правопорушення); 3) правовідновлю-

вальна (при відновленні права уповноваженого суб'єкта на належне виконання платниками податків свого податкового обов'язку); 4) каральна (при накладанні на зобов'язаних осіб штрафних санкцій).

Список використаної літератури

1. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрист, 2005. – 703 с.
2. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – Москва : Норма, 2001. – 640 с.
4. Годмэ П. М. Финансовое право : учебник / П. М. Годмэ ; пер. и вступ. ст. Р. О. Халфиной. – Москва : Прогресс, 1978. – 429 с.
5. Евдокимов С. В. Правовосстановительные меры в Российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Евдокимов. – Нижний Новгород, 1999. – 31 с.
6. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 572 с.
7. Иеринг Р. фон. Цель в праве / Р. фон Иеринг ; пер. В. Р. Липкого, Н. В. Муравьева, Н. Ф. Дерюжинского. – Санкт-Петербург : Изд. Н. В. Муравьева, 1881 (Тип. м-ва путей сообщ.). – Т. 1. – 412 с.
8. Кузовков В. В. Финансово-процессуальное принуждение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Кузовков. – Москва, 2007. – 26 с.
9. Кучерявенко М. П. Податкове право України : підручник / М. П. Кучерявенко. – Харків : Право, 2012. – 528 с.
10. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас ; Право, 2005. – Т. 3: Учение о налоге. – 668 с.
11. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О. Э. Лейст. – Москва : Зерцало, 2002. – 288 с.
12. Остапенко О. І. Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – 2-ге вид. – Київ : Алерта : КНТ : ЦУЛ, 2009. – 536 с.
13. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229-230.
14. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – Київ : Гол. ред. УРЕ, 1977. – 776 с.
15. Тимченко А. М. Види примусових заходів у податковому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Тимченко. – Київ, 2012. – 18 с.
16. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Ф. Губский. – Москва : ИНФРА-М, 2005. – 576 с.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Гребенюк Н. В. Стимулирующая функция налогово-правового принуждения: понятие и формы реализации

В статье исследована общая правовая природа налогово-правового принуждения. Определено содержание и раскрыты особенности стимулирующей функции налогово-правового принуждения. Выявлены основные формы реализации стимулирующей функции налогово-правового принуждения и приведены примеры их закрепления в налоговом законодательстве Украины.

Ключевые слова: налогово-правовое принуждение, стимулирующая функция налогово-правового принуждения, формы реализации стимулирующей функции налогово-правового принуждения.

Hrebenuk N. Stimulating Function of Tax Law Compulsion: Concepts and Forms of Implementation

The article features analysis of general legal nature of tax law compulsion and its stimulating function. The concept of tax law compulsion's stimulating function is given and its features are marked. The author determines that stimulating function of tax law compulsion represents such direction of its influence on behavior of the obligated subject of tax law relations, which through the application of special tax law compulsory measures by the ruling subject of tax law relations, used to protect and achieve the goals of public interest in taxation, impels the obligated subject without any conditions and regardless of his personal will to obey the prescription of tax law rule by either: 1) acting in accordance with such prescription, or, conversely, 2) abandoning his actions that impede the implementation of tax law rule prescription. Thus it proves that an application of stimulating function of tax law compulsion is pretty much demanded direction of state influence on behavior of the obligated subject in tax law relations.

Much attention is paid to reveal the basic forms of implementation of stimulating function of tax law compulsion. The author underlines that it is advisable to allocate such forms of implementation on the basis of task orientation of legal protection of public interest in taxation. Subject to this criterion the following forms of stimulating function of tax law compulsion are marked out: 1) preventive (used during tax inspections and mandatory audit of the taxpayer's activity); 2) suppressive (used by the fiscal authorities or courts while forcing the taxpayer to stop violation of tax law provisions); 3) restorative (used while applying the compulsory measures to recover the right of authorized subject for proper performance by the taxpayers their duty to pay the amount of tax that is due according to the tax law); 4) punitive (while imposing financial penalties on the obliged persons of those responsible for breaching the tax law provisions).

Key words: tax law compulsion, stimulating function of tax law compulsion, forms of implementation of stimulating function of tax law compulsion.

УДК 34.08

А. Є. Круглова

старший юрисконсульт групи правового забезпечення та претензійної роботи, здобувач
Харківський національний університет внутрішніх справ Інституту кримінально-виконавчої служби

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті подано характеристику принципів оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань, запропоновано класифікацію принципів оцінювання за видами залежно від тих суспільних відносин, правовою основою діяльності яких вони є, а також надано стислу характеристику кожного з принципів.

Ключові слова: орган і установа виконання покарань, принцип, суб'єкт, оцінювання, ефективність.

Підвищення ефективності роботи будь-якого органу державної влади завжди залишається пріоритетним напрямом досліджень як науковців, так і практиків. При цьому одним з найдієвіших механізмів визначення, а разом з тим – подальшого підвищення рівня роботи органів влади в державі є оцінювання їх діяльності, дослідження деяких аспектів їх роботи, які тим чи іншим чином впливають на їх результативність. Таке оцінювання має стосуватися не лише певного органу, а й усього державного управління, структурних підрозділів органів, посадових і службових осіб, що в сукупності надає можливість визначити рівень роботи органів влади в державі загалом.

Деяким проблемним питанням оцінювання та підвищення ефективності діяльності органів державного управління в Україні присвячено праці багатьох відомих українських дослідників, серед яких варто зазначити В. Б. Авер'янова, В. Б. Бакуменка, В. Б. Дзюнзюка, А. О. Дегтяря, Д. В. Карамішева, В. Ю. Керецмана, В. М. Кузьомко, М. А. Латиніна, Н. М. Мельтюхову та ін. Проте на сьогодні в умовах реформування органів державної влади важливого значення набуває дослідження принципів оцінювання діяльності в органах і установах виконання покарань, оскільки розгляд будь-якого правового явища в суспільному житті необхідно здійснювати відповідно до тих правових засад, на яких вони ґрунтуються.

Мета статті – розглянути й класифікувати принципи оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань за певними видами.

Переходячи до безпосереднього розгляду теми нашого дослідження, зазначимо, що принципи розглядають як фундаментальні ідеї та ідеали, що відображають досягнення правової думки, практичного досвіду, об'єктивні закономірності розвитку су-

спільства й становлять найважливішу частину наукової та професійної правосвідомості [4, с. 75]. У юридичній літературі досить часто згадують про принципи, які характеризують працівників органів і установ виконання покарань, їх морально-етичні якості тощо. Це зумовлено тим, що специфіка роботи органів і установ виконання покарань полягає в безпосередньому контакті та спілкуванні працівників цих органів з людьми для виправлення й ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами. Таким чином, оцінювання їх діяльності можна здійснювати також шляхом зіставлення моральних і етичних якостей посадових осіб відповідних органів, визначення ставлення їх до оточення, у тому числі до засуджених.

Оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань здійснюють відповідні суб'єкти оцінювання. У цьому аспекті варто зазначити, що врахування під час оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань принципів діяльності саме суб'єктів оцінювання є також важливим, адже останні наділені повноваженнями щодо визначення відповідності чи не відповідності роботи конкретного державного органу, професійних, моральних, психологічних та інших якостей працівників цих органів. З огляду на це їх діяльність має бути прозорою та відповідати передбаченим законом правовим нормам, ґрунтуватися на відповідних принципах. Так, наприклад, за таким самим підходом В. М. Олуйко розглядає принципи оцінювання через характеристику принципів оцінювання діяльності службовців і зазначає, що воно має бути: об'єктивним, тобто незалежним від будь-якої певної думки чи судження; надійним, тобто відносно вільним від впливу ситуативних чинників (настрою, погоди, колишніх успіхів і невдач тощо); достовірним щодо

діяльності, адже оцінюватися повинен реальний рівень володіння навичками, те, наскільки успішно службовець справляється з покладеними на нього обов'язками й повноваженнями; з можливістю прогнозу, тобто оцінювання повинне надавати дані про те, до яких видів діяльності й на якому рівні службовець здібний потенційно; комплексно, тобто оцінюватися має не лише кожен службовець і його відносини з колегами, а також можливості організації в цілому [2, с. 215]. Погоджуємося з тим, що оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань ґрунтується на відповідних критеріях. Проте оцінювання діяльності цих органів має будуватися на принципах з урахуванням відповідних напрямів роботи цього органу чи його посадових осіб. Тому пропонуємо принципи оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань розподілити на групи.

До першої групи варто віднести принципи, що визначають загальні засади здійснення самої діяльності органів і установ виконання покарань і безпосереднього їх оцінювання. До цієї групи принципів включаємо загальні принципи права, на яких ґрунтується діяльність будь-якого органу державної влади, в тому числі й тих суб'єктів, які здійснюють оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань. Це є принцип законності та верховенства права, публічності, самостійності, прозорості, надійності, тобто ті принципи, які мають бути обов'язково закладені в основу діяльності органу влади. Коротко розглянемо кожний із них.

Принцип законності та верховенства права чітко передбачено у ст. 8 Конституції України [3], яка визначила, що Конституція має вищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймають на основі Конституції України, і вони повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Таким чином, діяльність усіх суб'єктів владних повноважень і взагалі сам процес оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань має ґрунтуватися виключно на конституційних засадах. Закони, підзаконні нормативно-правові акти, накази та розпорядження, що стосуються процесу здійснення оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, не повинні суперечити Конституції України, а мають прийматися відповідно до її норм. У юридичній літературі нині триває дискусія стосовно тлумачення поняття "законність". Так, одні науковці визначають законність як неухильне виконання законів і прийнятих відповідно до них інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами й організаціями; комплексне політико-правове явище, яке характеризують неухильним дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права [6, с. 192]. Інші, як, наприклад, Г. О. Пономаренко, дотримуються думки, що "законодавчого визначення поняття законності, як і поняття закону, немає" [5, с. 35]. На нашу думку, принцип законності в діяльності

суб'єктів оцінювання полягає в чіткому та неухильному дотриманні встановленої законодавством процедури оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань з використанням дозволених засобів, методів у визначених формах, які передбачені законодавством.

Принципи публічності, гласності та прозорості. Ці принципи є одними з ключових у діяльності органів державної влади, оскільки їх робота має бути прозорою та відкритою, її положення повинні висвітлюватися в засобах масової інформації, звітах перед громадськістю тощо. Реальне дотримання принципу гласності та публічності в діяльності органів державної влади є показником розвитку демократії та народовладдя, відкритості влади до людей. За допомогою цього принципу підвищують ефективність їх діяльності, налагоджують взаємодію органів влади як між собою, так і з іншими суб'єктами та громадськістю. Зазвичай принцип публічності ототожнюють із принципом гласності, відкритості. Погоджуємося з таким твердженням, оскільки саме в публічності та відкритості визначають доступність кожного члена суспільства до діяльності органів влади, можливість їх впливу на прийняття відповідних рішень, що стосуються громадського життя, тощо. Досить вдало принцип публічності охарактеризували В. В. Гнилорібова та В. М. Тихонова, які вважають, що гласність – необхідна умова демократії, джерело інформації про реальний стан справ, спосіб впливу на органи виконавчої влади з боку громадян України. Цей принцип виявляється у формі звіту органів виконавчої влади перед населенням, інформації в засобах масової інформації [1, с. 187]. Таким чином, під час оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань варто звертати увагу на те, що діяльність суб'єктів оцінювання має бути відкритою як для самих осіб, які відбувають покарання, так і для всієї громадськості, особливо тієї, яка здійснює захист прав засуджених. Це, насамперед, пов'язано з особливим статусом засуджених осіб, відсутністю в них можливості в певних випадках вплинути на результати роботи таких органів. Результати оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань мають бути оприлюднені в засобах масової інформації, на сайтах, які висвітлюють діяльність державних органів, у відповідних звітах тощо. Конструктивним вважаємо підхід С. Є. Федорова, який зазначає, що публічність не лише породжує наявність оприлюднення доступу, а й реалізовує пряме забезпечення державою такого доступу, вона повинна бути основою взаємозв'язку громадського суспільства з державною владою у сфері контрольних правовідносин [8, с. 964–968].

Наступним принципом, який має бути покладено в основу оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, є самостійність, який є продовженням конституційної норми про поділ державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу й судову. Так, відповідно до ст. 6 Конституції України, органи законодавчої, виконавчої

та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Діяльність органів влади ґрунтується на принципі самостійності, тобто на рівні закону їм надано право на самостійне прийняття рішення з того чи іншого питання. Суб'єкти оцінювання повинні мати реальну здатність для ухвалення власних рішень, формувати та спрямовувати свої сили на досягнення поставленої перед оцінюванням мети. Самостійність суб'єктів оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань виражають у прийнятті відповідних рішень без впливу деяких суб'єктивних і об'єктивних чинників, відсутності втручання в діяльність органів і установ виконання покарань.

Важливим є й принцип надійності, який означає, що суб'єкти, які здійснюють оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, мають у своїй роботі застосовувати тільки ті засоби й методи, які є перевіреними та найбільш ефективними для виявлення проблемних аспектів діяльності органів і установ виконання покарань, їх посадових і службових осіб.

Наступною групою принципів оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань слід виокремити ті принципи, які безпосередньо стосуються оцінювання діяльності, тобто це спеціальні принципи, які мають бути покладені в основу оцінювання. До таких принципів належать: принцип достовірності та об'єктивності інформації; принцип зрозумілості, конкретності; принцип системності, науковості, послідовності, періодичності, комплексності, результативності, дієвості тощо.

Принцип достовірності, по-перше, означає, що інформація, отримана в результаті оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, має ґрунтуватися на достовірних фактах, правдивій інформації про діяльність органу та його посадових осіб, правильних статистичних даних, які стосуються діяльності цих установ. По-друге, результати оцінювання роботи мають бути також достовірними, тобто маємо на увазі здійснення правильного аналізу отриманої інформації та її використання.

Суттєвим є принцип зрозумілості, який, з одного боку, полягає в тому, що оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань має бути зрозумілим не тільки для осіб, які його здійснюють, а й для тих, стосовно кого його здійснюють. Так, особам мають бути зрозумілими методи й засоби проведення оцінювання, підстави та мета його проведення тощо. З іншого боку, зрозумілими та доступними мають бути й результати оцінювання, які закріплюють у відповідних звітах, висновках тощо. Важливим є принцип конкретності, суть якого полягає в тому, що під час оцінювання має бути використаний конкретний план його проведення, дослідження конкретних суспільних відносин чи конкретних працівників органу виконання покарань. Цей принцип означає, що оцінювання має бути конкретним і точним.

Принцип системності означає, що оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань має бути досліджене в цілісній системі, взаємодії з іншими елементами та структурами, діяльність яких тим чи іншим чином впливає на роботу органів і установ виконання покарань, роботу його персоналу. Системність також полягає в оцінюванні діяльності органу як цілісної системи, в його взаємозв'язку з вищими органами влади в ієрархічній структурі цього органу влади тощо. Важливе значення відведено й принципу науковості, який означає, що під час здійснення оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань повинні застосовуватися перевірени науковими дослідженнями засоби та методи проведення оцінювання з використанням знань діалектики, елементів логіки, різних наукових теорій, підходів тощо. Принцип послідовності означає, що оцінювання діяльності має здійснюватися не хаотично, а послідовно відповідно до окресленого плану діяльності. Етапи проведення оцінювання залежать від складності досліджуваних суспільних відносин, їх завершують прийняттям відповідного рішення.

Принцип періодичності полягає в тому, що оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань має здійснюватися регулярно. Це мають бути встановлені як на законодавчому, так і на локальному рівні певні часові проміжки, зі спливом яких має бути проведене чергове комплексне оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, усієї їх роботи. Наступним принципом називаємо принцип комплексності, що спрямований на комплексне оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, тобто на всебічне дослідження всієї діяльності органів і установ виконання покарань та їх посадових осіб. Це стосується роботи з документацією, дослідження діяльності як органу в цілому, так і окремого його структурного підрозділу, певного працівника, дослідження оцінки динаміки показників роботи органу чи установи, дослідження стану умов тримання засуджених в установах виконання покарань, матеріального, медичного та інших видів забезпечення, дослідження соціальних показників роботи (відносини між персоналом установ і засудженими, відносини між самими працівниками тощо). Таким чином, під час комплексного дослідження органів і установ виконання покарань об'єкт досліджують у повному обсязі, в усіх аспектах і з урахуванням усіх складових.

До наступної групи принципів належать ті, які характеризують посадових осіб суб'єктів оцінювання та діяльність посадових осіб органів і установ виконання покарань як спеціалістів у цій сфері діяльності для оцінювання діяльності відповідних органів. До цієї групи належать принцип професійності та компетентності, універсальності, співробітництва з іншими органами влади.

Принцип професійності та компетентності полягає в тому, що посадові особи суб'єктів оцінювання повинні мати достатні знання, вміння та навички, відповідний рі-

вень професійної освіти для виконання покладених на них обов'язків. Характеризуючи цей принцип, Ю. Г. Татур дає таке визначення компетентності: "компетентність спеціаліста з вищою освітою – це виявлені ним на практиці прагнення й здатності (готовність) реалізовувати свій потенціал (знання, вміння, досвід, особистісні якості тощо) для успішної творчої (продуктивної) діяльності в професійній і соціальній сфері, усвідомлюючи її соціальну значущість і особисту відповідальність за результати цієї діяльності, необхідність її постійного вдосконалення" [7, с. 22]. Принцип співробітництва з іншими органами є також важливим і суттєвим, оскільки робота з оцінювання діяльності може вимагати не лише наявності відповідних даних про професійну діяльність осіб, а в деяких випадках і знань, які виходять за їх межі. Саме в таких випадках постає потреба в залученні до процесу оцінювання осіб, які володіють необхідними знаннями для надання відповідної допомоги в процесі оцінювання діяльності, наприклад, відносин між людьми (у нашому випадку – між персоналом установи виконання покарання та засудженими), оцінюванні роботи відповідних структур, які діють у Державній кримінально-виконавчій службі України (наприклад, оцінювання діяльності психологічної служби, сфери освіти, культури в установах виконання покарань тощо).

Наступну групу становлять принципи, які характеризують особисте ставлення суб'єктів оцінювання до осіб, які є об'єктами оцінювання. Тобто ці принципи виражають суб'єктивне ставлення суб'єкта оцінювання до працівників, які підлягають оцінюванню. Виділяючи таку групу принципів у певну категорію, наголошуємо на тому, що під час такого оцінювання не можна забувати, що, відповідно до Конституції України, всі люди є рівними між собою, мають рівні права, а також те, що людина, її права, честь і гідність визнають в Україні найвищою соціальною цінністю. З огляду на це під час здійснення діяльності щодо оцінювання ефективності роботи кожного певного працівника слід дотримуватися таких принципів, як: гуманізм, рівність, справедливність, повага до людини, її прав та гідності.

Висновки. Таким чином, оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань ґрунтується на відповідних принципах діяльності, перелік яких є досить широким. Тому пропонуємо здійснити класифікацію принципів оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань за такими групами:

1) принципи, які визначають загальні засади оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань;

2) принципи, які безпосередньо стосуються оцінювання, тобто спеціальні принципи, які мають бути покладені в основу оцінювання;

3) принципи, що характеризують осіб, які здійснюють діяльність з оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань як спеціалістів у цій сфері;

4) принципи, які виражають суб'єктивне ставлення суб'єкта оцінювання до особи (персоналу), яка підлягає оцінюванню.

Під час подальшого дослідження проблематики оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань плануємо проаналізувати сучасний стан оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання уповноваженими суб'єктами оцінювання, дослідити наукові підходи до визначення мети оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань, розглянути співвідношення термінів "ефективність", "результативність", "якість" і досягнення мети оцінювання, а також надати власне поняття мети оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань.

Список використаної літератури

1. Гнилорібов В. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [навч. посіб.] / В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов. – Луганськ : Вид-во НСНУ ім. В. Даля, 2004. – 376 с.
2. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія / В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. д-ра наук держ. упр., проф. В. М. Олуйка. – Київ : НАДУ, 2008. – 420 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
4. Общая теория государства и права: академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. – Москва : Зерцало-М, 2001. – Т. 2. – С. 518.
5. Пономаренко Г. О. Способи забезпечення законності управління у сфері внутрішньої безпеки держави / Г. О. Пономаренко // Честь і закон. – 2007. – № 1. – С. 35–39.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Київ : Атіка, 2008. – 624 с.
7. Татур Ю. Г. Компетентность в структуре модели качества подготовки специалиста / Ю. Г. Татур // Высшее образование сегодня. – 2004. – № 3. – С. 20–26.
8. Федоров С. Є. Принцип гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації / С. Є. Федоров // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 963–969. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-4/12fcekmt.pdf.

Стаття надійшла до редакції 28.05.2015.

Круглова А. Е. Классификация принципов оценивания эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний

В статье дана характеристика принципов оценивания эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний, предложена классификация принципов оценивания на виды в зависимости от тех общественных отношений, правовой основой деятельности которых они являются, а также предоставлено краткую характеристику каждого из принципов.

Ключевые слова: орган и учреждение исполнения наказаний, принцип, субъект, оценка, эффективность.

Kruglova A. Classification of Principles of Performance Measurement and Penal Institutions

Topically of the article background is that improving the efficiency of the work of any public authority is not an exception and State Criminal – Executive Service of Ukraine, always remains a priority area for research as scientists and practitioners. One of the most effective mechanisms to define, and further improve the work of the authorities in the state is the implementation of their evaluation study of some aspects of their work that in some way affect their performance. However, today, in conditions of reforming public authorities, important to the study of the principles of assessment activities in the organs and penal institutions, as consideration of any legal phenomena in public life should be implemented out according to the legal principles on which they are based.

It is noted that taking in to account in the effectiveness of efficiency of activity of penal institutions of the penal principles of evaluation is also important, since the latter has the authority to determine the compliance or non compliance of a particular government agency, professional, moral, psychological and other qualities of employees of these bodies. Given this and their activities should be transparent and comply with statutory legal norms based on the relevant principles.

The article proposes to carry out the classification principles of assessment of efficiency of penal institutions on certain of the groups. So, the first group should include the principles that determine the general principles for the implementation of the activity of the penal and direct assessment. The next group of principles for assessing the activity and penal institutions should identify those principles that directly relate to the evaluation activities that are special principles that should be the basis for evaluation. To the next group of principles are those that characterize the officials of the subjects of evaluation officials and the activities of and directors of the agencies and penal institutions as specialists in this field to perform evaluation of the relevant authorities.

Key words: body and penal institutions, the principle, the subject, the assessment efficiency.

УДК 347.73

В. І. Лісняк

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**СТИМУЛЮЮЧА ФУНКЦІЯ ЯК САМОСТІЙНИЙ НАПРЯМ
ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ВПЛИВУ ПОДАТКІВ**

У статті наведено систему функцій податків і з'ясовано місце стимулюючої функції податків. Досліджено правову природу й визначено зміст стимулюючої функції податків. Позначено основне призначення та виявлено роль стимулювання при справлянні податків.

Ключові слова: податок, система функцій податку, стимулююча функція податку, самостійність стимулюючої функції податку, реалізація стимулюючої функції податку.

У сучасних умовах суспільно-політичного розвитку, фактичного становлення постіндустріального, інформаційного суспільства ХХІ ст. роль податкових відносин у цілому й податкових систем і податків як елементів їх складників стає все більш значною та вагомою. Податки, правові механізми податків, у тому числі податкові ставки, податкові пільги, бюджетне відшкодування податку на додану вартість тощо постають у центрі уваги окремих громадян як платників податків – фізичних осіб, господарюючих суб'єктів та інших юридичних осіб, науковців, працівників органів і посадових осіб виконавчої гілки влади, представницьких органів влади, Голови держави як гаранта Конституції, Конституційного Суду України як органу конституційного судочинства, Європейського суду з прав людини та численних міжнародних установ, фондів, міжурядових організацій, з якими Україна так чи інакше контактує як повноправний учасник світового співтовариства. Як підкреслює М. П. Кучерявенко, уявлення про обґрунтованість податків перебуває на стику індивідуальних, групових, регіональних і державних інтересів [1, с. 143].

Причини цієї ролі податків у сучасному суспільстві складні та різнопланові. Так, на перший погляд, помічаємо потребу в податках у багатьох системах: не лише в суто правовій, а й в економічній (яка як інструмент становлення економічного базису суспільства є первинною до правової), соціальної, політичній тощо. При більш детальному розгляді цього питання стає зрозумілим, що всі перелічені системи так чи інакше зосереджують увагу на економічному розвитку держави, коли економіка стає не лише базисом суспільства, а й універсальним знаряддям управління як на державному, так і міждержавному рівнях, не помічаючи при цьому ані державних кордонів, ані типово суверенних сфер державної влади.

При цьому саме податок стає одним із найбільш важливих інструментів впливу на економіку. Ще наприкінці першої чверті ХХ ст. радянський науковець-економіст А. А. Тривус вказував, що "податки можуть слугувати знаряддям економічної політики разом з іншими засобами – активною банківською діяльністю, митними зборами, регулюванням діяльності акціонерних компаній, синдикатів, трестів. Податки прирівнюються до однієї з тих змістовних сил, які визначають ту рівнодіючу, за якою відбувається еволюція ринкової економіки" [9, с. 49].

Мета статті – визначити вплив податку на економіку, що набуває стимулюючого характеру.

Окремий податок (а також їх сукупність у вигляді податкової системи) або *de facto* прискорює розвиток економіки, або гальмує. Більше того, в умовах першочергового захисту основоположних прав людини на життя, здоров'я, особисту недоторканість тощо, які закріплені міжнародними конвенціями й визнаються абсолютною більшістю держав світу, економічна сфера стає одним із провідних інструментів вирішення тих глобальних конфліктів і суперечностей, які соціальна, політична і правова системи не здатні вирішити. Нещодавно, принаймні в першій половині ХХ ст., таким інструментом вважали війну, що призводила до загибелі людей і численних руйнувань. Однак у ХХІ ст. саме економічні засоби стають найзастосованішими знаряддями протистояння різних країн світу, політичних режимів та ідеологій. Про це свідчать ті численні економічні санкції, ембарго, випадки блокування банківських рахунків тощо, які імплементовані різними країнами світу до тих держав, з якими існують напружені відносини та невирішені соціальні, політичні й інші суперечності. Отже, завдяки ролі економіки в сучасному світі податок як правовий інструмент чинення на неї стимулюю-

чого впливу набуває фундаментального значення.

Не менший внесок у збільшення ролі податків чинить загальна тенденція до всесвітньої глобалізації, збільшення ролі транснаціональних корпорацій у економічних механізмах розподілу та перерозподілу вартості. В цих умовах коригування податкової ставки прибуткового податку юридичних осіб лише на кілька відсотків чи передбачення податкових пільг здатне призвести до руху й перерозподілу таких обсягів грошових коштів, які можна зіставити з річними державними бюджетами окремих країн, що розвиваються. У свою чергу, реалізація основних завдань держави, зокрема підтримка обороноздатності, фінансування наукової діяльності, надання освіти, медичне та соціальне забезпечення населення тощо, стає залежним від стану національної економіки та обсягів податкових надходжень.

Окреслений вплив податків на становлення й розвиток сучасного суспільства конкретизують за своїми основними напрямками в такій категорії, як функції податків. Вона підкреслює складний діалектичний взаємозв'язок економічної, фінансової та податкової політики держави, з одного боку, а податків як складової податкової системи та системи оподаткування в цілому – з другого. Російський фахівець-фінансист І. І. Кучеров зазначає, що сутність функції як такої полягає у відображенні взаємодії предметів і явищ, які перебувають у системному зв'язку. У цьому разі функція податку як правової категорії – це конкретна роль, яку він виконує в межах правової системи й системи оподаткування зокрема. При цьому в правовій системі податок як складова системи оподаткування має реалізовувати тією чи іншою мірою функції права, що передбачає регуляторний вплив на об'єктивну реальність, а точніше – на конкретні суспільні відносини [2, с. 128–129]. М. П. Кучерявенко деталізує, що функції податків визначають їх сутність і є похідними від функцій фінансів, виконуючи ті самі завдання, але у вузких межах [1, с. 143]. Тут доречно нагадати, що в стислому вигляді фінанси (у контексті публічної фінансової діяльності) розуміють як суспільні відносини з формування, розподілу та витрачання фондів грошових коштів [3, с. 6]. Як зазначає О. П. Орлюк, перелік функцій публічних фінансів зводять до: розподільчої й контролюючої (як основних), а також стимулюючої (дестимулюючої), накопичувальної, установчої та організаційної [4, с. 19]. Для нас принциповим є те, що у фінансів головною стає розподільча функція, яку супроводжує стимулююча функція та її антипод – дестимулююча. Головним проявом стимулюючої функції фінансів слід вважати стимулювання розширеного відтворення, що певною мірою стосується кожної форми публічної фінансової діяльності (оподаткування, бюджетне, валютне й кредитне регулювання тощо).

Структура функцій податку в цілому є схожою до функцій фінансів, маючи при цьому видові особливості саме податкових відносин. Так, М. П. Кучерявенко вказує,

що залежно від характеру й значення функції податків можна поділити на два блоки: головні та додаткові. Група основних функцій відображає сутність, найбільш важливе призначення податку. Ця група складається з функції, що відповідає цьому призначенню (фіскальної), а також з двох загальнофінансових функцій (регулюючої та контрольної). Саме на базі цих функцій будується податковий механізм, і, діючи спільно, вони становлять єдиний комплекс. Додаткові функції деталізують головні цілі, що реалізують через підсистему головних функцій (розподільчу, стимулюючу, накопичувальну). Причому якщо основні функції обов'язкові для всіх податків, то додаткові мають відтінок факультативності й не завжди присутні в кожному податку [5, с. 106]. Хоча з останнього приводу можна зауважити, що як основні, так і додаткові функції податків закладені в усі податкові платежі без винятку, однак міра їх реалізації може бути різною, що залежить від особливостей співвідношення структури та змісту елементів їх правових механізмів (мають на увазі, передусім, наявність податкових пільг і відповідне коригування ними тієї суми податку, що має перерахувати до бюджету платник податку).

Із позицій виокремлення стимулюючої функції податку саме як додаткової, тобто такої, що є лише підвидом основних напрямів впливу податку на суспільні відносини, розглядає структуру податкових функцій Р. О. Гаврилюк. Вчена зараховує до функцій податку такі: 1) фіскальну (бюджетну); 2) розподільчу (соціальну); 3) регуляторну (а) відтворювальну; б) стимулюючу; в) дестимулюючу; 4) контрольну; 5) заохочувальну [6]. Однак у цьому разі суперечливим є включення до переліку головних функцій заохочувальної, тоді як віднесено стимулюючу функцію до підфункції регуляторної. На нашу думку, заохочення є одним із засобів, за допомогою якого може відбуватись стимулювання платників до певної діяльності, а тому саме стимулююча функція податку є головною. Як слушно підкреслює М. П. Кучерявенко, варто мати на увазі, що заохочення тих або інших дій або процесів, у кінцевому підсумку, і означає їх стимулювання, динамічний розвиток [5, с. 106].

Більшість науковців схилиються до позначення ролі стимулюючої функції саме як однієї з головних функцій податку. Так, К. С. Бельський виходить із позиції того, що податки виконують фіскальну, розподільчу, стимулюючу й політичну функції [7]. Ще більше функцій знаходить у податку Г. В. Петрова: конституційну, фіскальну, стимулюючу, контрольну, міжгалузеву, правову, зовнішньоекономічну тощо [8, с. 45–46]. І хоча може виникати питання з приводу того, в якій ролі вчена розглядає податок (як правову чи економічну категорію), а також щодо виокремлення певних нетипових функцій (наприклад, міжгалузевої), характерно, що стимулююча функція зазначена як рівноправна до інших головних функцій податку.

При цьому обґрунтування наявності в податків серед їх найважливіших напрямів впливу на суспільні відносини стимулюючої функції не є чимось революційно новим у науковому середовищі. Ще німецький учений кінця XIX – першої половини XX ст., представник німецької історичної школи в економічній теорії В. Зомбарт вказував на необхідність і можливість використання оподаткування за межами суто фіскальної сфери, у тому числі з метою розвитку виробничих сил суспільства, тобто фактично для стимулювання та регулювання [10]. Однак, якщо спочатку стимулюючу функцію податку помічали, головним чином, вчені-економісти, то сьогодні її дедалі більше дослідників-правників знаходять і виділяють серед найважливіших проявів сутності податку. Як доречно зауважує І. І. Кучеров, спочатку фіскальна спрямованість була типовою для багатьох податкових систем, проте із часом цивілізоване оподаткування все частіше почали пов'язувати з підходом, за яким до уваги беруть соціально-економічні наслідки встановлення податків [2, с. 143]. Інакше кажучи, у позначеній тенденції є своя закономірність. Її виражають у тому, що податку як складовій податкової системи та системи оподаткування більшою мірою була притаманна фіскальна функція саме на більш ранніх етапах його становлення як правової категорії. Лише згодом, при усвідомленні його значно більшого потенціалу, ніж просте наповнення державної скарбниці, вчені в галузі фінансового права зрозуміли необхідність виокремлення стимулюючої функції податку (як і регуляторної, розподільчої та інших його функцій).

Зміст стимулюючої функції податків як правової категорії доволі щільно пов'язаний з їх регуляторною функцією. При цьому підкреслимо, що регуляторна функція податків багато в чому відображає природу податку як правової категорії та його використання як інструмента регуляторного впливу права на суспільні відносини. У свою чергу, стимулюючий вплив податку розкривають на більш глибокому рівні, коли завдяки регулюванню суспільних відносин чинять стимулюючий вплив на економіку та зосереджені довкола неї соціально-економічні процеси, зокрема виробництво, споживання, зайнятість населення, здійснення платниками податків певної суспільно корисної діяльності тощо. Інакше кажучи, якщо умовно спростити цю схему реалізації функцій податку, то його регуляторна функція виражає регулювання правовим механізмом податку суспільних відносин, а стимулююча функція крізь призму правового впливу уособлює стимулювання податком економіки й соціально-економічної

сфери держави або окремого регіону, на території якого податок справляють.

Висновки. Отже, саме така кореляція стимулюючої й регуляторної функцій і є, за великим рахунком, тим аргументом, що використовують прибічники зарахування стимулюючої функції податку не до головних, а до додаткових функцій, виражених у вигляді підфункцій. Проте такий підхід штучно зменшує значення стимулюючої функції, яке нами було окреслено на початку, та обмежує розгляд сутнісно важливої стимулюючої ролі податку при правовому регулюванні суспільних відносин. Спираючись на ці підстави, ми переконані, що хоча слід не забувати про взаємозв'язок регуляторної та стимулюючої функцій (а також інших функцій, які існують у цілісній системі функціонального впливу податку), однак при цьому не потрібно підпорядковувати одну функцію іншій. Стимулююча функція є цілком самостійною та самодостатньою функцією податку.

Список використаної літератури

1. Кучерявенко М. П. Податкове право України : підручник / М. П. Кучерявенко. – Харків : Право, 2012. – 528 с.
2. Кучеров И. И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): монография / И. И. Кучеров. – Москва : ЮрИнфоР, 2009. – 473 с.
3. Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособ. / Л. К. Воронова, И. Е. Крицкий, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Право, 2006. – 384 с.
4. Орлюк О. П. Финансовое право. Академичний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
5. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас : Право, 2005. – Т. 3: Учение о налоге. – 600 с.
6. Гаврилюк Р. А. Функции налога: методологические подходы к определению / Р. А. Гаврилюк // Финансовое право. – 2003. – № 4. – С. 34–38.
7. Бельский К. С. Основы налогового права (Цикл материалов по теории налогового права из пяти частей) / К. С. Бельский // Гражданин и право. – 2006. – № 1. – С. 3–12.
8. Петрова Г. В. Формирование институтов налогового законодательства: концептуальный аспект / Г. В. Петрова // Журнал российского права. – 1997. – № 7. – С. 40–50.
9. Тривус А. А. Налоги как орудие экономической политики / А. А. Тривус. – Баку : РИО : АСПС, 1925. – 128 с.
10. Парыгина В. А. Понятие и функции налогообложения / В. А. Парыгина // Современное право. – 2006. – № 10. – С. 2–5.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Лисняк В. И. Стимулирующая функция как самостоятельное направление предназначения и воздействия налогов

В статье приведена система функций налогов и выяснено место стимулирующей функции налогов. Исследована правовая природа и определено содержание стимулирующей функции

налогов. Обозначено основное назначение и выявлена роль стимулирования при взимании налогов.

Ключевые слова: налог, система функций налога, стимулирующая функция налога, самостоятельность стимулирующей функции налога, реализация стимулирующей функции налога.

Lisnyak V. Stimulating Function As Independent Direction of Purpose and Impact of Taxes

In the article extremely important role of taxes in modern society is observed. It is claimed that the causes of this role of taxes in modern society are complex and diverse. At first approximation it is noticed the need for taxes by multiple civilizational systems: not only purely legal, but also economic, social, political and so on. After a more detailed recess in the issue it becomes clear that all of these systems focus on economic development of nation, when the economy has been regarded not only as the basis of society, but also as a versatile management tool for both: national and international levels, hasn't been touched neither by national borders nor by typical areas of state sovereignty, including sovereignty in taxation.

It is emphasized that in these conditions taxes become one of the most important instruments of influence on the economy. This effect is specified in the main directions of taxes' purposes that are their functions. According to this the system of tax functions is given and the place of stimulating function of taxes is clarified. It is important that the impact of taxes on the economy gets its clearly stimulating character or in other words is stimulating: a single tax, as well as the tax system, de facto accelerates or slows down an economic growth and development. Typically, in the twenty-first century exactly the economic means have become the most common instruments for opposition of one countries, as well as their political regimes and ideologies, to others. Therefore, the role of tax stimulating function really hard to overestimate.

The legal nature and the content of stimulating function of taxes are determined. It is determined that stimulating function of taxes is a particular reflection of stimulating function of finance. In turn, the main expression of stimulating function of finance should be considered as stimulation of expanded reproduction, which to some degree affects every form of public-sector financing activity (taxation, budget regulation, currency regulation, credit regulation, etc.).

It is also determined that the stimulating function of taxes is one of their main functions, so it is vastly unreasonable to reference it as support function of taxes, subordinated to the main functions. Quite important that tax stimulating function predetermines the possibility of using taxation beyond purely fiscal areas, including the ongoing development of the productive forces of society. It is claimed that due to tax stimulating function the common civilizational value of taxation is amplified. On this basis it is summarized that stimulating function is completely independent and self-sufficient function of taxes.

Key words: tax, system of tax functions, stimulating function of tax, independence of stimulating function of tax, realization of tax stimulating function.

УДК 347.73

О. В. Покатаєва

доктор юридичних наук, професор

Е. В. Косова

кандидат економічних наук
Класичний приватний університет

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО ПРАВА В УМОВАХ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

У статті визначено інститути фінансового права, на які впливає підписання Угоди про Асоціацію України з ЄС. Проаналізовано часові орієнтири та зміст Директив ЄС, які має імплементувати Україна. Розроблено рекомендації з розвитку таких інститутів фінансового права: бюджетне право, податкове право, правове регулювання фінансового контролю, правові засади публічних видатків і бюджетного фінансування.

Ключові слова: фінансове право, асоціація, Україна, Європейський Союз, розвиток.

Зовнішня інтеграція України у світовий економічний простір відіграє важливу роль у розвитку нашої країни, саме тому Україна підписала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом, економічною частиною якої передбачено імплементацію положень європейського законодавства. При розробці концепції та програми секторальних економічних реформ необхідно враховувати вимоги базових Директив ЄС, гармонізація з якими передбачена угодою [1]. Для імплементації європейського законодавства Україні необхідно провести низку реформ, серед яких реформа державної служби; реформа антикорупційного законодавства; дерегуляційна реформа; бюджетно-податкова реформа. У цьому контексті потребують уточнення перспективи розвитку фінансового права України, що відображені в працях науковців. Вони обговорюють питання фінансово-правового регулювання гармонізації прямих податків у державах Європейського Союзу [2, с. 193], зростання ролі прецедентного права Європейського суду з прав людини як джерела фінансового права України [3, с. 159], використання досвіду ЄС щодо державного фінансового контролю у сфері державних закупівель [4; 5]. Утім, бракує системного підходу до визначення напрямів інтеграції фінансового права України в правову систему ЄС.

Метою статті є визначення перспектив розвитку фінансового права України в умовах інтеграції в ЄС. Відповідно до поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- визначити інститути фінансового права, на які впливає підписання угоди про асоціацію України з ЄС;
- проаналізувати часові терміни та зміст Директив ЄС, які має імплементувати Україна.

Угодою про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено, що сторони обмінюються інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснюють інші заходи, зокрема [6]:

- у галузі бюджетної політики: розвиток системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування; удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналіз ефективності та результативності виконання бюджетних програм; покращення обміну досвідом та інформацією з питань планування й виконання бюджету та стану державного боргу;
- у галузі зовнішнього аудиту: імплементація стандартів і методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обміну найкращими практиками ЄС у галузі зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів з особливим акцентом на незалежності відповідних органів Сторін;
- у галузі державного внутрішнього фінансового контролю: подальшого розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів (ІІА), Міжнародна федерація бухгалтерів (ІФАС), INTOSAI) та методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах.

Україна спрямовує зусилля на загальну реформу податкової системи та податкової політики, у тому числі на реформування фіскальної системи відповідно до європейських стандартів. Більшість положень законодавства України з питань оподаткування адаптовані до законодавства ЄС, зокрема в частині загальних питань спільної системи податку на додану вартість, загального режиму акцизних зборів і оподаткування акцизним податком. При підготовці Податкового кодексу України в частині пільгового оподаткування дотримані основні вимоги ЄС і Світової організації торгівлі стосовно недискримінаційного підходу під час встановлення пільг при постачанні українських товарів і ввезенні товарів іноземного виробництва.

Наразі національне податкове законодавство в цілому відповідає законодавству ЄС, за винятком окремих норм, які поступово будуть наближені до нього з огляду на обмеження соціально-економічного характеру та регіонального контексту. Згідно з досягнутими Україною та ЄС домовленостями, Україна зобов'язана поступово наблизити своє податкове законодавство до *acquis* ЄС, згідно з переліком, що містить Додаток XXVIII до Угоди. Відповідно до Глави 4 Розділу 5 Угоди про Асоціацію (ст. 349–354), досягнута домовленість про співпрацю між Україною та ЄС для покращення належного управління у сфері оподаткування з метою подальшого покращення економічних відносин, торгівлі, інвестицій і добросовісної конкуренції. Україна зобов'язана поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у встановлені терміни шляхом імплементації таких Директив:

1. Директива Ради ЄС № 2006/112/ЄС від 28.11.2006 р. щодо спільної системи податку на додану вартість [7] визначає платників податку, операції, що підлягають оподаткуванню, базу та ставки оподаткування. Україна протягом п'яти років повинна впровадити положення Директиви, за винятком положень, що застосовують до держав-членів ЄС і щодо спеціальних податкових режимів. Прийняття загальних положень для імплементації Директиви 2006/112/ЄС має гарантувати, що застосування системи ПДВ буде більшою мірою відповідати цілям внутрішнього ринку у випадках, коли виникають відмінності в застосуванні, що є несумісним з належним функціонуванням внутрішнього ринку. Директива утворює спільну систему ПДВ, яка передбачає застосування до товарів і послуг загального податку на споживання, точно пропорційного ціні товарів і послуг, незалежно від кількості операцій у межах процесу виробництва та збуту до моменту нарахування податку.

Директивою визначено: платників податку; операції, що підлягають оподаткуванню; базу та ставки оподаткування. Так, для запобігання виникненню структурної неврівноваженості у Співтоваристві та викривленню конкуренції у деяких видах діяльності внаслідок застосування державами-членами ЄС різних стандартних ставок ПДВ встановлюють мінімальну стандартну ставку в розмірі 15% з можливістю перегляду. Водночас для деяких країн додатково регулюють ставки спеціального ПДВ для окремих видів товарів/робіт/послуг. У частині пільгового оподаткування необхідно впровадити основні вимоги Ради ЄС і СОТ стосовно недискримінаційного підходу під час встановлення пільг при постачанні українських товарів і ввезенні товарів іноземного виробництва (розділ IX "Звільнення від оподаткування" Директиви 2006/112/ЄС).

2. Директива Ради № 2007/74/ЄС від 20.12.2007 р. про звільнення від податку на додану вартість і мита на товари, що ввозять особи, які подорожують з "третіх" країн [8], має бути впроваджена протягом трьох років з дати набрання чинності Угоди про Асоціацію. Частиною 3 Директиви пе-

редбачено, що кількісні обмеження й грошові пороги, яким підпорядковують виключення, повинні відповідати сучасним потребам держав-членів.

3. Директива Ради № 92/83/ЄЕС від 19.10.1992 р. щодо гармонізації структур акцизних зборів на спирт і алкогольні напої [9] та Директива Ради 92/84/ЄЕС про наближення акцизних зборів на спирт і алкогольні напої [10]. У цих Директивах зазначено, які саме продукти оподатковують та в яких випадках можна застосовувати пільгову ставку. Загалом положення цієї Директиви мають бути імplementовані протягом п'яти років після набуття чинності Угоди про Асоціацію.

Відповідно до Директиви, акцизний збір визначають, виходячи з гектолітра готового виробу стосовно пива та інших алкогольних напоїв. Пільгові ставки можуть встановлюватися для слабоалкогольних напоїв, а також у випадку, якщо виробники продукції – невеликі пивоварні заводи. Підакцизною вважають усю алкогольну продукцію, вироблену в державах-членах, а також ввезену до ЄС з "третіх" країн. Алкоголь звільняють від акцизного збору, якщо: він денатурований відповідно до вимог будь-якої держави-члена; його використовують для виготовлення продукції, яка не призначена для споживання людиною; його використовують для виробництва оцту, ліків або як ароматизатор для продуктів харчування.

Держави – члени ЄС встановлюють ставки згідно з положеннями Директиви 92/84/ЄЕС. Такі ставки не можуть бути нижчими за ставки, які встановлюють держави – члени ЄС на продукти, зазначені у п. 1 ст. 8 та п. 1 ст. 12 Директиви 92/83/ЄЕС.

4. Директива Ради № 2011/64/ЄС від 21.06.2011 р. про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби [11]. Структура акцизного податку на тютюн уже сьогодні майже повністю відповідає вимогам цієї Директиви ЄС, але ставки цього податку є меншими, ніж прийняті в ЄС. Положення Директиви повинні бути імplementовані протягом двох років після набуття чинності Угоди про Асоціацію.

Директива встановлює основні принципи для гармонізації структури та ставок акцизних зборів щодо переробленого тютюну, які застосовують держави – члени ЄС. Мають на увазі такі товари: сигарети; сигари та сигарили; тютюн для паління; дрібно рублений тютюн (для скручування сигарет), інший тютюн для паління. До сигарет застосовують адвалорний акцизний збір (податок), що розрахований на основі максимальної роздрібною ціни, що включає митні податки, а також на основі спеціального акцизного мита, яке вираховують на одиницю продукту. Кожна держава – член ЄС може застосовувати загальний акцизний збір (податок) (специфічна складова плюс адвалорна складова без урахування ПДВ), розмір якого повинен у кінцевому результаті становити 60% від середньозваженої роздрібною ціни сигарет, що відпускають для споживання, і не повинен бути нижче ніж 64 євро, а протягом 2014–2018 рр. вона повинна зрости до 90 євро. Від держав –

членів ЄС, що встановили акцизний збір/податок у розмірі як мінімум 101 євро за 1000 сигарет від середньозваженої роздрібною ціни, не вимагають дотримання мінімального 60-відсоткового рівня мита. Варто зазначити, що в країнах ЄС адвалорна частина теж відіграє важливу роль і має тенденцію до спаду у зв'язку зі зростанням специфічного компонента акцизу. Разом з тим, найвищі адвалерні ставки в таких країнах, як Естонія, Фінляндія, Бельгія, Франція, Італія, а найменші – у Нідерландах, Швеції, Данії.

Положення Податкового кодексу України в частині акцизного податку в цілому відповідають Директиві Ради 92/79/ЄЕС від 19.10.1992 р. (щодо зближення податків на сигарети) [12], Директиві Ради 92/80/ЄЕС, Директиві Ради 92/84/ЄЕС від 19.10.1992 р. щодо зближення ставок акцизних зборів на спирт і алкогольні напої [13]. Найбільшим викликом наближення українського законодавства до європейського в частині акцизного оподаткування є гармонізація податкових ставок і мінімального акцизного зобов'язання.

5. Директива Ради № 2003/96/ЄС від 27.10.2003 р. про реструктуризацію системи Співтовариства щодо оподаткування енергопродуктів і електроенергії [14]. Положення цієї Директиви охоплюють не тільки нафтопродукти (як це було раніше), а й природний газ, вугілля та електроенергію. Директива встановлює мінімальні рівні оподаткування цих продуктів, а також передбачає умови застосування пільгових ставок. Для цієї Директиви не визначено чітких термінів імплементації, натомість зазначено, що її положення мають бути впроваджені поступово, виходячи з майбутніх потреб України у сфері захисту навколишнього середовища та енергоефективності.

Директива визначає загальні засади, якими повинні керуватися держави – члени ЄС при імплементації стандартів оподаткування енергетичних продуктів. Положення Директиви охоплюють нафтопродукти, природний газ, вугілля та електроенергію. Директивою закріплено, що держави – члени ЄС не можуть застосовувати до енергетичних продуктів та електроенергії ставки податків менші, ніж ті, що закріплені Директивою. Тобто встановлюють мінімальні рівні оподаткування щодо різних видів пального, вугілля, природного газу та електричної енергії, а також передбачають умови застосування пільгових ставок оподаткування стосовно цих продуктів. Директива надає більш сприятливий режим оподаткування для підприємств, які використовують нешкідливі для навколишнього середовища технології, а також компаній, залучених у виробництві сонячної та вітрової енергії. Наразі існують суттєві відмінності між положеннями Податкового кодексу України та Директиви, такі як різне визначення об'єктів оподаткування, різні режими оподаткування для однакових енергетичних продуктів і, звісно, значно більш виражена екологічна спрямованість останньої.

6. Директива Ради № 2008/118/ЄС від 16.12.2008 р. стосовно загальних умов ак-

цизного збору, що відміняє Директиву № 92/12/ЄЕС [15], має бути впроваджена протягом двох років з дати набрання Угоди чинності.

Директива містить загальний механізм встановлення акцизних зборів на товари та послуги, можливість звільнення від акцизних зборів і компенсації акцизних зборів на умовах, що визначають держави-члени. Відповідно до ст. 1 Директиви, підакцизними є спирт і алкогольні напої, тютюнові вироби та енергоносії. Разом з цим, держави – члени ЄС мають право накладати акцизи також на інші товари, якщо це не суперечить податковому праву Співтовариства. Наведені механізми діють на території Співтовариства в межах митних кордонів, але держави – члени ЄС можуть направити повідомлення (декларацію) про дію Директиви й на свої заморські території.

7. Директива Ради ЄС № 86/560/ЄЕС від 17.11.1986 р. про гармонізацію законодавства держав-членів про податки з обороту [16] визначає заходи для відшкодування податку на додану вартість суб'єктам оподаткування, які не засновані на території Співтовариства. Графік імплементації окремих її положень буде визначати Рада асоціації після набуття чинності Угоди про Асоціацію.

Для Директив, строк імплементації яких встановлює Рада асоціації, максимально можливий термін кінцевого впровадження рівня акцизів на тютюнові вироби та рівня зборів на спирт і алкогольні напої, згідно із вимогами ЄС, може сягати 2027 р. Це впливає із п. 4 ст. 45 "Визначення" Угоди про Асоціацію, згідно з яким перехідний період означає 10-річний період, який починається з дати набрання чинності Угоди про Асоціацію. Перехідний період може бути продовжено ще на три роки у разі, якщо до закінчення 10-го року Україна представить на розгляд Комітету з питань торгівлі, створеного відповідно до ст. 465 цієї Угоди, об'гурнтований запит, а Комітет з питань торгівлі проведе його обговорення.

Висновки. В умовах асоціації України з Європейським Союзом суттєвих трансформацій зазнають такі інститути фінансового права:

- бюджетне право – розвиток системи середньострокового бюджетного планування, відмова від щорічного прийняття Законів України "Про Державний бюджет";
- податкове право – спільна система ПДВ; поступове наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до відповідних ставок ЄС; приведення у відповідність до вимог ЄС класифікації алкогольних напоїв і переліку підакцизних товарів через включення до переліку товарів електроенергії та природного газу, вугілля та коксу (для опалення та виробництва електроенергії);
- правове регулювання фінансового контролю – імплементація стандартів та методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю INTOSAI, гармонізація державного внутрішнього контролю з міжнародними стандартами

Інституту внутрішніх аудиторів, Міжнародної федерації бухгалтерів тощо;
 – правові засади публічних видатків і бюджетного фінансування – поширення програмно-цілевих підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм. Метою подальших досліджень є визначення перспектив еволюції правового статусу НБУ в умовах імплементації законодавства ЄС.

Список використаної літератури

1. Імплементація Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС у торговельній та бюджетно-податковій сферах [Електронний ресурс] / В. Філіпчук, А. Бочі, В. Поворозник, Я. Войтко, О. Захарова, В. Притула, Р. Басалига, І. Івашко // Міжнародний центр перспективних досліджень. – Київ, 2015. – Режим доступу: http://icps.com.ua/assets/uploads/files/block_implementation_20160324.pdf.
2. Чайка В. В. Фінансово-правове регулювання гармонізації прямих податків у державах європейського союзу: досвід для України / В. В. Чайка // Наше право. – 2013. – № 11. – С. 191–196.
3. Наконечний В. В. Рішення європейського суду з прав людини як джерело фінансового права в Україні: актуальні питання та проблеми / В. В. Наконечний // Європейські перспективи. – 2014. – № 4. – С. 157–161.
4. Скирта Д. Система державного фінансового контролю у сфері державних закупівель ЄС: історія становлення та основні джерела / Д. Скирта // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. – Київ : Київ. ун-т, 2012. – Вип. 90. – С. 61–64.
5. Скирта Д. Державний фінансовий контроль у сфері державних закупівель в світлі нового Закону України “Про здійснення державних закупівель” / Д. Скирта // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. – Київ : Київ. ун-т, 2011. – Вип. 86. – С. 101–103.
6. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
7. Директива Ради 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість : Міжнародний документ від 28.11.2006 р. № 2006/112/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_928.
8. COUNCIL DIRECTIVE 2007/74/EC of 20 December 2007 on the exemption from value added tax and excise duty of goods imported by persons travelling from third countries [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:346:0006:0012:EN:PDF>.
9. Директива Ради 92/83/ЄЕС “Про гармонізацію структур акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої” від 19.10.1992 р. ЄЕС : Міжнародний документ від 19.10.1992 № 92/83/ЄЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_430.
10. Директива Ради 92/84/ЄЕС “Про наближення акцизних зборів на спирт та алкогольні напої” ЄЕС : Міжнародний документ від 19.10.1992 р. № 92/84/ЄЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_431.
11. COUNCIL DIRECTIVE 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco (codification) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>.
12. Директива № 92/79/ЄЕС Ради ЄС про зближення оподаткування сигарет : Міжнародний документ від 19.10.1992 р. № 92/79/ЄЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a74.
13. Директива № 92/80/ЄЕС Ради ЄС про зближення оподаткування на перероблений тютюн, інший, ніж сигарети : Міжнародний документ від 19.10.1992 р. № 92/80/ЄЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a77.
14. COUNCIL DIRECTIVE 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity (Text with EEA relevance) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>.
15. COUNCIL DIRECTIVE 2008/118/EC of 16 December 2008 concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:009:0012:0030:EN:PDF>.
16. Тринадцята директива Совета Европейского Сообщества 86/560/ЕЭС относительно гармонизации законодательства государств-членов Европейского Сообщества касательно налогов с оборота – Правила возмещения налога на добавленную стоимость плательщикам налога, не имеющим постоянного места осуществления предпринимательской деятельности на территории Европейского Сообщества от 17 ноября 1986 года : Международный документ от 17.11.1986 г. № 86/560/ЄЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_365.

Стаття надійшла до редакції 28.05.2015.

Покатаева О. В., Косова Э. В. Перспективы развития финансового права в условиях Ассоциации Украины с Европейским Союзом

В статье определены институты финансового права, на которые влияет подписание Соглашения об Ассоциации Украины с ЕС. Проанализированы часовые ориентиры и содержание Директив ЕС, которые должна имплементировать Украина. Разработаны рекомендации по развитию таких институтов финансового права: бюджетное право, налоговое право, правовое регулирование финансового контроля, правовые принципы публичных расходов и бюджетного финансирования.

Ключевые слова: финансовое право, ассоциация, Украина, Европейский Союз, развитие.

Pokatayeva O., Kosova E. Development Prospects of Financial Law in the Conditions of Eu-Ukraine Association

The institutes of financial law, on which signing of agreement influences about the EU-Ukraine Association, are determined. Sentinel reference-points and maintenance of EU Directives, which Ukraine must implement, are analysed. The recommendations are worked out from development of such institutes of financial law: budgetary law, tax law, legal adjusting of financial control, legal principles of public charges and budgetary financing.

In a budgetary law it is necessary to develop the system of the medium-term budgetary planning, give up the annual acceptance of Laws of Ukraine "About the State budget". Basic directions of reformation of tax law are: general system VAT; the gradual approaching of rates of excise tax is on tobacco wares to the corresponding rates of EU; bringing to conformity with the requirements of EU of classification of swizzles to the bill of excisable goods through including to the bill of goods of electric power and natural gas, coal and coke (for heating and production of electric power). In the field of the legal adjusting of financial control it is necessary to implement standards and methods of The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), harmonize state internal control with the international standards of Institute of internal public accountants, International federation of accountants and others like that. The prospect of development of legal principles of public charges and budgetary financing is distribution of programmatic-having a special purpose approaches in a budgetary process and analysis of efficiency and effectiveness of implementation of the budgetary programs.

Key words: financial law, association, Ukraine, European Union, development.

УДК 340.342.7

С. М. Слабко

кандидат юридичних наук
Класичний приватний університет**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

У статті розкрито актуальні проблеми реалізації правових гарантій забезпечення прав і свобод людини та громадянина на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Ключові слова: правові гарантії, права й свободи, людина й громадянин, державний орган, громадська організація, захист, суспільні відносини.

В умовах розвитку України як демократичної європейської країни ключове місце належить формуванню правової системи, в якій одним із основних елементів є права людини з позицій як внутрішньодержавного, так і загальносвітового значення. У зв'язку з цим актуальною проблемою є вдосконалення законодавчої бази в напрямі розвитку та становлення інституту захисту прав людини як одного з основних пріоритетів правової держави. Якою б не була держава за своєю природою, який би режим не панував, права та свободи людини, її взаємодія з державою завжди мали практичне значення, оскільки без урахування цієї взаємодії неможливо встановити в суспільстві порядок, необхідний для панівної еліти або для демократично обраних представників народу.

Важливим засобом захисту прав і свобод людини є гарантії. Вони є системою норм, принципів і вимог, які забезпечують процес дотримання прав і законних інтересів людини. Призначенням гарантій є забезпечення найсприятливіших умов для реалізації конституційно закріпленого статусу людини. Таким чином, гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності. Ефективність гарантій залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, реальності політичної системи суспільства, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законоположень, ступеня правової свідомості, правової культури населення, узгодженості інтересів населення та суспільства в цілому й наявності високоефективного органу конституційного контролю. Гарантії є системою узгоджених факторів, що забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод людини.

Отже, дослідження актуальних проблем реалізації правових гарантій для забезпечення прав і свобод людини й громадянина має велике теоретичне та практичне значення.

Науковою основою для проведення дослідження стали праці учених-правознавців, які досліджували інститут правових гарантій, таких як Н. В. Вітрук [1], О. В. Зай-

чук [8], А. Ю. Олійник [3], Н. М. Оніщенко [4], П. М. Рабінович [5], О. Ф. Фрицький [10], М. І. Ховранюк [5] та ін.

Слід зазначити, що більшість наукових праць присвячено поняттю, класифікації, значенню правових гарантій у системі забезпечення прав і свобод людини й громадянина, однак комплексного дослідження щодо механізму їх реалізації та проблем, які виникають на етапі такої реалізації в сучасному українському суспільстві, не проводилося.

Метою статті є аналіз актуальних проблем реалізації правових гарантій для забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Права та свободи людини й громадянина відрізняються одне від одного. Права людини випливають із природного права, а права громадянина – з позитивного права. Ці дві сторони не повинні протиставлятися одна одній. Говорячи про головне завдання правового регулювання прав і свобод людини та громадянина, треба визнати ці права й надати з боку держави гарантії дотримання та забезпечити захист. А. Ю. Олійник зазначає, що розуміння захисту прав і свобод людини та громадянина включає в себе категорії забезпечення, гарантування та здійснення суб'єктивного права. На нашу думку, з нею не можна не погодитись. Забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні – це створення сприятливих умов для їх здійснення, охорона, захист суб'єктивних свобод від правопорушення, відновлення порушеного права компетентними державними органами чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими або службовими особами та об'єднаннями громадян, застосування матеріальних чи процесуальних юридичних засобів [3, с. 153].

У суспільному житті реалізацію прав і свобод забезпечують правові гарантії, що є правовими засобами та способами, за допомогою яких реалізують, охороняють, захищають права та свободи громадян, поновлюють їх порушені права. Дотримання правових гарантій є однією з головних умов забезпечення законності та правопорядку в державі та в усіх сферах суспільного життя. Гарантії становлять відповідну систему й разом, у сукупності, забезпечують систему прав і свобод людини та громадянина.

Серед науковців і юристів-практиків іноді існує дещо звужений підхід до розуміння

та вирішення проблеми гарантій прав людини. Під такими гарантіями, як правило, розуміють лише правові засоби їх охорони, що надто звужує ці поняття, їх система включає не тільки засоби, що спрямовані на охорону прав людини, а й засоби, за допомогою яких безпосередньо забезпечують їх реалізацію на основі закону. О. Ф. Фрицький зазначає, що правові гарантії – це надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, необхідним для того, щоб кожна людина могла скористатися особистими правами й свободами [10, с. 177]. На нашу думку, поняття правових гарантій прав людини як система умов, засобів і способів забезпечення можливостей для реалізації цих прав вживають зазвичай для визначення гарантій у широкому розумінні цього терміна. Щодо правових гарантій, то потрібно зауважити, що ці правові умови, засоби та способи визначають процедуру реалізації прав і свобод людини та громадянина у спосіб і формі, що закріплені національним законодавством держави й актами міжнародного права.

Роль і значення гарантій прав і свобод особи визначають тим, що вони є важливими чинниками в економічній, політико-правовій, культурній та інших сферах життя суспільства, які створюють умови для реальної можливості здійснення прав і свобод особи. Гарантії створюють необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у законодавстві прав і свобод людини та громадянина з можливостей на реальність. Для того, щоб детальніше з'ясувати призначення правових гарантій, потрібно проаналізувати погляди вчених-юристів щодо цього виду гарантій. Так, Н. В. Вітрук поділяє правові гарантії на дві групи: 1) гарантії реалізації прав і свобод; 2) гарантії охорони прав і свобод [1, с. 31]. С. Г. Стеценко виділяє такі види правових гарантій: а) стан законодавства, його стабільність і відповідність розвитку відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки; б) стан діяльності з попередження й припинення правопорушень. Конституція України створює широку юридичну основу для активізації діяльності із забезпечення юридичних гарантій прав людини та громадянина [7, с. 173].

Усі можливі гарантії забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина прийнято поділяти на загальносоціальні (загальні) та власне правові, юридичні (спеціальні). До загальносоціальних гарантій належать такі: ідеологічні, політичні, економічні, власне соціальні, організаційні. Ті чи інші загальні гарантії завжди є пріоритетними у сфері реалізації відповідної групи прав людини й громадянина. Правові (юридичні) гарантії реалізації прав і свобод людини та громадянина, до яких належить і юридична відповідальність, – це встановлені державою з наданням їм формальної (юридичної) обов'язковості принципи та норми, що забезпечують здійснення зазначених прав і свобод шляхом належної регламентації порядку їх здійснення, а також їх охорони та захисту. До юридичних гарантій належать також юридичні обов'язки та

юридична відповідальність. Під юридичною відповідальністю розуміють встановлений законодавством і забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати (понести) позбавлення певних благ, цінностей, які йому належать (позбавлення волі або обмеження у правах, позбавлення прав на майно шляхом його конфіскації, стягнення штрафів тощо). Тобто це форма впливу на порушників, реакція держави на порушення правових норм, прав і свобод людини.

Правові обмеження як елемент (наслідок) юридичної відповідальності можна розглядати й як самостійний і ефективний засіб правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Адже шляхом застосування спеціальних нормативно-правових обмежень створюють умови, які спонукають конкретних осіб до неухильного виконання конституційних обов'язків. Крім того, виконання юридичних обов'язків можуть забезпечувати шляхом заохочення, матеріального стимулювання тощо.

Розвиток юридичних гарантій реалізації прав людини та громадянина поєднують з аналогічним процесом у галузі юридичних гарантій охорони їх прав і свобод. Звідси актуалізують проблему посилення зв'язків і узгодженості різноманітних правових засобів і вдосконалення всіх видів юридичних гарантій охорони прав людини.

Державні органи, громадські організації, посадові особи в межах, встановлених законом, мають займатися виявленням фактів порушень прав і свобод людини, вживати заходів щодо захисту порушених прав і свобод, усунення цих порушень, застосовувати в межах своєї компетенції засоби впливу до винних або притягати їх до відповідальності. Причому нині дуже актуальним є питання запобігання зловживанням службовим становищем посадовими особами, обмеження свавілля чиновників. Існуючий порядок розгляду скарг на незаконні дії посадових осіб не завжди забезпечує об'єктивне вирішення звернень громадян.

Спеціального аналізу заслуговує питання організаційної діяльності державних органів, громадських організацій у забезпеченні, реалізації й охороні прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. В юридичній літературі його розглядають, однак у цілому це питання досліджено недостатньо. Частково це пояснюють тим, що правова система України перебуває в стані глибокої кризи. Організаційна діяльність компетентних державних органів і громадських організацій щодо забезпечення реалізації вимог правових норм входить до складу юридичних гарантій прав і свобод людини та громадянина; має спеціальну організаційну діяльність державних органів і громадських організацій, спрямовану на максимально повне забезпечення та реалізацію загальних і спеціальних гарантій прав і свобод людини та громадянина. Навіть за наявності прогресивної та добре налагодженої правової системи, системи прав і свобод людини реалізації їх може й не відбутися, якщо державні органи, посадові особи та громадські організації не здійсню-

ватимуть спеціальної організаційної роботи щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Це загальна умова реальності цих прав, а також усієї системи їх гарантій.

Реалізація прав і свобод є неможливою без їхньої охорони – немає такого права, яке б її не потребувало. Гарантії охорони, які є структурними елементами механізму забезпечення прав і свобод, є водночас гарантіями їхнього здійснення, тобто не можуть існувати за межами реалізації прав і свобод [9, с. 108]. У межах цієї позиції можна дійти висновку, що до порушення прав особи діють засоби охорони, а вже після – засоби захисту. Отже, гарантії відновлення порушеного права можна тлумачити через гарантії захисту в єдиному значенні.

Одним із різновидів правових гарантій прав і свобод людини та громадянина є гарантія їхнього судового захисту. Особливе місце в системі правових гарантій реалізації цих прав є юридична відповідальність. Її специфіка полягає в тому, що захист і охорону прав і свобод людини та громадянина юридична відповідальність забезпечує шляхом гарантування виконання органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами своїх обов'язків, що кореспондують зазначеним правам та свободам. Тобто, перш за все, ідеться (і це є, на наш погляд, головним фактором) про юридичну відповідальність держави в особі органів державної влади, а також посадових і службових осіб.

Ефективність правових гарантій прав і свобод людини залежить від Основного Закону держави та чинних нормативно-правових актів, розвитку правових принципів, здійснення конституційного контролю, а також від того, як виконують приписи цих законів державні органи та громадські організації, покликані створювати умови для реалізації прав і виконання обов'язків громадянами. Правові гарантії прав і свобод особи, які формують у громадянському суспільстві, залежать від інститутів демократії, економічного становища держави, рівня правового виховання та культури населення, ефективного функціонування та взаємодії гілок державної влади.

У цілому система правових гарантій забезпечує захист прав і свобод людини та громадянина в Україні, але, як відзначають більшість дослідників, відповідні норми права, особливо галузевого, є дещо розрізненими, часто неузгодженими з відповідними нормами Конституції України [2] та іншими законами. Частково це є проявом відсутності належних політичних, економічних та інших загальних гарантій їх здійснення, частково – відсутності чітких концептуальних засад розвитку українського законодавства [5, с. 250].

Сучасний стан правового статусу людини в Україні в різних сферах соціального життя свідчить про недосконалість і розбалансованість механізму забезпечення прав і свобод особи. Проголошення особистих прав і свобод людини та громадянина є важливою, але не єдиною ознакою правопорядку в суспільстві. Необхідно також створити відповідні умови для реалізації прав і

свобод, що повинні забезпечуватися надійною системою їхніх гарантій.

Для гарантування можливості користуватися всіма правами та свободами людини й громадянина держава повинна забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод, створити відповідний механізм їх гарантування [6, с. 3]. Основним елементом цієї системи є гарантії, які є цілою низкою конкретних засобів, завдяки яким стає реальним ефективне здійснення громадянами своїх прав і свобод, їх охорона та захист від правопорушення. Їх головне призначення полягає в забезпеченні всіх і кожного рівними правовими можливостями для набуття, реалізації, охорони та захисту суб'єктивних прав і свобод.

На нашу думку, механізм дії гарантій прав людини потребує нагального вдосконалення. Також повинні активно діяти не тільки правові гарантії захисту прав і свобод людини та громадянина, які закріплені нормами права, але й гарантії, які закріплені соціальними нормами: моральними, корпоративними, звичаєвими тощо. Правові гарантії захисту не в змозі у відриві від інших соціальних норм створити достатньо сприятливі умови для повного забезпечення прав і свобод людини. Потрібен певний час для того, щоб суспільні відносини стали моральними, відповідали вимогам етики й, поряд з тим, вимогам закону. Має існувати комплекс правових гарантій прав і свобод громадян, тобто створення можливості, за якої стала б реальною реалізація кожною людиною та громадянином своїх конституційних прав і обов'язків.

Отже, в Україні існує низка правових гарантій, які взаємодіють з іншими гарантіями прав і свобод людини та громадянина. Але насправді гарантування практичної реалізації прав і свобод людини на теренах України ще перебуває на досить низькому – не лише правовому, але й загальнокультурному, світоглядному – рівні.

Важливим напрямом розвитку та вдосконалення юридичних гарантій прав громадянина є встановлення збалансованості правових засобів у забезпеченні правомірної реалізації прав і свобод, а також посилення їх зв'язків із засобами охорони прав, їх поступовий розвиток. Іншими словами, закономірність посилення узгодженості та врівноваженості розвитку юридичних гарантій охоплює не тільки всю систему, але й складові її підсистеми засобів реалізації та охорони прав людини і громадянина.

Основними факторами підвищення дієвості роботи механізму соціально-правового захисту прав людини, як і інших засобів гарантування цих прав, є: створення ефективних контрольних процедур поновлення порушених прав; вдосконалення правової бази з регулювання та захисту прав і свобод людини на національному та міжнародному рівнях; вдосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод; поширення інформації про права та свободи людини; надання допомоги професійними юристами, що розробляють проблеми прав людини, парламентарям і насе-

ленню; підвищення рівня правової культури та свідомості всіх суб'єктів права [8, с. 110].

Правові гарантії є специфічним правовим засобом забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини та громадянина; першочергового значення вони набувають при практичній реалізації суб'єктивних прав громадянина. Тобто правові гарантії – це передбачені законом спеціальні (специфічні) засоби практичного забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Вони складаються з різноманітних правових і організаційних механізмів (процедур), завдяки яким забезпечують соціально-правову захищеність особи, права та свободи людини та громадянина. За своєю суттю гарантії – це умови, що зобов'язана створити держава для реалізації прав. За змістом – це система заходів, яка спрямована на реалізацію прав (організація охорони здоров'я, відпочинку, соціального забезпечення). За формою гарантії – це передбачені Конституцією та законами України організаційні та правові форми реалізації соціальних прав і свобод.

Ефективність гарантії залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законів, ступеня правової свідомості та правової культури населення, узгодженості інтересів населення й суспільства в цілому та наявності високо-ефективного органу конституційного контролю. Багатоманітність факторів, які забезпечують реальність прав і свобод, визначає різноманітність їх гарантії.

Висновки. Реальний захист прав людини належить до найгостріших проблем української дійсності. Останніми роками це питання є предметом серйозного наукового аналізу. Прагнення розвивати та зміцнювати демократичну державу неможливо реалізувати без утвердження в суспільній свідомості та соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення їх гарантії. Держава зобов'язана виявляти активність у забезпеченні прав людини, у створенні матеріальних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов для найповнішого використання людиною своїх прав і свобод.

У цілому система правових гарантії забезпечує захист прав і свобод людини та громадянина в Україні, але, як відзначає більшість дослідників, відповідні норми права, особливо галузевого, є дещо розрізненими, часто не узгодженими з відповідними нормами Конституції України та іншими законами. Частково це є проявом відсутності належних політичних, економічних та інших загальних гарантії їх здійснення, частково – відсутністю чітких

концептуальних засад розвитку вітчизняного законодавства, отже, і механізм дії гарантії прав людини потребує нагального вдосконалення. Одними з основних і першочергових кроків удосконалення повинні стати збалансованість правових засобів у забезпеченні правомірної реалізації прав і свобод, вдосконалення правової бази з регулювання та захисту прав і свобод на національному та міжнародному рівнях, вдосконалення організаційної та контрольної діяльності компетентних державних органів і громадських організацій із забезпечення реалізації вимог правових норм, насамкінець, правове виховання суспільства.

Список використаної літератури

1. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан / Н. В. Витрук // Изв. вузов. Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 29–38.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія / А. Ю. Олійник – Київ: Алерта: КНТ: Центр навчальної літератури, 2008. – 470 с.
4. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії: монографія / Н. М. Оніщенко – Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 352 с.
5. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – Київ: Атіка, 2004. – 464 с.
6. Савенко М. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції / М. Савенко // Право України. – 1999. – № 2. – С. 3–9.
7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Київ: Атіка, 2008. – 624 с.
8. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – Київ: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
9. Толкачев К. Б. Методологические и правовые основания личных и конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в их защите органов внутренних дел: монография / К. Б. Толкачев. – Санкт-Петербург, 1997. – 175 с.
10. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник / О. Ф. Фрицький. – Київ: Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2015.

Слабко С. Н. Актуальные проблемы реализации правовых гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина

В статье раскрыты актуальные проблемы реализации правовых гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина на современном этапе развития украинского общества.

Ключевые слова: правовые гарантии, права и свободы, человек и гражданин, государственный орган, общественная организация, защита, общественные отношения.

Slabko S. Actual Problems of Implementation of the Legal Guarantees for Insuring the Rights and Freedoms of Human and Civil

This article is devoted to actual problems of implementing legal guarantees of rights and freedoms of man and citizen in the current development of Ukrainian society.

Legal guarantees are a specific legal tool, exercise, health and protection of human and civil rights; they become of paramount importance in practical realization of subjective rights of citizens. That is, the legal guarantees – a statutory special (specific) practical means of ensuring the rights and freedoms of man and citizen. They consist of a variety of legal and institutional mechanisms (procedures) which provided social and legal protection of individuals' rights and freedoms of human and citizen. At its core guarantees are provided that the state is obliged to create for the rights. In content – a system of measures aimed at the realization of rights (Health Organization, recreation, social welfare). The shape guarantees – is provided by the Constitution and laws of Ukraine organizational and legal forms of social rights and freedoms.

In general, a system of legal safeguards protects the rights and freedoms of man and citizen in Ukraine, but, as noted by most researchers, the relevant law, especially the industry is somewhat fragmented, often inconsistent with the relevant provisions of the Constitution and other laws of Ukraine. This is partly a manifestation of the lack of appropriate political, economic and other general guarantees of their implementation, in part – the lack of clear conceptual basis of national legislation, and therefore the mechanism of action guarantees of human rights requires urgent improvement. One of the major improvements and immediate steps should be balanced legal means to ensure lawful exercise of rights and freedoms, improving the legal framework for the regulation and protection of the rights and freedoms at the national and international levels, to improve the organizational and control of the competent state bodies and public organizations to ensure implementation requirements of the law, and finally, the legal education community.

Key words: legal guarantees, the rights and freedoms, human and civil, state organ, public organization, protection, public relations.

УДК 340.1

Т. І. Стрибко

асистент

Чернівецький юридичний інститут Національного університету "Одеська юридична академія"

СУТНІСТЬ І ОСОБЛИВОСТІ ДОГОВІРНОГО ПРОЦЕСУ

Стаття присвячена дослідженню сутності та визначенню особливостей договірнього процесу. Проаналізовано основні етапи договірнього процесу, а саме: порядок укладання, набуття чинності, виконання умов договору, розірвання, припинення та призупинення його дії, контроль за законним і належним виконанням усіх етапів договірнього процесу.

Ключові слова: правотворчість, правотворчий процес, законотворчий процес, нормотворчість, правореалізаційний процес.

Актуальність теми зумовлена тим, що нормативно-правовий договір установлює норми права, тобто певні правила поведінки як для сторін договору, так і для його користувачів, а також встановлює, змінює та припиняє певний вид правовідносин. Таким чином, нормативно-правовий договір як цілісне правове явище має значення для суспільства та держави в цілому, забезпечує реалізацію публічного інтересу в державі, а також відіграє в них суттєву роль як джерело права. Розкриття такого значення та ролі, а також змісту й сутності договору відбувається за допомогою, окрім визначення поняття, ознак і функцій нормативно-правового договору, з'ясування його істотних умов, а також порядку укладення, зміни, розірвання та визначення відповідальності за невиконання або неналежне виконання договірних зобов'язань, тобто так званого договірнього процесу.

Окремого комплексного дослідження договірнього процесу нормативно-правового договору немає, інколи згадували його у своїх працях такі вчені, як: О. В. Зайчук, І. В. Лексін, М. Є. Некрасова, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, О. Ф. Скакун, О. В. Фатхутдінова, О. В. Ширабон та ін.

Мета статті – розкрити сутність і особливості договірнього процесу, проаналізувати основні етапи договірнього процесу, а саме: порядок укладання, набуття чинності, виконання умов договору, розірвання, припинення та призупинення його дії, контроль за законним і належним виконанням усіх етапів договірнього процесу.

Договірний процес нормативно-правового договору за сферою діяльності та видом суспільно-правових відносин є різновидом юридичного процесу, включає в себе правотворчий, правореалізаційний і правоохоронний процеси та деякою мірою є їх видами. Правотворчі, правореалізаційні та правоохоронні процеси як різновиди юридичного процесу здійснюються за певними принципами – основними ідеями, вихідними засадами його формування, розвитку й функціонування. Як зазначає О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, принципи, властиві юридичному процесу, можна поділити на: загальноправові, що належать до юридичного процесу як частини права; загальнопроцесуальні, які властиві саме юридичному процесу в

усіх його видах; видові, за якими здійснюють окремі види юридичного процесу [1, с. 314].

Стосовно визначення поняття "правотворчий процес", то, як зауважує А. С. Піголкін, правотворчість – це процес здійснення юридично значущих дій з підготовки, прийняття й опублікування нормативних правових актів, які процесуально оформлені, юридично опосередковані, мають офіційний характер [3, с. 85].

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко вказують, що правотворчий процес – встановлений правовими нормами порядок діяльності соціальних суб'єктів з пізнання й оцінювання правових потреб суспільства, формування та прийняття правових актів, їх оприлюднення й набрання ними юридичної сили [1, с. 313], стадіями якого є: а) дослідження, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення об'єктивної потреби в правовій регламентації; б) визначення суб'єкта, вповноваженого прийняти правове рішення, та виду правового акта; в) прийняття рішення про підготування проекту правового акта; г) розроблення концепції, ідеї, аналізу майбутнього акта; д) підготування проекту правового акта; є) попередній розгляд проекту акта; є) суспільне обговорення проекту акта; ж) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом; з) прийняття правового акта, його оформлення, підписання, опублікування й набрання ним юридичної сили [1, с. 316].

О. В. Фатхутдінова зазначає, що правотворчий процес розподіляють за різновидом актів, що приймають, на законотворчий і нормотворчий процеси [5, с. 10]. На думку О. В. Зайчука та Н. М. Оніщенко, залежно від видів правотворчості можна виділити процес народної правотворчості, законотворчий процес, процеси підзаконної, місцевої, договірної правотворчості [1, с. 313]. Розглянемо деякі з зазначених видів правотворчого процесу. Так, законотворчий процес – це сукупність дій, які пов'язані з підготовкою й прийняттям законодавчих актів, тобто такий процес стосується та характерний для законів. Процес підзаконної правотворчості – це діяльність, пов'язана з підготовкою та прийняттям підзаконних нормативно-правових актів.

На думку О. Ф. Скакун, нормотворчість – це офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства зі встановлення, зміни, призупинення й скасування правових норм, їх систематизації [4, с. 343]; нормотворчий процес – це

спеціальна організаційно-юридична діяльність уповноважених суб'єктів, яка становить систему регламентованих взаємозалежних процедур – самостійних, логічно завершених стадій і організаційно-технічних дій з ініціювання, підготовки, розроблення, розгляду та прийняття (видання) нормативно-правового акта (закону) [4, с. 350].

Головне призначення нормотворчості – формулювання нових правових норм, які притаманні соціальним відносинам, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства (народу) є припустимими (бажаними) чи необхідними (обов'язковими). Ознаками такої діяльності, вважає О. Ф. Скакун, є таке: 1) її здійснюють уповноважені суб'єкти: а) держава, її органи (парламент, уряд, міністерства, місцеві адміністрації тощо); б) громадянське суспільство (народ), його організації; 2) є формою владної вольової діяльності уповноважених суб'єктів, яка включає в себе вивчення, узагальнення й систематизацію типових конкретних правовідносин, що виникають у суспільстві; є не диктатом волі уповноважених суб'єктів, а процедурою формулювання норм, що властиві соціальним відносинам, стали типовими діями їх учасників; 3) його виражають у санкціонуванні існуючих чи встановленні нових, зміні чи призупиненні чинних і скасуванні застарілих правових норм на підставах, передбачених законом; 4) набуває завершення в письмовому акті-документі, що називають нормативно-правовим актом (законом). Результат нормотворчої діяльності може мати інші юридичні (зовнішні) форми вираження – нормативний договір, судовий прецедент, правовий звичай; 5) його здійснюють (у значній мірі) відповідно до правового регламенту, тобто з дотриманням процедури підготовки й прийняття акта [4, с. 343–344].

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко зазначають, що правореалізаційний (правозастосовний) процес – встановлений правовими нормами порядок діяльності соціальних суб'єктів з використання, виконання, дотримання й застосування норм права, спрямований на використання цими суб'єктами наданих їм прав, виконання покладених на них обов'язків, утримання від вчинення заборонених дій і понесення відповідальності. Суб'єктами правореалізаційного процесу можуть бути будь-які члени суспільства, у тому числі громадяни, особи без громадянства, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, підприємства, установи, заклади, інші юридичні особи [1, с. 314]. На наш погляд, цей процес також стосується нормативно-правового договору, а саме дій, які виконують певні суб'єкти та учасники цього договору під час його виконання. Таким чином, правореалізаційний процес щодо нормативно-правового договору вважаємо так званим договірним правореалізаційним процесом, який є ще однією складовою договірною процесу цього договору.

Процес укладання та виконання нормативно-правового договору має бути законним, тобто здійснюватися в межах закону, не порушувати його. Таку законність забезпечує правоохоронний процес, який є, як зазначає О. В. Кузьменко, специфічною діяльністю упо-

вноважених органів і суб'єктів, яка спрямована на охорону та захист права від будь-якого посягання, а також складається з правозабезпечувальної, превентивної, каральної, контрольної, наглядової, правопоновлювальної й компенсаційної діяльності [2, с. 40]. На наш погляд, щодо нормативно-правового договору такий процес можна назвати договірним правоохоронним процесом, тобто це: 1) діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає у вчиненні сукупності дій, що спрямовані на забезпечення законного та належного укладання та виконання нормативно-правового договору, а також притягнення до відповідальності в разі вчинення певними особами правопорушення стосовно цього договору; 2) процес, який включають у договірний процес нормативно-правового договору; 3) процес, який є як самостійним процесом, так і наскрізним, оскільки його здійснюють як у договірному правотворчому процесі, так і в договірному правореалізаційному.

Таким чином, на підставі вищевикладеного ми доходимо висновку, що договірний процес нормативно-правового договору, будучи видом юридичного процесу, складається з договірною правотворчого процесу, договірною правореалізаційного процесу та договірною правоохоронного процесу, а також є процесом, якому хоч і властиві окремі ознаки, які характерні певним видам юридичного процесу, однак він має і свої характерні ознаки, які властиві тільки йому, оскільки існує під час діяльності щодо нормативно-правового договору.

Отже, договірний процес нормативно-правового договору – це діяльність осіб, що укладають договір і беруть участь у його реалізації, щодо укладання та виконання договору, яка полягає:

1) у визначенні порядку підготовки, укладання договору, внесення змін і доповнень до нього. Порядок підготовки та укладання договору – юридичні процедури, що здійснюють для розробки проекту договору, узгодження, підписання, затвердження договору (ратифікація, прийняття договору, приєднання до договору тощо); у реалізації та здійсненні підготовки, укладання договору, внесення змін і доповнень до нього. Процедур укладання договору загалом зводять до того, що, виходячи зі своїх інтересів (мотивів, волевиявлень), суб'єкти (сторони, учасники) висувають умови – пропозиції щодо тих чи інших питань для укладання договору. Суб'єкти договору під час його укладання можуть виходити як з різних інтересів (колективний договір), так і з загальних (міжнародний договір), державних тощо. Усі волевиявлення сторін договору узгоджують у межах договору, тобто сторони про щось домовляються в процесі укладання договору. Узгодження – це процес досягнення згоди щодо договору шляхом обговорень, переговорів, надання пропозицій, зауважень, консультацій. Договір оформлює досягнутий у процесі узгодження результат – згода волевиявлень, що закріплюють у загальних договірних умовах, що становлять зміст договору;

2) у визначенні порядку набуття чинності договором, терміну його дії, порядку виконання; у встановленні умов для набуття чинності договором, його виконання та їх реалізації;

3) у визначенні порядку розірвання договору, припинення та призупинення його дії; у встановленні умов для розірвання договору, припинення й призупинення його дії та їх реалізації. Розірвання договору дає можливість, по-перше, припинити його дію до отримання очікуваного від нього результату; по-друге, уникнути виконання договору у випадках, коли його реалізація не буде відповідати цілям, про які домовилися сторони договору, укладаючи договір, у разі його належного виконання. Формами розірвання договору є: укладання нового договору між сторонами на інших умовах, ніж ті, які містить первинний договір; домовленість сторін про припинення дії договору; розірвання договору на вимогу однієї зі сторін (при грубому порушенні договору однією зі сторін або істотній зміні обставин, з яких сторони виходили при укладанні договору); розірвання договору на підставах, визначених у законодавстві. Розірвання договору завжди призводить до припинення зобов'язань, що виникли на його підставі. Договір вважають розірваним чи припиненим або дія його призупинена з моменту, визначеного сторонами. Таке рішення набуває чинності при досягненні сторонами згоди про розірвання договору чи його припинення або призупинення його дії, а якщо буде потреба письмового оформлення зазначених дій – з моменту надання домовленості про такі дії щодо договору належної форми. Припинення дії договору може бути в разі: закінчення строку його дії, визначеного самим договором; укладання нового договору, яким передбачено припинення дії попереднього; деонсації; анулювання договору;

4) у визначенні способів забезпечення виконання договірних зобов'язань і встановленні порядку реалізації таких способів. У договорі з нормативним змістом в одних випадках відсутня централізована примусова процедура, здатна ззовні примушувати сторони договору до дотримання створюваних ними норм (у міжнародних договорах), в інших має місце особлива юридична чинність договору (конституційний договір, адміністративний договір). Для нормативних договорів при безумовній наявності державного примусу (хоча б у формі санкціонування) існує необхідність колективних або індивідуальних зусиль самих сторін щодо виконання договору як умови дієвості договірного регулювання. Головне функціональне призначення інституту забезпечення виконання договірних зобов'язань – захищати від можливих порушень договірну норму, а також відновлювати норму порушену, у деяких випадках і компенсувати заподіяну таким порушенням шкоду.

Способами забезпечення виконання договірних зобов'язань можуть бути:

а) заходи заохочення, договірні заходи – ті, які можуть передбачатися в самому договорі, та заходи, які не є заходами примусу, санкціями, що сприяють повному та своєчасному виконанню договору: тлумачення; сторони можуть укладати додаткові, що конкретизують договір, договори чи приймати акти; консультації з приводу реалізації договорів; вироблення взаємних рекомендацій; обмін інформацією; підтримка регулярних контактів між сторонами договору; можливість внесення в

договір змін і доповнень за взаємною згодою; діяльність посередників; контроль за виконанням нормативного договору – перевірка того, як виконують договірні зобов'язання, постійне спостереження з метою перевірки або нагляду за дотриманням умов договору та його реалізацією (відвідування контрольованих об'єктів, суб'єктів, застосування штучних супутників спостереження тощо); звіт сторін – надання інформації стороною договором про виконання договору, доповідь про виконану роботу за договором (наприклад, звіт про виконання міжнародних договорів здійснюють у формі доповідей держав-учасниць; звіт про виконання колективного договору); фінансове забезпечення договорів (наприклад, до колективного договору можуть включатися такі зобов'язання, як виплата допомог і компенсацій, оздоровлення та відпочинок працівників і членів їхніх родин) тощо;

б) заходи впливу, правоохоронні заходи – заходи впливу, які матимуть негативні наслідки для порушника договору: державний примус; заборона довільного одностороннього припинення та/або перегляду, зміни договору; припинення, розірвання договору; виключення з міжнародних організацій, припинення дипломатичних відносин; вимога здійснення додаткових дій; спонукання до виконання договору з боку юрисдикційних органів (суду, Арбітражного суду, Конституційного суду, особливих міжнародних органів);

5) у визначенні умов і підстав притягнення до відповідальності за невиконання або неналежне виконання договірних зобов'язань; у встановленні порядку притягнення до відповідальності за невиконання або неналежне виконання умов договору та притягнення до такої відповідальності в разі існування підстав.

Невиконання договірних зобов'язань – це відсутність здійснення будь-якої діяльності, яка спрямована на виконання прийнятого за договором обов'язку, стороною договору. Неналежне виконання договору – діяльність, яка хоча за всіма зовнішніми ознаками й спрямована на виконання договірних зобов'язань, але умови договору виконують не в повному обсязі, тобто несвоєчасно, непрофесійно, необачно, іншими словами, не так, як це передбачено договором, і не так, як цього очікує його інша сторона. Невиконання та неналежне виконання зобов'язань може виражатися як у дії, так і в бездіяльності.

Відповідальність за порушення договірних зобов'язань нормативно-правового договору – юридичний обов'язок сторін договору, який виникає в результаті порушення ними його договірних норм, який забезпечують державним примусом, що полягає в накладанні на порушника негативних обмежень, що виражаються в позбавленні його якихось прав або покладанні на нього яких-небудь обов'язків. Цю відповідальність характеризують такими особливостями: а) вона виникає за порушення договірної (погодженої) норми; у процесі реалізації такої відповідальності правопорушник відповідає не тільки перед державою, а й перед іншою стороною договору; б) це спосіб захисту не тільки державних чи публічних інтересів, а й інтересів "сумлінних" сторін договору, договірного правопорядку в цілому; в) реалізація заходів відповідальності не зві-

ляняє сторони від обов'язку виконання покладених договором обов'язків; г) несприятливі наслідки, яких зазнає порушник, можуть бути передбачені не тільки нормативно-правовими актами, а й умовами нормативного договору; д) для неї характерне застосування до порушника як майнових, так і немайнових заходів впливу (наприклад, за порушення й невиконання колективного договору особи, що представляють роботодавця, піддають штрафу та/або дисциплінарній відповідальності; за порушення норм міжнародного договору можливий розрив дипломатичних відносин; економічна блокада, політичні санкції; ембарго щодо держави-порушника; скорочення фінансування суб'єкта-порушника тощо).

Висновки. Отже, враховуючи вищезазначене, а також те, що нормативно-правовий договір є одним із видів правових актів, вважаємо, що: 1) процес щодо безпосереднього укладання цього договору та створення ним правових норм є правотворчим процесом, а саме нормотворчим; 2) оскільки в результаті нормотворчого процесу щодо нормативно-правового договору укладають договір і створюють договірні норми права, то такий процес, на наш погляд, можна назвати "договірною правотворчістю", тобто правотворчістю, яка є діяльністю відповідних суб'єктів щодо укладання, підписання, набуття чинності нормативно-

правового договору; 3) договірній правотворчості можуть бути характерні елементи як законодавчої правотворчості, коли нормативно-правовий договір має силу закону, так і підзаконної – коли цей договір має силу підзаконного нормативно-правового акту; 4) договірною правотворчістю є складовою договірною процесу нормативно-правового договору.

Список використаної літератури

1. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
2. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Кузьменко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – Київ, 2006. – 421 с.
3. Пиголкин А. С. Процессуальные формы правотворчества / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. – Москва : Юрид. лит., 1976. – 185 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. – 2-ге вид. – Київ : Алерта : КНТ : ЦУЛ, 2010. – 520 с.
5. Фатхутдінова О. В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу : дис. канд. ... юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Фатхутдінова ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2000. – 217 с.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2015.

Стрыбко Т. И. Сущность и особенности договорного процесса

Статья посвящена исследованию сущности и определению особенностей договорного процесса. Проанализированы основные этапы договорного процесса, а именно: порядок заключения, вступление в силу, выполнение условий договора, расторжение, прекращение и приостановление его действия, контроль за законным и надлежащим выполнением всех этапов договорного процесса.

Ключевые слова: правотворчество, правотворческий процесс, законотворческий процесс, нормотворчество, правореализационный процесс.

Strubko T. Essence and Features of Contractual Process

The publication is devoted to research of essence and determination of features of contractual process. The main stages of contractual process are analysed, namely: conclusion order, coming into effect, implementation of terms of the contract, cancellation, termination and stay of its action, control of lawful and appropriate performance of all stages of contractual process.

Contractual process of standard legal instrument on a field of activity and a type of public legal relations is a kind of legal process, including law-making, pravorealizatsiyny and law-enforcement processes and in a certain degree is their types. Law-making, pravorealizatsiyn and law-enforcement processes as kinds of legal process it is carried out by certain principles – the main ideas, the initial principles of its formation, development and functioning. Contractual process of standard legal instrument and stages of such process, that is consecutive actions and stages, in a generalized view are: 1) a preparatory stage – a stage at which occurs: introduction of the offer on the conclusion of standard legal instrument; negotiations with the purpose to convince the party in need to conclude the agreement and to find out existence of such need; development of the draft of the text of the contract; the consultations sent for preliminary approval of the text; modification of the draft of the text; and so forth; 2) a stage of the conclusion of the contract, including: development of the final text of the contract and its acceptance by the parties; establishments of authenticity of the text; providing consent of the states to obligation of the agreement of signing of the contract for it; other 3) stage of coming into effect of the contract: the introduction of the contract in validity; registration of the contract; publication of the text; 4) a stage of performance of the contract, that is that arrangement which arose between the parties of the contract as a result of its conclusion: performances of the contract, entering of changes into it and so forth; 5) stage of cancellation of the contract: cancellation of the contract, termination and stay of its action; 6) control stage: control of lawful and appropriate performance of all stages of contractual process, conclusion and performance of the contract; definition of ways of ensuring execution of contractual obligations; accountability for non-execution or inadequate execution of terms of the contract.

Key words: law-making, law-making process, legislative process, rule-making, pravorealizatsiyny process.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.2

А. О. Булейко

здобувач
Класичний приватний університет

ПЕРЕДУМОВИ ТА ПІДСТАВИ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ЗВ'ЯЗКУ З ДІЙОВИМ КАЯТТЯМ: СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ

У статті розглянуто підходи щодо визначення умов (передумов) і підстави звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям у сучасній доктрині кримінального права. Критично проаналізовано новели кримінального законодавства в частині визначення умов звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, внесені до ст. 45 КК Законом України від 12.02.2015 р № 198-VIII.

Ключові слова: звільнення від кримінальної відповідальності, дійове каяття, умови, передумови, підстави, корупційний злочин.

Передбачені в Кримінальному кодексі можливості (дозволи) обмежити за наявності для того підстав і умов кримінальну відповідальність і навіть звільнити особу, яка вчинила злочин, від кримінальної відповідальності розцінюють як реалізацію в законотворчій діяльності принципу "обмеження меж кримінальної відповідальності" [1, с. 16]. Відтак, виважена та соціально й науково обґрунтована позиція законодавця щодо визначення відповідних підстав і умов звільнення від кримінальної відповідальності, чітке слідування законодавчим вимогам з боку працівників правозастосовних органів є передумовами виконання цими інститутами поставлених перед ними завдань.

Значний внесок у дослідження теоретичних і практичних питань звільнення особи від кримінальної відповідальності загалом і такого її різновиду, як звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, зробили такі українські автори, як: Ю. В. Баулін, М. Є. Григор'єва, О. О. Житний, О. Ф. Ковітіді, О. С. Козак, Ж. В. Мандриченко, О. В. Наден, Т. Б. Ніколаєнко, Г. О. Усатий, П. В. Хряпінський та ін. Незважаючи на перманентні наукові розробки та значну кількість наукових праць зазначених і багатьох інших авторів, окремі аспекти застосування звільнення від відбування покарання у зв'язку з дійовим каяттям і надалі залишаються дискусійними. Зокрема, це стосується проблеми визначення передумов (умов) і підстав застосування норми про звільнення, передбаченої ст. 45 КК України.

Метою статті є аналіз підходів вітчизняних дослідників щодо визначення умов (передумов) і підстав звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям та їх уточнення з ураху-

ванням змін, внесених до ст. 45 КК Законом України від 12.02.2015 р № 198-VIII.

Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям є обов'язковим видом звільнення, оскільки таке рішення суд приймає не на власний розсуд, а згідно з приписами ст. 45 КК за наявності для того підстав і належних умов. Цей вид звільнення від кримінальної відповідальності характеризують притаманними тільки йому передумовами та підставами, які застосовують самостійно. Вони не можуть заміняти одна одну або сполучатися з іншими [2, с. 202]. Відтак, чітке розуміння вказаних обставин (чинників) і їх однозначне тлумачення є запорукою правильного застосування кримінального закону відповідно до тих завдань, які стоять перед інститутом звільнення від кримінальної відповідальності загалом. Так, Ю. В. Баулін вважає логічним говорити саме про передумови та підставу звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям [3, с. 369; 2, с. 202].

Передумова – це:

1) попередня умова існування, виникнення, діяння тощо чого-небудь [4, с. 178];

2) щось, що передуює явищу, яке розглядають, без наявності чого воно не існуватиме [5, с. 771].

Умова – це:

1) необхідна обставина, яка робить можливим здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь;

2) обставини, особливості реальної дійсності, за яких відбувається або здійснюється що-небудь [6, с. 441].

Відтак, передумовами такого звільнення вчений пропонує визначати:

1) вчинення особою злочину невеликої тяжкості;

2) вчинення особою злочину вперше. Передумовою звільнення особи від кримінальної відповідальності є вчинення нею не

тільки закінченого, а й незакінченого злочину, а також вчинення такого злочину односторонньо чи у співучасті [2, с. 202]. Подібну думку підтримують і інші науковці [7; 8; 9]. Підстава – це те головне, на чому ґрунтується що-небудь, або те, чим пояснюють, виправдовують вчинки, поведінка кого-небудь [10, с. 1728]. Відповідно, підставою звільнення особи від кримінальної відповідальності є її ділове каяття, яке характеризують трьома складовими елементами, а саме: 1) щирим каяттям у вчиненому злочині; 2) активним сприянням розкриттю злочину; 3) повним відшкодуванням завданих збитків або усуненням заподіяної шкоди [11, с. 130]. При цьому акцентують увагу на тому, що відсутність хоча б однієї з цих складових виключає підставу для звільнення особи від кримінальної відповідальності за ст. 45 КК.

У межах дисертаційної роботи "Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям" (2003 р.) О. О. Житний розглянув питання розвитку інституту звільнення від кримінальної відповідальності в українському законодавстві й законодавстві зарубіжних країн, визначив поняття та дав загальну характеристику звільненню від кримінальної відповідальності, показав соціально-правову зумовленість встановлення звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, охарактеризував підстави й умови такого звільнення, об'єктивні та суб'єктивні ознаки дійового каяття [12]. Питання про підставу звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям автор вирішував з урахуванням його кримінально-політичного й формально-правового боку, або з погляду його форми й змісту. У межах власного дослідження він обґрунтував, що формальною (правовою) підставою цього виду звільнення є кримінально-правова норма, вміщена у ст. 45 КК, а матеріальною (фактичною) – недоцільність реалізації кримінальної відповідальності особи, яка дієво розкалася, у зв'язку з досягненням низки соціально позитивних результатів: ліквідації шкідливих наслідків злочину, відшкодування або компенсації за їх заподіяння, збереження матеріальних і організаційних ресурсів при розкритті й розслідуванні цього злочину.

Під умовами звільнення від кримінальної відповідальності О. О. Житний запропонував розуміти описані в нормі про звільнення від кримінальної відповідальності обставини, сукупність яких визначає необхідність (або можливість) застосування вказаного в цій нормі виду звільнення. Автором була вироблена загальна класифікація умов звільнення від кримінальної відповідальності, згідно з якою умови звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям розподілені таким чином: а) умова про невелику тяжкість вчиненого злочину є незаміщуваною, об'єктивною, позитивною, попередньою, стосується вчиненого діяння; б) умова про вчинення злочину вперше є незаміщуваною, об'єктивною, негативною, попередньою; в) умова про

щире каяття є незаміщуваною, суб'єктивною, позитивною, попередньою, стосується посткримінальної поведінки особи; г) умова про активну допомогу в розкритті злочину є незаміщуваною, суб'єктивною, позитивною, яка стосується посткримінальної поведінки особи; д) умови про повне відшкодування збитків або усунення шкоди є заміщуваними, суб'єктивними, позитивними, попередніми, стосуються посткримінальної поведінки особи.

Пізніше у своїй дисертаційній роботі "Звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям" М. Є. Григор'єва визначила юридичну природу й поняття дійового каяття. Вона дослідила механізм кримінально-правового регулювання відносин, які виникають при звільненні особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям; визначила передумови й підстави звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям; розкрила кримінально-правові наслідки такого звільнення; вивчила та узагальнила судову практику у справах про звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям, обґрунтувала пропозиції щодо її вдосконалення та сформулювала рекомендації з удосконалення КК України щодо звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям [5].

Аналізуючи передумови та підстави звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям, автор дійшла висновку, що необхідно розмежовувати передумову звільнення від кримінальної відповідальності, якою є вчинення злочину невеликої тяжкості вперше, та підстави звільнення, а саме: ділове каяття за наявності його трьох елементів: щирого каяття, активного сприяння розкриттю злочину, повного відшкодування завданих збитків або усунення заподіяної шкоди. Таким чином, М. Є. Григор'єва фактично погоджується з позицією Ю. В. Бауліна та О. О. Дудорова, характеризуючи звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, говорить тільки про умови такого звільнення, вказуючи на те, що згідно зі ст. 45 КК звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям здійснюють, якщо: 1) особа вчинила злочин уперше; 2) діяння належить до злочинів невеликої тяжкості або необережних злочинів середньої тяжкості; 3) встановлено позитивну посткримінальну поведінку, яка виявляється в щирому каятті особи, активному сприянні розкриттю злочину, повному відшкодуванні завданих збитків або усуненні заподіяної шкоди. Вона також наголошує на тому, що, за загальним правилом, ст. 45 КК може бути застосована за наявності всіх перелічених у ній обставин, які засвідчують ділове каяття особи [13, с. 579]. Подібну позицію науковець розглядає і в іншій праці [14, с. 308].

В одному з останніх підручників з Загальної частини кримінального права Ю. В. Бау-

лін уточнює свою позицію¹ і вказує вже не на передумови, а на передумову звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям. Такою передумовою вчений пропонує визнавати вчинення особою злочину невеликої тяжкості вперше або необережного злочину середньої тяжкості. Підставою звільнення від кримінальної відповідальності визнають дійове каяття особи, яке характеризують трьома елементами, а саме: 1) щирим каяттям; 2) активним сприянням розкриттю злочину; 3) повним відшкодуванням завданих збитків або усуненням заподіяної шкоди [15, с. 331].

У постанові Пленуму ВСУ України "Про практику застосування судами України законодавства про звільнення особи від кримінальної відповідальності" від 23.12.2005 р. № 12 зазначено умови та підстави звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям. Так, умовою звільнення особи від кримінальної відповідальності визнають вчинення нею певного умисного злочину, незалежно від того, закінчений він чи ні, вчинений одноособово чи у співучасті. Підставою такого звільнення може бути або певна поведінка особи після вчинення злочину, яку держава заохочує (дійове каяття, примирення винного з потерпілим, припинення злочинної діяльності та добровільне повідомлення про вчинене тощо), або настання певної події (наприклад, зміна обстановки, закінчення строків давності) [16].

Реферативний огляд наведених та інших публікацій, присвячених визначенню передумов (умов) і підстав звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, дає змогу говорити про відсутність кардинально відмінних позицій у їх розумінні. У зазначених працях доволі чітко простежують підхід щодо визнання умовами (передумовами) такого звільнення, зокрема, вчинення умисного або необережного злочину невеликої тяжкості вперше або вчинення вперше необережного злочину середньої тяжкості. Підставою ж для звільнення від кримінальної відповідальності за ст. 45 КК України визнають певну посткримінальну поведінку особи, яку заохочує держава, що полягає в дійовому каятті, яку характеризують сукупністю таких невід'ємних компонентів, як: щире каяття, активне сприяння розкриттю злочину та повного відшкодування завданих особою збитків або усуненням заподіяної шкоди.

Разом з цим на сьогодні коло умов (передумов), необхідних для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності, на підставі ст. 45 КК України розширене за рахунок такої умови, як те, що вчинений особою вперше умисний чи необережний злочин невеликої тяжкості чи вчинений особою вперше необережний злочин середньої тяжкості не належать до корупційних злочинів, вичерпний перелік яких наведено у примітці до ст. 45 КК. Такими злочинами наразі визнано

злочини, передбачені ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст. 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 КК України.

Науковці, здійснивши системний аналіз змін до Кримінального кодексу України, що внесені, відповідно до Закону України "Про Національне антикорупційне бюро" від 14.10.2014 р. № 1698-VII, до ст. 45-48, 69, 74, 75, 79, 81, 82, 86, 87, 91 і спрямовані на обмеження можливості застосовувати окремі положення вказаних норм щодо осіб, які вчинили корупційні злочини, виявили ряд проблемних питань як у визначенні переліку корупційних злочинів [17, с. 386-388] і розміщенні цього переліку у ст. 45 КК (норма, яка регламентує окрему підставу звільнення від кримінальної відповідальності) [18, с. 390], так і при звільненні від кримінальної відповідальності та покарання осіб, які вчинили корупційні злочини [19, с. 400].

В аспекті нашого дослідження особливий інтерес становить аналіз переліку корупційних злочинів на предмет потенційної можливості уточнення кола умов застосування звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям за вчинення злочинів певної категорії. Наприклад, до переліку злочинів, які унеможливають звільнення від кримінальної відповідальності за ст. 45 КК та за іншими статтями, належить ч. 3 ст. 320 КК, яка передбачає відповідальність за заволодіння наркотичними засобами, психотропними речовинами, їх аналогами або прекурсорами шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем. Судячи з аналізу санкції відповідної кримінально-правової норми, яка передбачає, зокрема, такий вид покарання, як позбавлення волі на строк від трьох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, цей злочин є умисним злочином середньої тяжкості. Водночас у ст. 45 КК зазначено, що звільнення можливо тільки за умови вчинення необережного злочину середньої тяжкості. Тож навіть і за згадування про цей злочин у примітці до ст. 45 КК особа, яка його вчинила, не могла бути звільнена від кримінальної відповідальності через відсутність певної передумови. Те саме стосується й злочинів, передбачених ч. 3 ст. 191, ч. 2 ст. 262 (тяжкий умисний злочин), ч. 2 ст. 308 (тяжкий умисний злочин), ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 410 (тяжкий умисний злочин), ч. 2 ст. 365-1, ст. 368 та ін. Ураховання умов вчинення корупційного злочину при вирішенні питання про можливість звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, а точніше незастосування такого звільнення, може ґрунтуватися на тому, що особа вчинила один із злочинів, передбачених, зокрема, ст. 357, 354, ч. 1 ст. 210, ч. 1 ст. 364, ч. 1 ст. 364-1 КК України.

Висновки. Отже, підставою звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям визнають її певну посткримінальну поведінку, яку заохочує

¹ Йдеться про позицію, висловлену в монографії "Звільнення від кримінальної відповідальності" 2004 р.

держава, – дійове каяття, з якою КК України пов'язує звільнення особи від кримінальної відповідальності. Відповідно умовами (передумовами) наразі визнають такі обставини: 1) особа вчинила злочин невеликої тяжкості вперше; 2) особа вчинила вперше необережний злочин середньої тяжкості; 3) вказані злочини не є корупційними. З урахуванням висловлених науковцями зауважень з приводу недостатньо продуманого підходу до визначення переліку корупційних злочинів, вказаних у ст. 45 КК України, перспективними в цьому напрямі дослідження є обмеження при вирішенні питань звільнення від кримінальної відповідальності та звільнення від покарання з випробуванням або ж умовно-дострокового звільнення осіб, які вчинили корупційні злочини.

Список використаної літератури

- Панов М. І. Принципи кримінального права і їх реалізація у кримінальному правотворенні / М. І. Панов // Проблеми науки кримінального права та їх вирішення у законотворчій та правозастосовній діяльності : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 8–9 жовт. 2015 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Харків : Право, 2015. – С. 11–17.
- Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності / Ю. В. Баулін // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2013. – № 1 (1). – С. 185–207.
- Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності / Ю. В. Баулін // Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення / відп. ред. Ю. В. Баулін. – Донецьк : Кальміус, 2013. – С. 368–387.
- Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР, Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. – Київ : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 6. – С. 178.
- Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – Москва : Рус. яз., 1997. – 944 с.
- Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР, Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. – Київ : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 10. – 1979.
- Житний О. О. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям : монографія / О. О. Житний ; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 152 с.
- Наден О. В. Спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності за злочини в сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О. В. Наден ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2003. – 20 с.
- Григор'єва М. Є. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / М. Є. Григор'єва ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2007. – 20 с.
- Великий тлумачний словник сучасної української мови / (уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел). – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
- Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності : монографія / Ю. В. Баулін. – Київ : Атіка, 2004. – 296 с.
- Житний О. О. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Житний. – Харків, 2003. – 20 с.
- Українське кримінальне право. Загальна частина : підручник / за ред. В. О. Навроцького. – Київ : Юрінком Інтер, 2013. – 712 с.
- Дудоров О. О. Кримінальне право : навч. посіб. / О. О. Дудоров, М. І. Хавронюк ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – Київ : Baite, 2014. – 944 с.
- Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / В. І. Борисов, В. Я. Тацій, В. І. Тютюгін та ін. ; за ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. – 5-те вид., переробл. і допов. – Харків : Право, 2015. – 528 с.
- Про практику застосування судами України законодавства про звільнення особивід кримінальної відповідальності : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23.12.2005 р. № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0012700-05>.
- Ярмиш Н. М. Ціна помилки законодавця (щодо переліку корупційних злочинів у ст. 45 КК України) / Н. М. Ярмиш // Проблеми науки кримінального права та їх вирішення у законотворчій та правозастосовній діяльності : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 8–9 жовт. 2015 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Харків : Право, 2015. – С. 385–389.
- Лемешко О. М. Аналіз змін та доповнень до КК України щодо протидії корупції / О. М. Лемешко // Проблеми науки кримінального права та їх вирішення у законотворчій та правозастосовній діяльності : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 8–9 жовт. 2015 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Харків : Право, 2015. – С. 390–392.
- Горох О. П. Щодо проблеми звільнення від покарання осіб, які вчинили корупційні злочини / О. П. Горох // Проблеми науки кримінального права та їх вирішення у законотворчій та правозастосовній діяльності : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 8–9 жовт. 2015 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Харків : Право, 2015. – С. 400–403.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2015.

Булейко А. О. Условия и основания освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием: состояние научной разработки

В статье проанализированы подходы к определению условий и оснований освобождения лица от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием в современной доктрине уголовного права. Критически проанализированы новеллы уголовного законодательства в части определения условий освобождения лица от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием, которые были внесены в ст. 45 УК Законом Украины от 12.02.2015 г № 198-VIII.

Ключевые слова: освобождение от уголовной ответственности, деятельное раскаяние, условия, основания, коррупционное преступление.

Buleiko A. Conditions and the basis of exemption from criminal liability in connection with active repentance: the state of scientific development

The article discusses approaches to determine the conditions (prerequisites) and grounds exemption from criminal liability in connection with its confession of guilt in the modern doctrine of criminal law. Focuses on that the release from criminal liability in connection with active repentance is a mandatory form of release with appropriate conditions and grounds therefore clear understanding of these circumstances (factors), their unambiguous interpretation is the key to proper application of criminal law accordance with the tasks facing the Institute of exemption from criminal liability in general. The review of publications with abstracts devoted to the definition of prerequisites (conditions) and the grounds for exemption from criminal liability in connection with active repentance suggests the absence of radically different positions in their understanding. In these works, quite clearly seen approach to recognition conditions (prerequisites) such exemption including committing in the first an intentional or negligent minor offense or the commission of careless crimes of medium gravity for the first time. The reason is the exemption from criminal liability under Art. 45 Criminal Code of Ukraine define specific post-criminal behavior of a person, which is made up of such composite parts as: sincere repentance, active assistance in detecting crime and full compensation face losses and elimination of the caused harm. Critical analysis of the novels of the criminal law in determining the conditions of exemption from criminal liability in connection with active repentance made to Art. 45 Criminal Law of Ukraine № 198-VIII of 02.12.2015 p.

Key words: exemption from criminal liability, active repentance, conditions, foundation, corruption crime.

УДК 343.13

В. В. Локтіонова

кандидат юридичних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського**РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ ТА КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ,
ВЧИНЕНИХ У СФЕРІ ДОВКІЛЛЯ**

Статтю присвячено комплексному дослідженню розмежування таких видів кримінальних правопорушень, як злочини та кримінальні проступки, вчинені у сфері довкілля. Проведено аналіз ознак, за якими можна розмежувати злочини та кримінальні проступки, вчинені у сфері довкілля.

Ключові слова: злочини, кримінальні проступки, злочини, вчинені у сфері довкілля, кримінальні проступки, вчинені у сфері довкілля.

Необхідність розмежування злочину та інших правопорушень, вчинених у сфері довкілля, виникає постійно. Це пов'язано з тим, що значна частина злочинів подібна до кримінальних проступків (у нашому дослідженні, відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції [8], під кримінальними проступками слід розуміти передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2] діяння, які мають судову юрисдикцію й не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю), відбувається їх безпосереднє зіткнення.

Адміністративне право, виконуючи значні регулятивні й запобіжні функції, спрямоване також і на протидію, в тому числі правопорушенням у галузі довкілля [6, с. 80–84]. Однак аналіз різних джерел, які стосуються проблем розмежування злочинів і кримінальних проступків, вчинених у сфері довкілля, показує, що чітких рекомендацій щодо підстав розмежування вказаних видів кримінальних правопорушень ні на законодавчому рівні, ні серед науковців не існує.

Метою статті є комплексне дослідження щодо розмежування злочинів і кримінальних проступків, вчинених у сфері довкілля.

При розгляді цього питання ми обмежуємося лише аналізом правових актів, які стосуються питання про розмежування кримінальних правопорушень, тобто злочинів і кримінальних проступків. Перелік кримінальних проступків у сфері довкілля на сьогодні містить глава 7 КУпАП "Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури" (ст. 52–83¹, ст. 85–91⁴).

За своїми об'єктивними ознаками кримінальні проступки у сфері довкілля зовні подібні злочинам у цій сфері. У зв'язку з цим великого значення набуває виявлення науково обґрунтованих критеріїв розмежування злочинів і кримінальних проступків, вчинених у сфері довкілля. У теорії переважає думка, відповідно до якої злочини й кримінальні проступки розмежовують за

ступенем суспільної небезпечності чи "шкідливості". Однак ці ступені в кількісному відношенні не визначені ні в довідковій літературі, ні в законі, ні серед науковців, і зробити це неможливо, оскільки математично точними, чітко визначеними чисельними вираженнями сутність злочину й кримінального проступку не вираховують. Саме тому І. П. Голосніченко зазначає, що поняття "шкідливість" виступає в ролі родового щодо поняття "небезпечність". Проступки мають різний ступінь шкідливості, цей ступінь може підвищуватися й сягати нової якості – суспільної небезпечності [1, с. 3–5].

З цього випливає, що суспільна небезпека – сукупна властивість усіх ознак правопорушення, які разом визначають характеристику діяння й можуть оцінюватися тільки у взаємозв'язку з іншими ознаками. Такої ж думки дотримується законодавець. Конструюючи склад злочину, він оперує і кількісними (повторюваність, неодноразовість, рецидив), і якісними (місце, час, спосіб, форма вини, наявність групи тощо) категоріями. Злочином суспільно небезпечне діяння стає тоді, коли характер і ступінь суспільної небезпечності для панівних у суспільстві відносин змушують законодавця протидіяти йому кримінально-правовими засобами.

Суспільну небезпечність діяння визначають не тільки його зовнішніми, фактичними та об'єктивними ознаками, а й суб'єктивними. При цьому неприпустимо перебільшувати значення й віддавати перевагу якійсь одній з цих ознак у визначенні суспільної небезпечності діяння, передусім, не можна переоцінювати значення вини. Сутність суспільної небезпечності діяння слід визначати, виходячи з його спрямування на певні об'єкти (основні інтереси, цінності суспільства), тобто як посягання на них. Такий підхід передбачає визнання вини структурним елементом суспільної небезпечності діяння.

Головне заперечення проти визнання вини структурним елементом суспільної небезпечності діяння зводять до того, що в такому випадку довелося б розглядати дії неосудних, які заподіяли шкоду суспільним

інтересам, не як суспільно небезпечні, тому що багато вчених суспільну небезпечність діяння поділяють на об'єктивну (дії неосудних і невинні дії) та суб'єктивну (винні дії) [5, с. 116–117].

Суспільна небезпечність діяння впливає на процеси правотворчості (криміналізації й декриміналізації) та застосування кримінально-правових норм (кваліфікації діяння й індивідуалізації кримінальної відповідальності та покарання). Крім того, суспільна небезпечність діяння є критерієм класифікації злочинів у законі про кримінальну відповідальність і теорії кримінального права.

Законодавець визначає не самі по собі об'єктивно суспільно небезпечні діяння, а дії вольові, тобто такі, що перебувають під контролем свідомості та волі особи, – дії винні. При цьому від суб'єктивних ознак залежить не тільки ступінь суспільної небезпечності діяння, а, насамперед, визнання самого діяння суспільно небезпечним. Лише незначну кількість суспільно небезпечних діянь визнають злочинами незалежно від форми й виду вини. Для більшості злочинів характерна умисна вина, а для деяких з них необхідна наявність мотиву та мети. Крім того, залежно від форми вини різним буде ступінь суспільної небезпеки однакових за об'єктивними ознаками дій, що відображають у різниці їх покарання.

Злочином має визнаватися лише таке діяння, ступінь суспільної небезпеки якого (з урахуванням інших критеріїв криміналізації в їх взаємозв'язку) досяг рівня, що вимагає протидії таким діянням кримінально-правовими засобами. У разі недотримання цієї умови виникне так зване розходження між суспільною небезпечністю діяння та його протиправністю – надмірна криміналізація діяння. За умов надмірної криміналізації виникає невідповідність між правосвідомістю законодавця, з одного боку, і правосвідомістю правозастосовчих органів та більшості населення – з іншого.

Це призводить до повного незастосування або виняткового застосування на практиці кримінально-правової норми за значного поширення дій, що зазначені в законі як злочини, або до притягнення до відповідальності осіб, дії яких формально протиправні, але позбавлені необхідного для злочинців рівня суспільної небезпеки. Розбіжність між суспільною небезпечністю діяння та його протиправністю може мати місце також і в разі втрати діянням характеру суспільно небезпечного внаслідок зміни в соціально-політичному житті країни за відсутності декриміналізації діяння [5, с. 134].

За умов надмірної криміналізації й не своєчасної декриміналізації діяння, яке втратило необхідний ступінь суспільної небезпеки, суспільна небезпечність діяння буде своєрідною нейтралізуючою ознакою щодо протиправності. Тобто відсутність необхідного рівня суспільної небезпечності діяння як матеріальної ознаки злочину свідчитиме про відсутність самого злочину. Цим здебільшого й зумовлено фактичне незастосування значної кількості норм чинного Кримінального кодексу (далі – КК)

[3] України за значного поширення дій, передбачених статтями Особливої частини.

Наука кримінального права виокремлює в суспільній небезпеці якісну й кількісну сторони. Стаття 65 КК України, визначаючи загальні засади призначення покарання, вказує на необхідність урахувати в тому числі й ступінь тяжкості вчиненого злочину. Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України, засоби виправлення й ресоціалізації засуджених застосовують з урахуванням виду покарання, особистості засудженого, характеру, ступеня суспільної небезпеки й мотивів вчиненого злочину та поведінки засудженого під час відбування покарання [5, с. 83].

Характер суспільної небезпеки визначають ті суспільні відносини, на які вчинене посягання, тобто об'єкт злочину. У системі Особливої частини КК України злочини розташовані не у вільному порядку, а залежно від тієї значущості, якою законодавець наділяє різні види суспільних відносин. Злочини, що посягають на однорідні суспільні відносини, належать до одного типу суспільної небезпечності. Тому правомірним є твердження про те, що характер суспільної небезпечності визначають місцем, яке злочин займає в системі Особливої частини КК України. Так, посягання на життя людини має один характер суспільної небезпечності, посягання на власність – інший.

Кількісну сторону суспільної небезпеки (її ступінь) визначають з урахуванням таких обставин: тяжкість заподіяних наслідків, особливості посягання (закінчено воно чи ні, вчинене однією особою чи групою осіб, який спосіб був застосований при вчиненні злочину тощо), характер вини, особливості суб'єкта злочину, тобто конкретні прояви ознак злочину. Так, умисне тяжке тілесне ушкодження (ст. 121 КК) має вищий ступінь суспільної небезпечності, ніж умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження (ст. 122 КК) чи умисне легке тілесне ушкодження (ст. 125 КК); розбій (ст. 187 КК) суспільно небезпечніший, ніж крадіжка (ст. 185 КК), тому що передбачає застосування для заволодіння чужим майном найнебезпечнішого способу – насильства, небезпечного для життя чи здоров'я особи, яка зазнала нападу, або з погрозою застосування такого насильства.

Ступінь суспільної небезпеки злочину своє остаточне відображення має знайти в санкції кримінально-правової норми. Для того, щоб порівняти ступінь суспільної небезпечності двох злочинів, слід порівняти їх санкції. Чим суворіше покарання передбачає санкція статті, тим вищий ступінь суспільної небезпеки злочину. Ступінь суспільної небезпечності дає змогу відокремити один злочин від іншого, однакового за характером і ступенем суспільної небезпечності.

Слід підкреслити, що на практиці досить спірним є питання про розмежування злочинів та кримінальних проступків, вчинених у сфері довілля, оскільки близько 60% норм екологічного права, що містяться в КК України, подібні до норм, закріплених на сьогодні в адміністративному законодавстві. Об'єктивні

ознаки злочину та кримінального проступку виявляють схожість і полягають у порушенні тих самих правил: рибальства, полювання, заготівлі деревини, розробки надр, дотриманні пожежної безпеки в лісах, збереженні чистоти водного і повітряного басейнів тощо. Тому при розслідуванні зазначених злочинів органи дізнання, слідства і суди найчастіше допускають юридичні помилки. Виходячи із цього, вирішення питання про розмежування злочинів і кримінальних проступків, вчинених у сфері довкілля, спрощують, коли фактори, що впливають на ступінь суспільної небезпеки правопорушень, ураховує законодавець безпосередньо в диспозиціях кримінально-правових норм.

У зв'язку із цим необхідно звернути увагу й на ту обставину, що злочини та "парні" їм кримінальні проступки мають однакову назву. Важливим є не тільки термінологічний збіг, але й те, що в подібних формулюваннях відповідні адміністративні проступки, з одного боку, і злочини – з іншого, посягають на однакові об'єкти, їх вчиняють у тих самих умовах, ті самі суб'єкти, з однаковою формою вини. Збігаються також і обставини їх вчинення, причини й умови (що особливо важливо з погляду кримінології, теорії та практики запобігання злочинам).

Тому своєчасне усунення правоохоронними органами порушень закону, кваліфікованих за ступенем суспільної небезпечності як адміністративні проступки, які з кримінологічної точки зору правомірно розглядати як передзлочинну поведінку, підриває саме підґрунтя, джерела відповідних злочинів. Наприклад, на конкретному об'єкті в результаті порушення посадовою особою правоохоронного органу адміністративного переслідування щодо службових осіб припиняють такі адміністративні правопорушення, як самовільне випалювання рослинності або її залишків (ст. 771 КУпАП). Зрозуміло, що ця протиправна діяльність, будучи вчасно не припиненою, при її продовженні та настанні шкідливих наслідків, передбачених ст. 245 КК України (знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, уздовж залізниць або інших таких насаджень), можуть призвести до вчинення не адміністративних порушень, а кримінально караних діянь.

Із кримінологічного погляду, у подібних випадках, коли внаслідок, наприклад, реагування прокурором на усунення порушень закону, порушення адміністративного провадження, інших заходів прокурорського реагування відбувається переривання дії такого виду кримінологічної детермінації, як наслідок: припиненням адміністративних правопорушень вдається запобігти їх розростанню, заподіяння ними великої шкоди, настанню тяжких наслідків, набуттю інших ознак відповідних злочинів.

При цьому слід зауважити, що КУпАП як одну з попередніх умов покладення адміністративної відповідальності передбачає відсутність у вчиненому порушенні ознак складу злочину. КУпАП встановлює пріоритет кримінальної відповідальності щодо

адміністративної. Так, відповідно до ч. 2 ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не несуть відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності. Основні ознаки, що надають можливість розмежувати злочин проти довкілля й екологічний адміністративний проступок, наводять, як правило, у КК України. Наразі до них належать повторюваність вчинення правопорушення проти довкілля, наявність умислу, систематичність, тяжкість наслідків, які свідчать про підвищену небезпеку, тощо. Так, порушення правил щодо боротьби з хворобами та шкідниками рослин кваліфікують як злочин (ст. 247 КК України), якщо таке діяння спричинило тяжкі наслідки. Якщо таких наслідків немає, діяння кваліфікують як адміністративне правопорушення (ст. 105 КУпАП). Ст. 240 КК України передбачає відповідальність за порушення встановлених правил охорони або використання надр, якщо це створило небезпеку для життя та здоров'я людей чи довкілля. Якщо вказаної небезпеки немає, порушення правил охорони надр тягне адміністративну відповідальність (ст. 57, 58 КУпАП). КК України має застосовуватися за найнебезпечніші правопорушення, кримінальна репресія не може бути масовою, а протидія злочинам у сфері довкілля не повинна відповідати тим чи іншим уподобанням політичних еліт. У спірних випадках конкуренції між злочинами та кримінальними проступками перевага повинна віддаватися кримінальним проступкам. Такий висновок ґрунтується на принциповому положенні кримінального права, що всі сумніви повинні тлумачитися на користь винного [4, с. 44].

Висновки. Таким чином, у КК України основою розмежування злочину та кримінального проступку, вчиненого у сфері довкілля, найчастіше визнають розмір заподіяної шкоди, а також місце та спосіб вчинення кримінального правопорушення. Вважаємо, що у зв'язку із введенням до кримінального права інституту кримінального проступку, слід визначитися із правовою природою норм, передбачених ч. 1 ст. 238, ч. 1 ст. 239, ч. 1 ст. 239¹, ч. 1 ст. 239², ч. 1 ст. 241, ст. 247, ст. 248, ст. 249, ч. 1 ст. 252, ч. 1 ст. 253, ст. 254 КК України.

Список використаної літератури

1. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права : монографія / І. П. Голосніченко. – Київ : Вища школа, 1991. – 207 с.
2. Карпушин М. П. Уголовная ответственность и состав преступления / М. П. Карпушин, В. И. Курляндский. – Москва : Юрид. лит., 1974. – 232 с.
3. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
4. Локтіонова В. В. Суспільно-небезпечні наслідки у злочинах проти довкілля : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В. В. Локтіонова. – Харків, 2013. – 260 с.

5. Митрофанов І. І. Кримінальне право України. Загальна частина : навч. посіб. / І. І. Митрофанов. – Кременчук : Щербатих О. В., 2009. – 632 с.
6. Поліщук Г. С. Кримінально-правова характеристика злочинів проти довкілля / Г. С. Поліщук // Право України. – 2003. – № 3. – С. 80–84.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).
8. Концепції реформування кримінальної юстиції : Указ Президента України від 08.04.2008 р. № 311/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>.

Стаття надійшла до редакції 05.06.2015.

Локтионова В. В. Разграничение преступлений и уголовных проступков, совершенных в сфере окружающей среды

Статья посвящена комплексному исследованию разграничения таких видов уголовных правонарушений, как преступления и уголовные проступки, совершенные в сфере окружающей среды. Проведен анализ признаков, по которым можно разграничить преступления и уголовные проступки, совершенные в сфере окружающей среды.

Ключевые слова: преступления, уголовные проступки, преступления, совершенные в сфере окружающей среды, уголовные проступки, совершенные в сфере окружающей среды.

Loktionova V. Differentiation of Crimes and Misdemeanors Committed in the Field of Environment

The article is an integrated study of distinction between such types of criminal offenses as environmental crimes and environmental misdemeanors.

Feature analysis has made it possible to differentiate environmental crimes and environmental misdemeanors.

The views of prominent scientists in administrative and criminal laws are presented concerning clear distinction between certain types of offenses.

The study proves that, in case of disputed competition between crimes and misdemeanors, preference should be given to criminal misdemeanors.

The study emphasizes the necessity to implement the Conception of criminal justice reform in Ukraine. It has been determined that the Criminal Code of Ukraine distinguishes between environmental crimes and environmental misdemeanors on the basis of damage amount as well as a place and a method of committing a criminal offense.

The suggestion is given to determine the nature of certain norms stipulated by Section VIII of the Criminal Code of Ukraine "Crimes against the environment".

Key words: offenses, criminal offenses, crimes in the area of environment, criminal offenses in the area of environment, delinquency in the area of environment.

УДК 3.34.341

І. С. Семенюк

викладач
Класичний приватний університет**КРИМІНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО КРАЇН
РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'Ї ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
МАТЕРІ ЗА ВБИВСТВО НОВОНАРОДЖЕНОЇ ДИТИНИ**

У статті досліджено регламентацію кримінальної відповідальності за вмісне вбивство новонародженої дитини за законодавством країн романо-германської правової сім'ї. Подано аналіз нормативно-правових актів, що встановлюють відповідальність за цей злочин. Обґрунтовано, що за законодавством більшості країн умисне вбивство матері новонародженої дитини є привілейованим складом вбивства.

Ключові слова: кримінальне право, кримінальна відповідальність, вбивство новонародженої дитини, мати, новонароджена дитина, покарання, романо-германське право.

На сьогодні є загальновизнаним, що діти внаслідок їхньої фізичної та розумової незрілості потребують спеціальної охорони й піклування, зокрема відповідного правового захисту як до, так і після народження. Одним із заходів, спрямованих на реалізацію цього положення та захисту життя дитини від протиправних посягань, є норми законодавства країн континентальної правової сім'ї, що передбачають відповідальність за вмісне вбивство матері своєї новонародженої дитини.

Порівняння правових систем різних держав надає додаткову можливість краще пізнати своє національне право. Вважаємо необхідним і доцільним широко використувати досвід зарубіжних країн у процесі подальшого вдосконалення кримінального законодавства України.

Метою статті є порівняльно-правове дослідження кримінального законодавства країн романо-германської правової сім'ї про відповідальність за вмісне вбивство матері новонародженої дитини, виявлення тенденцій і закономірностей розвитку кримінального законодавства у цій сфері.

Французький Code penal (кримінально-процесуальний кодекс) 1791 р. передбачав відповідальність за цей злочин у межах відповідальності за вмісне вбивство, причому йшлося про кваліфіковане вбивство, оскільки, на думку дослідників того часу, новонароджена дитина є беззахисною, отже, її вбивство повинно каратися навіть більш суворо, ніж вбивство дорослої людини, – смертною карою. Проте судової практика того часу в більшості випадків виправдовувала засуджених [2, с. 42].

Такі тенденції призвели до появи Закону 1824 р., яким було внесено зміни до КК Франції 1810 р., зокрема суду було надано можливість замінювати смертну кару іншими покараннями, якщо суд знаходив відповідну мотивацію.

Закон 1901 р. знову змінив текст КК, передбачивши вбивство матері своєї новонародженої дитини як привілейоване вбивство. Було збережено поняття дітовбивства

як вбивства новонародженої дитини, але змін зазнала санкція статті, оскільки таке вбивство могло бути визнано як передумисним (тоді санкція передбачала смертну кару для інших осіб і постійні каторжні роботи для матері дитини), так і умисним (каралося тимчасовими каторжними роботами для матері, а постійними – для інших винних-співучасників). Отже, пом'якшення покарання відбувалося тільки за умов, якщо йшлося про вбивство саме матері своєї новонародженої дитини. Дії співучасників каралися на загальних підставах.

Особливий інтерес становлять відомості про кількість засуджених чоловіків і жінок за зазначений злочин. Так, у 1907 р. за вчинення вбивства новонародженої дитини у Франції було засуджено 4,4% чоловіків та 95,6% жінок [2, с. 43].

Із 1994 р. у Франції набув чинності новий Кримінальний кодекс, який змінив кодекс Наполеона 1810 р. У цілому він увібрав у себе все найкраще, що було вироблено в кримінально-правовій доктрині та судовій практиці Франції, в теорії й практиці інших держав, а також у сфері міжнародного права. Водночас Кримінальний кодекс не розкриває поняття вини та її форм, за винятком передумислу.

Кримінальний кодекс Франції 1994 р., який змінив кодекс Наполеона 1810 р., виділяє навмисне вбивство й ненавмисне посягання на життя.

Відповідно до ст. 221–1 КК Франції, навмисне вбивство є навмисним позбавленням життя іншої людини [5, с. 122]. Кримінальне законодавство Франції виділяє три ступеня навмисної вини: передумисел, невизначений умисел і спеціальний умисел. Навмисне вбивство, вчинене з передумислом (заздалегідь обміркованим умислом), становить переднавмисне вбивство, його карають суворіше.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за навмисне вбивство, є:

- вчинення вбивства до здійснення іншого злочину, після нього чи в процесі його вчинення;
- вчинення вбивства, що сприяє втечі злочинця чи безкарності виконавця або співучасника;

- вбивство неповнолітнього до п'ятнадцяти років;
- вбивство родича за висхідною лінією за законом, за народженням або прийомних батька чи матері;
- вбивство безпомічної особи (старого, хворого або вагітної жінки);
- зґвалтування або інші акти жорстокості, що передували вбивству;
- вбивство судді, адвоката, представника влади в зв'язку з виконанням ними своїх службових обов'язків;
- вбивство свідка або потерпілого з метою перешкодити їм оскаржити чи дати показання в суді.

Отже, вбивство новонародженої дитини на сьогодні кваліфікують як умисне вбивство неповнолітнього до п'ятнадцяти років (п. 1 ст. 221-4).

Не можна не погодитися з позицією Н. Є. Крилової, яка зазначає, що відмова від пом'якшення відповідальності за позбавлення новонародженого життя та поява нових обставин, що обтяжують покарання, призвели до посилення відповідальності за цей злочин порівняно із КК 1810 р. [3, с. 86].

Специфіка французького права виявляється й у призначенні покарання. Так, умисне вбивство карають довічним тюремним ув'язненням, однак особа може бути звільнена після закінчення періоду надійності, тривалість якого для простого умисного вбивства становить вісімнадцять років. При вчиненні кваліфікованого навмисного вбивства період надійності може бути збільшений на термін до тридцяти років спеціальним рішенням суду присяжних.

Нещодавно у Франції викликала великий резонанс така справа: 38-річний матері-вбивці було призначено покарання у вигляді тюремного ув'язнення терміном на 15 років за вбивство шести своїх новонароджених дітей [6]. Жінка багато років приховувала трупи своїх дітей у підвалі власного будинку. Мотивів вчинення цього злочину у жінки не було, оскільки вона мала 14-річного сина від попереднього шлюбу та мала співмешканця, який вважав, що жінка робила аборти у клініці, та знайшов трупи дітей. Вбивства вчинилися жінкою протягом 7 років.

У Кримінальному кодексі ФРН 1871 р. вважають вбивством позбавлення життя іншої людини шляхом активних дій чи бездіяльності, які було вчинено умисно [7, с. 59]. Відповідальність за вбивство новонародженої дитини встановлюють розділом XVI "Злочинні діяння проти життя" у ст. 212 КК ФРН "Вбивство" [12, с. 127].

Законодавець 6-м Законом про реформу кримінального права виключив із кодексу ст. 217 "Вбивство дитини". Норма ст. 217 КК діяла до 1998 р. Вочевидь, німецький законодавець намагався урівняти цінність життя новонародженої дитини з життям людей інших вікових груп. Негативним моментом цього слід вважати той факт, що було припинено статистичний облік кількісних показників дітовбивств. Проте слід зазначити, що душевний стан породіллі може бути врахований шляхом застосування ст. 213 КК ФРН "Менш тяжкий випадок вбивства".

У 1990 р. у зв'язку з об'єднанням Німеччини втратив чинність Кримінальний кодекс Німецької Демократичної Республіки 1968 р., але слід зазначити, що в частині встановлення кримінальної відповідальності за умисне вбивство матір'ю новонародженої дитини він був більш прогресивним, ніж Кримінальний кодекс ФРН. Так, Кримінальний кодекс НДР передбачав відповідальність за привілейоване вбивство новонародженої дитини, вчинене під час пологів або відразу після них у стані потрясіння, викликаного пологами [1, с. 59].

Останніми роками у ФРН відбувся ряд гучних злочинів. Зокрема, у 2008 р. суд виніс вирок жінці, яка вбила своїх 8 новонароджених дітей, призначивши покарання у вигляді 15 років позбавлення волі.

Кримінальний кодекс Іспанії 1995 р. здійснює захист життя людини, ґрунтуючись на загальносвітовій тенденції гуманізації та посилення захисту прав і свобод людини. На думку деяких дослідників, ця тенденція призвела до появи у КК нових норм про відповідальність за посягання на основні права людини [4, с. 65]. Так, кодекс не передбачає особливих привілейованих умов притягнення до відповідальності за умисне вбивство новонародженої дитини. Вона настає на загальних засадах відповідальності за вбивство, як це визначено у ст. 138 КК Іспанії: "того, хто заподіяв смерть іншій людині, карають як винного у вбивстві позбавленням волі на термін від 10 до 15 років" [11, с. 51].

Вважаємо за необхідне зосередити увагу на кримінальному законодавстві ще деяких європейських держав: Норвегії, Швеції, Данії та Голландії.

Кримінальний кодекс Норвегії передбачає відповідальність за основний і кваліфікований склади вбивства новонародженої дитини у ст. 234 [8, с. 204]. Ч. 1 цієї статті регламентує відповідальність матері за вбивство власної дитини при народженні або протягом 24 годин після нього. При цьому законодавець не наголошує на особливому психічному та фізичному стані жінки-породіллі. Привілейованим злочином цей вид вбивства вважати не можна, оскільки санкція ч. 1 ст. 234 КК перевищує санкцію статті за просте вбивство – тюремне ув'язнення терміном від 1 до 8 років позбавлення волі (до 6 років – за вбивство без обставин, що обтяжують та пом'якшують покарання).

Обставинами, що обтяжують вбивство матір'ю новонародженої дитини (ч. 2 ст. 234 КК), є вчинення цього злочину повторно або при особливо обтяжуючих обставинах. У такому разі санкція статті передбачає тюремне ув'язнення терміном до 12 років позбавлення волі.

За незаконне залишення новонародженої дитини протягом доби після пологів, якщо в результаті цього дитині було заподіяно смерть або значні тілесні ушкодження, настає відповідальність за ст. 244 КК Норвегії.

Норвезький законодавець закріпив декілька норм, пов'язаних з відповідальністю генетичного батька дитини. Зокрема, новелою в КК є ситуації, коли жінка посягає на

життя народженої дитини або навіть плоду через нужденність або інший безпорадний стан через невиконання батьком дитини своїх обов'язків. Санкція для батька дитини становить до 3 років позбавлення волі (ст. 240 КК Норвегії). Крім того, відповідальність батька може наставати в разі незапобігання діям матері, які призвели до смерті дитини або до загрози її життю, рівно як і життю плоду (ст. 241 КК).

Такий позитивний законодавчий підхід свідчить про високий рівень розвитку норвезького суспільства, враховує матеріальний аспект у сімейних відносинах і покладає на обох батьків відповідальність дбати про свою дитину аж під страхом кримінального покарання.

За Кримінальним кодексом Швеції жінку, яка позбавляє життя свою дитину під час пологів, коли порушено її душевний стан, або якщо вона відчуває сильну нужденність, змушують відповідати за дітовбивство й карають тюремним ув'язненням до 6 років (ст. 3 глави 3 КК) [13, с. 37]. Як бачимо, нижню межу санкції не закріплено.

Вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини є привілейованим складом злочину, оскільки санкція статті за просте вбивство становить від 6 до 10 років позбавлення волі, а за тяжке вбивство – 10 років або довічне позбавлення волі.

Інакше формулює склад цього злочину Кримінальний кодекс Данії. Ч. 1 ст. 238 КК передбачає такі мотиви вчинення матір'ю вбивства новонародженої дитини, як лихо, страх бути згнєбленою, слабкість, паніка, що викликані пологами. Покарання – тюремне ув'язнення на термін до 4 років. Частина 2 цієї статті встановлює, що, якщо мав місце замах на зазначений злочин, який не призвів до заподіяння шкоди дитині, покарання може бути скасовано [10, с. 137].

Кримінальний кодекс Голландії містить дві кримінально-правові норми про відповідальність за вмісне вбивство новонародженої дитини. Стаття 290 регламентує відповідальність у разі, якщо мати вмісно позбавляє життя дитину під час пологів або відразу після них під впливом страху розкриття того, що вона народила дитину [9, с. 385]. Цей склад злочину є привілейованим. Санкція – до 6 років позбавлення волі або штраф.

Відповідно до ст. 291 КК, мати вчинює той самий злочин умисно, здійснюючи рішення, прийняте перед пологами. У такому разі санкція є більш жорсткою – до 9 років позбавлення волі або штраф. Хоча законодавець називає цей випадок тяжким вбивством, мають на увазі саме тяжке вбивство дитини, оскільки тяжке вбивство, передбачене ст. 289 КК Голландії, карають позбавленням волі до 20 років або штрафом.

Слід наголосити на тому, що Голландія є єдиною європейською країною, яка передбачає штраф як альтернативне покарання за вчинення вбивства.

Висновки. Таким чином, аналіз кримінально-правових норм, що передбачають відповідальність за вмісне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини, дають можливість зробити такі висновки щодо загальних тенде-

нцій розвитку кримінального права країн романо-германської правової сім'ї.

Приналежність країни до певної правової сім'ї впливає на регламентацію та техніко-юридичні особливості конструювання норм про вбивство новонародженої дитини в законодавстві зарубіжних країн.

Кримінальне законодавство Норвегії, Швеції, Данії тощо передбачає привілейований склад вбивства новонародженої дитини, обґрунтовуючи пом'якшення відповідальності та покарання лише щодо жінки-породіллі, яка вчинила вбивство своєї дитини в особливому психічному стані, викликаному пологами. Умовою для цього законодавці називають різні обставини.

Країни англо-американської та романо-германської правової сім'ї по-різному визначають початок кримінально-правової охорони права на життя. Зокрема, У ФРН, Швеції, Норвегії право на життя підлягає охороні з моменту початку пологів, а Англії, США та Канади – з певного строку внутрішньоутробного життя плоду.

Законодавче конструювання норм про відповідальність за вмісне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини може містити основний і кваліфіковані склади злочинів (наприклад, КК Норвегії). Кримінальне законодавство більшості держав обмежують встановленням загального складу злочину. Виділення кваліфікованих складів має важливе значення, оскільки враховують повторне вчинення цього злочину або інші обставини, що обтяжують покарання.

Отже, слід визнати, що вивчення кримінального законодавства зарубіжних держав, зокрема кримінально-правових норм, які встановлюють відповідальність за вмісне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини, дає змогу виявити переваги та недоліки кримінального права України, перш за все визначити напрями його подальшого вдосконалення. Вважаємо також, що проаналізовані нами окремі положення чинного законодавства зарубіжних держав становлять науковий і практичний інтерес у сфері застосування чинного Кримінального кодексу України.

Список використаної літератури

1. Гельфер М. А. Уголовное право зарубежных социалистических стран. Часть особенная : учеб. пособ. / М. А. Гельфер. – Москва : ВЮЗИ, 1978. – 95 с.
2. Гернет М. Н. Детоубийство: социологическое и сравнительно-юридическое исследование: с приложением 12 диаграмм / М. Н. Гернет. – Москва : Типография Императорского Московского ун-та, 1911. – 318 с.
3. Крылова Н. Е. Уголовное право зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии) / Н. Е. Крылова, А. В. Серебренникова. – Москва : Зерцало, 1998. – 208 с.
4. Кузнецова Н. Ф. Основные черты нового Уголовного кодекса Испании / Н. Ф. Кузнецова, Ф. М. Решетников // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1998. – № 2. – С. 64–69.
5. Новый Уголовный кодекс Франции. – Москва : Юрид. колледж МГУ, 1993. – 212 с.

6. Селин Лесаж приговорена к 15 годам тюрьмы за детоубийства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://libumax.ru/?p=7394>.
7. Серебренникова А. В. Преступные деяния против жизни по УК ФРГ / А. В. Серебренникова // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1997. – № 3. – С. 59.
8. Уголовное законодательство Норвегии : пер. с норвежского. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. – 375 с.
9. Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. Б. В. Волженкин ; пер. с англ. И. В. Мироновой. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2001. – 509 с.
10. Уголовный кодекс Дании / науч. ред. и предисловие С. С. Беляева ; пер. с дат. и англ. С. С. Беляева, А. Н. Рычевой. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2001. – 230 с.
11. Уголовный кодекс Испании : пер. с исп. – Москва : Зерцало, 1998. – 218 с.
12. Уголовный кодекс ФРГ : пер. с нем. – Москва : Зерцало, 2000. – 202 с.
13. Уголовный кодекс Швеции. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2001. – 320 с.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2015.

Семенюк И. С. Уголовное законодательство стран романо-германской правовой семьи об ответственности матери за убийство новорожденного ребенка

В статье проводится теоретическое исследование регламентации уголовной ответственности за умышленное убийство новорожденного ребенка по законодательству стран романо-германской правовой семьи. Осуществляется анализ правовых актов, устанавливающих ответственность за умышленное убийство матерью своего новорожденного ребенка. Обосновывается, что по законодательству большинства стран данное преступление является привилегированным составом убийства.

Ключевые слова: уголовное право, уголовная ответственность, убийство новорожденного ребенка, мать, новорожденный ребенок, наказание, романо-германское право.

Semenyuk I. Romano-Germanic Criminal Law of the Responsibility of a Mother for Infanticide

In the article the theoretical research is providing of the regulation of the criminal responsibility for infanticide in the Continental law system. The analysis of legal acts is carried out on research of treating the killing of an infant child by its mother. It is grounded that mostly the infanticide is a privileged homicide.

Romano-Germanic law or Continental law is a legal system originating in Europe, intellectualized within the framework of late Roman law, and whose most prevalent feature is that its core principles are codified into a referable system which serves as the primary source of law. This can be contrasted with common law systems whose intellectual framework comes from judge-made decisional law which gives precedential authority to prior court decisions on the principle that it is unfair to treat similar facts differently on different occasions (doctrine of judicial precedent, or stare decisis).

Infanticide is an act that goes directly against the Right to Life of children. Although it used to be more common in the past, today we can still come across cases of infanticide.

Infanticide (or infant homicide) is the intentional killing of newborn children.

In the past, and in many societies, it was a widespread practice, permitted by different cultures around the world. Nowadays, it is considered to be an unethical crime; however, it is still performed.

Criminal Codes of the most of the European countries stipulate that the killing of a newborn during the first 24 hours, by the mother who is in a state of mental distress, shall be punished as a privileged homicide. The law defined infanticide as a distinct criminal offence, recognizing the fact that a mother's judgment may be impaired immediately after birth, but did not define the term "infant", and this had led to debates regarding the precise moment when infanticide becomes homicide.

Infanticide is usually difficult to report, because in most cases these deaths are covered as stillbirths or children are just not registered at the civil registry after the birth.

Key words: criminal law, criminal responsibility, infanticide, mother, newborn baby, punishment, Romano-Germanic law.

УДК 343.81

Е. Г. Стоматов

кандидат юридичних наук, доцент,
суддя Комунарського районного суду м. Запоріжжя**МАЛІ ГРУПИ ЗАСУДЖЕНИХ У МІСЦЯХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ
ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРОЦЕС ПРАЦЕВИКОРИСТАННЯ ЗАСУДЖЕНИХ**

У статті охарактеризовано малі групи засуджених, що утворюються у виправних установах, з'ясовано кореляційний зв'язок між різновидами цих груп і їх ставленням до праці засуджених у місцях позбавлення волі.

Ключові слова: праця, засуджені, малі групи засуджених, виправна установа.

Інтенсивність процесу інтеграції в малі групи та їх подальше оформлення в різні види (позитивної, нейтральної чи негативної спрямованості) залежить від низки чинників, зумовлених особливостями режиму виконання й відбування покарання в колоніях різного рівня безпеки, а також кримінально-правових, кримінологічних і кримінально-виконавчих характеристик членів таких груп і спрямування їх діяльності. Втім, будь-яка з таких груп тією чи іншою мірою впливає на процес відбування/-виконання покарання у виправних установах.

Праця засуджених виконує функцію запобіжника проти деградації особистості, вона є важливим засобом ресоціалізації особи за умови прагнення й набуття перспектив на майбутнє у свідомості засуджених [5, с. 237].

За результатами проведеного нами дослідження серед працівників установ виконання покарань встановлено, що, на думку 47% респондентів, однією з умов вчинення злочинів і правопорушень у виправних установах є неповна трудова зайнятість засуджених і низька оплата праці, близько 50% респондентів вважають, що належна трудова зайнятість засуджених є ефективним заходом запобігання правопорушенням і злочинам, у тому числі тим, що вчиняє група, а також сприятиме покращенню оперативної обстановки в місцях позбавлення волі.

Мета статті – охарактеризувати малі групи засуджених, що утворюються у виправних установах, з'ясувати кореляційний зв'язок між різновидами цих груп і їх ставленням до праці засуджених у місцях позбавлення волі.

Право засуджених на оплачувану працю, організовану відповідно до вимог законодавства про працю, у тому числі щодо тривалості, умов і оплати праці тощо, регламентовано в Главі 18 КВК "Праця засуджених до позбавлення волі", що гарантує їм право брати участь у трудовій діяльності, а також абз. 3 ч. 1 ст. 118 КВК, згідно з яким праця засуджених регламентована Кодексом законів про працю України (далі – КЗпУ). Чинне кримінально-виконавче законодавство передбачає ряд особливостей залучення засуджених до праці залежно від: виду й рівня безпеки ви-

правної колонії; виду дільниці СПС виправної колонії, в якій тримають засуджених до позбавлення волі; поведінки засудженого під час відбування покарання (схильність до втечі, напад на адміністрацію чи інших засуджених, перебування на профілактичному обліку); віку та статі засуджених; наявності інфекційних, тяжких соматичних захворювань і психічних відхилень у поведінці (в тому числі – схильність до самогубства); інших підстав, передбачених чинним законодавством.

Поряд з цим кримінально-виконавчим законодавством передбачені загальні умови праці засуджених до позбавлення волі, які здебільшого визначають обмеження щодо виду робіт і посад та не залежать від виду й рівня безпеки (режиму) виправної колонії. Так, п. 2 Розділу XXI Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань [6] забороняє використовувати засуджених до позбавлення волі на всіх роботах і посадах у територіальних органах управління ДПтС, адміністративних будівлях, у яких розміщують персонал з охорони установ виконання покарань; у приміщеннях, де розміщені зброя, спецзасоби та службова документація; на роботах, пов'язаних з устаткуванням для множення документів радіотелеграфною та телефонною технікою (за винятком лінійних monterів у присутності представників адміністрації установ виконання покарань); на посадах продавців, бухгалтерів-операціоністів, касирів, завідувачів продовольчих і речових складів, комірників; на роботах, пов'язаних з обліком, збиранням і видачею медикаментів, а також вибухових і отруйних речовин; як фотографів, зубопротезистів, водіїв легкових і оперативних автомобілів і мотоциклів; на посадах з підпорядкуванням їм вільнонайманих працівників; на роботах, що пов'язані з обслуговуванням і ремонтом технічних засобів охорони й нагляду; на роботах, що пов'язані з наданням медичної допомоги.

Розглянемо питання впливу малих груп засуджених на процес залучення засуджених до праці детальніше.

Під групами позитивної спрямованості розуміють неформальні об'єднання засуджених, діяльність яких не суперечить порядку та умовам відбування покарання, а також може сприяти реалізації завдань, що стоять перед УВП. До складу такої групи, як правило, входять засуджені, які належать до активного типу засуджених (особи з вираже-

ною позитивною спрямованістю, яких характеризують активною участю в трудовому процесі, ініціативним ставленням до навчання, ретельністю у виконанні доручень, позитивним впливом на інших членів групи) та резервного типу (засуджені, які беруть участь у трудовому процесі, в навчанні, але їх поведінку характеризують незначною ініціативністю). Проте слід зазначити, що за умови більш-менш стабільної діяльності таких неформальних груп засуджених адміністрація КВУ має докласти максимальних зусиль для набуття нею форми самодіяльної організації засуджених (ради колективів колоній і відділень соціально-психологічної служби тощо), діяльність яких регламентована ст. 127 КВК і які спрямовані на розвиток у засуджених корисної ініціативи, соціальної активності, нормальних міжособистісних відносин, участі у вирішенні питань організації праці, навчання, відпочинку, побуту, впливу на виправлення засуджених, розвитку суспільно корисних зв'язків.

На думку провідних фахівців у галузі кримінально-виконавчого права, подібні самодіяльні організації створюють в УВП з метою підтримки та розвитку позитивної ініціативи в засуджених, оскільки саме вона є запорукою ефективності виховного процесу в місцях позбавлення волі, й це підтверджує багатовікова практика [5, с. 254]. За умови ж напруженої обстановки у КВУ (відкрите протистояння груп негативної спрямованості з адміністрацією КВУ, агресивна поведінка проти засуджених з боку членів таких груп, загрози фізичної розправи щодо активу засуджених) група позитивної спрямованості може діяти й без оформлення та набуття статусу формальної самодіяльної організації задля забезпечення дотримання прав засуджених і їх безпеки. Внаслідок особливостей контингенту засуджених, а також специфіки режиму відбування покарання кількість груп позитивної спрямованості може різнитися залежно від виду виправної колонії.

За результатами проведеного дослідження встановлено, що найбільша кількість таких груп діє в колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами утримання (відкритого типу) та в колоніях мінімального рівня безпеки з загальними умовами утримання. Крім того, в разі, якщо співпраця з адміністрацією чітко визначена нормативною базою, це не означає, що участь у роботі самодіяльної організації є дійсно власним бажанням засудженого.

Засуджених, які входять до складу групи нейтральної спрямованості, характеризують пасивним ставленням до застосовуваних адміністрацією виправної колонії засобів виправлення. Такі групи не вирізняються високим рівнем організації, а мета їх спільної діяльності не суперечить вимогам режиму відбування покарання. Основний мотив об'єднання в групи для таких засуджених – максимально пристосуватися до умов місць позбавлення волі. До груп невизначеної спрямованості можна віднести групи за інтересами: вірняки, земляки тощо. Переважно такі групи об'єднують засуджених з невизначеною спрямованістю, які вагаються у виборі стратегії своєї поведінки, і їх вчинки

великою мірою залежать від конкретної ситуації. За даними проведеного нами дослідження, саме групи нейтральної спрямованості домінують у місцях позбавлення волі.

Групами негативної спрямованості є неформальні об'єднання декількох засуджених, для яких характерні порушення режиму, негативне ставлення до будь-яких форм позитивного впливу, підвищена конфліктність тощо. Діяльність таких груп протилежна діяльності адміністрації. Мотивом об'єднання в такі групи є забезпечення кращих, порівняно з іншими засудженими, умов відбування покарання їхніми членами шляхом вчинення правопорушень. Розглянуті групи відрізняються від інших неформальних об'єднань засуджених вищим рівнем організації, згуртованості її членів, найбільшою інтенсивністю неофіційних відносин, мають зазвичай яскраво вираженого лідера.

Утворення та функціонування груп негативної спрямованості в місцях позбавлення волі негативно позначається на процесі виконання й відбування покарання в межах виправної колонії. Характер цього впливу визначають, насамперед, насадженням норм кримінальної та тюремної субкультури як серед членів подібних груп, так і серед інших засуджених. Раніше ми вже зазначали [4], що нормативна система мікросередовища засуджених спрямована, з одного боку, на поділ засуджених залежно від різних міжособистісних позицій, а з іншого – на консолідацію засуджених як спільності при системі відносин "засуджені – адміністрація". Цим і визначають спрямованість групових норм на фіксацію й збереження певного статусу в співтоваристві, несхвалення виконання офіційних приписів (тобто вимог адміністрації УВП) і заохочення взаємодопомоги засудженим, що потрапили у важкі умови.

Особливе місце серед цих норм посідають ті, які спрямовані на забезпечення привілейованого становища "авторитетів", і норм, що складають через необхідність самозбереження цієї категорії засуджених. Так, зокрема, найпоширенішим правилом кодексу їх поведінки, якого вони мають неухильно дотримуватися, є заборона займатися будь-яким видом непривілейованої праці або робіт, пов'язаних з виконанням вимог адміністрації. Хоча останнім часом подібні вимоги дещо пом'якшилися (заборону поширюють тільки на роботи з благоустрою виправних колоній, ремонту загороджувальних споруджень тощо), але й дотепер нерідкі випадки відмови від роботи через дотримання кримінально-злочинських традицій і звичаїв. При вивченні особових справ засуджених нам зустрічалися непоодинокі випадки накладення стягнень за відмову від праці (від 3–4 до 15–25 стягнень).

Як відомо, залучення засуджених до праці має певну специфіку внаслідок особливостей режиму відбування покарання в місцях позбавлення волі, особливо в колоніях максимального рівня безпеки, через вимогу роздільного залучення до праці не тільки різних категорій засуджених, а й засуджених з різних камер чи локальних дільниць. Адміністрація таких установ змушена, виконуючи вимогу забезпечення

працею засуджених, допускати до виконання робіт засуджених з різних камер, що зводить нанівещ зусилля з забезпечення їх жорсткої ізоляції. Відсутність можливості залучення до праці всіх категорій засуджених створює неабиякі проблеми в роботі з запобігання девіантній поведінці серед засуджених, розвінчання авторитету особливо небезпечних лідерів. З іншого боку, така ситуація призводить до зменшення вагомості саме цього атрибуту підтримки іміджу та авторитету членів групи негативної спрямованості та їх лідерів пропорційно наявній можливості адміністрації виправної установи забезпечення засуджених працею.

Також ця проблема ускладнюється існуючими в законодавстві суперечностями щодо правової сутності праці засуджених з огляду на визнання її примусовою, обов'язковою чи добровільною, адже розгляд праці засуджених як обов'язку, на думку провідних фахівців, суперечить міжнародним актам, а визнання її правом не узгоджується з визнанням відмови від праці як порушення вимог режиму [1]. Також непоодинокими є згадування про певного роду зловживання з боку адміністрації КВУ щодо прав засуджених на працю та на гідний рівень її оплати, випадки незаконного маніпулювання з працею засуджених (документальне оформлення праці засуджених не відповідає реальним обставинам) тощо. Ці недоліки використовує актив групи негативної спрямованості для роздмухування конфронтації між засудженими та адміністрацією.

Висновки. На підставі проведеного дослідження ми дійшли висновку, що характеристика офіційних і неофіційних малих груп засуджених як позитивних, нейтральних і негативних безпосереднім чином визначають й через ставлення засуджених – членів тієї чи іншої групи до праці під час відбування покарання.

Члени груп позитивної спрямованості – особи з вираженою позитивною спрямованістю, яких характеризують активною участю у трудовому процесі.

Засуджених, які входять до складу групи нейтральної спрямованості, характеризують пасивним ставленням до застосовуваних адміністрацією виправної колонії засобів виправлення, у тому числі в питанні праці. Здебільшого такі особи працюють і залучаються адміністрацією виправної ко-

лонії на роботи з благоустрою території та господарські роботи.

Ставлення членів груп негативної спрямованості до праці під час відбування покарання є однозначним – найпоширенішим правилом кодексу їх поведінки, якого вони мають неухильно дотримуватися, є заборона займатися будь-яким видом непривілейованої праці або робіт, пов'язаних з виконанням вимог адміністрації.

Вважаємо, що продумане реформування організаційно-правових засад праці засуджених у місцях позбавлення волі може сприяти покращенню ситуації в аспекті належної реалізації такого способу виправлення та ресоціалізації, як праця засуджених. Врахування адміністрацією виправної колонії характеристики засуджених, у тому числі й з огляду на приналежність їх до різних малих груп, може бути дуже корисним при безпосередній організації працевикористання засуджених у виправних установах.

Список використаної літератури

1. Романов М. Праця засуджених. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Права людини в Україні [Електронний ресурс] / М. Романов. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php>.
2. Стоматов Е. Г. Кримінальна субкультура та прогнозування поведінки засуджених в місцях позбавлення волі / Е. Г. Стоматов // Право та державне управління. – 2015. – № 1 (18). – С. 36–39.
3. Стоматов Е. Г. Передумови створення злочинних угруповань в місцях позбавлення волі / Е. Г. Стоматов // Інформаційне забезпечення протидії організованій злочинності : зб. наук. статей / [за ред. М. П. Орзіха, В. М. Дрьоміна]. – Одеса : ФЕНІКС, 2003. – С. 158–164.
4. Групи негативної спрямованості в місцях позбавлення волі: проблеми протидії : монографія / за заг. ред. Т. А. Денисової. – Запоріжжя : Просвіта, 2012. – 292 с.
5. Кримінально-виконавче право : навч. посіб. / [за ред. Т. А. Денисової]. – 2-ге вид., змін. і доп. – Київ : Істина, 2010. – 400 с.
6. Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : затв. наказом Міністерства юстиції України від 29.12.2014 р. № 2186 /5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 209.

Стаття надійшла до редакції 09.06.2015.

Стоматов Э. Г. Малые группы осужденных в местах лишения свободы и их влияние на процесс использования труда осужденных

В статье охарактеризованы малые группы осуждённых, создаваемые в исправительных колониях, и выяснена корреляционная связь между разными видами этих групп и отношением членов таких групп к труду осужденных в местах лишения свободы.

Ключевые слова: труд, осужденные, малая группа осужденных, исправительная колония.

Stomatov E. Small Groups of Convicts in the Places of Imprisonment and Their Influence on the Process of the Use of Labour of Convicts

In the article are described small groups of convicts, reated in penal colonies and are found out correlation connection between the different types of the segroups and relation of members of such groups to the labor of convicts in the place soft imprisonment.

On the basis of the undertaken research we came to the conclusion, that character of official and unofficial small groups of convicts as a positive, neutral and negative directly are determined

and through attitude of convicts – members of that or other group toward the labour during serving of punishment.

The members of groups a positive orientation – persons with a strong positive orientation that characterized his active participation in the labour process.

The convicts included the group a neutral orientation, characterized by the passive attitude adopted by the administration of the penal colony methods of correction, including in the question of labour. Mostly such persons are working and are involved by the administration of the penal colony to work from organization of public services and amenities of territory and farm works.

Attitude of members of groups a negative orientation toward labour during serving of punishment is unambiguous – the most wide-spread rule of the code of conduct should be adhere, there is prohibition to engage in any type of unprivileged labour or works related to implementation of requirements of administration.

Consider that thoughtful reformation of organizational and legal bases of the labor of convicts in places of imprisonment may help to improve the situation in the aspect of the proper realization of this mean of correction and socialization as a labour of convicts.

And taking into account by the administration of penal colony characters of convicts, including those which belong to the different small groups of convicts can be allow directly during organization of the use of labour of convicts in the penal institutions.

Key words: *labour, convicts, small group of convicts, penal colony.*

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

УДК 343.13

М. В. Дєєвкандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

МЕТА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ДОКАЗУВАННЯ

У статті досліджено проблему визначення мети кримінально-процесуального доказування. Розглянуто вирішення цієї проблеми як у історичному аспекті в українській кримінально-процесуальній науці, так і на сучасному етапі в низці європейських країн. Проаналізовано відмову українського законодавства від використання поняття істини. Досліджено поняття істини та розглянуто її види.

Ключові слова: доказування, мета доказування, істина.

Кримінально-процесуальне доказування є одним із видів діяльності, яке здійснює людина, та має таку властивість, як цілеспрямованість, тобто спрямованість на досягнення певної мети, результату. У науці кримінального процесу питанню встановлення мети доказування приділено багато уваги. До нього зверталися, зокрема, такі вчені, як: С. А. Альперт, М. І. Бажанов, Р. С. Белкін, А. Р. Белкін, Т. В. Варфоломєєва, А. Я. Вишинський, В. Г. Гончаренко, Ю. М. Грошевий, А. Я. Дубинський, В. С. Зеленецький, Є. Г. Коваленко, В. Т. Малиренко, О. Р. Михайленко, М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, Ю. К. Орлов, Г. М. Рєзнік, Н. В. Сибільова, С. В. Слинько, С. М. Стахівський, М. С. Строгович, В. М. Тertiшник, С. А. Шейфер, М. Є. Шумило та ін. Прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України в 2012 р. стало новою відправною точкою в наукових дискусіях щодо визначення мети доказування. Але, незважаючи на наявність у новому КПК України певного нормативного матеріалу щодо мети доказування, вважати це питання в українському кримінальному процесі вирішеним повною мірою зарано, тому теоретичні дослідження цього питання залишаються актуальними.

Метою статті є дослідження історії вирішення питання мети доказування в Україні та розгляд зарубіжного досвіду врегулювання цієї проблеми.

Проблема здійснення кримінально-процесуального доказування взаємозумовлена й взаємопов'язана з проблемою визначення його мети, оскільки процес доказування не можна розглядати ізольовано від питання про його спрямованість, мету. Як зазначають дослідники, раніше в теорії доказування панувала думка про те, що кінцевою метою доказування в кожній кримінальній справі є встановлення істини [4, с. 38]. Але

напередодні прийняття нового КПК України дискусії з цього питання у процесуальній літературі розгорнулися з новою силою. Можливо, певний вплив тут мав зарубіжний кримінальний процес, зокрема російський [1, с. 23–24]. Так, наприклад, М. М. Бобров зазначав у дискусії, яка тривала до прийняття 22.11.2001 р. нового Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації, який набрав чинності з 01.06.2002 р., що "в процесі судового розслідування не істину встановлюють. Це блеф" [14, с. 48]. Як наслідок сприйняття подібної позиції чинний КПК Росії взагалі не містить терміна "істина". У цьому ж контексті А. Ф. Лубін зазначає, що "теоретичні й практичні уявлення про мету кримінально-процесуального доказування повинні дрейфувати від абсолютної й об'єктивної істини до істини відносної та суб'єктивної, далі – взагалі до прагматичного умовчання про мету доказування" [8, с. 28]. Проте думка про необхідність відмовитися від істини як мети кримінально-процесуального доказування на сьогодні так і не стала в Росії загальновизнаною. Так, В. Балакшин, зокрема, зазначає, що законодавець виявив поспіх, відмовившись від принципу, який визначав метою доказування в кримінальному процесі об'єктивну істину [3, с. 43]. Проведені незадовго до прийняття нового КПК України дослідження з цього питання [13] також вказують на користь існування категорії істини в кримінальному процесі. Ми не погоджуємося з тезою про те, що саме використання в кримінальному процесі терміна "істина" є неслухним, некоректним і неприпустимим. Текст нового КПК України, прийнятого Верховною Радою України 13.04.2012 р., не містить норми, яка б визначала істину як мету доказування. Проте цей термін в українському кримінальному процесі використано в попередньому КПК України від 1960 р. у ч. 6 ст. 48, ч. 4 ст. 61, п. 4 ч. 1 ст. 142, ч. 1, 2 ст. 148, ч. 1 ст. 177, п. 4 ч. 3 ст. 184. На визначен-

ня істини в кримінальному процесі як його мети вказує також ст. 31 Конституції України, де, зокрема, йдеться про те, що винятки з принципу таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції можливі з метою з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи. У положеннях авторитетних міжнародно-правових актів також згадують встановлення істини. Так, зокрема, друге речення абз. 3 ст. 69 Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, який набув чинності 01.07.2002 р., містить такі слова: "Суд правомочний вимагати надання всіх доказів, які він вважає необхідними для встановлення істини" [15].

Прикладом надання істині та її встановленню в кожному кримінальному провадженні центрального місця у кримінальному процесі є, зокрема, німецький кримінальний процес. Так, абз. 2 § 244 КПК ФРН встановлює, що прокурор повинен з метою встановлення істини зі службового обов'язку дослідити всі факти та докази, що мають значення для рішення суду [23, с. 75]. Так, У. Айзенберг на початку своєї фундаментальної праці "Доказове право КПК. Спеціальний коментар" називає встановлення істинних обставин справи центральною вимогою та панівним принципом німецького кримінального процесу [18, с. 65]. Проте зауважимо, що подібний підхід не домінує в теорії німецького доказового права, на що звертають увагу автори "Гейдельберзького коментарю до Кримінально-процесуального кодексу", які, зокрема, говорять про невизначене майбутнє цього принципу та змагання двох протилежних тенденцій (традиційної та "кооперативної" або "консенсуальної"), віддаючи все ж таки перевагу традиційній [19, с. 851–852].

В австрійському кримінально-процесуальному законі також згадують про встановлення істини. Зокрема, абз. 2 § 232 КПК Австрії зобов'язує головуєчого в судовому засіданні спрямовувати провадження до встановлення істини [22]. Абз. 3 § 34 КПК Австрії встановлює, що прокурор слідкує за тим, щоб були використані всі належні засоби для встановлення істини [21].

У ст. 2 § 2 КПК Польщі, прийнятого 06.06.1997 р., зазначено, що підставу для прийняття будь-яких рішень повинні становити істинно встановлені фактичні обставини [20].

Повертаючись до українського законодавства, необхідно сказати, що нині чинний КПК України в ч. 2 ст. 91 визнає метою доказування встановлення обставин, які мають значення для кримінального провадження. Що ж означає "встановити обставини, які мають значення для кримінального провадження"? Під обставинами, які мають значення для кримінального провадження, законодавець має на увазі, насамперед, передбачені ч. 1 ст. 91 КПК України обставини, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженні. Проте сюди ж можемо віднести й так звані доказові (проміжні), а також допоміжні факти. Вважаємо, що окреслені обставини можна вважати встановленими тоді, коли знання суб'єкта

пізнання про ці обставини будуть відповідати дійсності, реальності. Відповідно до найпоширенішої в теорії доказування думки, встановити істину означає встановити обставини, що повністю відповідають дійсності. За такого підходу можна констатувати тотожність двох понять: "встановити обставини, що мають значення для кримінального провадження" та "встановити істину". Законодавець оперує, по суті, одним і тим самим поняттям, не використовуючи термін "істина".

Тож ні українське законодавство, ні міжнародний досвід не дають, на нашу думку, підстав для повної відмови від використання в кримінально-процесуальному понятійному апараті денотату "істина", а також для відмови від ролі істини як мети кримінально-процесуального доказування.

До цього часу в процесуальній літературі між процесуалістами тривають дискусії з багатьох питань, які стосуються терміна істини, її змісту, характеру, можливості її встановлення в ході здійснення доказування.

Оскільки зміст істини не залежить від волі та бажання суб'єкта, який здійснює пізнання, він є об'єктивним, а тому й саму істину в кримінально-процесуальній науці найчастіше називають об'єктивною істиною. Як синоніми об'єктивної істини визначають істину фактичну, матеріальну, змістовну [10, с. 9]. Фактичною можна вважати істину, яка відповідає фактам, фактичним обставинам справи. Поняття матеріальної істини з'явилося в період заміни інквізиційного процесу, якому була властива теорія формальних доказів, процесом змагальним. Матеріальну істину розуміли як вимогу правильного, справедливого вирішення кримінальної справи, прийняття судом рішення, яке б відповідало дійсним фактам [4, с. 43]. М. С. Строгович зазначав, що об'єктивну істину ми називаємо матеріальною, щоб підкреслити її специфічні риси в кримінальному процесі, тобто таку, яка є істиною факту та встановлюється тільки за допомогою зазначених у процесуальному законі засобів, у певному юридичному, процесуальному порядку [16, с. 310]. Але, як слушно наголошував М. М. Михеєнко, термін "матеріальна істина" не допомагає розкрити специфічні риси істини, яку встановлюють у кримінальній справі, крім того, вживання цього терміна викликає необхідність пояснювати, що під ним розуміють істину об'єктивну. Крім того, доводиться пояснювати історію й причини виникнення цього терміна, оскільки незнання цих питань призводить до того, що "матеріальною істиною" вважають відповідність висновків органів розслідування, прокуратури й суду матеріалам кримінальної справи, хоча ці матеріали можуть і не відображати дійсності [9, с. 31–32]. Змістовна істина також є протилежністю вже згаданої формальної істини інквізиційного процесу.

Отже, істина, яка має встановлюватися в кримінальному процесі, – істина об'єктивна. Існують пропозиції використовувати при розгляді деяких аспектів теорії доказування й інші трактування істини, наприклад, теорію формальної істини (вона ж логічна або семантична) та конвенційну

концепцію істини [10, с. 8–9; 7, с. 420–421; 11, с. 126].

Конвенційною вважають істину, яку визнають такою за конвенцією, угодою. Судження є істинним не тому, що відповідає дійсності, а тому, що люди домовилися вважати його істиною. Конвенційною істиною є багато постулатів у різних наукових системах. Вони можуть збігатися з об'єктивною істиною чи не збігатися. Тому в інших системах знань чи в інший період часу можуть бути інші постулати. Типовим прикладом конвенційної істини в кримінальному процесі є визнання особи невинуватою за недоведеності її вини, її виправдовують не тому, що встановлена її невинуватість. Об'єктивна істина залишилася невстановленою й цілком можливо, що злочин вчинила саме ця особа, проте її виправдовують тому, що так велить постулат – презумпція невинуватості та правило, яке випливає з неї, що недоведену винуватість прирівнюють до доведеної невинуватості [10, с. 8–9].

Основні дискусії з питання про зміст об'єктивної істини в кримінальному провадженні точаться навколо того, чи входить до нього лише встановлення фактів і обставин вчиненого злочину, чи також і їхня юридична (правова) та суспільно-політична оцінка, зокрема кваліфікація злочину, а також висновок суду про вид і міру покарання.

Не викликає заперечень серед процесуалістів теза про те, що до змісту істини, яку встановлюють у кримінальному провадженні, входять фактичні обставини справи. Стосовно того, чи входить до змісту істини оцінка злочину, думки вчених різняться: одні автори вважають, що вона до змісту істини не входить [16, с. 324], інші дотримуються протилежної думки й включають до змісту істини як фактичні обставини, так і їхню правильну суспільно-політичну та правову оцінку [17, с. 119–120; 12, с. 45], деякі взагалі вважають, що до змісту істини, крім названих елементів, входить і правильне визначення міри покарання при визнанні підсудного винним [17, с. 134–137; 6, с. 25]. Тут цікавою є пропозиція використати для вирішення цієї проблеми категорії формальної істини. У формальній (семантичній) логіці істиною вважають відповідність одного висловлювання (поняття) не об'єктивній дійсності, а іншому висловлюванню (поняттю), істинність якого постулюють, а якщо й перевіряють, то в межах іншої системи (метасистеми). Із цих позицій істинним буде судження, яке відповідає іншому судженню, незалежно від того, як останнє співвідноситься з об'єктивною реальністю. Неважко помітити, що саме таку картину ми бачимо при правовій оцінці встановленої події. Вона співвідноситься діяння не з об'єктивною дійсністю, а лише з нормою права. Встановлення відповідності чи невідповідності останньої реальним суспільним відносинам не є завданням доказування. Кримінальний закон, доки він не скасований, у процесі доказування є постулатом, тобто його істинність презюмують. Кваліфікація буде правильною незалежно від того, чи відповідає норма права об'єктивній дійсності. Таким чином, істина, якої досягають при правовій кваліфікації дія-

ня, має чітко виражений формальний характер і є різновидом формальної істини. Саме за умови такого застереження кваліфікацію злочину можна включати до змісту істини у кримінальній справі [10, с. 11].

На наш погляд, до змісту істини в кримінальному провадженні входять як фактичні обставини вчиненого злочину, так і правова (юридична) оцінка (кваліфікація) злочину. Стосовно ж суспільно-політичної оцінки злочину, то її в кримінальному судочинстві виражають саме в правовій оцінці. Коли йдеться про встановлення та дослідження обставин вчиненого злочину, слід говорити про їхнє об'єктивне існування в реальності, про те, що вони матеріалізовані, а їхня наявність і становить істину у справі, яка знайде відображення в судовому вироку. Оцінка суспільно-політичної небезпечності вчиненого злочину є категорією оціночною, логічною, розумовою. Вона не зумовлена й не вимагає дослідження яких-небудь фактичних обставин. Певною мірою ця оцінка має суб'єктивний характер. Крім того, кримінальний закон не тільки дає поняття тяжкого злочину, але й наводить перелік злочинів навмисного характеру, які становлять підвищену суспільну небезпеку. Оскільки ступінь небезпечності вчиненого злочину заздалегідь визначений законодавцем, ні в прокурора, ні в суду немає необхідності самим визначати його. До того ж від суддів не вимагають, щоб вони у своїх вироках давали оцінку ступеня суспільної небезпечності вчиненого злочину. У переліку питань, які вирішує суд при оголошенні вироку, такого положення немає [4, с. 42].

Нарешті, до змісту істини в кримінальному судочинстві не входить вид і міра покарання. Рішення суду про призначення тієї чи іншої міри покарання є вольовим актом, наказом, а не актом пізнання. Тому можна говорити про ефективність або неефективність обраної міри покарання, її справедливості або несправедливості тощо, але тільки не про істинність цього акту. Відповідати чи не відповідати об'єктивній дійсності можуть тільки наші знання про неї. А будь-яке рішення про проведення певних практичних дій є діяльністю практичною, а не пізнавальною [10, с. 11].

Дискусійним у юридичній літературі є також питання про характер істини, яку встановлюють у кримінальному провадженні – абсолютна вона чи відносна, чи одночасно і абсолютна, і відносна. Деякі автори вважають, що філософські поняття абсолютної й відносної істини взагалі не можна використовувати в кримінальному судочинстві. Істину в кримінальному судочинстві можна вважати абсолютною, якщо виходити з завдань доказування, коли вимагають встановити нескінченну різноманітність сторін, властивостей, ознак і тому подібних фактів, явищ, а лише те, що диктує закон, коли пізнання цих фактів і явищ обмежують лише тим, чого й як вимагає предмет доказування [5, с. 7]. Але, на нашу думку, слушно зазначає М. М. Михеєнко, що абсолютна істина, встановлена в кримінальній справі, є одночасно й відносною, але для інших галузей людського пізнання, напри-

клад, для соціологічного, кримінологічного, психологічного або психіатричного дослідження, під час яких з'ясовують нові сторони, якості, властивості фактичних обставин, що досліджувалися й були встановлені у сфері кримінального процесу [9, с. 39].

Дискусійним у юридичній літературі є також питання про принципову можливість досягнення істини в кожному кримінальному провадженні. Теорія доказування при вирішенні питання про можливість досягнення істини в кримінальному судочинстві виходить з теорії пізнання діалектичного матеріалізму, який визнає здатність людини як у науковій, так і в практичній діяльності пізнавати явища реальної дійсності [17, с. 35]. Виходячи з базисних положень гносеології про пізнаваність світу та його закономірностей, стверджують, що немає такого злочину, який неможливо розкрити. Висновок про можливість розкриття будь-якого злочину є правильним стосовно поняття злочину як виду або типу, але він іноді є неслухним щодо конкретного кримінального провадження. На ситуативності всього процесу розкриття злочину та досягненні істини у справі наголошує В. Д. Арсеньєв. Ідеться про негативні фактори не тільки суб'єктивного характеру (упущення в діяльності оперативних і слідчих працівників, помилки суддів), а й про фактори об'єктивні. Ці об'єктивні фактори пов'язані зі зникненням тих явищ, які могли б, але не були використані як докази злочину в результаті певних стихійних подій або навмисних дій зацікавлених осіб, унаслідок чого й виникають ситуації, за яких навіть своєчасне вжиття всіх необхідних оперативно-розшукових заходів і проведення необхідних слідчих дій не забезпечує розкриття злочину, повного, всебічного та об'єктивного встановлення його обставин [2, с. 8].

Усю складність визначення характеру істини в кримінальному процесі ілюструє, на нашу думку, позиція В. І. Баскова, який на початку своєї статті, присвяченої істині в кримінальному судочинстві, зазначає, що питання про найменування істини не абстрактне, воно має не тільки важливе теоретичне, а й велике практичне значення. Від найменування істини (абсолютна, відносна, об'єктивна, формальна) залежить ступінь її пізнання [4, с. 43]. Проте в кінці своєї праці він доходить протилежного висновку: істина не потребує будь-яких благозвучних епітетів типу абсолютної, відносної, матеріальної тощо. Істина, немов правда. Правда не може бути напівправдою, правдою відносною мірою, правдою об'єктивною чи суб'єктивною. Так і істина – вона одна, у неї немає щаблів і ступенів. Присвоєння поняттю "істина" будь-яких "звань" тільки ускладнює процес дослідження та оцінки доказів у судовому розгляді кримінальних справ [4, с. 46].

Висновки. Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що намагання відмовитися від використання в кримінальному процесі терміна "істина" можна вважати контрпродуктивними, оскільки такий підхід не відповідає міжнародному досвіду, а також негативно позначається на стані теоретичного забезпечення розвитку кримінального про-

цесу. Як бачимо, визначити характер істини в кримінальному процесі на сучасному етапі дослідження цієї проблеми важко, але навряд чи це є достатньою підставою для штучного збіднення категорійно-понятійного апарату українського кримінального процесу як у теоретичному, так і законодавчому аспектах.

Список використаної літератури

1. Александров А. О значении концепции объективной истины / А. Александров // Рос. юстиция. – 1999. – № 1. – С. 23–24.
2. Арсеньев В. Д. Истина, достоверность и обоснованность в судебном и экспертном исследовании по уголовным делам / В. Д. Арсеньев // Вопросы теории судебной экспертизы. – Москва, 1979. – Вып. 39.
3. Балакшин В. Понятие доказательства в уголовном процессе / В. Балакшин // Законность. – 2005. – № 2. – С. 43–47.
4. Басков В. И. Истина в уголовном судопроизводстве / В. И. Басков // Вестник МУ. Сер. 11, Право. – 1995. – № 3. – С. 38–46.
5. Белкин А. Р. Теория доказывания : науч.-метод. пособ. / А. Р. Белкин. – Москва : Норма, 1999. – 429 с.
6. Грошевий Ю. М. Правові властивості вироку – акту правосуддя : навч. посіб. / Ю. М. Грошевий. – Харків : УкрЮА, 1994. – 48 с.
7. Карякин Е. А. К вопросу об истине в уголовном судопроизводстве / Е. А. Карякин // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ) : матер. Междунар. науч.-практ. конф., г. Екатеринбург, 27–28 янв. 2005 г. : в 2 ч. – Екатеринбург, 2005. – Ч. 1. – С. 417–422.
8. Лубин А. Ф. О цели доказывания в уголовном судопроизводстве / А. Ф. Лубин // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ) : матер. Междунар. науч.-практ. конф., г. Екатеринбург, 27–28 янв. 2005 г. : в 2 ч. – Екатеринбург, 2005. – Ч. 2. – С. 27–32.
9. Михеенко М. М. Питання встановлення об'єктивної істини в радянському кримінальному процесі / М. М. Михеенко // Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні. Вибрані твори. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – С. 29–42.
10. Орлов Ю. К. Основы теории доказательств в уголовном процессе : науч.-практ. пособ. / Ю. К. Орлов. – Москва : Проспект, 2000. – 144 с.
11. Панькина И. Ю. Некоторые аспекты эволюции теории доказывания в уголовном судопроизводстве России / И. Ю. Панькина // Школы и направления уголовно-процессуальной науки : доклады и сообщения на учредительной конференции Международной ассоциации содействия правосудию, Санкт-Петербург, 5–6 октября 2005 г. / под ред. А. В. Смирнова. – Санкт-Петербург, 2006. – С. 125–128.
12. Пашкевич П. Ф. Объективная истина и некоторые вопросы оценки судебных доказательств при осуществлении правосудия / П. Ф. Пашкевич. – Ленинград, 1971. – 217 с.

13. Прилуцький П. В. Проблема істини у кримінальному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / П. В. Прилуцький. – Київ, 2006. – 232 с.
14. Проблемы реформы уголовно-процессуального законодательства в проектах УПК РФ. – Москва, 1995. – 386 с.
15. Римский Статут Международного уголовного суда [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=995_588.
16. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса / М. С. Строгович. – Москва : Наука, 1968. – Т. 1. – 470 с.
17. Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н. В. Жогин. – Москва : Юрид. лит., 1973. – 736 с.
18. Eisenberg U. Beweisrecht der StPO. Spezialkommentar / U. Eisenberg. – 4. Auflage. – München : C. H. Beck Verlag, 2002. – 1170 s.
19. Heidelberger Kommentar zur Strafprozessordnung / M. Lemke, K. – P. Julius, C. Krehl. – 3. Auflage. – Heidelberg : C. F. Müller Verlag, 2001. – 1907 s.
20. Kodeks postępowania karnego [Electronic resource]. – Mode of access: <http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=open&id=WDU19970890555>.
21. Strafprozeßordnung [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.sbg.ac.at/ssk/docs/stpo/hptstki.pdf>.
22. Strafprozeßordnung [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.sbg.ac.at/ssk/docs/stpo/hptstkvii.pdf>.
23. Strafprozeßordnung idF der Bek. vom 7. April 1987. Deutsche Gesetze. Textsammlung. – Stand: April 2003. – München : C.H. Beck Verlag. – 90 s.

Стаття надійшла до редакції 28.05.2015.

Деев М. В. Цель уголовно-процессуального доказывания

В статье исследуется проблема определения цели уголовно-процессуального доказывания. Рассматривается решение названной проблемы как в историческом аспекте в отечественной уголовно-процессуальной науке, так и на современном этапе в ряде европейских стран. Анализируется отказ украинского законодателя от использования понятия истины. Исследуется понятие истины и рассматриваются её виды: объективная, фактическая, материальная, содержательная, формальная, логическая, семантическая, конвенциональная, абсолютная, относительная.

Ключевые слова: доказывание, цель доказывания, истина.

Dyeyev M. The Goal of Criminal Procedural Proof

This article focuses on the issue related to establishing of goal of criminal procedural proof. The above issue is discussed both in historical context, namely in criminal procedural science based on analysis of 1960 Code of Criminal Procedure, and its current resolution in a number of European countries, such as Russian Federation, Germany, Austria, Poland as well as on the international level (Rome Statute of International Criminal Court).

The article considers failure of Ukrainian legislator to include notion of truth into the new 2012 Code of Criminal Procedure of Ukraine. Definition of goal of proof contained in the above Code, i.e. "to establish circumstances material for the criminal proceedings" is also analyzed. Additionally, article focuses on notion of truth and considers its types: objective, actual, real, essential, formal, logical, semantic, conventional, absolute, relative; and analyzes its essence, in particular whether such essence includes law (legal) evaluation (qualification) of the action, type and measure of penalty.

The article also considers possibility in principle to establish the truth in each criminal proceedings and concludes that it is possible to solve any crime in relation to its notion as type or kind. Nevertheless, in some instances, proving in particular criminal proceeding could not lead to establishing of the truth due to negative factors of both subjective (omissions in work of investigators, mistakes of judges) and objective nature related to disappearance of facts (developments) that could have been used as evidences of crime, but vanished due to act of God or actions on purpose of the interested parties. Consequently, in some instances, even timely performance of all necessary intelligence activities and carrying out of all required investigative actions does not secure detection of crimes, full, thorough and objective establishing of its circumstances.

Key words: proof, goal of proof, truth.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 331.108:355/359].08(477)

О. В. Банчук-Петросова

кандидат наук з державного управління, доцент
Київський національний університет культури і мистецтв

РОЛЬ ПІДГОТОВКИ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ В РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено визначенню та науковому обґрунтуванню ролі підготовки кадрового резерву в реалізації кадрової політики в секторі безпеки України. Розглянуто дефініцію державної кадрової політики в секторі безпеки та визначено стратегічні напрями кадрової політики сектору безпеки України. Систематизовано та проаналізовано теоретичний зміст поняття "кадровий резерв", на основі чого запропоновано власне трактування дефініції "кадровий резерв сектору безпеки".

Наведено нормативно-правову базу, на основі якої здійснюють регулювання процесу формування кадрового резерву, та розглянуто основні проблемні питання, що стосуються законодавчого вирішення проблематики формування кадрового резерву в секторі безпеки.

У дослідженні виокремлено три категорії формування кадрового резерву в державному управлінні й секторі безпеки, до яких належать внутрішній, зовнішній і кадровий резерв перспективного розвитку. Наведено функції, які виконує кадровий резерв, та етапи, принципи, фактори й критерії, які визначають процес формування кадрового резерву у сфері державної служби сектору безпеки.

Ключові слова: кадровий резерв, кадрова політика, сектор безпеки.

Трансформація суспільства вимагає докорінних змін у політичній і соціально-економічній сферах. Ці зміни, насамперед, повинні відбутися в державному управлінні та вплинути на ефективність діяльності всіх рівнів органів державної влади, а в секторі безпеки безпосередньо мають позначитися на результативності роботи ланки стратегічного управління й виконавчої ланки. Одним з ключових чинників перетворень, що має значний вплив на діяльність органів влади в секторі безпеки, є створення ефективної системи кадрової політики, яка має бути побудована на гнучкій, прозорій і демократичній базі кадрового резерву.

Формування ефективної бази кадрового резерву на сьогодні є одним із пріоритетних напрямів кадрової політики в секторі безпеки держави, оскільки від кваліфікованого та грамотного підбору кадрів залежить рівень професіоналізації всього інституту державної влади.

Питання ролі кадрового резерву досліджувало багато українських і зарубіжних учених. Серед українських науковців, які розглядали різні аспекти формування й розвитку механізму формування кадрового резерву, варто відзначити таких, як: В. Авер'янов, О. Акімов, Л. Балабанова, Н. Гончарук, Ю. Ковбасюк, Ю. Одегов, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомова, О. Руденко, О. Сардак, А. Сіцінський, С. Серьогін, В. Сороко, І. Сурай, В. Толкованов, В. Черепанов та ін. Проблематиці цього питання присвячено

також і праці зарубіжних учених: І. Балантайн, Д. Коул, С. Холіфорд. Однак, попри численність наукових розробок, питання ефективного формування кадрового резерву в секторі безпеки залишається недослідженим, що вимагає подальшої розробки теоретичних аспектів цієї актуальної наукової проблеми у сфері державного управління.

Мета статті полягає у виявленні ролі підготовки кадрового резерву та його значення при реалізації кадрової політики в секторі безпеки України.

У теорії державного управління існують різні погляди на роль, завдання та складові кадрової політики, які спрямовано на ефективний підбір персоналу для забезпечення сектору безпеки кваліфікованими кадрами. Державна кадрова політика сектору безпеки й оборони – це сукупність принципів і способів дій державних органів управління сектора безпеки й оборони з організації трудових ресурсів на основі формування, підтримки та розвитку безпекового сектору держави, що полягає у створенні політико-правових, організаційно-управлінських, ідейно-виховних механізмів, які спрямовані на відбір, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, розстановку та розвиток кадрів, а також навчання, виховання, формування кадрового резерву, зокрема Президентського, з метою ефективного виконання ними службових обов'язків щодо забезпечення обороноздатності держави, захисту її суверенітету, територіальної цілі-

сності, недоторканності кордонів, протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам.

Під час неоголошеної війни, яка триває на сході України, та окупації АР Крим виконання сучасної кадрової політики у сфері безпеки полягає у створенні ефективної державної кадрової системи, яка базуватиметься на організаційних структурах, існуючих кадрових інститутах і резерві керівних кадрів, що дасть змогу проводити єдине управління й керівництво кадровими процесами та сприятиме набору кваліфікованого вищого командного складу, що вплине на успішність реалізації кадрової політики в секторі безпеки держави.

Стратегічними напрямками державної кадрової політики сектору безпеки України є:

1. Підготовка кваліфікованих кадрів для всіх структур, які входять за своїми функціями та завданнями до сектору безпеки.

2. Перепідготовка кадрів і підвищення їхньої кваліфікації.

3. Забезпечення ефективного державного контролю й регулювання діяльності кадрів, які здійснюють професійну діяльність у секторі безпеки.

4. Створення та підтримування належних умов соціального захисту працівників.

5. Проведення ефективної модернізації та реорганізації існуючих кадрових служб, які належать до ланок сектора безпеки.

На сьогодні ключовим завданням кадрової політики держави в секторі безпеки має стати пошук шляхів збереження та відтворення, формування й результативного використання добре підготовлених управлінських кадрів, які включатимуть до кадрового резерву.

Поняття кадрового резерву має різні тлумачення, тому для визначення ролі цього терміна в системі безпеки потрібно зробити системний аналіз підходів до цієї дефініції.

Основні підходи до визначення терміна "кадровий резерв" наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Визначення терміна "кадровий резерв"

Джерело, автор	Визначення
Енциклопедія державного управління [2]	Кадровий резерв – це потенційні працівники, які за умови виникнення вакансії можуть стати постійними спеціалістами організації
О. О. Акімов [3]	Кадровий резерв – механізм підвищення якості державного управління, підвищення професіоналізму службовців на підставі постійного розвитку їх особистісно-ділових якостей, що дасть змогу реалізовувати завдання державного управління
В. Черепанов [4]	Кадровий резерв державної служби – спеціально сформована на підставі індивідуального відбору й комплексної оцінки група працівників, що пройшла спеціальну підготовку, наділена необхідними професійними, діловими, особистісними та морально-етичними якостями для висування на вищі державні пости
Л. В. Балабанова [5]	Кадровий резерв – це група керівників і спеціалістів, що мають здатність до управлінської діяльності та відповідають вимогам, пропонованим посадою певного рангу, які пройшли процедуру добору й систематичну цільову кваліфікаційну підготовку
Ю. Г. Одегов [6, с. 843]	Кадровий резерв – це потенційно активна й підготовлена частина персоналу організації, здатна займати більш високі посади; спеціально сформована група працівників, які за своїми якостями відповідають вимогам, що висувають до керівників певного рівня, які пройшли процедуру відбору, спеціальну управлінську й професійну підготовку та здатні до керівної діяльності
Н. Гончарук [7, с. 165]	Резерв керівних кадрів у сфері державної служби – це спеціально сформована група працівників, здатна до керівної діяльності та обіймання більш високих державних посад, яка відповідає певній керівній посаді й типу резерву, має для висунення необхідні професійно-ділові, морально-етичні та особисті якості та пройшла відбір і спеціальну управлінську підготовку

Виходячи з табл. 1, можна зробити висновки, що науковці розглядають кадровий резерв у двох аспектах. Перший аспект – це уособлення резерву в працівниках і спеціалістах, які становлять людський потенціал зі специфічними знаннями та професійними навичками. Другий аспект – це сукупність різноманітних методів і механізмів, які сприяють підвищенню якості державного управління та забезпечують підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації спеціалістів. Однак при розгляді цього поняття науковці розглядають кадровий резерв узагальнено або як кадровий резерв державної служби, що не висвітлює повністю суті кадрового резерву сектору безпеки, оскільки він має свої специфічні характеристики.

Таким чином, розуміємо кадровий резерв сектору безпеки як потенційного окремого працівника або групу працівників, які за допомогою комплексу заходів

щодо підвищення своїх професійних навичок, моральних і фізичних якостей здатні обіймати більш високі посади та претендувати на призначення на керівні посади в органах державної влади, які забезпечують ефективну діяльність сектору безпеки України.

Формування кадрового резерву в секторі безпеки забезпечує чинне законодавство. До законодавчих актів, які регулюють процес формування кадрового резерву, належить Постанова Кабінету Міністрів України "Положення про формування кадрового резерву для державної служби" від 28.02.2001 р. № 199 [10], однак це положення не повністю відображає потреби в підвищенні стандартів до резерву керівних кадрів-держслужбовців і не охоплює всіх питань, які стосуються формування кадрового резерву в секторі безпеки. Проведення кадрової політики в органах державної влади, які входять до сектору безпеки згід-

но з резолюцією ПАРЕ 1713, прийнятою у 2007 р., регулюють окремі нормативні документи, що ускладнює ефективність формування кадрового резерву, процедур і механізмів його поетапного застосування та знижує результативність проведення кадрової політики в секторі безпеки.

Окремої уваги заслуговують спроби державних управлінців створити дієвий і результативний механізм формування кадрового резерву, який має забезпечити підготовку кваліфікованих кадрів для галузей державного управління. Він має полягати в створенні Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації", законодавче регламентування якого планували здійснювати на основі Указу колишнього Президента України В. Ф. Януковича [10]. Основна мета формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" полягала в доборі та підготовці кваліфікованих кадрів для роботи у галузях державного управління.

Однак через низьку ефективність залучення талановитих громадян для формування цього резерву та реорганізацію Президентського апарату Президент України П. О. Порошенко своїм указом наказав припинити функціонування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" [8].

Кадровий резерв у державному управлінні й секторі безпеки можна поділити на три категорії: внутрішній, зовнішній і кадровий резерв перспективного розвитку.

Формування внутрішнього кадрового резерву відбувається за рахунок наявного персоналу, установ і організацій сектору безпеки, які мають професійні здібності та запропоновані як кандидатури на підвищення посади в середині структури. Перевагою внутрішнього резерву є те, що службовець, ознайомлений і адаптований до особливостей діяльності установи, потребує менше часу для вступу на нову посаду. Недоліками такого резерву є те, що в установах не проводять професійну підготовку працівника структури на конкретну посаду, а здійснюють несистематичну та поверхневу орієнтацію щодо службових обов'язків усіх потенційно вільних посад.

До зовнішнього кадрового резерву належать працівники комерційних і громадських організацій, що дає змогу залучити фахівців, які можуть використовувати в своїй діяльності новітні методи й технології управління. Прикладом такого залучення фахівців протягом останнього часу є запрошення волонтерів на керівні посади в Збройні Сили України, функціональні обов'язки яких передбачають матеріальне забезпечення військових.

Кадровий резерв перспективного розвитку готують відповідно до угод про підготовку молодих спеціалістів між установами й організаціями та вищими навчальними закладами. Це дає змогу поповнити базу кадрового резерву молодими фахівцями, однак існують певні перешкоди при прийомі на роботу, оскільки обов'язковою є вимога щодо наявності стажу роботи для певних видів посад у державній службі.

Кадровий резерв як один із інститутів резерву при реалізації ефективної кадрової

політики в секторі безпеки держави виконує чотири основні функції, які характеризують процес підбору кадрів, а саме: розв'язок, регулювання, стабілізація та безпребійна діяльність апарату державної влади.

Основними етапами формування кадрового резерву у сфері державної служби сектору безпеки мають бути:

1) планування кадрового резерву на найближчий час (до 1–3 років) і більш далеку перспективу (до 5 років);

2) визначення обов'язкових і бажаних критеріїв до кандидатів, вивчення й добір кандидатів до кадрового резерву;

3) формування, складання списку резерву кадрів і узгодження його з вищестоящим керівником;

4) визначення та застосування кадрових технологій до фахівців, яких зарахували до кадрового резерву (стажування, тимчасове виконання обов'язків відсутнього працівника, залучення до проведення перевірок, службових розслідувань, підвищення кваліфікації, перенавчання, навчання тощо);

5) визначення готовності осіб, зарахованих до кадрового резерву, до призначення на державні посади [4].

Як зазначає Н. Гончарук, робота з формування й підготовки кадрового резерву повинна бути комплексною, об'єктивною, колегіальною, проводитися в декілька етапів і спиратися на певні принципи. Загальними принципами роботи з резервом керівних кадрів для висунення є: добір кандидатів до складу резерву керівних кадрів за їх професійно-діловими, морально-етичними й особистісними якостями, внутрішнім потенціалом, віковим і освітнім цензом; оптимізація структури й складу резерву з урахуванням того, що для кожної керівної посади необхідно мати дві-три кандидатури, диференціація резерву керівних кадрів залежно від напрямів діяльності керівника; регулярний і систематичний пошук кандидатів з урахуванням приблизного відсотка вибуття окремих керівників, зміни структури управління, потреби організації в кадрах управління на перспективу, дотримання гласності [6].

Ширший перелік принципів, на основі яких мають формувати кадровий резерв у секторі безпеки, надає А. Сіцинський:

- законності, демократичності, відкритості й прозорості;
- поваги й дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- позапартійності;
- розмежування сфер діяльності;
- поєднання єдиноначальності й колегіальності;
- послідовності дій щодо запровадження єдиної державної кадрової політики;
- ефективного управлінського кадрового менеджменту;
- наукової та інноваційної складової формування інтелектуальної військової й правоохоронної офіцерської еліти;
- постійного оновлення та підвищення якісних характеристик керівного кадрового складу сектору безпеки на конкурсній основі;

- наявності в кандидатів необхідних морально-психологічних якостей і достатніх управлінських, організаційних здібностей і досвіду;
- індивідуального підходу в кадровій роботі;
- дотримання соціальних та мотиваційних гарантій;
- взаємодії з органами державної влади України, об'єднаннями громадян.

Основою для формування кадрового резерву та визначення його ролі в кадровій політиці сектору безпеки є фактори й критерії такого формування та використання механізмів, які забезпечують процес просування кандидатів по службі.

У світовій практиці виокремлюють основні чинники, які визначають процес формування кадрового резерву в секторі безпеки:

- гендерна рівність і добровільна участь кандидатур, які беруть участь у конкурсі на включення до бази кадрового резерву;
- проведення незалежного об'єктивного оцінювання професійних навичок і визначення особистих здібностей кандидата;
- планування темпів кар'єрного зростання кандидата;
- використання засобів масової інформації для опублікування відомостей про формування кадрового резерву та вакантні посади в секторі безпеки.

Підготовка кадрового резерву при проведенні кадрової політики в секторі безпеки повинна ґрунтуватися на переліку певних критеріїв формування резерву працівників і держслужбовців. Ці критерії мають окреслювати певні вимоги до кандидатів, яких планують включити до бази кадрового резерву. Основними критеріями мають стати такі:

- присяга держслужбовця на вірність і відданість Україні, патріотизм;
- належний освітньо-професійний рівень, який буде відповідати займаній посаді;
- наявність професійного рівня, який включатиме стаж роботи на управлінських посадах і проходження незалежного тестування для визначення рівня знань, достатніх для призначення на керівні посади;
- для кандидатів на керівні посади у виконавчій ланці сектору безпеки України – обов'язкова базова вища офіцерська підготовка;
- результати проходження тестування на стресостійкість і здатність приймати адекватні рішення в нестандартних ситуаціях;
- наявність морально-етичних цінностей;
- допустимий стан здоров'я та фізичної підготовки;
- організаторські здібності.

Варто зауважити, що ефективність кадрового резерву в секторі безпеки виявляють не тільки на стадії його формування, а й у процесі використання сформованої бази кандидатів, що здійснюють за рахунок їхнього професійного розвитку, що передбачає:

- створення комплексних програм, які включають проведення тестування, тренінгів, семінарів, "круглих столів", що забезпечить оновлення бази знань і надання новітньої й актуальної інформації, яка стосуватиметься безпосередніх слу-

жбових обов'язків осіб з кадрового резерву та обов'язків, які може включати майбутня потенційна посада;

- внутрішнє та зовнішнє стажування, яке проводитимуть в установах і організаціях, які є суміжними за сферою діяльності в Україні й за кордоном, що забезпечить обмін досвідом і дасть змогу отримати нові знання щодо функціонування й діяльності сектору безпеки;
- підвищення професійної кваліфікації в спеціалізованих вищих навчальних закладах України;
- заохочення та створення умов для проведення самоосвіти працівниками, зарахованими до кадрового резерву.

Висновки. Отже, кадровий резерв у секторі безпеки України дає можливість сформувати базу потенційних претендентів на вакантні посади. Результативне формування кадрового резерву повинно комплексно включати внутрішній, зовнішній резерв і резерв перспективного розвитку, що надасть можливість об'єктивно та з найменшими затратами часу й фінансових ресурсів підготувати фахівця. Важливим аспектом формування кадрового резерву є нормативно-правове забезпечення цього процесу, однак наразі в українському законодавстві не здійснено уніфікацію механізму забезпечення реалізації цього процесу, що знижує ефективність проведення кадрової політики в секторі безпеки.

Успішна підготовка кадрового резерву має відбуватися за умови відповідності до етапів, принципів, факторів, критеріїв формування, які враховують особливості та специфіку діяльності організацій і установ, що позитивно вплине на процес реалізації та результативність кадрової політики в секторі безпеки України.

Перспективою подальших досліджень цієї проблеми є, на наш погляд, пошук напрямів удосконалення кадрової політики в секторі безпеки України.

Список використаної літератури

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. С. М. Серьогіна, В. М. Сороко ; за ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2011 – Т. 6: Державна служба. – 524 с.
2. Акімов О. О. Правові аспекти формування кадрового резерву державної служби [Електронний ресурс] / О. О. Акімов // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2014. – Вип. 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2014_1_16.pdf.
3. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. для студ. / В. В. Черепанов. – 2-изд., пераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 679 с.
4. Балабанова Л. В. Управление персоналом : підручник / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак. – Київ : Центр навчальної літератури, 2011. – 468 с.
5. Одегов Ю. Г. Управление персоналом в структурно-логических схемах : учебник / Ю. Г. Одегов. – Москва : Академ. проект, 2005. – 1088 с.

ЛЕГІТИМАЦІЯ ІНСТИТУТУ ЛОБІЮВАННЯ У ПРОВІДНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ

У статті розглянуто досвід провідних демократичних країн (Великої Британії, Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща) з питання легітимації інституту лобіювання та умов його запровадження в Україні. Досліджено управлінські та політичні аспекти лобізму в країнах розвинутої демократії, особливу увагу приділено функціонуванню лобі-груп, які регулюють діяльність груп інтересів у галузях митної, антимонопольної та енергетичної політики.

Ключові слова: лобі-групи, демократична легітимність, інститут лобіювання, демократичні країни.

За демократичними традиціями європейської культури уряд і парламент зацікавлені в існуванні груп інтересів і заохочують їх представництво, що дає змогу урядовцям, з одного боку, зекономити ресурси для збирання інформації та проведення експертизи, а з іншого – заручитися підтримкою громадськості в процесі реалізації певних засад державної політики.

Феномен лобізму вивчали теоретики й практики євролобіювання Дж. Баєрс, Дж. Беркхайд, П. Боуен, Е. Брошайд, Дж. Грінвуд, Р. Ейзінг, Д. Ерншоу, К. Карр, Б. Керремандс, Д. Коен, Б. Кохлер-Кох, Д. Лоурі, К. Махоні, Дж. Річардсон та ін. Вони зазначали, що лобізм полягає в забезпеченні моделі управління “демократичної легітимності”, яка уможливорює участь груп тиску в законодавчому процесі та регулюванні відносин у межах єдиного європейського політичного й економічного простору [1].

Розробці лобізму присвячено низку праць українських науковців, серед яких О. Автономов, Ч. Вайз, О. Гросфельд, Ю. Зушик, П. Кислий, М. Лопата, О. Любімов, Р. Мацкевич, В. Нестерович, А. Одінова, В. Сумська, С. Телешун, Є. Тихомирова, П. Толстих, О. Шестакова та ін [1].

Наразі уряди країн Західної Європи проводять особливо активні консультації з групами інтересів щодо узгодження національних інтересів з реаліями інтеграційних процесів. Наприклад, у Франції за ініціативою міністерства в справах європейської інтеграції було ініційовано створення національної мережі груп організованих інтересів для забезпечення обміну лобістською інформацією з різних аспектів європейської інтеграції між групами інтересів і законодавчими й виконавчими інституціями. Уряд Великої Британії у 1993 р. видав постанову щодо вдосконалення існуючої процедури консультацій з групами інтересів. В Австрії та Нідерландах запроваджено спеціальний інститут (соціально-економічні ради), який має визначений юридичний статус і виконує роль своєрідного “лобістського парла-

менту” – він може діяти як консультативний орган з правом вирішального голосу під час ухвалення законодавчих актів [1; 6; 8].

Усе це стимулювало появу значної кількості нових лобі-груп, які представляють інтереси урядів країн – членів ЄС у регіональних інституціях. Згідно з опитуванням, проведеним серед посадовців Європейської комісії, більшість з них підтвердила необхідність представництва національних інтересів на рівні політичних інституцій ЄС через лобі-групи, які, на їх думку, є “активними генераторами євроінтеграційної політики”. Зазначимо, що для ефективного функціонування департаментів ЄС типовим є встановлення численних контактів різних форм з групами інтересів.

Метою статті є узагальнення досвіду провідних демократичних країн (Великої Британії, Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща) з питання легітимації інституту лобіювання та умов його запровадження в Україні.

Національне представництво та вплив на ухвалення рішень, як зазначають дослідники євроінтеграційних процесів, залежить від таких параметрів, як чисельність населення країн – членів ЄС і розподіл їх квот при голосуванні в Європейській раді ЄС щодо остаточного ухвалення рішень (табл. 1) [11]. Як показує аналіз, за нових умов визначальним залишається вплив на ухвалення рішень з боку розвинених країн Європи, зокрема Німеччини, Франції, Великої Британії, а також Італії та Іспанії.

У цих державах легітимація лобізму існує у формі “м’якого” права (Франція, Велика Британія) чи законодавчої регламентації на рівні обов’язкової реєстрації груп тиску (Німеччина).

Другу групу становлять країни Північної та Центрально-Східної Європи, зокрема Нідерланди, Бельгія, Швеція, Фінляндія, Ірландія, Австрія, Польща, Чехія, Угорщина, національну практику лобі-діяльності в яких здійснюють на основі законодавства про реєстрацію груп тиску.

**Чисельність населення країн – членів ЄС і розподіл їх квот при голосуванні
в Європейській раді ЄС**

№	Країна	Населення, тис. осіб на 01.01.2008 р.	Кількість голосів у Європейській раді згідно з Декларацією Ніццького договору
1	Німеччина	82 200,2	29
2	Франція (з урахуванням метрополій)	63 779,1	29
3	Велика Британія	61 270,3	29
4	Італія	59 578,4	29
5	Іспанія	45 257,7	27
6	Польща	37 996,2	27
7	Румунія	21 423,4	14
8	Нідерланди	16 402,0	13
9	Греція	11 216,7	12
10	Бельгія	10 660,8	12
11	Португалія	10 633,0	12
12	Чехія	10 345,9	12
13	Угорщина	10 046,3	12
14	Швеція	9 181,7	10
15	Австрія	8 327,2	10
16	Болгарія	7 605,1	10
17	Данія	5 479,7	10
18	Словаччина	5 398,8	10
19	Фінляндія	5 296,8	10
20	Ірландія	4 414,8	7
21	Литва	3 365,4	7
22	Латвія	2 269,1	4
23	Словенія	2 022,6	4
24	Естонія	1 338,6	4
25	Кіпр	796,3	4
26	Люксембург	482,2	4
27	Мальта	410,5	3
	ЄС	497 198,8	345

Джерело: [5].

Третя група – країни Балтії та Південно-Східної Європи, зокрема Литва, Латвія, Естонія, Греція, Мальта, Кіпр, Болгарія і Румунія, легітимація лобістської діяльності яких перебуває на стадії розгляду законопроектів про лобізм [4].

Проте, як свідчить практика ухвалення рішень, позиція національних урядів може відігравати вирішальну роль у затвердженні того чи іншого законопроекту в межах ЄС, незважаючи на статусне представлення за вищезазначеною квотою. Наразі можна стверджувати, що в країнах зрілої демократії та розвинутого громадянського суспільства саме традиції політичної культури зумовлюють застосування форм "м'якого" права до регулювання лобістської діяльності.

У транзитивних країнах, для яких характерне жорстке регулювання будь-яких видів діяльності у сфері прийняття керівних рішень, впроваджують систему законодавчого регулювання лобістської діяльності й тим самим легітимацію впливу груп тиску на політичні інститути.

Більшість європейських країн на національному рівні використовує так звану континентальну модель, яка полягає в саморегуляції лобістської діяльності через етичні професійні кодекси (табл. 2) [10].

Таким чином, легітимація лобі-діяльності в розвинених і транзитивних країнах свідчить про рівень політичної культури у взаємодії національних політичних інститутів, груп тиску та груп організованих інтересів.

Конституційно-правовою основою лобіювання у Великій Британії є право грома-

дян на подання петицій до органів влади щодо ухвалення політичних рішень, яке гарантує Біль про права від 1689 р. Законодавство Британії встановлює правила щодо взаємодії парламентарів з лобі-групами, зокрема під час законотворчого процесу забороняють контакти з групами тиску, хоча етичні кодекси професійної діяльності уможливають взаємодію парламентарів з лобі-групами на умовах консалтингу.

Розвиток легітимації лобістської діяльності знайшов втілення в ухваленому в 1975 р. Акті про запровадження парламентського реєстру фінансових інтересів депутатів, відповідно до якого парламентарі зобов'язані декларувати зв'язки з групами тиску, що можуть вплинути на їх позицію під час законодавчої роботи. Також до системи регуляторних правил можна зарахувати конституційно-правові традиції та звичаєвості в галузі парламентської етики й розвинуті форми саморегуляції, наприклад, кодекси професійної етики Асоціації професійних політичних консультантів і Асоціації консультантів у сфері зв'язків з громадськістю тощо [3].

Сутнісними конституційно-правовими формами лобіювання у Великій Британії визнають:

1) направлення до парламенту приватних законопроектів (Private Bills) у формі петицій;

2) участь лобістів і лобістських об'єднань у обговоренні законопроектів за спеціальною парламентською процедурою, видання "green paper" і "white paper";

3) участь лобістів і лобістських об'єднань у роботі спонсорських підрозділів при соціально-економічних урядових відомствах.

Таблиця 2

**Легітимація лобізму в країнах Європи: національна практика
(станом на 2010 р.)**

Країни	Законодавча практика регулювання	Національна специфіка
Австрія	Відсутня	Використання групами організованих інтересів і профспілками лобі-представництва на умовах "соціального партнерства" й консультування під час законотворчого процесу
Данія	Відсутня	Саморегулювання на основі етичних професійних кодексів і обов'язкової реєстрації в комітетах урядових інституцій
Франція	Відсутня	Пропозиції урядових структур і профспілок щодо законодавства про лобіювання й правила взаємодії між парламентарями та групами тиску (2008 р.)
Німеччина	Наявна	Затвердження регуляторної політики щодо реєстрації лобі-груп усіх типів представницьких інтересів і здійснення лобістської діяльності
Греція	Відсутня	Правил щодо лобіювання в законодавстві не існує
Угорщина	Наявна	Ухвалено Закон про лобіювання, а також про обов'язкову реєстрацію лобі-груп у структурах законодавчої й виконавчої влади (2006 р.)
Ірландія	Відсутня	Саморегулювання на основі професійного етичного кодексу
Італія	Відсутня	Проект закону про лобіювання не був підтриманий, запропоновано регуляторну політику щодо реєстрації лобі-груп
Литва	Наявна	Ухвалено закон про лобіювання та реєстрацію лобі-груп (2001 р.)
Люксембург	Відсутня	Взаємодія урядових структур, парламентських комітетів і окремих парламентарів з лобі-групами на умовах "соціального партнерства"
Нідерланди	Відсутня	Взаємодія Парламенту й лобі-груп на основі консультування шляхом доступу до законотворчого процесу
Грузія	Наявна	Саморегулювання на основі реєстрації професійних лобі-груп (1998 р.)
Велика Британія	Відсутня	Розгляд законопроекту щодо прозорості лобіювання на рівні Парламенту (2008 р.)
Польща	Наявна	Ухвалено Закон про лобіювання (2005 р.)

Джерело: [7].

Специфікою національної практики лобіювання у Великій Британії можна вважати попереднє обговорення законопроектів (так званих "green paper") за участю лобі-груп, оскільки за результатами обговорення видають "white paper", що стає основою майбутнього законопроекту. Після публікації "white paper" лобіювання зміни до законопроекту не допускають, оскільки саме законотворча діяльність уряду та урядових установ визнають кінцевим результатом ухвалення законодавства.

Так, більшість законопроектів (близько 95% від усіх зареєстрованих у парламенті) надходить саме від уряду та урядових установ. Це зумовлено зростанням політичної ваги уряду, що формує певна політична партія Великої Британії, яка отримує більшість місць у Палаті Громад; підтримкою парламентською більшістю розроблених законопроектів; компетенцією уряду, починаючи з XIX ст., розробляти так звані "фінансові білли".

Зазначимо, що, з огляду на динамічне зростання участі лобі-груп в ухваленні законопроектів, у січні 2009 р. спеціальний комітет із питань державного управління Палати Громад Парламенту Великої Британії опублікував звіт щодо функціонування лобістської індустрії в країні, за результатами дослідження якого запропоновано запровадження законодавчого регулювання лобістської діяльності [5].

Національна законодавча практика Французької Республіки щодо лобіювання на підставі XI Розділу Конституції (1958 р.) передбачає функціонування Соціально-економічної ради, яка виконує роль своєрідного "лобістського парламенту". Основні функції цього консультативного органу полягають у забезпеченні якісної та всебічної

участі бізнесу в розробці соціальної та економічної політики для узгодження корпоративних інтересів. Крім того, у Франції поширена традиція саморегулювання на основі кодексу професійної етики, який закріплює корпоративні етичні норми лобістської діяльності. До норм "м'якого" права також можна віднести положення Виборчого кодексу, що встановлюють принцип посадової несумісності особи, яка має представницький мандат [1].

До особливостей конституційно-правової форми лобіювання Французької Республіки належать:

1. Участь суб'єктів лобіювання в роботі Соціально-економічної ради, яка, згідно з Конституцією, консультує уряд щодо законопроектної діяльності у формі надання йому висновків з усіх законопроектів соціально-економічного характеру.

2. Участь суб'єктів лобіювання в роботі консультативно-дорадчих установ, створених при урядових відомствах.

3. Участь суб'єктів лобіювання в роботі позапарламентських організацій.

Зазначимо, що взаємодія лобі-груп з парламентом, урядом і урядовими установами Франції, а також вплив груп тиску на ухвалення керівних рішень регулюють демократичні традиції політичної системи, які зумовлюють перевагу урядових установ у законотворчому процесі, а отже, і значний вплив на лобі-групи та органи виконавчої влади. Зокрема, співвідношення прийнятих законодавчих ініціатив між парламентом і урядом становить один до десяти.

Німецький досвід законодавчої бази щодо лобіювання не є типовим для країн європейської демократії. Специфіка німецької регуляторної політики полягає в легітимації реєстру лобі-груп (за різними оцінками, їх

кількість тільки в західних землях коливається від 4 до 5 тис., а за даними німецького журналу "Der Spiegel", на одного депутата парламенту припадає близько 20 лобістів), які представляють групи організованих інтересів на рівні органів, комітетів і комісій федеральних і земельних урядів, оскільки лобіювання інтересів у законодавчих і виконавчих інституціях ФРН здійснюють у вигляді консультацій. Така практика, з одного боку, надає можливість групам інтересів брати участь у державній діяльності, а з іншого – забезпечує політичні інститути та урядові структури експертно-аналітичними, стратегічними й інформаційними ресурсами [6].

Як зазначає один із дослідників феномена лобізму на національному рівні Х. Лауфер, у Німеччині не існує ні федерального закону про лобізм, ні спеціального інституту, що здійснює основні напрями лобістської діяльності. Лобізм розглядають у контексті демократизації суспільства та традицій політичної культури як широку мережу союзів, груп і об'єднань, що сприяють розвитку соціальної відповідальності організацій і громадянського суспільства. У Німеччині, як стверджує Х. Лауфер, цивілізований лобізм поєднаний з політичним консалтингом, який є офіційним і законним, що виключає застосування тіньової схеми лобізму [9].

Конституційно-правовою основою лобіювання у ФРН визнають ч. 1 ст. 9 Конституції ФРН, яка гарантує існування основного суб'єкта лобіювання – німецьких громадян, наділених правом створювати об'єднання та товариства; а також ст. 17 Конституції ФРН, яка визначає, що кожен має право самостійно або в групі з іншими письмово звертатися з проханнями та скаргами до органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Діяльність лобі-груп також регламентує низка нормативних актів, зокрема:

1. Федеральний закон "Про направлення петицій до Німецького Бундестагу", в якому закріплено порядок направлення петицій і участі заявників у процедурі розгляду їх звернень органами влади.

2. Кодекс поведінки члена Бундестагу, за яким депутати мають право займатися за винагороду проблемами, що виносять на обговорення комітетів парламенту за умов обов'язкового й своєчасного декларування в спеціальних документах даних про своє попереднє співробітництво з лобі-групами, а також чинні укладені з ними угоди та контракти.

3. Федеральний Закон про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестагу, яким встановлюють перелік різних спілок і їх персональних представників, що мають право брати участь у роботі парламенту та федерального уряду.

4. Регламент діяльності федерального уряду та Єдине положення про федеральні міністерства, які вважають підзаконними нормативно-правовими актами, що визначають правові форми взаємодії лобі-груп, спілок і об'єднань з органами виконавчої влади тощо.

Сутнісні конституційно-правові форми лобіювання передбачають участь представ-

ників лобі-груп у роботі комітетів парламенту консультативно-дорадчих установ, які створені при органах виконавчої влади, та ініціювання лобі-групами прийняття необхідних для них інтересів нормативно-правових актів, у тому числі й законів.

Зазначимо, що вагомість правотворчої діяльності уряду й адміністрацій різного рівня в підготовці законопроектів визначає виконавчу владу переважним об'єктом лобіювання, оскільки майже три чверті федеральних законів, що приймають, ґрунтуються на проектах, підготовлених в уряді [1; 5].

Найбільш суттєвим і важливим є досвід легітимації лобіювання в Республіці Польща, де розроблено конституційно-правову основу лобіювання, яка охоплює: норми Конституції щодо права на петицію, свободу слова та преси; права на збори, протести та опозицію; право доступу до публічної інформації; Акт про лобіювання від 07.07.2005 р., який встановлює загальні засади прозорості лобіювання в законодавчому й регуляторному процесах, правила виконання професійних лобістських дій і визначення порядку реєстрації як фізичних, так і юридичних осіб, які здійснюють лобіювання; Закон "Про діяльність депутата та сенатора відповідно до мандату" від 09.05.1966 р. (ч. 3а і 3б ст. 18, ч. 4а і 4б ст. 23) та Закон "Про Раду Міністрів" від 08.09.1996 р. (ст. 39а), якими регламентовано порядок надання депутатами та урядовцями інформації про діяльність своїх офісів з метою запобігання так званому "вбудованому лобіюванню"; Закон "Про орган урядової адміністрації" від 04.09.1997 р. (ч. 1 ст. 6), який встановлює засади ведення реєстру професійних лобістів [6].

Так, згідно з Актом про лобіювання від 07.07.2005 р., професійні лобістські компанії та професійні лобісти можуть надавати лобі-послуги та представляти інтереси суспільних і корпоративних організованих груп на підставі цивільної угоди, укладеної із замовниками лобістських послуг. Зазначимо, що польські групи тиску перебувають лише на стадії самоорганізації та професіоналізації, з огляду на те, що лише у 2003 р. було створено Асоціацію професійних лобістів Польщі, яка розробила Кодекс етичної поведінки лобіста. Дослідники національної практики лобіювання зазначають, що Асоціація не має суттєвого впливу на засоби масової інформації та громадську думку, оскільки вона нечисленна та обмежена щодо організаційно-фінансових ресурсів [7].

Запровадження антикорупційних заходів у галузі лобіювання за трьома напрямками (врегулювання поведінки осіб, які посідають керівні посади – посадовців, членів парламенту та урядовців; прийняття Акта про лобіювання; розроблення громадськими організаціями етичних норм щодо професіоналізації лобіювання) також впливає на ефективність регуляторної політики щодо діяльності лобі-груп.

Дослідники також відзначають проблему фрагментарності законодавчої бази регулювання лобізму, зважаючи на те, що польське законодавство не врегулювало проблему прозорого доступу до інформації осіб, які

безпосередньо приймають рішення, здійснюють реєстрацію та наглядають за лобістською діяльністю. Акт вважають "жорстким" для професійних лобістів (осіб, фірм, компаній) і водночас "м'яким" щодо бізнес-асоціацій і неурядових організацій, які формально не здійснюють професійну лобістську діяльність, але є активними суб'єктами лобіювання. Унаслідок цього офіційний реєстр лобістів є формальним і не відображає реальних масштабів лобіювання [1].

Висновки. Таким чином, компаративний аналіз національної практики легітимації лобізму в країнах зрілої демократії та розвинутого громадянського суспільства (Велика Британія, ФРН, Французька Республіка, Республіка Польща) демонструє різний ступінь розвитку громадянського суспільства, зокрема прозорості представництва інтересів суспільних, корпоративних і неформальних об'єднань у владних інститутах, а інституціоналізація лобіювання зберігає свою актуальність як для європейських країн, так і для транзитивних держав. У провідних країнах ЄС традиції політичної культури зумовлюють застосування форм "м'якого" права до регулювання лобістської діяльності, а в транзитивних країнах, для яких характерне жорстке регулювання будь-яких видів діяльності у сфері прийняття керівних рішень, впроваджують систему законодавчого регулювання лобістської діяльності й тим самим легітимацію впливу груп тиску на політичні інститути. Більшість європейських країн на національному рівні використовують так звану континентальну модель, яка полягає в саморегуляції лобістської діяльності через етичні професійні кодекси.

Отже, досвід легітимації інституту лобіювання провідних демократичних країн є дуже цінним як для країн Східної Європи, так і для України.

Список використаної літератури

1. Базілевич Д. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу: "Лобіювання в Україні: досвід, проблеми і перспективи" / Д. Базілевич, В. Нестерович; за заг. ред. к.ю.н. В. Федоренка. – Київ: СПД Москаленко О., 2009. – 36 с.
2. Войнич О. Цивілізований лобізм в Європі: політичний аспект / О. Войнич, О. Шевченко // Світова політика. – Київ: Ін-т світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2009. – Вип. 2. – С. 173–198.
3. Белоусов А. Лоббизм как политическая коммуникация / А. Белоусов – Екатеринбург: УрО РАН, 2005. – 214 с.
4. Дегтерева Е. Совет ЕС: влияние отдельных стран на принятие решений [Электронный ресурс] / Е. Дегтерева // Интернет-журнал "Вся Европа.ru". – 2009. – Вып. 3 (31). – Режим доступа: http://www.alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1046#_edn1.
5. Любимов А. История лоббизма в России / А. Любимов. – Москва: Либеральная мысль, 2005. – 208 с.
6. Bouwen P. Lobbying versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union / P. Bouwen, M. McCown // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14. – № 3. – P. 244–253.
7. Kurczewska U. Lobbying in the European Union / U. Kurczewska // Европа. – 2002. – Vol. 4. – № 3. – P. 117–148.
8. Waldenberger F. Successful Lobbying in the New Europe / F. Waldenberger. – Берлин: BWV Berliner-Wissenschaft. – 2004. – 173 p.
9. Международный лоббизм. Глобализация как проблема демократии [Электронный ресурс] // Международная политика. – 1998. – № 4. – Режим доступа: <http://www.deutschebotschaft.de>.
10. Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying). Report Committee on Economic Affairs and Development [Electronic resource]. – Mode of access: <http://assembly.coe.int>.
11. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union and the Treaties establishing the European Community and certain related acts. March 2001; First demographic estimates for 2007 // Eurostat data in focus. Population and social conditions. – 2008. – № 3. – P. 1.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2015.

Газизов М. М. Легитимация института лоббирования в ведущих демократических странах

В статье рассмотрен опыт ведущих демократических стран (Великобритании, Французской Республики, Федеративной Республики Германия, Республики Польша) по вопросу легитимации института лоббирования и условия его введения в Украине. Исследованы управленческие и политические аспекты лоббизма в странах развитой демократии, особое внимание уделено функционированию лобби-групп, регулирующих деятельность групп интересов в областях таможной, антимонопольной и энергетической политики.

Ключевые слова: лобби-группы, демократическая легитимность, институт лоббирования, демократические страны.

Gazizov M. Legitimization of the Lobbying Institution in the Leading Democratic Countries

An extended abstract of a paper on the subject of: "Legitimization of the lobbying institution in the leading democratic countries".

Problem setting. Following the democratic traditions of European culture, the Government and the Parliament are interested in the existence of the interest groups. They encourage their representation, as it allows the politicians not to spend time on information gathering and carrying

out expert investigation on the one hand, and ensure the public support in the process of realization of specific bases of state politics on the other.

Recent research and publications analysis. Lobbying phenomenon has been studied by such experts in the European lobbying as D. Koen, Dz. Richardson, K. Makhoni, Dz. Greenwood, K. Karr, B. Kokhler-Kohh and R. Eizing, E. Brochaid, Dz. Berkhoud, D. Louri, P. Boyen, Dz. Baers, B. Kerremans, D. Ernschow etc., who pointed out that it lies in the ensuring of "democratic legitimacy" of the government model, which makes the participation of the pressure groups in the legislative process and regulation of the relations within the unique European political and economical area possible.

Lobbying theory has been elaborated by such domestic scientists as Ju. Zushchika, P. Kyslyi, Ch. Vaiza, M. Lopata, V. Nesterovych, V. Sumska, Je. Tykhomyrova, A. Odintsova, O. Grospheld, R. Matskevych, O. Liubimov, O. Avtonomov, S. Teleshun, P. Tolstykh, O. Shestakova and many others.

The aim of the article. The aim of the article is analysis and generalization of the experience of leading democratic countries such as Great Britain, France, Germany, Poland on the issues of the legitimization of the lobbying institution and the terms of its implementation in Ukraine.

Main body. National representation and the influence on the decision making, as the researches of European integration processes depict, depends on such factors as population of the EU state members and the allocation of their quotas during the vote in the EU European Council as for the final decisions.

As the analysis has shown, under the new conditions the outstanding influence on the decision making is that of such developed European countries as Germany, France, Great Britain, Italy and Spain, where the legitimization of lobbying exists in the form "soft" law (France, Great Britain) or legislative prescription on the level of statutory registration of pressure groups (Germany).

The second group of national actors is represented by the countries of Northern and East-Central Europe, Netherlands, Belgium, Switzerland, Finland, Ireland, Austria, Poland, Czech Republic, Hungary, where the national lobbying activity is performed basing on the legal documents on pressure groups registration.

The third group is formed by the Baltic Countries and countries of Eastern-Southern Europe, Lithuania, Latvia, Estonia, Greece, Malta, Cyprus, Bulgaria and Romania in particular, where the legitimization of lobbying activity is in the stage of law drafts on lobbying.

However, as the practice of decision making shows, position of national governments may play the crucial role in the adoption of this or that law within the EU frameworks, despite the status representation according the quotas mentioned above. So we may say that in the countries of mature democracy and developed civil society these are the traditions of political culture that ensure the application of soft forms of legislation to the regulation of lobbying activity.

However, in the transitive countries, where strict regulation of any types of activity in the area of governing decision-making is applied, the system of legislative regulation of lobbying is introduced.

Thus the legitimization of lobbying in the developed and transitive countries shows the level of political culture in the interaction of national political institutions, risk groups and groups of common interests.

Given in the article are the key points of the lobbying legitimization in such countries as Great Britain, France, Germany, Poland.

Conclusions of the article and prospective for further studies. Thus, the comparative analysis of national practice of lobbying legitimization in the countries of mature democracy and developed civil society (Great Britain, Germany, France, Poland) shows different level of civil society development, in particular transparency of interest representation of social, corporate and non-formal associations in the governmental institutions, and the lobbying institutionalization is still up-to-date for EU countries as well as for transitive countries.

In the EU leading states the traditions of political culture ensure application of soft forms of laws to the regulation of lobbying activity, however, in the transitive countries, where strict regulation of any types of activity in the area of governing decision-making is applied, the system of legislative regulation of lobbying is introduced, which makes the influence of pressure groups on political institutions legal. The majority of European countries use so-called continental model on national level, which is in the self-regulation of lobbying activity through professional ethic codes.

Thus the issue of the legitimization of the lobbying institution in the leading democratic countries is of great value both for the countries of Eastern Europe and Ukraine.

Key words: lobby-groups, democratic legitimacy, lobbying institution, democratic countries.

**ЦІННІСНО-МОТИВАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

У статті розкрито мотиваційні засади політичної поведінки державних службовців; охарактеризовано її складові (політичні цінності, інтереси, традиції, мотиви, потреби та вольові якості особистості); обґрунтовано вплив політичних потреб на сформованість політичних цінностей особистості як базового складника політичної поведінки; проаналізовано стан сформованості політичних цінностей у державних службовців – слухачів курсів підвищення кваліфікації Національної академії державного управління при Президентові України.

Ключові слова: політична поведінка, політичні цінності, інтереси, традиції, мотиви, потреби, вольові якості особистості.

На сучасному етапі розвитку незалежної Української держави важливими є питання сформованості мотивації політичної поведінки керівних кадрів, державних службовців, політиків різних рівнів, яку характеризують такими складниками, як політичні цінності, інтереси, традиції, мотиви, потреби та вольові якості особистості. Адже досить тривалий час в Україні була відсутня чітка й продумана програма дій щодо підготовки керівних кадрів як представників владної управлінської еліти, спроможної забезпечити добробут країни, подолати економічну, соціальну та політичну кризи, вивести Україну на євроінтеграційний шлях розвитку. Це породило ситуацію певної невизначеності, що не сприяло формуванню спільних соціальних цінностей і соціальної консолідації у форматі "Українська держава – керівні кадри державного управління – українське суспільство", оскільки старі цінності (утвердження соціальної однорідності й рівності, колективізму тощо) припинили існувати, а нові (свобода, рівність можливостей, справедливості) ще не сформовані у свідомості людей.

Тому важливим є розгляд політичних цінностей державних службовців у системі підвищення кваліфікації та спрямування змісту навчання на їх розвиток.

Розкриттю сутності й значення ціннісно-мотиваційних засад політичної поведінки державних службовців присвячено наукові розробки В. Бодрова, Є. Вятра, В. Гошовської, А. Зимичева, Ю. Кальниша, І. Сурай, Ю. Сурміна, В. Семиченко та ін. Проте, незважаючи на широкий спектр досліджуваних ними проблем, окремої уваги потребують теоретичні та практичні аспекти формування політичних цінностей, спрямованих на демократичний розвиток Української держави, які залежать від усвідомлених ними політичних потреб, інтересів, традицій, мотивів, почуттів, настроїв і волі.

Мета статті – на основі проведеного теоретичного аналізу у сфері дослідження ціннісно-мотиваційних засад політичної поведінки державних службовців обґрунтувати вплив політичних потреб на сформованість

політичних цінностей особистості як базового складника політичної поведінки та проаналізувати стан сформованості політичних цінностей у державних службовців – слухачів курсів підвищення кваліфікації Національної академії державного управління при Президентові України.

Поведінка людини – це складний комплекс пристосувань, спрямованих на задоволення потреб її організму (фізіологічних, соціальних, духовних), яка складається із закріплених спадково рефлексорних реакцій і звичок, навичок, набутих за допомогою навчання, а політична поведінка є проявом політичної культури особистості, "способом її існування". На думку польського політолога Є. Вятра, "політична культура – це сукупність позицій, цінностей і зразків поведінки, які стосуються відносин влади й громадян" [1]. Такий підхід є досить поширений і ґрунтується на визнанні органічної єдності в політичній культурі двох сторін: духовної, ідеологічної та практичної, діяльної (поведінкової).

Ми погоджуємося з думками науковців, що політична поведінка залежить від політичної свідомості та політичної ідеології, які взаємозалежні та є її складовими. Крім того, політичну свідомість поділяють на буденну й теоретичну (табл. 1), а політична ідеологія ґрунтується на теоретичній свідомості (теоретичних знаннях) і цінностях (у свою чергу, є базовою складовою мотивації).

Як бачимо з табл. 1, *буденну політичну свідомість* характеризують несистематизованими масовими уявленнями про політику. Вона виникає стихійно, безпосередньо з повсякденної практики; відображає політичні явища й процеси поверхово, не вдаючись до їх суті; має такі яскраво виражені соціально-психологічні риси, як почуття, настрої, емоції; її характеризують особливою гнучкістю та динамізмом. Саме на рівні буденної свідомості, як правило, відбувається швидка реакція людей на політичні події, а їхнє ставлення до політичної влади формують, насамперед, факти повсякденного життя.

Більшість людей сприймає політику на рівні буденної свідомості.

Структура політичної культури

Політична культура влади і громадян		
політична свідомість		політична ідеологія
буденна	теоретична	
характеризують несистематизованими масовими уявленнями про політику; виявляється через почуття, настрої, емоції	ґрунтується на теоретичних знаннях і фактах	ґрунтується на теоретичній свідомості (тобто теоретичних знаннях) та цінностях, що є складовою мотивації

Теоретична політична свідомість – це сукупність ідей, поглядів, знань, які виникають на основі наукового дослідження політичних явищ і процесів. Разом із системою цінностей, вони формують політичну ідеологію як “сукупність ідей і поглядів, які відображають у більш чи менш систематизованій формі відношення людей до навколишньої дійсності й один до одного та слугують закріпленню, або зміні, розвитку суспільних відносин. Основою ідеологічного відображення дійсності є певні суспільні інтереси [2], які є різними в кожній суспільній групі. Тому відмінності в інтересах суспільних класів породжують відмінності в їх ідеології. А оскільки в суспільстві завжди є класи з відмінними інтересами,

то *демократична держава*, тобто така держава, яка стоїть над класовими інтересами, прагне виражати інтереси всього народу, а не певного суспільного класу, вона не може ставати на позиції тієї чи іншої ідеології.

Теоретична політична свідомість разом із цінностями є основою політичної ідеології, оскільки теоретичні знання ґрунтуються передусім на фактах, а ідеологія – на цінностях, що відбивають інтереси того чи іншого суспільного класу. Тому цінності є мотиваційним базисом політичної поведінки, а їх втрата означає її руйнування та руйнування політичної культури в цілому.

Розкриємо останню тезу за допомогою табл. 2.

Таблиця 2

Цінності – складова мотивації

Мотивація			
почуття, настрої, воля	цінності, інтереси, традиції	потреби	мотиви
почуття – причина вольового акту; стан почуттів щодо політичних явищ і процесів (локус контролю – ставлення до відповідальності); воля – свідомо організована й саморегульована поведінка, спрямована на подолання труднощів при досягненні поставлених цілей; явище вторинного порядку щодо емоцій і почуттів	цінності відбивають класові інтереси; інтереси формуються на основі усвідомлених потреб, мають класовий характер; традиції – усталені норми, звичаї, що передаються від покоління до покоління	прагнення до свободи, незалежності, переважання, панування над іншими, високого статусу, престижу, слави, задоволення матеріальних потреб тощо	прагнення до досягнення мети, усвідомлення громадянського обов'язку, інформації, невдоволення

Аналізуючи зміст табл. 2, зауважимо, що мотивація ґрунтується на почуттях, настроях, волі, цінностях, інтересах, традиціях, потребах, мотивах, які між собою є взаємозалежними та взаємозумовленими. Тобто, якщо в центрі нашої уваги перебувають цінності, то ми їх розглядатимемо залежно від усвідомлених потреб, інтересів, традицій, мотивів, почуттів, настроїв і волі.

Зокрема, щодо *політичних потреб*, то вони є різними в різних класових групах у суспільстві. Як свідчать результати досліджень Інституту соціології НАН України [3], на сучасному етапі розвитку України в суспільному етосі спостерігають відносно зниження матеріалістичних і традиціоналістських ціннісних орієнтацій. Це відбувається за рахунок відносного зростання ваги змішаної ціннісної орієнтації (одночасна орієнтація на “цінності виживання” й “цінності самореалізації”) та ліберально-демократичних цінностей.

Приналежність громадян до різних соціальних груп і верств спричиняє певну варіативність їх ціннісних пріоритетів (або *інтересів*). Так, у середовищі низькостатусних груп і верств переважають матеріалістичні

й традиціоналістичні орієнтації, а у високостатусних – збалансована, змішана ціннісна орієнтація й ліберально-демократичні цінності. Ціннісні показники середніх соціальних верств займають приблизно середню позицію між низькостатусними й високостатусними верствами, але тяжіють більше до останніх.

Тобто високостатусні верстви українського населення відносно успішно адаптуються до суспільних трансформацій у напрямі побудови ринкової економіки, стабільної демократії та розвиненого громадянського суспільства. Середні верстви населення також намагаються успішно адаптуватися до суспільних перетворень, схилившись до ліберально-демократичних цінностей і використовуючи певні традиціоналістські орієнтації. Низькостатусні верстви менше переймаються ліберально-демократичними орієнтаціями, вони більш матеріалістичні, традиціоналістичні та консервативно налаштовані, тому їхню адаптацію до суспільних трансформацій слід оцінити як малоуспішну, малоефективну.

Ці факти підтверджує наше дослідження, проведене в Національній академії держав-

ного управління при Президентіві України в 2015 р. З'ясовано, що державні службовці (високостатусні особи, слухачі курсів підвищення кваліфікації) у своїй більшості (73,5%) вказали на потреби "прагнення до свободи та незалежності".

Ці політичні потреби державних службовців формують у них відповідну *політичну поведінку*, яка виявляється через відповідний локус контролю – екстернальний (зовнішній) чи інтернальний (внутрішній).

Наприклад, якщо державний службовець має екстернальний локус контролю, то це означає, що він схильний приписувати відповідальність за наслідки своєї діяльності зовнішнім силам. При цьому, як правило, в особистості переважають такі якості, як неврівноваженість, невпевненість у своїх силах, тривожність, підозрілість, конформність, агресивність тощо.

Якщо державні службовці мають внутрішній (інтернальний) локус контролю, то це означає, що вони покладають на себе відповідальність за власні дії та їх причини, бачать їх у особливостях своєї уваги, мислення, здібностей, внутрішніх переживань. Індивідам такого типу, як правило, властиві впевненість у собі, наполегливість і послідовність у досягненні поставлених цілей, схильність до самоаналізу, врівноваженість, товариськість, доброзичливість, незалежність.

За допомогою комплексу психологічних тестів ми перевірили такі якості респондентів, як впевненість у собі [4], тривожність [5], конформність [6], і з'ясували таке:

- а) щодо впевненості в собі, то:
 - 52,3% – відчувають страх перед непередбаченими ситуаціями, тому в простих ситуаціях можуть відчувати сумніви;
 - 33,2% – вільні від непродуманих вчинків, але деяка частка невпевненості присутня, що є доказом гнучкості їхньої психіки;
 - 14,5% – мають яскраво виражену потребу почувати себе впевнено, тому оточення завжди може покластися на них;
- б) щодо тривожності, то за шкалою Спілбергера Ханіна:
 - 71,7% – мають низький рівень ситуативної тривожності, що характеризують очікуваннями загроз від власної агресивної реакції та самоповаги;
 - 28,3% – мають високий рівень особистісної тривожності, що характеризують впливом стресових ситуацій; також вона пов'язана з особистісними якостями;
- в) щодо конформності (здатності до конформізму, тобто до зміни своїх поглядів і позицій під впливом інших осіб), то:
 - 84,3% – керуються не емоціями, а раціональним способом мислення, не змінюють часто своїх поглядів і переконань;
 - 15,7% – мають високий рівень конформності.

Результати опитування респондентів підтвердили той факт, що серед державних службовців переважають особистості з екстернальним локусом контролю, тому важливим є системне проведення з ними відповідних психологічних тренінгів та коучингів у системі підвищення кваліфікації.

Метою таких навчальних занять має бути вплив на поведінкові компетентності слухачів, а не когнітивні (знання та вміння). При цьому важливим має стати обговорення їхніх політичних настроїв і політичних традицій.

Політичні настрої характеризують станом почуттів щодо політичних явищ і процесів; вони містять як емоційні, так і раціональні елементи, та мають значний вплив на політичну поведінку людей; найбільш динамічно й чутливо відображають вплив економічних і соціальних чинників на політику.

Політичні традиції є усталеними нормами політичної поведінки й цінностей, ідей, звичаїв, які передають від покоління до покоління. У традиціях сконцентровані ті елементи політичного досвіду, які об'єктивно відповідають інтересам і цілям суспільства, визнаються ним, їх закріплюють як нормативні настанови. Змінюють їх або поступово (у процесі довготривалого суспільного розвитку), або швидко (у періоди докорінних суспільних перетворень, коли на зміну усталеним приходять інші ідеї та цінності).

Нині, у період модернізації Української держави та вимог українського суспільства до державних службовців як до політико-адміністративної еліти нації [7], виникає потреба в переосмисленні власних політичних цінностей і традицій, формуванні нових, спрямованих на демократичний розвиток держави. Однак при цьому повинно бути враховано, що *мотиви політичної поведінки* залежать, насамперед, від власної користі та є незмінною рисою людської природи. Тому необхідно враховувати, що ставлення людини до політики зумовлено, передусім, прагненням реалізації її особистих інтересів.

Корисливість політиків, зловживання ними владою, особливо в неприхованих формах, спричиняють спадання інтересу до політики, зниження політичної активності пересічних громадян. Втраті довіри до політики та її офіційних представників сприяють і такі чинники, як девальвація основних політичних цінностей і ідеалів, відхід політичних лідерів від передвиборчих обіцянок і програм, маніпулювання ними громадською думкою, поширення корупції тощо.

Спадання інтересу до політики та довіри до політиків найвиразніше виявляється в абсентеїзмі (від лат. "відсутній") – ухиленні виборців від участі в голосуванні на виборах різного рівня.

Частка людей, які відмовляються брати участь у виборах, є значною в більшості країн світу, в тому числі зі стабільною демократичною системою. На виборчі дільниці, наприклад, у таких країнах, як США, Франція, Великобританія, у дні виборів рідко приходять більше ніж 50–60% тих, хто має право голосу. У багатьох колишніх соціалістичних країнах, а також колишніх радянських республіках, які стали незалежними державами, через низьку активність громадян у багатьох виборчих округах вибори часто не відбуваються, переносяться, проводяться повторно.

Однак, якщо в країнах з розвинутою демократією байдужість громадян до політики пов'язана з високим ступенем незалежності від неї їхнього особистого життя, розвитку громадянського суспільства, то в постсоціалі-

стичних країнах ухилення від виборів є, на-самперед, результатом розчарування людей у політичних лідерах і тих соціально-економічних перетвореннях, які здійснюють під їхнім керівництвом.

Змінити цю ситуацію на краще можна шляхом удосконалення публічно-правової структури взаємодії суспільства й держави на рівні законотворчості. Зокрема, вдосконалити виборчу систему та виборче законодавство з метою закріплення міжнародних стандартів у виборчому процесі та демократичних правових традицій розвитку правової культури учасників виборчого процесу. Але для цього потрібна *політична воля* як свідомої організації й саморегуляція людиною своєї діяльності та поведінки, спрямована на подолання труднощів при досягненні поставлених цілей; явище вторинного порядку щодо емоцій і почуттів.

Більшість науковців поділяють вольові якості особистості на дві великі групи – базальні та системні.

До базальних (первинних) якостей належать енергійність і терплячість; до системних (вторинних) – цілеспрямованість, наполегливість, принциповість, самостійність, ініціативність, рішучість.

Сукупність позитивних (базальних і системних) вольових якостей утворює силу волі особистості. Встановлено, що людям із сильною волею властивий високий рівень мотивації досягнення, яку характеризують наполегливістю в досягненні своєї мети, прагненням до поліпшення результатів, незадоволеністю досягнутим, намаганням досягти свого будь-якою ціною.

Висновки. Отже, сформовані й усвідомлені політичні цінності особистості є основою її політичної поведінки, а сформована сила волі – запорукою досягнення поставленої мети.

Результати наших досліджень, проведених у Національній академії державного управління при Президентові України у 2015 р., на жаль, свідчать про недостат-

ність сформованих системних (вторинних) вольових якостей особистості, на відміну від первинних (базальних). Особливо це стосується наполегливості, принциповості, самостійності й рішучості. Тому на курсах підвищення кваліфікації державних службовців особливу увагу потрібно приділяти саме розвитку цих особистісних якостей. Цьому мають сприяти сучасні інноваційні форми навчальних занять і прагнення державних службовців до самоосвіти та самовдосконалення.

Список використаної літератури

1. Типологія політичної культури Є. Вятра [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-6455.html>.
2. Философская энциклопедия : в 5 т. / гл. ред. Ф. В. Константинов. – Москва, 1962. – Т. 2. – С. 229–230.
3. Соціальне самопочуття, настрої та ціннісні орієнтації населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/51006/socyo-log.htm>.
4. Тест на впевненість у собі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ebooktime.net/book_162_glava_67.
5. Тесты по психологии с ответами. Тесты по психологии личности. Шкала тревоги. Тест на тревожность Спилбергера Ханина. (Методика оценки тревожности Ч. Д. Спилбергера и Ю. Л. Ханина) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://psycabi.net/testy/179-test-na-trevozhnost-spilbergera-khanina-metodika-otsenki-trevozhnosti-ch-d-spilbergera-i-yu-l-khanina>.
6. Поддаётся ли вы чужому мнению? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vobzore.com/test/test-0293.php>.
7. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2013. – 268 с.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2015.

Даниленко Л. И. Ценностно-мотивационные основы политического поведения государственных служащих

В статье раскрыты мотивационные принципы политического поведения государственных служащих; охарактеризованы его составляющие (политические ценности, интересы, традиции, мотивы, потребности и волевые качества личности); обосновано влияние политических потребностей на сформированность политических ценностей личности как базовой составляющей политического поведения; проанализировано состояние сформированности политических ценностей у государственных служащих – слушателей курсов повышения квалификации Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Ключевые слова: политическое поведение, политические ценности, интересы, традиции, мотивы, потребности, волевые качества личности.

Danylenko L. Axiological and Motivational Principles of Political Behavior of Civil Servants

At the present stage of development of the independent Ukrainian state issues of formedness of motivation of political behavior of senior executives, civil servants, politicians of different levels emerge as quite important. This political behavior is characterized by such components as political values, interests, traditions, motives, needs and volitional powers of personality. Surely for quite a long time Ukraine didn't have any clear and well-thought-out action program for training of senior executives as representatives of the ruling administrative elite. This caused the situation of some kind of uncertainty, as old values ceased to exist and the new ones have not been formed in the minds of people. Therefore, it is important to consider the formedness of political values of civil servants within the system of in-service training and direction of training content towards their development.

The scientific research results of the following scientists are dedicated to the subject of disclosure of the essence and sense of axiological and motivational principles of political behavior of civil servants V. Bodrov, Ye. Viatr, V. Hoshovska, A. Zymychev, Yu. Kalnysh, I. Surai, Yu. Surmin, V. Semychenko and others. However, a certain study is required to examine theoretical and practical aspects of formation of political values aimed at democratic development of Ukrainian state.

Paper objective is to substantiate the influence of political needs on the formedness of political values of personality as the basic element of political behavior on the basis of the conducted theoretical analysis in the field of research of axiological and motivational principles of political behavior of civil servants and to analyze the state of formedness of political values of public servants – trainees of the in-service training courses of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

Human behavior is a complex set of tools, which are directed at the repletion of wants of the body (physiological, social, spiritual), which consists of inherently fixed reflex reactions, habits, and skills acquired through training and political behavior is a manifestation of political culture of a person, "mode of his/her existence".

We agree with the views of the scientists that political behavior depends on political consciousness and political ideology, that are its constituents and are interdependent. In addition, political consciousness is divided into the everyday and theoretical, and political ideology is based on theoretical consciousness and values.

Theoretical political consciousness together with values is the basis for political ideology, as theoretical knowledge relies in the first place on facts, and ideology – on values. Therefore values serve as a motivational basis of political behavior, and their loss means its ruination and destruction of political culture in general.

Affiliation of citizens to different social groups causes flexibility of their value priorities. Among the groups and classes with low status dominate materialistic orientations, and in the groups with high status – mixed value orientation and liberal and democratic values.

The results of the conducted survey confirmed the fact that among civil servants dominate personalities with the external locus of control and therefore the important necessity arises to systematically deliver to them corresponding psychological trainings and coaching within the system of in-service training. The aim of these training sessions should be the impact on behavioral competencies of the trainees. Herewith great importance should belong to the discussion of their political attitudes and political traditions.

The results of our survey, conducted at the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine in 2015, indicate insufficiency of the existing volitional powers of a person. This is particularly relevant to persistency, adherence to principles, independence and decisiveness. Therefore, during the in-service training courses of civil servants, special attention should be paid to the development of exactly these personal qualities.

Key words: political behavior, political values, interests, traditions, motives, needs, volitional powers of personality.

УДК 35–027.21/22:341.17:006.33:324

В. Ю. Когутюк

аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ

Грунтуючись на європейському досвіді належної організації та забезпечення виборчого процесу та управління ним, у статті розроблено практичні рекомендації з адаптації європейських стандартів державного управління виборчим процесом в Україні з метою підвищення ефективності державного управління в цій сфері.

Ключові слова: виборчий процес, державне управління виборчим процесом, адаптація європейських стандартів державного управління виборчим процесом.

В умовах сучасної України питання про те, чи відповідає національне виборче законодавство та практика його застосування міжнародним виборчим стандартам, є досить актуальним. Адже Україна як демократична за формою і правова за конституційно проголошеними принципами свого існування держава просто неможлива без вільних і демократичних виборів, що відповідають загально визнаним міжнародним критеріям виборчих прав і свобод громадян, всіх учасників виборчого процесу та й виборчого процесу взагалі.

Проблеми вдосконалення належної організації виборчого процесу та питань ефективності державного управління в цій сфері досліджували: Р. Аксакова, О. Ковальчук, А. Колодій, М. Наход, Б. Райковський, М. Рибачук, М. Рябов, А. Савков, С. Серьогіна, І. Фетеску, Ю. Хромова та ін. Проте вивчення проблем адаптації європейських стандартів державного управління виборчим процесом в Україні не можна вважати вичерпаним.

Досить важливим кроком уперед ми вважаємо впровадження в життя запропонованих автором рекомендацій, які дають змогу чітко сформулювати напрям розвитку нашої держави в плані підвищення ефективності управління виборчим процесом.

Мета статті – розробка практичних рекомендацій з адаптації європейських стандартів державного управління виборчим процесом в Україні з метою підвищення ефективності державного управління в цій сфері.

Україна перебуває в пошуку оптимальної моделі виборчої системи, і практично під кожні нові вибори в ній створюється нова. Однією з основних причин такої ситуації є те, що в незалежній Україні, як і в колишньому СРСР, виборчі закони завжди належали до ординарного законодавства, що давало змогу змінювати їх звичайною більшістю голосів депутатів парламенту.

Саме тому вважаємо доцільним зазначення типу виборчої системи в нормативно-правовому документі найвищої юридичної сили – Конституції України. За порядком внесення змін до Конституції України вона

наближена до так званих “жорстких конституцій”, саме тому така пропозиція унеможливить часті та невиправдані зміни й маніпуляції українською виборчою системою, тим самим не заплутуючи виборців та інших суб’єктів виборчого процесу кардинальними змінами “правил гри” під час та напередодні виборчого процесу.

Проте зазначимо, що, незалежно від того, які саме зміни робляться в українському виборчому законодавстві, аргументація цих змін залишається незмінною, а саме: “удосконалити виборчий процес, зробити його прозорішим та ефективнішим, щоб у Парламенті України були якомога найкраще представлені інтереси всього суспільства, а також привести виборче законодавство у відповідність європейським стандартам та вимогам” [1].

Для вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства та зближення з європейськими стандартами виборів, які визнаються всією міжнародною спільнотою взірцем демократичності, Україні необхідно врахувати ці принципи та розробити шляхи для їх упровадження.

Вважаємо, що до них слід віднести:

- “відкриті списки” за умов пропорційної системи виборів;
- “відкритість фінансування” політичних партій у виборчому процесі;
- раціональне використання ЗМІ в інформаційному забезпеченні виборів.

Розглянемо кожен з них окремо.

Істотним недоліком нині чинної в Україні виборчої системи, на думку багатьох експертів у цій галузі, є “закритість” списків, що не дає змоги виборцю повною мірою висловити свої вподобання щодо конкретних кандидатів і гіпертрофовано підносить впливовість партійних лідерів, закріплюючи авторитаризм у партіях. Крім того, повністю розірвано зв’язок між депутатським корпусом та виборчими округами, оскільки виборці не можуть знати всіх членів обраної партії та, відповідно, члени партії, яка пройшла до парламенту, також можуть не мати жодного стосунку до громадян, які голосували за партію, до якої вони ввійшли. У поєднанні з імперативним мандатом це призводить до того, що народний депутат стає не стільки представником виборців,

скільки заручником партійного керівництва, від волі якого залежить його статус як народного депутата.

Тому на сьогоднішньому етапі трансформаційного процесу оптимальним виглядає запровадження пропорційної системи, яка б базувалася на моделі так званих "відкритих" (або "регіональних") партійних списків та відкритого фінансування партій і виборчих кампаній, тим самим унеможливити тіньове фінансування та махінації, які можна розцінювати як один із елементів прозорості діяльності партій [2].

Слід зазначити, що пропорційна виборча система, яка базується на моделі так званих "закритих списків", є одним із головних чинників, який провокує державно-політичні конфлікти. Ця виборча система фактично унеможлиблює оновлення політичних елітних груп і деформує етичні норми політичної діяльності [2].

Ми вважаємо, що система з відкритими регіональними списками дасть значно більшу свободу вибору виборцям, зробить представництво особистісним, ніж за пропорційної системи з жорсткими списками, дозволить формувати парламент лише з тих особистостей, які відомі виборцям і мають їхню безпосередню підтримку. За такої виборчої системи роль партійних лідерів істотно знижується, якщо не зводиться нанівець, а роль народу та громади, натомість, зростає, що підвищує роль виборів як форми безпосередньої влади народу [3, с. 328].

Відкриті списки охоплюють декілька проблемних аспектів: психологічний (відкриті списки знімають конфлікт серед виборців і членів партій; зменшують можливість розповсюдження такого явища, як абсентеїзм та відчуження народу від влади), соціальний і правовий (відкриті списки надають можливість ознайомитись із соціальним статусом кандидата в депутати, дотримуватись гендерності, відкритості, легітимності та прямого волевиявлення народу).

Врегулювання вищезазначених аспектів виводить на один рівень громадян (виборців) і систему органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, ключових органів управління виборчим процесом, забезпечуючи побудову відносин на паритетних, партнерських засадах. Адже ні для кого не таємниця, що саме поняття "добре управління" охоплює демократичну й ефективну систему управління, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість громадських послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб і викликів [4, с. 17]. Тому одним з основних завдань держави, як найголовнішої форми організації суспільства, має бути сприяння підвищенню активності й залучення громадян до процесів управління державою, тим самим збільшуючи довіру громадян до органів влади.

Застосування більшості держав – учасниць ЄС пропорційної виборчої системи (зокрема, системи з преференційними та відкритими виборчими списками) свідчить про високий рівень політичної та правової культури громадян, а також відповідальності політиків перед своїми виборцями. Адже участь у виборчій кампанії є однією з харак-

теристик політичної культури націй. Тому можна очікувати, що модернізація вітчизняної виборчої системи матиме значний вплив на рівень політичної культури українського народу та його політико-владної еліти.

До засад участі ЗМІ в інформаційному забезпеченні виборів необхідно включити: недопущення замовчування суспільно важливої інформації та викривлення інформації про виборчі події, обов'язок отримувати інформацію з двох та більше джерел. Досить важливо також встановити деталізовані вимоги щодо створення та поширення в прямому ефірі телерадіоорганізацій передач за участю партій і кандидатів, їх формату. Національна рада з питань телебачення та радіомовлення, здійснюючи контроль за дотриманням ЗМІ вимог виборчого закону, зможе використовувати матеріали громадських організацій.

Серед проблем, які ще потрібно вирішити, можна виділити такі: створення дієвих механізмів гарантування національної єдності, подолання електорального протиборства та надмірної динамічності виборчого законодавства. Тому необхідно порушити питання щодо прийняття сучасного виборчого законодавства, краще у формі єдиного зводу законів чи виборчого кодексу. Цей нормативно-правовий акт повинен однаково регулювати всі правовідносини, які виникають у ході реалізації громадянами свого конституційного права обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 363].

Виборчий кодекс дав би змогу не лише систематизувати та уніфікувати різні виборчі процедури, а й створив би належну правову базу, відповідно до якої замість кількох нормативно-правових актів діяв би один, що впорядковував усі без винятку правовідносини у виборчій сфері.

Варто зазначити, що в багатьох державах – учасницях ЄС порядок підготовки та проведення виборів визначено виборчими кодексами. Серед них, зокрема, Албанія, Бельгія, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Люксембург, Македонія, Нідерланди, Грузія, Молдова, Норвегія, Польща (з 2011 р.) [6].

Окрім того, зауважимо, що важливим є також удосконалення територіальної організації управління виборчим процесом. Досить слушним у цьому плані є твердження О. Гашицького – члена ЦВК попередньої каденції – про те, що доцільно запровадити в Україні чотирирівневу систему виборчих комісій, створивши ще одну проміжну ланку між окружними (територіальними) комісіями та ЦВК – обласні територіальні виборчі комісії. Він наголошує на тому, що такі комісії повинні мати статус постійно діючих місцевих органів ЦВК [7].

Натомість, український дослідник А. Колодій робить акцент на більш дієвому, на його думку, механізмі реалізації на практиці положення ст. 35 Закону України "Про Центральну виборчу комісію", яка передбачає створення регіональних представництв ЦВК [8]. Він також стверджує, що регіональні представництва ЦВК мають бути структурними підрозділами Секретаріату

ЦВК (а не окремими виборчими комісіями), але організація їх діяльності та межі їх повноважень повинно регулювати, окрім Закону (чи Виборчого кодексу), Положення про регіональні представництва ЦВК [8, с. 49].

Функціонування такого органу доволі суттєво зменшить навантаження на місцеві органи виконавчої влади та ОМС у питаннях організації й проведення виборчого процесу, а також управління ним.

Законами України передбачено цілу низку загальних положень щодо утворення виборчих округів і виборчих дільниць. Проте, в роботі над подальшим удосконаленням виборчого законодавства варто було б урахувати позитивний досвід європейських країн щодо більшого задоволення інтересів місцевих громад при визначенні меж виборчих округів та щодо обмеження змін виборчих округів (і внесення інших змін до виборчих законів) за рік до початку чергової виборчої кампанії з метою захисту від зловживань.

Зауважимо, що формування виборчих комісій є однією із значних проблем в управлінні вітчизняним виборчим процесом. Саме виборчі комісії є основною ланкою забезпечення належної організації виборчого процесу. Досить важливим питанням є професійність та кваліфікація працівників виборчих комісій, адже немає нормативно-правового акту, в якому були б встановлені чіткі вимоги до особи члена виборчої комісії, за винятком ЦВК, при тому, що виборчі комісії зараз мають досить-таки широке коло повноважень.

Міжнародні організації неодноразово наголошували на тому, що чинне виборче законодавство України не встановлює вимог до кваліфікації членів виборчих комісій. Є лише певні вимоги до секретарів комісій, які мають володіти державною мовою в обсязі, достатньому для ведення діловодства, хоча відповідне положення певною мірою є декларативним, оскільки обсяг володіння українською мовою секретарями виборчих комісій ніхто не перевіряє. Ми погоджуємося з думкою Р. Аксакової про те, що члени виборчих комісій, які не мають фахової юридичної освіти, практично не здатні якісно юридично оформлювати перебіг виборчого процесу [9, с. 86].

Ми частково погоджуємось з такою думкою, зазначивши, що це положення слід застосовувати при формуванні територіальних/окружних виборчих комісій, а для комісій найнижчого рівня доцільно все ж таки визначати менш високі вимоги (встановивши чітко визначені квоти щодо кількості членів виборчих комісій, що мають юридичну освіту).

У зв'язку із цим виборчі комісії на практиці формуються з осіб, які не мають відповідної підготовки для роботи в складі комісій, що негативно впливає на якість прийнятих комісіями рішень та організацію виборчого процесу загалом. За рекомендаціями ОБСЄ/БДІПЛ [10], "така підготовка має бути більш інтерактивною й орієнтованою на процедури, які виконуються у день виборів, з особливою увагою до більш складних процедур – зокрема тих, що стосуються

підрахунку голосів і складання протоколів про підсумки голосування" [11, с. 3–18].

Водночас залишається проблемою те, що особи, які брали участь у роботі виборчих комісій на виборах, спираються на досвід, набутий у попередніх виборах за "застарілими" законодавчими правилами, адже, як уже зазначалось вище, кожні наступні вибори проводяться за новим законом, отже, спостерігаються некваліфікованість більшості членів виборчих комісій, їх неготовність до організації виборчого процесу.

Саме тому навчання та підготовка членів виборчих комісій є досить важливою та актуальною проблемою для покращення управління виборчим процесом в Україні.

Варто наголосити на деяких позитивних моментах у питанні навчання членів виборчих комісій організації виборчого процесу та управління ним останніми роками. Так, відповідно до Постанови № 15 ЦВК від 31.01.2013 р., що ініційована на той час членом ЦВК А. Савковим, встановлено порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України [12]. Цей порядок регламентує питання організації навчання осіб, які претендують на зайняття вищезазначених посад з метою набуття ними знань та навичок, що дають можливість особі, яка успішно пройшла підготовку, на належному професійному рівні виконувати повноваження голови, заступника голови чи секретаря окружної виборчої комісії. Окрім того, у цьому документі зазначено, що особи можуть бути призначені на такі посади лише в разі успішного проходження навчання, що проводиться ЦВК в три етапи: теоретична підготовка; практична підготовка; виконання підсумкового завдання (складання тесту, іспиту тощо), що, безумовно, забезпечує формування складу виборчих комісій на засадах кваліфікованості та професіоналізму.

Більше того, вважаємо, що до підготовки членів виборчих комісій необхідно залучати ресурс НАДУ у частині підвищення кваліфікації керівних кадрів. Зокрема, в Інституті підвищення керівних кадрів (ІПКК) НАДУ систематично проводять "круглі столи" зі слухачами (державними службовцями – представниками ОДВ та ОМС) з проблем виборчого процесу та управління ним. Як правило, у таких засіданнях круглих столів беруть участь не лише представники ОДВ та ОМС, а й представники українських та міжнародних громадських організацій, політичних партій, що дає змогу обмінюватись і переймати досвід як українських науковців, експертів, практиків, так і зарубіжних.

Висновки. Для подолання наявних проблем та невідповідностей необхідно сформувати чітку теоретичну базу державного управління виборчим процесом з урахуванням загальноєвропейських стандартів у цій сфері; створити належне законодавче підґрунтя (вбачаємо доцільність в уніфікації виборчого законодавства, зокрема, розроблення єдиного виборчого кодексу); вдосконалити структури органів управління ви-

борчим процесом; забезпечити підвищення кваліфікації членів виборчих комісій усіх рівнів; відкритості (транспарентності) виборчого процесу; удосконалити територіальну організацію управління виборчим процесом (йдеться про раціональне, законне та справедливе визначення меж виборчих округів з урахуванням загальноєвропейського досвіду, що побудований на основоположних принципах управління виборчим процесом, зокрема, принципу рівних можливостей у цьому випадку).

Список використаної літератури

1. Радь Т. Зміна виборчого законодавства: змішані почуття [Електронний ресурс] / Т. Радь. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/11/23/6774267/>.
2. Валуєвський О. Суперечності політико-управлінських відносин в Україні: проблеми і шляхи розв'язання [Електронний ресурс] / О. Валуєвський // Державне управління: теорія та практика. – 2008. – № 2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej8/>.
3. Друк Ю. Удосконалення виборчої системи як складова модернізації політичної реформи в Україні / Ю. Друк // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2007. – № 13. – С. 332–339.
4. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол.: Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Київ : НАДУ, 2010. – 28 с.
5. Тихомиров Ю. А. Сравнительное право-ведение / Ю. А. Тихомиров. – Москва : Норма, 1996. – 432 с.
6. Інформаційні матеріали Лабораторії законодавчих ініціатив до 7-го міжнародного форуму "Київський діалог" на тему "Вибори – Партії – Політичні рухи" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua>.
7. Гашицький О. Міжнародні виборчі стандарти і проблеми удосконалення виборчого законодавства в Україні [Електронний ресурс] / О. Гашицький // Виборче законодавство, політична реформа в контексті європейської інтеграції України : матер. конф., Київ, 12 верес. 2003 р. – Режим доступу: http://www.vybory.com/ukr/library/Conf_Proceedings.html.
8. Колодій А. Ф. Управління виборчим процесом як складова демократичного врядування (на прикладі виборів народних депутатів України) : наук. розробка / А. Ф. Колодій, М. А. Наход. – Київ : НАДУ, 2012. – 68 с.
9. Аксакова Р. М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 р. в Україні / Р. Аксакова // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2006. – № 2 (4). – С. 86–89.
10. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Київ : Вид-во ФАДА ЛТД, 2008. – 340 с.
11. Якість виборів як основа зміцнення демократії [Електронний ресурс] // Аналітичні матеріали міжнародної конференції (Донецьк, 23–24 липня 2009 р.). – 2009. – С. 3–18. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Lviv%20materials.pdf>.
12. Про Порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України : Постанова від 31.01.2013 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38009&what=0>.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2015.

Коготюк В. Ю. Практические рекомендации по адаптации европейских стандартов государственного управления избирательным процессом в Украине

Основываясь на европейском опыте надлежащей организации и обеспечения избирательного процесса и управления им, в статье разработаны практические рекомендации по адаптации европейских стандартов государственного управления избирательным процессом в Украине с целью повышения эффективности государственного управления в этой сфере.

Ключевые слова: избирательный процесс, государственное управление избирательным процессом, адаптация европейских стандартов государственного управления избирательным процессом.

Kogotiyuk V. Practical Recommendations for the Adoption of European Standards of Public Administration of Electoral Process in Ukraine

Problem setting. Nowadays in Ukraine the question of whether the national electoral legislation and practice meet with the international electoral standards, is very important. For Ukraine as a democratic country, that proclaimed the constitutional and legal principles a the state, it is impossible to exist without free and democratic elections that is corresponding to the recognized international standards of electoral rights and freedoms of all participants in the electoral process and the electoral process in general.

Recent research and publications analysis. The research of the problem of improving the proper organization of the electoral process and issues of the efficiency of public administration in this area were engaged by: R. Aksakova, O. Kovalchuk, A. Kolodiy, M. Nahod, B. Raykovskyy, M. Rybachuk, M. Ryabov, A. Savkov, S. Serohina, and I. Fetyesku, U. Hromova and others.

However, the researching of problems adopting EU standards of public administration of the electoral process in Ukraine can not be considered exhausted.

Paper objective is to development of practical recommendations for the adoption of the European standards of public administration of electoral process in Ukraine in order to improve the efficiency of public administration in this area.

Paper main body. Ukraine is in the search of an optimal model of electoral system and virtually every new election leads to adoption of a new system every time. One of the main reasons for this situation is that in independent Ukraine, as in the former Soviet Union, electoral laws were always belonged to the ordinary law, that made it possible to change them by a simple majority of MPs. Therefore we consider appropriate that the type of electoral system must be specified in the legal document of the highest legal force - Constitution of Ukraine. By the procedure of amending the Constitution Ukraine is close to the so-called "hard constitution", that is why this proposal will make it impossible to make frequent and unjustified changes and manipulation of domestic electoral system, thus do not confusing voters and other electoral subjects by crucial changes of "rules" during and the eve of the electoral process.

We believe that it is necessary to enforce the principles of European electoral process, including the following:

- "Open lists" while the proportional election system;
- "transparency of financing" the political parties in the electoral process;
- The rational use of media in information support of elections.

We also note that the formation of election commissions is one of the major problems in the public administration of electoral process. Moreover, election commissions (except CEC) in Ukraine in practice formed from people, who do not have the appropriate training to work in the commissions, that has negative affects for the quality of decisions taken by the Commission and the organization of the electoral process in general. That is why training and preparation of election commission members is very important and urgent problem in order to improve the administration of electoral process in Ukraine.

Conclusions of the research. Summarizing, we note that to overcome the existing problems and inconsistencies it must formulated a clear theoretical basis for the state election administration considering European standards in this area; a proper legal basis (we think it is important to unify the electoral legislation, developing unified electoral code); improve the structure of election administration bodies; to ensure improvement of professional skills of members of election commissions at all levels; transparency (transparency) of the electoral process; improvement the territorial organization of administration of the electoral process (it is a rational, lawful and fair determination of constituency boundaries based pan-European experience that is built on the fundamental principles of public administration of electoral process, in particular the principle of equal opportunity in this case).

Key words: electoral process, state election administration, the adaptation of the European standards of public administration of electoral process.

УДК 35.08+343.35

О. А. Линдюк

кандидат наук з державного управління, докторант
Національна академія державного управління при Президентові УкраїниОСОБЛИВОСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ДІЯННЯМ
У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті проаналізовано сучасні наукові підходи до класифікації корупційних діянь у державній службі. Розглянуто особливості та різноманітність проявів і видів корупції. Виокремлено прогалини й суперечності в характеристиці певних ознак складів корупційних правопорушень у чинних нормативно-правових актах. Запропоновано пріоритетні напрями запобігання корупційним діянням та основні складові антикорупційної політики.

Ключові слова: державна служба, корупція, корупційні діяння державних службовців, антикорупційна політика, протидія корупції.

Корупція в державній службі України є складним суспільним явищем із великою різноманітністю її проявів і форм, масштабністю, рівнем корумпованості органів державної влади, існуючими перешкодами на шляху її подолання, імовірними ризиками для суспільства. Зіставлення різних видів юридичної відповідальності вказує на суперечності щодо визначення характеру й ступеня небезпеки корупційних діянь, їхньої кваліфікації. Часто в юридично тотожних випадках на практиці корупційне діяння одні кваліфікують як злочин, а інші – як адміністративне правопорушення. Тому все більш актуальним стає питання розмежування складів злочинів на всіх рівнях (законотворення, тлумачення закону та його застосування). І саме аналіз особливостей корупційних діянь упродовж існування української держави дасть змогу визначити адекватні заходи запобігання й протидії корупційним проявам і напрями подальшого вдосконалення законодавчих актів.

Значний масив праць дослідників присвячений вирішенню проблем запобігання та протидії корупції. Загальнотеоретичні аспекти корупції досліджували М. Мельник, Є. Невмержицький, проблему розмежування складів злочинів – Л. Брич [3], антикорупційну політику в державному управлінні – В. Соловійов [9]. Зважаючи на появу нових видів і складність корупційних діянь посадовців, питання визначення особливостей протидії таким діянням є дискусійним і має важливе теоретичне й практичне значення.

Метою статті є аналіз наукових підходів до класифікації корупційних діянь у державній службі, характеристика їх проявів і видів, особливостей деструктивного впливу корупції на систему, новацій в антикорупційному законодавстві для визначення пріоритетних напрямів запобігання корупційним діянням і складовим антикорупційної політики.

У цілому в державній антикорупційній політиці відсутні ознаки комплексності та системності, незважаючи на реалізовані організації й правові заходи щодо протидії корупції, її рівень поки що залишається значним. Вона пронизує всі сфери та підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси соціальних груп і прошарків суспільства, вражає політику, економіку, соціальну сферу, культуру, призводить до створення корупційної етики, що стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні [9, с. 30], а також постійно й активно впливає на свідомість громадян, їхні погляди, формує корисливі аморальні цінності, визначає корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, зменшує ресурси та підриває довіру до держави.

Враховуючи правову природу, суспільну загрозу корупційних діянь, види відповідальності, передбачені за їх вчинення, такі діяння поділяють на види: кримінально-правові, адміністративні, цивільно-правові, дисциплінарні [3; 5]. Зазначена класифікація сприяє правильному тлумаченню сутності корупції як соціального явища та правової категорії, дає змогу обґрунтувати адекватні заходи реагування на ці прояви. Такий поділ спростовує наукові погляди, відповідно до яких корупція зводиться лише до злочинної поведінки, а корупційні діяння – до злочинів, чи навпаки, корупцію розуміють як діяльність, відповідальність за яку передбачена Законом України "Про запобігання корупції", а корупційні діяння – як правопорушення, окреслені цим законом, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність.

У державній службі виділяють різні види корупційних діянь. У зарубіжній практиці розрізняють два основні види корупції: епізодичну, що є притаманною майже всім країнам світу, і системну. В Україні особливістю корупційних діянь є набуття характе-

рних ознак другого типу, про що свідчать дані досліджень. Корупційні діяння саме у сфері надання управлінських послуг і контролю-наглядовій діяльності держави дають підстави зараховувати Україну до країн із високим рівнем корупції. Корупційні діяння класифікують за різними ознаками, критеріями й особливостями проявів. Поширення корупції в органах влади спричинено її різними аспектами (політичними, правовими, економічними, соціальними, кримінологічними), і тому вчені виділяють політичні, економічні, адміністративні, соціальні, управлінські, правові, ідеологічні, моральні, психологічні та інші фактори, що зумовлюють різні особливості та прояви корупційних правопорушень.

За цільовою спрямованістю корупцію поділяють на політичну та економічну. Політична корупція може виявлятися в діяльності посадовця, який незаконно використовує свій статус з метою одержання різних переваг і пільг для себе чи інших осіб у корисливих цілях, і має прихований, інваріантний характер. Враховуючи багатоманітність і специфіку проявів політичної корупції у виборчих процесах, виділяють такий її вид, як електоральну корупцію – систему підкупу виборців. Природа депутатського мандату може стати чинником корупційної поведінки його власника [5, с. 7].

Політична корупція призводить до ціннісних деформацій у системі “засіб – мета”, що виявляється у використанні непередбачених законодавством засобів і досягнанні корисливих (особистих, групових, кланових) цілей. Осуду зазнає не факт мотивації, а спосіб здійснення корупційного діяння (втручання в компетенцію суб'єктів політики, тиск на опонентів). Особливістю такого діяння є те, що отримані дивіденди, якщо й засуджуються, то з погляду цінностей суспільної моралі, демократії, а не з позицій ККУ [5, с. 9].

В економічній сфері існує економічна корупція, яка має різноманітні форми, зокрема надання чи отримання фінансових послуг або подарунків, уникнення оподаткування тощо, викликані відсутністю сприятливих умов діяльності бізнесу щодо сплати податків; прозорості приватизації державної власності, вирішення різних фінансових і господарських проблем.

Особливості корупційних діань у тіньовій економіці безпосередньо пов'язані з діяльністю органів державної влади щодо регулювання економічних відносин, зокрема: надмірним регулюванням економічної діяльності; невинуватим втручанням органів влади в господарську діяльність; частинами перевірок бізнесу; дезорганізацією управління державним майном; дефіцитом якісної інформації [4, с. 115]. Найбільш корупційними є сфери економіки, зокрема ПЕК, торгівля, сфери фінансів і землекористування тощо.

Адміністративна корупція передбачає зловживання посадовцем наданими йому службовими повноваженнями, викривлення процесу виконання чинного законодавства, правил для надання переваг зацікавленим особам. Непрозорість прийняття рішень в

органах влади, неефективність, затягнутість, завуальованість бюрократичних процедур, непідзвітність і корумпованість службовців, залежність державної служби від політичних тисків є різновидами адміністративних корупційних діань, спричиненими наявністю дискреційних повноважень посадовців за умови відсутності прозорих процедур прийняття рішень, складності й тривалості управлінських процедур. Різновидом адміністративної корупції є й побутова корупція, породжена взаємодією громадян і чиновників. До неї відносять подарунки від громадян і послуги посадовій особі та членом її сім'ї, кумівство (непотизм). Виокремлюють і ділову корупцію (при взаємодії влади та бізнесу). Перебуваючи на посадах державної служби, представники бізнесу й капіталу використовують важелі втручання в процедури відомчої нормотворчості, сприяють створенню для себе пільгового становища, застосовуючи адміністративні методи, або отримують різні переваги для захоплення сегментів ринку [5, с. 19].

Розмежовують стихійні й тіньові корупційні процеси “привласнення держави” від цивілізованих і законодавчо врегульованих легальних і прозорих каналів зв'язку “влада-бізнес” у демократичних країнах. Україні притаманні такі форми й процедури представництва інтересів: лобізм, клієнтелізм, корпоративізм, які суттєво впливають на процеси формування та зміну “правил гри” [5, с. 19]. Процес прийняття численних управлінських рішень в Україні є закритим і непрозорим, часто кулуарним, без аналізу та оцінювання можливих впливів і наслідків. Так ухвалюють ключові рішення, програми. Підґрунтям такого явища є практика застосування в законодавстві відсилочних норм, які делегують певні повноваження органам влади нижчого рівня, переносять процес законотворчості у виконавчу владу, створюючи сприятливі умови для тіньового представництва інтересів і корупції, колізій у законодавстві, довільного тлумачення та впровадження норм законів [5, с. 20].

Як соціальне явище корупція пов'язана із соціальними процесами. З погляду соціології корупція є аморальною соціальною поведінкою. Така корупція є одним із чинників поділу суспільства на офіційне й неофіційне, в основі якого лежать відносини типу “послуга за послугу” [7]. Учені визначають її як засіб гарантування кримінальним структурам “дачу” державними службовцями, як форму взаємодії та зрощування еліти зі злочинним світом [2].

Корупція в Україні охоплює всі сфери життєдіяльності та має характерний кризовий тип. Вона є результатом кризи українського суспільства, здатна поглиблювати її, зводячи нанівець суспільні реформи. Тому дослідники виокремлюють ще такі її види: тіньову економіку; організовану злочинність [7]. Основну загрозу розвитку української нації становить корупція кризового типу, яка базується на значному прошарку громадян, у яких відсутня суспільна мораль, політична, економічна та правова культура.

Залежно від рівня органів державної влади та масштабів об'єктів, що є предме-

том злочину, корупцію поділяють на "верхівкову" ("елітарну"), "низову" й "міжнародну" [10]. Для корупції високого рівня характерними є: високе соціальне становище суб'єктів її здійснення, витончені інтелектуальні способи їх дій, значна матеріальна, фізична та моральна шкода, виняткова латентність посягань [6]. До верхівкової корупції відносять протизаконні дії посадових осіб, пов'язані з державними замовленнями, кредитними ресурсами, зміною форм власності, розподілом бюджетних коштів й іноземних позик, наданням бізнесу пільг; лобювання високопосадовцями інтересів конкретних фінансових груп, здійснення тиску, дискредитації, проведення упереджених перевірок.

До "низової", або "індивідуальної", корупції належать корупційні дії посадовців, які сприяють отриманню неправомірної вигоди за надання послуг, що визначені їх функціональними обов'язками (видача довідок, візування чи реєстрація документів, відомчий контроль за діяльністю підприємств, розподіл житла). Вона поширена в середньому й нижньому щаблях влади та є наслідком постійної рутинної взаємодії чиновників і громадян, пов'язана з існуванням тіньової економіки та полягає в ухиленні від сплати податків, штрафів тощо.

Деякі види діянь здійснюються і в "низовій", і у "верхівковій" корупції. Між ними часто налагоджені відносини взаємної залежності, детермінованості, єдності організаційного й соціально-психологічного характеру. Наявність таких відносин дає змогу виділяти "вертикальну" корупцію, що поєднує обидва види корупції й свідчить про її перехід до організованих форм [6]. Виокремлюють і "горизонтальну" корупцію, яку можна поділити на підвиди, а саме розрізняти її за сферами діяльності того, хто отримує неправомірну вигоду, і рівнем державного органу, який він представляє в парламенті, виконавчих, судових органах тощо. Найбільш поширена в Україні "децентралізована" (зовнішня) корупція, коли діяння здійснюються між посадовою та приватною особою.

Міжнародна корупція виявляється при підписанні міжнародних договорів і угод, у діяльності міжнародних організацій, у сфері бізнесу.

У сучасному суспільстві корупція не зводиться виключно до примітивних видів хабарництва і зловживань службовими повноваженнями. Доводиться констатувати поширення й розростання корупційних мереж, які, об'єднуючи нелегальні зусилля корумпованих чиновників по вертикалі та горизонталі в системі органів державної влади, нав'язують сфері державного управління замість державних і суспільних інтересів реалізацію приватних цілей. Зазначені вище форми корупції відображають механізми незаконного привласнення суспільного блага. Їх можна поділяти та варіювати за: типом суб'єктів, що взаємодіють; способом взаємодії суб'єктів; видом суспільних відносин; видом очікуваної чи отриманої вигоди; спрямованістю; метою; мотивацією вчинення; способом задоволення корисливих інтересів;

характером застосовуваного виду відповідальності; ступенем централізації; місцем вчинення та характером корупційних дій; професійною ознакою тощо.

Корупційні діяння, не маючи чіткого нормативного визначення, нівелюють межу між кримінальним і адміністративним законодавством, а це стає прогалиною в законодавстві, ускладнює діяльність усієї системи антикорупційних інституцій, до компетенції яких належить виявлення, розслідування та запобігання корупції. І тому нагальною проблемою є відмежування корупційного діяння в контексті адміністративного правопорушення від кримінального злочину. Виникає потреба у вирішенні питань щодо того, яке місце посідають суспільні відносини при вчиненні корупційних діянь; що становить предмет корупційних злочинів, а також урегулювання правових норм, що забезпечують антикорупційні заходи суб'єктами запобігання. Складність кваліфікації корупційних порушень, які виникають у практичній діяльності посадових осіб органів влади, дає змогу зазначити, що основною причиною неоднозначного трактування окремих елементів складів корупційних діянь є низка прогалин і суперечностей у характеристиці певних ознак складів правопорушень у чинному законодавстві.

У багатьох корупційних діяннях, якщо й можна теоретично розмежувати склади злочинів і відмежувати їх від складів адміністративних правопорушень, то видається досить складно, а інколи й неможливо встановити відмінності у змісті ознак, розмежування складів злочинів чи їх відмежування від складів адміністративних правопорушень на практиці. Ключове теоретичне значення у зазначених процесах відіграє об'єкт корупційної дії. Чітке й повне його визначення дасть змогу точно встановити ознаки конкретної корупційної дії, з'ясувати місце в законодавстві. Практичне його значення полягає в з'ясуванні характеру та ступеня шкідливості посягання, правильної кваліфікації, відмежуванні від інших протиправних дій [1, с. 94].

Складність визначення об'єкта пояснюється складністю самого явища корупції, яку "легше розпізнати, ніж визначити" [8]. Корупція може виявлятися в управлінських відносинах у різних сферах, які охороняються правовими нормами, якими встановлено відповідальність. Тому важливо при встановленні родового об'єкта корупційних діянь відокремити його від загального. Усі види правопорушень потребують більш чіткого визначення підстав відповідальності за конкретне корупційне діяння, оскільки зовні тотожна неправомірною поведінкою посадовця може мати різні правові наслідки.

Сьогодні корупційні діяння розглядають як злочини, хоча донедавна корупцію вважали лише адміністративним правопорушенням. Проблема видів корупційних правопорушень потребує розробки чіткої концепції розмежування складів корупційних діянь і відмежування їх від складів інших діянь, що дасть змогу забезпечити законність судами. Слід законодавчо визначити чіткий поділ корупційних діянь на види від-

повідно до ступеня суспільної загрози на кримінальні, адміністративні, дисциплінарні й цивільно-правові та розробити єдину систему оцінювання діянь, методик їх розрахунку в різних сферах суспільства. "Конкуренція кримінально-правової та адміністративно-правової норм як цілого і частини, де кримінально-правова норма є нормою про ціле, може мати місце у конкретних ситуаціях правозастосування між певними нормами. Правило подолання такого виду конкуренції загальновідоме: норма про ціле має перевагу в застосуванні над нормою про частину" [3, с. 63]. Важливе значення в розмежуванні складів корупційних діянь має принцип системності, ґрунтуючись на якому, можна виявити й сформулювати спільні ознаки складів таких діянь і ознаки, за якими розрізняють склади злочинів із спільними ознаками.

Корупційні діяння не варто вважати малозначними, оскільки вони належать до правопорушень із підвищеною суспільною загрозою, тому звільнення від відповідальності за них видається недоцільним. Корупція як явище швидко пристосовується до нових суспільних умов, видозмінюється й удосконалюється, зважаючи на недоліки та прогалини відповідальності й контролю. Ці питання постійно повинна досліджувати наукова спільнота.

Висновки. Диференціація факторів корупційних діянь залежно від природи їх походження (об'єктивні й суб'єктивні; зовнішні й внутрішні; політичні, економічні, організаційні, управлінські тощо) вимагає обґрунтування заходів протидії корупції, зокрема, усунення її причини й умов. При цьому важливо враховувати специфіку їх формування та дії, рівень взаємозв'язку з іншими детермінантами. Проблема зниження рівня корупції в суспільстві вимагає підвищення рівня політичної, економічної та правової культури й правосвідомості громадян, реалізації соціальних заходів, а також такого рівня свідомості посадових осіб, які би не допускали суспільно шкідливих наслідків.

При виробленні антикорупційної політики в Україні необхідно визначити стратегію, тактику й конкретні заходи протидії корупційним діянням. Доцільно періодично проводити моніторинг і оцінювання відповідного антикорупційного законодавства й заходів для визначення їх адекватності з позиції запобігання та протидії корупції, виробити дієві механізми й інструментарій протидії проявам корупційних діянь, завдяки яким мінімізуються їх масштаби та вплив на суспільство. Гласність і звітність у питаннях виявлення корупції й публічне обговорення наслідків, посилення покарання за корупційні діяння сприятимуть унеможливленню зловживання посадовцями своїм службовим становищем.

Антикорупційна політика має набути ознак комплексності й системності. Для забезпечення її дієвості та ефективності необхідно сформувати дієву систему кримінальної юстиції, розробити комплекс національних програм, стратегічних документів, які будуть спрямовані, передусім, на модернізацію системи державного управління та

місцевого самоврядування, розвиток державної служби, зміцнення засад громадянського суспільства, підвищення рівня правової свідомості населення, формування в суспільстві нетерпимості до корупційних правопорушень. Також є потреба в ухваленні закону щодо запобігання конфлікту інтересів, посилення відповідальності й покарання за корупційні діяння, позбавлення можливостей використання доходів, отриманих від злочинної діяльності, створення ефективної системи надання адміністративних послуг, прозорості економіки з мінімальною дозвільною системою, забезпечення прозорості публічних фінансів і законності використання бюджетних коштів, забезпечення вільного доступу до інформації. Важливо спростити процедури ухвалення рішень і не допускати можливість подвійного трактування законів, мінімізувати можливість посадовців діяти на власний розсуд, визначити зрозумілі, чіткі правила, ліквідувати зайві адміністративні бар'єри. В умовах тотальної корупції основні заходи протидії корупційним діянням мають бути спрямовані на боротьбу з причинами, а не на разові акції щодо припинення конкретних її проявів. Важливо розробити ефективні заходи щодо запобігання корупції, процедури її розслідування, розширити відповідальність осіб у випадку відсутності нагляду, визначити процедуру притягнення до відповідальності за вчинені діяння. Ефективність протидії корупції визначається не кількістю визначених заходів, а їх якістю, спроможністю змінювати ситуацію на краще.

Боротьба з корупцією матиме успіх і результат лише за умови її системного й комплексного характеру, наявності чітко визначених стратегічних пріоритетів і напрямів, охоплення всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Список використаної літератури

1. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
2. Биленчук П. Транснациональная преступность: состояние и трансформация / П. Биленчук, С. Еркенов, А. Кофанов. – Киев : Атика, 1999. – 272 с.
3. Брич Л. П. Теорія розмежування складів злочинів : монографія / Л. П. Брич. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 712 с.
4. Варналій З. С. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації / З. С. Варналій ; за ред. З. С. Варналій. – Київ : НІСД, 2006. – 576 с.
5. Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення : навч.-метод. матеріали / Ю. В. Баскакова, В. М. Гаврилюк, П. В. Качанова, Г. О. Усатий ; упоряд. О. В. Жур. – Київ : НАДУ, 2013. – 108 с.
6. Державна політика у сфері боротьби з корупцією на сучасному етапі розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hadiachrajonvlada.org.ua/index.php?option=com_content&v

- iew=article&id=271:2010-04-14-12-01-07&catid=39:2009-08-26-12-55-08&Itemid=53.
7. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко та ін. – Київ : Пріоритети, 2010. – 88 с.
 8. Люїс Ф. Світове явище / Ф. Люїс // Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). – 1996. – Серпень. – С. 5–7.
 9. Соловійов В. Корупція в державному управлінні як феномен глобалізованого світу [Електронний ресурс] / В. Соловійов. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_4_6.pdf.
 10. Чиркова Е. Е. География коррупции [Электронный ресурс] / Е. Е. Чиркова. – Режим доступа: www.transparency.org.ru.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2015.

Лындюк Е. А. Особенности притиводействия коррупционным действиям в системе государственной службы

В статье проанализированы современные научные подходы к классификации коррупционных деяний в государственной службе. Рассмотрены особенности и разнообразие проявлений и видов коррупции. Выделены противоречия в характеристике определенных признаков составов коррупционных правонарушений в действующих нормативно-правовых актах. Предложены приоритетные направления предупреждения коррупционных деяний и основные составляющие антикоррупционной политики.

Ключевые слова: государственная служба, коррупция, коррупционные действия государственных служащих, антикоррупционная политика, противодействие коррупции.

Lyndyuk O. Combating Corruption Features in the Civil Service System

Corruption in civil service is a complex social phenomenon with a great variety of its kinds and forms, scale, level of corruption of public authorities. Justification of corruption acts' characteristics and their classification will help to determine adequate measures to prevent and combat corruption.

The aim of the study is an analysis of scientific approaches to classification of corruption acts in the civil service, characteristic of their ostents and types, features of the destructive impact of corruption on the system, innovations in anti-corruption legislation to determine priority areas of prevention of corruption and the main components of the anti-corruption policy.

The modern scientific approaches to classification of corruption in the civil service are analyzed. The features and diversity of sorts and forms of corruption it are considered. The gaps and contradictions in the characterization of certain features of corruption offenses in existing regulations are determined.

The priority areas of prevention of corruption and the main components of anti-corruption policy are proposed. It is therefore necessary to resolve the issue of determining the place of public relations during corruption acts; object and subject of corruption crimes, etc. In formulating anti-corruption policy in Ukraine strategy, tactics and concrete measures against corruption should be determined. It is advisable to periodically monitor and evaluate anti-corruption legislation and activities, and to work out effective mechanisms and tools of combating such acts. Accountability and transparency in matters of identifying corruption and discussing its consequences, the punishment for corruption will help to preserve public servants from abuse of their official position.

Anti-corruption policy should take the characteristics of complexity and consistency. It's necessary to form an effective system of criminal justice, to develop a set of strategic documents that will be used primarily to development of civil service, strengthening civil society, increasing the level of culture and legal awareness of citizens, establishing public intolerance to corruption.

Key words: civil service, corruption, corruption actions of civil servants, anti-corruption policy, combating corruption.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІЗНОМАНІТТЯ ФОРМ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ І МІСЦЕ НАРОДНОГО ПІДПРИЄМСТВА В НЬОМУ

У статті обґрунтовано, що інноваційне народне підприємство є організаційно-правовою формою, відмінною від існуючих в Україні, що має спільні риси з повним товариством та підприємствами колективної форми власності. Найближче з юридичного погляду поняттю "народне інноваційне підприємство" відповідає юридична форма "народне підприємство", що офіційно існує в Російській Федерації. Незважаючи на схожість цієї моделі з запропонованою, вона не є тотожною й запозиченою, оскільки причини формування, принципи створення підприємства та режими функціонування мають суттєві відмінності.

Ключові слова: форма власності, підприємство, законодавство, забезпечення, народне підприємство.

На сьогодні в Україні законодавчо формалізовано різноманіття форм власності, характерне для сучасних економік, що мають статус ринкових. Згідно зі ст. 63 Господарського кодексу України (ГКУ), в Україні можуть діяти підприємства таких видів:

приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи);

підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності);

комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;

державне підприємство, що діє на основі державної власності;

підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності).

В Україні можуть діяти також інші види підприємств, передбачені законом.

Мета статті – розглянути законодавче забезпечення різноманіття форм власності в Україні й місце народного підприємства в ньому.

Для досягнення мети доцільно розглянути більш детально принципи формування підприємств колективної форми власності, відображені в ГКУ у гл. 10 "Підприємства колективної власності", а також вид господарського товариства "повне товариство", оскільки ці форми є найбільш наближеними до запропонованої моделі здійснення відносин власності на засоби виробництва.

Так, підприємством колективної власності визнано корпоративне або унітарне підприємство, що діє на основі колективної власності засновників (засновників). Підприємствами колективної власності є виробничі кооперативи, підприємства споживчої кооперації, підприємства громадських і релігійних організацій, інші підприємства, передбачені законом.

До народного інноваційного підприємства найближчою організаційною формою є

виробничий кооператив, діяльність якого, відповідно до законодавства, заснована на таких принципах: добровільність членства громадян у кооперативі та вільний вихід з нього; особиста трудова участь членів кооперативу в діяльності підприємства; відкритість і доступність членства для тих, хто визнає статут кооперативу, бажає брати участь у його діяльності на умовах, встановлених статутом кооперативу; демократичний характер управління кооперативом, рівні права членів кооперативу при прийнятті рішень; розподіл доходу між членами кооперативу відповідно до їх трудової та майнової участі в діяльності кооперативу; контроль членів кооперативу за його роботою в порядку, визначеному статутом [1].

Більшість з наведених принципів відповідають організаційній формі інноваційного народного підприємства. Виняток становить розподіл доходу між членами підприємства, який здійснюється відповідно до трудової участі, адекватній професійним обов'язкам на посаді.

Створення виробничого кооперативу здійснюється на таких загальних умовах: засновниками (членами) виробничого кооперативу можуть бути громадяни, іноземці та особи без громадянства. Чисельність членів виробничого кооперативу не може бути меншою ніж три особи; рішення про створення виробничого кооперативу приймається його установчими зборами; виробничий кооператив вважається створеним і набуває статусу юридичної особи з дня його державної реєстрації.

Членами виробничого кооперативу можуть бути громадяни, які досягли 16-річного віку, які визнають статут кооперативу та дотримуються його вимог, беруть майнову та трудову участь у діяльності кооперативу.

Найістотнішою відмінністю виробничого кооперативу від народного інноваційного підприємства є положення про те, що громадяни можуть бути одночасно членами виробничих кооперативів, а також членами кооперативів інших типів (споживчих, жит-

лових тощо). Щодо інноваційного народного підприємства, то участь у його діяльності виключає можливість участі громадян у подібних організаціях.

Крім зазначеного, підприємство акціонерної форми власності, так зване "повне товариство", також має спільні риси із запропонованою моделлю інноваційного народного підприємства.

Згідно із законодавством України, повним товариством є господарське товариство, всі учасники якого відповідно до укладеного між ними договору здійснюють підприємницьку діяльність від імені товариства й несуть додаткову солідарну відповідальність за зобов'язаннями товариства всім своїм майном.

Внески учасників і засновників господарського товариства мають свої особливості. Так, внесками учасників і засновників господарського товариства можуть бути будинки, споруди, обладнання та інші матеріальні цінності, цінні папери, права користування землею, водою та іншими природними ресурсами, будинками, спорудами, а також інші майнові права (у тому числі майнові права на об'єкти інтелектуальної власності), кошти (у тому числі в іноземній валюті); внесок, оцінений у гривнях, становить частку учасника та засновника у статутному капіталі товариства. Порядок оцінювання внесків визначено в установчих документах господарського товариства, якщо інше не передбачено законом; забороняється використовувати для формування статутного (складеного) капіталу товариства бюджетні кошти, кошти, одержані в кредит та під заставу, векселі, майно державних (комунальних) підприємств, яке відповідно до закону (рішення органу місцевого самоврядування) не підлягає приватизації, та майно, яке перебуває в оперативному управлінні бюджетних установ, якщо інше не передбачено законом.

Формування внесків повного товариства становить основну розбіжність між цією організаційною формою та інноваційним народним підприємством. Так, на відміну від повного товариства, інноваційне народне підприємство передбачає формування статутного фонду за рахунок кредитних ресурсів співробітників, а наявність інтелектуальної власності не дає права викупу акцій у межах цієї організаційної форми.

Таким чином, можна стверджувати, що інноваційне народне підприємство є організаційно-правовою формою, відмінною від існуючих на сьогодні в Україні [2].

Найближче з юридичного погляду поняття "народне інноваційне підприємство" відповідає юридична форма "народне підприємство", офіційно існуюча в Російській Федерації. Незважаючи на схожість цієї моделі із запропонованою, вона не є тотожною та запозиченою, оскільки причини формування, принципи створення підприємства й режими функціонування мають суттєві відмінності. У зв'язку із цим ця організаційно-правова форма вимагає детального розгляду.

Стійкою тенденцією світового соціально-економічного розвитку другої половини XX ст. стала тенденція демократизації відно-

син власності. Розвиток глобального процесу демократизації владногосподарських відносин, насамперед, на мікроекономічному рівні за допомогою розділу господарської влади між капіталом і працею або її переходу до працівників, зумовлено рядом економічних і соціально-політичних причин.

Пошук концепції відносин працівника та підприємства найбільшою мірою відповідає особливостям українського менталітету, національним традиціям.

При цьому національні особливості як фактор структури власності набувають вторинного значення в умовах технологічного прогресу, становлення виробництв нового технологічного укладу, розвиток якого супроводжується низкою універсальних закономірностей, серед яких необхідність формування виробничих відносин, адекватних новому рівню розвитку продуктивних сил.

Ситуація на промислових підприємствах на сьогодні далека від стабільної й характеризується активним перебігом процесів, що ускладнюють нормальне функціонування підприємств. Між колективом і адміністрацією підприємств поглиблюється розрив, що почався в період скасування зовнішніх обмежень на розподіл заробітної плати, посилюється в період першого етапу приватизації та закріпився у вигляді різних інтересів керівництва та інших працівників підприємства.

Поняття "ефективного власника", тобто власника, зацікавленого в довгостроковому розвитку підприємства, у сучасних умовах може знайти своє адекватне втілення не стільки в особі зовнішніх інвесторів – великих банків або фінансових компаній, скільки в особі трудових колективів самих підприємств.

Сьогодні під високоефективними підприємствами розуміють організації, які підвищують свою конкурентоспроможність за рахунок використання внутрішніх резервів, підвищуючи мотивацію працівників і орієнтуючи їх на поліпшення роботи підприємства. На таких підприємствах люди – це найцінніший ресурс, яким володіє організація. Як показує світова практика створення високоефективних підприємств, у таких випадках межі для ефективного використання найціннішого ресурсу виробництва не існують. Згідно із практикою, коли люди ототожнюють свій інтерес з інтересами своїх організацій і держави, у них з'являється величезна творча енергія, що є основою продуктивності та інноваційного розвитку.

У результаті проведених досліджень підприємств з різними формами власності, головна мета яких – визначити форму, найбільшою мірою здатну створювати ефективне виробництво на основі розвитку у працівників і менеджерів високої внутрішньої мотивації до праці, виявлено, що найбільшим ступенем поєднання особистого інтересу з інтересом підвищення ефективності і прибутковості організацій володіють підприємства, які належать працівникам – власникам, внутрішнім акціонерам.

Але найголовніше – народні підприємства займаються скороченням ієрархічних ступенів управління й обережним переходом від автономії на робочому місці до ро-

боти автономними бригадами. Поступовим залученням працівників в управління вони домагаються розвитку трудової етики на виробництві та нової культури власності. Важливо уточнити при цьому, що в російській дійсності немає обмеження на рівень технологічного устрою при формуванні народного підприємства, що може відображатися в наявності конфлікту між рівнем розвитку продуктивних сил і пропонованою моделлю виробничих відносин.

На думку російських експертів, народні підприємства не позбавлені небезпеки переродження в традиційні організації. Ці небезпеки потенційно приховані у великій концентрації влади в руках генеральних директорів та голів наглядових рад, якщо статутом підприємства не передбачено інше. Випробування владою мало хто витримує. Приборкати владолубство менеджерів може тільки сила солідарності власників-працівників та їх готовність цю силу застосувати для зміщення такого директора.

У межах запропонованої моделі інноваційного народного підприємства проблему організаційно-правової форми вирішують за допомогою встановлення пропорцій на володіння часткою акцій, адекватне займаний посаді. При цьому дотримується пропорція, що відображає рівень нерівності в межах підприємства як виробничої системи (не більше ніж 1:10).

Закон про створення програм наділення працівників акціями (ІСОП) прийнято на початку 70-х рр. XX ст. насамперед з ідеологічних міркувань як виклик радянському соціалізму. Конгрес тоді визнав, що в США занадто мало капіталістів, занадто багато найманої праці і занадто велика концентрація власності в руках 1% населення, а це небезпечно для капіталізму. Тому необхідна демократизація власності [3].

Висновки. Враховуючи світовий досвід, зауважимо, що без підтримки держави власність працівників не може стати впливовим соціальним сектором економіки. Вона буде перебувати на її периферії. Згідно з даними Національного центру власності працівників США, переконливі свідчення

вражаючих успіхів підприємств з програмами ІСОП забезпечують їм широку підтримку в конгресі. Дуже мало членів конгресу активно виступають проти ідеї наділення робочих власністю. Це особливо важливо в період становлення нового технологічного устрою, розвиток якого неможливий без активної державної участі. Перша стадія технологічного розвитку, що передбачає стимулювання НДДКР, на порозі 6-го ТУ не може здійснюватися виключно приватними компаніями, оскільки сам устрій спрямований на розвиток біо-, нано- та інформаційних технологій, а також їх синтезу. При цьому інноваційне рішення в цій галузі можна одночасно розглядати як прорив і як загрозу національній безпеці.

Інноваційне народне підприємство є організаційно-правовою формою, відмінною від існуючих на сьогодні в Україні, що має спільні риси з повним товариством та підприємствами колективної форми власності. Найближча з юридичного погляду поняттю "народне інноваційне підприємство" юридична форма "народне підприємство" офіційно існує в Російській Федерації. Незважаючи на схожість цієї моделі із запропонованою, вона не є тотожною й запозиченою, оскільки причини формування, принципи створення підприємства та режими функціонування мають суттєві відмінності.

Висновки. Отже, народне інноваційне підприємство зберігає тип демократичного управління та призначене для здійснення інноваційної діяльності, що вимагає творчого підходу більшості працівників.

Список використаної літератури

1. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – Київ : Академія, 2000. – Т. 1. – 864 с.
2. Корреспондент [Электронный ресурс] Эксперты: Приватизация в Украине в 2013 году пройдет в интересах олигархов. – Режим доступа: <http://korrespondent.net>.
3. Политическая экономия : учеб. для вузов / [В. А. Медведев, Л. И. Абалкин, О. И. Ожерельев и др.]. – Москва : Политиздат, 1988. – 735 с.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2015.

Овчаренко Р. Законодательное обеспечение многообразия форм собственности в Украине и место народного предприятия в нем

В статье обосновано, что инновационное народное предприятие является организационно-правовой формой, отличной от существующих в настоящее время в Украине, имея общие черты с полным обществом и предприятиями коллективной формы собственности. Наиболее близко с юридической точки зрения понятию "народное инновационное предприятие" соответствует юридическая форма "народное предприятие", официально существующая в Российской Федерации. Несмотря на сходство данной модели с предлагаемой, она не является тождественной и заимствованной, так как причины формирования, принципы создания предприятия и режимы функционирования имеют существенные отличия.

Ключевые слова: форма собственности, предприятие, законодательство, народное предприятие.

R. Ovcharenko. Legislative Support Diversity of Owner Ship in Ukraine And Place it in The National Company

It is proved in the article that the innovative people enterprise is an organizational and legal form which differs from existing now in Ukraine and have common features with full society and the enterprises of collective form of ownership. From the legal point of view the concept "national innovative enterprise" most closely corresponds the legal form "national enterprise" which is officially existing in the Russian Federation. Despite similarity of this models it is not identical and

borrowed as the formation reasons, the principles of creation of the enterprise and the modes of functioning have essential differences. The concept of "the national innovative enterprise" differs from other interconnected legal forms on the following signs. Branch aspect – the national innovative enterprise is created in branches of the 5th and 6th technological levels and is innovative by a main type of the activity. It doesn't exclude possibility of application of this organizational and legal form to the enterprises of the 3rd and 4th levels, however it will demand a specification of forms of participation of workers in decision-making. In general, the following principle is observed: than more creative is activity in general, especially the "innovative national enterprise" form is adequate. Thus efficiency of this form will be higher among the enterprises of one technological level that is caused by the property right of the worker to means of production exercised in it. Economic aspect – the enterprise is in the first phase of life cycle called "rise" (according to I. Adizes model). Legal aspect: the state (in the form of the central, regional and local authorities) may be an equal owner of the enterprise that is defined by need of control of innovative development in some cases, control from local authorities – if the enterprise is "growth point" in the territory or has a status of the city-forming enterprise. An aspect of distribution of property: the applicant who is answering to professional criteria and brought the financial capital in the sum adequate to a post according to classification of positions can become the participant of the enterprise; at dismissal from the enterprise the worker receives a financial equivalent of cost, reserving the right of possession it in any forms. An aspect of management: depending on the size of the enterprise (patient or explorant firm) control can be performed as by self-government (as cooperative) and by delegation of powers to governing bodies (as joint-stock company).

Key words: ownership, business, law, security, national enterprise.

**СФЕРА ВИЩОЇ ОСВІТИ: ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ
ПРАЦІВНИКІВ**

У статті досліджено роль державного механізму в узгодженні соціальних інтересів та забезпеченні стійкої взаємодії між громадянським суспільством і державою, адже в сучасному суспільстві держава зацікавлена в здобутті своїми громадянами якісної освіти. Визначено, що сфера вищої освіти має свої специфічні особливості державно-правового регулювання, а саме розкрито особливості державного управління в контексті забезпечення гарантій для науково-педагогічних працівників, тому що ефективне забезпечення їх соціально-правового статусу є невід'ємною умовою успішного функціонування національної системи вищої освіти в цілому.

Ключові слова: система, державне управління, сфера вищої освіти, особливості, гарантії, науково-педагогічні працівники.

У складному процесі змін, що відбувається на території України, одне з головних місць належить активізації ролі держави в регулюванні соціальних процесів, посиленні значення державного механізму для узгодження соціальних інтересів та забезпеченні стійкої взаємодії між громадянським суспільством і державою. Наразі Україна зацікавлена в здобутті своїми громадянами якісної освіти з урахуванням вимог, що висуває економіка, ринок праці, курс на інноваційний розвиток. Першочергове завдання держави – розроблення та реалізація програми дій, спрямованої на фінансове забезпечення освітнього процесу загалом та вищої освіти зокрема, у тому числі розробка відповідних нормативно-правових актів, що регулюють державне забезпечення гарантій для науково-педагогічних працівників.

Пошук ефективних механізмів державного управління сферою вищої освіти є предметом постійної уваги науковців, що вивчають проблеми теорії та практики у сфері державного управління. Це такі дослідники, як: С. К. Андрейчук, О. Л. Демченко, С. М. Домбровська, М. І. Дудка, В. М. Князев, Л. П. Кураков, В. І. Луговий, О. С. Поважний, С. Ф. Поважний, І. П. Приходько, І. М. Сікорська та ін. Проблемами регулювання професійної діяльності науково-педагогічних працівників протягом тривалого часу займалися такі науковці, як: А. А. Абрамова, Є. І. Войленко, В. Л. Гейхман, О. М. Крапивин, В. П. Пас-тухов, Л. Ф. Петренко, Г. І. Федькин, М. О. Филипова та ін. Проте особливості державного регулювання гарантій для науково-педагогічних працівників досі не стали предметом ґрунтовних досліджень у сфері державного управління.

Мета статті – дослідити систему державного управління сферою вищої освіти, визначити її характерні особливості в контексті державного забезпечення соціально-правового захисту науково-педагогічних працівників.

Сфера освіти та науки, як і будь-яка інша сфера життєдіяльності людини, має специфічні особливості державно-правового регулювання. Процес законодавчого регулювання й контролю в цьому випадку двобічний: з одного боку, діють законодавчі акти, що забезпечують регулювання системи освіти та науки в Україні в цілому, з другого – нормативно-правові акти, які дають змогу забезпечити діяльність фінансово-кредитних установ з питань фінансування відповідної сфери.

Національна стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 рр., що була затверджена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р., передбачає забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [1, с. 44].

Видається, що розвиток науково-методологічного підґрунтя вдосконалення механізмів державного управління кадровим потенціалом суспільства є не лише одним з перспективних напрямів дослідження в межах державно-управлінської науки, а й "нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою успішної реалізації інноваційної стратегії розвитку держави, спрямованої на забезпечення високих темпів економічного зростання країни та досягнення високих стандартів життя громадян" [2, с. 4].

Основним напрямом реалізації державної кадрової політики в соціальному аспекті визначено "необхідність досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці" [1, с. 44]. Цей напрям у поєднанні з вирішенням завдань щодо забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами логічно узгоджується із цілями та завданнями Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [3, с. 18]. Серед осно-

вних проблем, які потребують першочергового вирішення, Стратегія визначає недостатній рівень соціально-правового захисту учасників навчально-виховного процесу, відсутність цілісної системи соціально-економічних стимулів у педагогічних і науково-педагогічних працівників.

Зауважимо, що механізм державного управління – це приведення об'єкта управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства на єдиний, цілеспрямований, ефективний виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня й внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому, на нашу думку, складовою механізму державного управління має бути механізм контролю. Крім механізму контролю, до складу механізму державного управління освітньої сфери можна віднести ще й такі механізми, як: регулювання, планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз.

На думку В. І. Лугового, державне регулювання освіти є системою "економічних, соціальних, правових, політичних та організаційних форм і методів впливу держави на суб'єктів освітніх процесів, яка створює умови для реалізації ними тих цілей і завдань, які одночасно відповідали б як стратегічним інтересам держави, так і безпосереднім інтересам самих цих суб'єктів" [4, с. 97]. Відповідно, питання полягає в забезпеченні балансу між цілями держави (як основного замовника освітньої послуги) та інтересами викладача (як посередника між науковим інформаційним ресурсом та студентом (слухачем)). На жаль, ця проблематика, попри всю свою важливість і значущість для розвитку якісного складника трудового потенціалу науково-педагогічних кадрів як обов'язкової умови для ефективного функціонування державної системи підготовки кадрів, не знайшла свого розвитку в межах вищезгаданої Національної стратегії розвитку освіти в Україні. Разом з тим, Стратегія визначає підвищення соціального статусу педагогів як одного з ключових напрямів державної освітньої політики [3, с. 18].

У галузі освіти механізм управління – це процес узгодженого впливу суб'єктів управління на галузь освіти, а також застосування певної послідовності відповідних процедур та інструментів, що забезпечують перехід від старого до нового стану з метою досягнення заданих цілей.

Варто зазначити, що, починаючи з проголошення незалежності, в Україні відбувається процес реформування національної освітньої галузі, який впливає на визначення основних напрямів, пріоритетів, завдань і механізмів реалізації державної освітньої політики, що відображаються у відповідних нормативно-правових актах. Саме цей процес викликає інтерес у вітчизняних науковців, які досліджують зміни у формуванні

освітньої політики або розвитку державного управління освітою та визначають певні етапи й особливості цієї динаміки.

Так, І. П. Приходько визначає основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в Україні в аграрному секторі та виділяє негативні й позитивні моменти кожного етапу [5]. С. К. Андрейчук встановлює основні етапи еволюції системи державного управління освітою в умовах незалежності, а саме: становлення державності України; реформування державного управління освітою; модернізаційний етап [6, с. 5]. І. М. Сікорська виокремила етапи розвитку національної вищої освіти та виявила динаміку розвитку відносин вищої школи й державного управління в ланцюзі "міжнародний простір – держава – регіон – вищий навчальний заклад" [7, с. 8].

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається двома аспектами: неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості; відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти. Ці аспекти в певному значенні протилежні. Вони визначають шлях до побудови моделі державного регулювання системи вищої освіти з двох сторін: від звичайного конкурентного ринкового механізму та від командного відомчого управління.

Управління освітою передбачає: оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління; перерозподіл функцій і повноважень між центральними місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного та громадського контролю; запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації; прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях; організацію експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій; запровадження новітніх інформаційно-управлінських і комп'ютерних технологій; демократизацію процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів; більш широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді [8, с. 2].

Державна політика в цій галузі спрямована на досягнення українською освітою сучасного світового рівня, відродження й подальший розвиток національних науково-освітніх традицій, оновлення змісту, форм і методів навчання, примноження інтелектуального потенціалу суспільства. Здійснення цих стратегічних накреслень у галузі вищої освіти значною мірою залежить від стану її нормативно-правової бази, яка має бути надійним підґрунтям і системою орієнтирів у практичній діяльності ви-

щих закладів освіти, їх керівників, усіх учасників навчального процесу [9, с. 2].

В Україні тривають процеси формування національної системи вищої освіти, яка за кількісними та якісними показниками здебільшого відповідає рівню розвинутих країн і є конкурентоспроможною на європейському освітньому просторі. Цьому сприяє вдосконалення нормативно-правової бази з позицій її відповідності сучасним вимогам. З прийняттям Закону України "Про вищу освіту", Національної доктрини розвитку освіти як державної концепції розвитку освіти було визначено основні правові засади демократичного функціонування й розвитку галузі. Їх реалізація на всіх рівнях вимагає системних послідовних дій, досить радикальних змін у структурі, змісті, економіці та управлінні вищою освітою [10, с. 3].

Серед головних засобів та інструментів державного регулювання освітньої діяльності виокремлюють: закони й законодавчі акти; державне замовлення; обсяги державного фінансування; обсяги фінансування з місцевих бюджетів; норми й нормативи тощо.

Національна доктрина розвитку освіти в Україні у XXI ст. визначила основні засади державної політики у сфері розвитку освіти. Такими пріоритетами є: особистісна орієнтація освіти; створення однакових можливостей для дітей і молоді в здобутті якісної освіти; удосконалення системи неперервної освіти та освіти впродовж життя; розвиток українського освітнього й культурного простору; забезпечення освітніх запитів національних меншин; формування національних і загальнолюдських цінностей; формування через освіту здорового способу життя; забезпечення економічних і педагогічних умов для професійної самореалізації педагогічних працівників, підвищення їх соціального статусу; впровадження інформаційних педагогічних технологій, розвиток бібліотечної справи, забезпечення доступності інформації, навчальної та довідкової літератури; створення індустрії навчальних засобів; створення ринку освітніх послуг; інтеграція української освіти в європейський і світовий освітній простір; гармонійне поєднання навчального процесу й наукової діяльності вищого навчального закладу; використання наукових результатів як бази та зміст навчання.

Реалізація задекларованих принципів вимагає модернізації управління освітою з впровадженням нових, відкритих і демократичних моделей управління галуззю. Ця діяльність є органічною складовою адміністративної реформи [11]. Технологію управління розглядають як ефективне поєднання можливостей наявних умов для провадження освітньої діяльності (матеріальна база, технічні засоби навчання, методичне та навчальне забезпечення) та організаційних форм роботи (планування, аналіз, прийняття рішень, організація виконання).

Тому для формування державно-суспільного управління потрібне дотримання не тільки взаємного інтересу суб'єктів, а й взаємних зобов'язань, відповідальності. Механізми державного регулювання стійким розвитком в освітній системі є динамічною

структурою гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається й визначається соціальною поведінкою цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регуляторну й мобілізуючу функції, що виявляються в активізації суб'єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті, забезпечують зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень.

Нова система управління сферою освіти утверджується як державно-громадська. Вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономності навчальних закладів, конкурентності освітніх послуг, орієнтації освіти не на відтворення, а на розвиток.

Модернізація управління галуззю освіти передбачає: оптимізацію організаційно-управлінських структур; зміни в технології реалізації управлінських функцій; впровадження інформативно-управлінських, комп'ютерних технологій; ефективний перерозподіл функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування; впровадження нової етики управління – партнерський, рівноправний стиль відносин, відмова від декларативного спілкування та дріб'язкової опіки; зміну форм і методів контролю, націленість на допоміжний, випереджальний контроль, підвищення його компетентності, зміщення акцентів на кінцевий результат; створення центральних і регіональних систем моніторингу якості освітніх послуг; демократизацію призначення керівників навчальних закладів; удосконалення процедури ліцензування, атестації та акредитації закладів освіти; підготовку й перепідготовку управлінців усіх рівнів, лідерів у освіті; активне залучення до управлінської діяльності талановитої молоді.

Нова модель управління є відкритою й демократичною. У ній органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням. Відкритість системи передбачає розширення управлінських можливостей громадської думки, меншу залежність управління від впливу конкретних посадових осіб. Вона змінює навантаження, функції, структуру й стиль центрального та регіонального управління освітою: роль і пряме втручання в навчальний процес мають поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, науково-методичним, прогностичним, експертним, інформаційним та іншим функціям [11].

У нестабільному світі державне управління виступає як фактор збереження стабільності вищої освіти в часи трансформацій шляхом знаходження нових джерел порядку, зміни функцій діяльності системи і управління. Основною функцією управління системою вищої освіти залишається розвиток організаційних процесів та системи загалом, що підтримується самооновленням і самоорганізацією [12, с. 3].

Управління вітчизняною вищою школою, на думку М. І. Дудки, передбачає здійснення адміністративної діяльності, тобто участь у виконавчо-розпорядчій діяльності системи органів державного управління, а також

методичне керівництво. Саме Міністерство освіти і науки України здійснює програмно-методичне керівництво в Україні як центральний державний орган. Як вважає М. І. Дудка, програми й методичні вказівки, що виробляє Міністерство освіти і науки України, – фактично єдиний інструмент, що об'єднує вищі навчальні заклади України (незалежно від їх відомчої підпорядкованості) в єдину систему й допомагає зберегти єдиний освітній простір [13, с. 78].

Власну думку щодо цього має Л. П. Кураков, який вважає, що методичне керівництво має реалізовуватися за трьома напрямками: розроблення та правове оформлення методичної документації; вивчення стану педагогічної й виховної роботи; організація роботи з удосконалення підготовки науково-педагогічних кадрів та підвищення їх кваліфікації. А все це впливає з принципів автономії вищих навчальних закладів, які визначають, що всі питання функціонування треба вирішувати відповідно до своїх статутів [14].

Висновки. Таким чином, будь-яка сфера життєдіяльності людини, зокрема, сфера вищої освіти, має певні особливості державно-правового регулювання, що зумовлено специфічністю системи форм і методів впливу держави на суб'єктів освітніх процесів, що створює умови для реалізації ними цілей і завдань, які одночасно відповідають як особистим інтересам цих суб'єктів, так і стратегічним інтересам держави. Державне регулювання гарантій для науково-педагогічних працівників, як безпосередніх учасників освітнього процесу, не є винятком у цьому випадку, оскільки ефективно забезпечення їх соціально-правового статусу є невід'ємною умовою успішного функціонування національної системи вищої освіти. Дослідження шляхів удосконалення механізму їхньої реалізації є актуальним для подальшої роботи в цьому напрямі.

Список використаної літератури

1. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 10.
2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2012.
3. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50.
4. Луговий В. І. Управління освітою : навч. посіб. [для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне

- управління”] / В. І. Луговий. – Київ : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
5. Приходько І. П. Основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в аграрному секторі [Електронний ресурс] / І. П. Приходько // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць Серія “Управління”. – 2010. – Вип. 4. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_upravl/2010_4/26.pdf.
6. Андрейчук С. К. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу: автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / С. К. Андрейчук. – Львів, 2007. – 19 с.
7. Сікорська І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції: автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / І. М. Сікорська. – Донецьк, 2006. – 22 с.
8. Домбровська С. М. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти [Електронний ресурс] / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2(40). – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/2/04.pdf>.
9. Болубаш Я. Я. Організація навчального процесу у вищих навчальних закладах освіти : навч. посіб. для слухачів закладів підвищення кваліфікації системи вищої освіти. – Київ : ВВП “Компас”, 1997. – 64 с.
10. Модернізація вищої освіти України і Болонський процес : матеріали до першої лекції / [уклад. М. Ф. Степко, Я. Я. Болубаш, К. М. Левківський та ін.] ; відп. ред. М. Ф. Степко. – Київ : ВІД МОН України, 2004. – 24 с.
11. Національна доктрина розвитку освіти в Україні у ХХІ столітті [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php>.
12. Демченко О. Л. Державне регулювання в системі управління вищими навчальними закладами в умовах модернізації освіти : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / О. Л. Демченко. – Львів, 2008. – 20 с.
13. Дудка М. І. Вища школа України: стратегія управління й проблеми реформування : монографія / М. І. Дудка. – Харків : Основа, 2002. – 272 с.
14. Кураков Л. П. Проблемы управления высшей школой на современном этапе / Л. П. Кураков. – Москва : Республика, 1995. – 157 с.

Стаття надійшла до редакції 04.06.2015.

Петрик Е. Л. Сфера высшего образования: особенности государственного управления в контексте обеспечения гарантий научно-педагогических работников

В статье исследовано роль государственного механизма в соответствии с социальными интересами и обеспечением устойчивого взаимодействия между гражданским обществом и государством, так как в современном обществе государство заинтересовано в получении своими гражданами качественного образования. Определено, что сфера высшего образования имеет свои специфические особенности государственно-правового регулирования, а именно раскрыты особенности государственного управления в контексте обеспечения гарантий для научно-педагогических работников, поскольку эффективное обеспечение их социально-правового статуса является неотъемлемым условием успешного функционирования национальной системы высшего образования в целом.

Ключевые слова: система, государственное управление, сфера высшего образования, особенности, гарантии, научно-педагогические работники.

Petryk O. The Sphere of Higher Education: Peculiarities of State Administration in the Context of Providing of Scientific-Pedagogical Workers' Guarantees

In the complex process of changes, that are going on in Ukraine now, one of the main places takes the activation of the role of the state in regulating social processes, strengthening the role of the state mechanism to harmonize social interests and ensuring sustainable interaction between civil society and the state. In modern society a state is interested in providing its citizens with high standard education, taking into account the requirements of economy, labour market and innovation development course. The primary task of the state is to develop and implement action programs aimed at financial support of the educational process as a whole and of higher education in particular, including the development of appropriate legal acts regulating state guarantees for scientific and pedagogical staff. The study of the system of public administration in the sphere of higher education, defining its characteristic features in the context of state provision of social and legal protection for scientific-pedagogical staff. The sphere of education and science, as well as any other sphere of human activity, has specific features of state-legal regulation. The process of legislative regulation and control in this case is intermutual: on the one hand, there are laws that provide regulation of the overall system of education and science in Ukraine, on the other – there are legal acts that allow the activities of credit and financial institutions within the issues of financing of the relevant sphere. Thus, any sphere of human activity, and the one of higher education in particular, is characterized by certain features of state-legal regulation due to the specificity of the system of forms and methods of state influence on educational processes' entities, which creates conditions for the implementation of goals and objectives, that simultaneously meet both their personal interests and strategic interests of the state. State regulation of guarantees of scientific-pedagogical staff as direct participants of the educational process is not an exception in this case, as the effective provision of their social and legal status is essential for the successful operation of the national higher education system.

Key words: system, public administration, the sphere of higher education, features, warranty, scientific and teaching staff.

УДК 35.01:343.2.01

М. М. Ребкало

кандидат наук з державного управління
Академія Державної пенітенціарної служби України**ДЕЯКІ ЧИННИКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДИСЦИПЛІНИ
ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ:
УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

У статті акцентовано увагу на потребі вдосконалення рівня правової культури та формування умов інтенсифікації службової діяльності, організації дієвої системи оцінювання службових показників, оптимізації механізму контролю та контролінгу як чинників поліпшення умов служби, протидії різним загрозам життю та здоров'ю персоналу, а також підвищенні якості кадрового резерву.

Ключові слова: персонал Державної пенітенціарної служби України, законність і дисципліна, чинники вдосконалення законності та дисципліни, службова дисципліна.

Важливим завданням у приведенні Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтС України) до міжнародних пенітенціарних стандартів поряд із здійсненням інших заходів є створення належних умов проходження служби персоналом. Відповідно до ст. 14 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”, до персоналу ДПтС України входять особи рядового та начальницького складу, спеціалісти (державні службовці) та особи, які працюють за трудовим договором [3]. Загалом загальна чисельність персоналу ДПтС України – понад 37,8 тисяч осіб. Діючий механізм проходження служби персоналом побудований на вимогах Кримінально-виконавчого кодексу України, Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”, актів Президента України та Кабінету Міністрів України і сприяє успішному вирішенню завдань кримінально-виконавчого характеру. Разом з тим практика діяльності ДПтС України свідчить, що в процесі реалізації службових завдань персоналом мають місце проблеми, які негативно впливають на результати діяльності органів та установ виконання покарань. Левова частка негативних проявів у службовій діяльності персоналу зумовлена порушенням режиму законності та службової дисципліни. Для подолання цього недоліку керівництво ДПтС України, його територіальних управлінь, адміністрація установ та органів виконання покарань вживають конструктивних заходів, спрямованих на нормалізацію режиму законності та дисципліни серед персоналу. Теоретичному обґрунтуванню з погляду науки державного управління чинників, які сприяють підтриманню на належному рівні законності та дисципліни, якраз і присвячена ця стаття.

Такі правові категорії, як дисципліна і законність, досліджено в наукових працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, С. В. Ківалова, С. Г. Стеценка і інших представників науки адміністративного права. Особливості реалізації режиму законності в органах внутрішніх справ, податкової служби

висвітлювалися в працях О. М. Бандурки, О. В. Панасюка, В. М. Плішкіна. Наукові висновки, які сформульовані зазначеними вище вченими, характеризують законність та дисципліну як соціально-правові категорії, що забезпечують правовий режим, спрямований на неухильне виконання законів та інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями. Це означає, що вони є обов'язковими для всіх органів держави, недержавних утворень та громадян. Науковці, які представляють сучасну науку кримінально-виконавчого права (І. Г. Богатирьов, О. М. Джу́жа, А. Х. Степанюк, В. М. Трубніков), неодноразово наголошували, що забезпечення режиму законності та дисципліни на стадії відбування кримінального покарання набуває особливого значення, оскільки кримінально-виконавчі процеси безпосередньо стосуються прав та інтересів особи. Зважаючи на увагу до цього питання вказаних вище вчених і складність завдань, пов'язаних з удосконаленням законності й дисципліни серед пенітенціарного персоналу, зазначена проблема не втрачає своє актуальності й зараз. Наукова новизна цієї статті полягає в тому, що в ній з погляду науки державного управління уточнено поняття законності та службової дисципліни персоналу кримінально-виконавчої служби й проаналізовано фактори їх удосконалення в контексті реалізації Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженої відповідним указом Президента України та інших правових актів Міністерства юстиції України та Державної пенітенціарної служби України.

Метою статті є теоретичне обґрунтування деяких чинників удосконалення законності та дисципліни серед персоналу Державної пенітенціарної служби України й шляхів їх реалізації.

Законність і дисципліна є основними умовами належного функціонування органів, установ та закладів виконання покарань. За своїм змістом поняття “законність” має багато варіантів трактувань, які уза-

гальнено можна подати в такому вигляді. Законність – це правовий режим у державі, за якого діяльність державних органів, юридичних та фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону [7, с. 274]. У сфері виконання кримінальних покарань законність є необхідною складовою реалізації кримінально-виконавчих процесів та загальною вимогою для всіх учасників кримінально-виконавчих відносин.

Поняття “дисципліна” означає свідоме додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки в державному й суспільному житті [6, с. 193]. Різновидом дисципліни є службова дисципліна. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України”, службова дисципліна – це дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівників органів внутрішніх справ України [4]. Підтримання дисципліни у середовищі пенітенціарного персоналу якраз регулюються зазначеним вище законом, оскільки відомчого дисциплінарного статуту ДПтС України поки не має, що, на нашу думку, є прогалиною, адже служба в органах та установах виконання покарань істотно різниться від служби в органах внутрішніх справ, але це питання потребує окремої наукової розробки.

Діяльність пенітенціарного персоналу значною мірою залежить від дисципліни та законності, про що неодноразово зазначалося в актах розпорядчого характеру Міністерства юстиції України та керівництва ДПтС України. У зв’язку із цим доцільно звернути увагу на деякі чинники, які, на нашу думку, можуть сприяти законності й дисципліні серед кадрового складу ДПтС України.

Ключовим чинником у цьому напрямі може стати формування достатнього рівня правової культури персоналу, в якій виявляється не тільки творче осмислення пенітенціарним персоналом законодавства, але і його переконаність у необхідності та соціальної корисності їх реалізації. Саме належний рівень правової культури сприяє якісному застосуванню правового інструментарію в повсякденній діяльності працівників органів та установ виконання покарань і спонукає їх реалізовувати кримінально-виконавчі процеси в контексті вимог чинного пенітенціарного законодавства. Разом з тим правова культура потребує постійного вдосконалення, на що звертає увагу Голова ДПтС України та про що зазначено в рішеннях її колегії. На нашу думку, діючий механізм формування правової культури персоналу потребує впровадження таких заходів: 1) розширення рівня правових знань на основі сучасних досягнень вітчизняної та зарубіжної пенітенціарної науки і практики; 2) деталізація та конкретизація індивідуальних ціннісних якостей, якими повинен володіти пенітенціарний персонал; 3) вивчення та опанування міжнародним

досвідом уникнення порушень пенітенціарного законодавства в процесі його застосування.

Підвищенню рівня дисципліни та законності значною мірою сприяють чинники, спрямовані на покращення процесу інтенсифікації службової діяльності. Потреба в цьому зумовлена необхідністю впровадження міжнародних пенітенціарних стандартів у процес покращення рівня організованості службової діяльності. У зв’язку із цим інтенсифікація службової діяльності, на нашу думку, може бути більше адаптованою до міжнародних вимог шляхом реалізації таких заходів:

- створення належних умов виконання службових обов’язків (умов праці) та умов відпочинку;
- належне технічне забезпечення діяльності персоналу;
- формування ефективного механізму забезпечення особистої безпеки персоналу в процесі службової діяльності.

У зв’язку із цим доцільно регулярно проводити обстеження умов, в яких персонал працює, та здійснювати його опитування з метою виділення проблемних питань, їх аналіз та своєчасне вирішення. На нашу думку, реалізацію цього заходу доцільно покласти не тільки на посадових осіб, але й на інші допоміжні служби ДПтС України, які відповідно до своїх обов’язків спроможні надавати певну консультативну допомогу (медичну, психологічну тощо). У напрямі забезпечення особистої безпеки персоналу необхідно розробити та впровадити в систему професійної підготовки комплекс заходів індивідуальної й колективної протидії всім можливим викликам, які виникають у процесі служби.

Наступним чинником покращення дисципліни та законності, на нашу думку, є утворення належної системи індивідуального оцінювання службової діяльності персоналу з метою підвищення її продуктивності. Діючою формою професійного оцінювання персоналу, який проходить службу у підрозділах ДПтС України, є його атестація. Її проводять, як правило, один раз у п’ять років з метою з’ясування ставлення осіб до виконання службових обов’язків та оцінювання їх індивідуальних ділових і моральних якостей [5]. Атеставання персоналу є поетапним процесом, який включає її підготовку, оцінювання та контроль за роботою осіб рядового й начальницького складу, прийняття рішення за результатами атеставання, вирішення спірних питань, які виникли внаслідок проведеного атеставання, підбиття підсумків, вивчення та втілення в практичну діяльність кадрового складу сучасних технологій [2, с. 44]. Отже, атестацію слід розглядати як закінчену, задокументовану оцінку персоналу, за результатами якої визначають відповідність (невідповідність) особи займаній посаді. Резервами зростання службової діяльності персоналу в цьому напрямі може стати таке: 1) оцінювання персоналу необхідно здійснювати в контексті чітко визначеної мети; 2) визначення прагнення особи до підвищення рівня своєї кваліфікації за займаною

посадою; 3) спроможність службовців до самооцінки особистих якостей тощо. До цього процесу доцільно включити такі елементи, як визначення рівня комунікаційних якостей, особисте ставлення до антикорупційної діяльності та прагнення до самопідвищення виконавчої дисципліни. Упровадження запропонованих заходів, на нашу думку, буде сприяти прозорості в оцінюванні ставлення персоналу до виконання службових обов'язків, оптимізації механізму відбору претендентів на зайняття вакантних посад та формування кадрового резерву. Слушним є також питання вдосконалення стану виконавчої дисципліни, яка повинна забезпечуватися своєчасною та якісною реалізацією актів законодавства, наказів Міністерства юстиції України, доручень та вказівок керівництва ДПтС України. Цьому процесу може сприяти й створення належної системи інформування керівництва органів управління у сфері виконання покарань про стан виконавської дисципліни, аналіз недоліків у роботі персоналу, вжиття заходів щодо їх усунення.

Отже, механізм оцінювання професійної діяльності та виконавчої дисципліни дає можливість об'єктивно визначити рівень службової активності персоналу, відповідність його ділових та моральних якостей займаним посадам, характеризує здатність самостійно критично оцінювати результати своєї роботи, сприяє з'ясуванню потенційних можливостей, які враховують при подальшому просуванні по службі.

Ключовим чинником удосконалення процесу підвищення законності та дисципліни, як показує зарубіжний досвід, є створення належної системи контролю за діяльністю пенітенціарного персоналу та контролінгу.

Контроль можна охарактеризувати як складову (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції України, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів у діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, при необхідності вживати заходів примусу щодо підконтрольних органів [1, с. 252]. Отже, контроль має бути зосереджений не тільки на дотриманні службових процедур і виконанні певних процесів персоналом, але й на досягненні конкретних запланованих результатів, які можна реально оцінити. Важливо здійснювати переорієнтацію функцій контролю з каральної на допоміжну. Це допомагає не тільки з'ясувати факти порушення законності та службової дисципліни, але й виявити причини виникнення цих порушень.

Важливим елементом контролю за виконавською дисципліною є налагодження належної системи контролінгу. Контролінг являє собою синтез елементів обліку, аналізу, контролю, планування, реалізація яких забезпечує вибір альтернативних підходів при здійсненні управління процесом підтримання законності та дисципліни персоналом.

Практика діяльності персоналу та увага, яку приділяють цьому питанню на заходах науково-практичного характеру в органах ДПтС України, дає можливість зробити висновки, що контролінг у цьому напрямі повинен бути спрямований на:

- забезпечення інформацією, необхідною для управління протидією негативним проявам;
- формування системи комунікаційних зв'язків з питань недопущення порушень законності та дисципліни;
- оцінювання результатів діяльності структурних підрозділів, установ, органів виконання покарань та рівень участі в цьому процесі персоналу;
- визначення ступеня впливу різних факторів на процес підтримання режиму законності та дисципліни;
- перспективне планування й координацію розвитку системи протидії порушенню режиму законності та дисципліни в майбутньому на основі аналізу й оцінювання фактичних результатів діяльності персоналу.

Висновки. Таким чином, законність і дисципліна – це обов'язкові ознаки діяльності пенітенціарного персоналу, які на сучасному етапі функціонування ДПтС України потребують удосконалення. Цьому процесу сприятимуть такі фактори, як: 1) формування високої правової культури персоналу; 2) оптимізація системи заходів, спроможних забезпечити рівень інтенсифікації службової діяльності відповідно до міжнародних стандартів; 3) організація ефективної системи оцінювання стану ставлення осіб до виконання службових обов'язків; 4) удосконалення механізму контролю за дотриманням персоналом законності й дисципліни та контролінгу. Упродовж цього вважаємо за доцільне відобразити розглянуті вище чинники підвищення дисципліни та законності персоналу в проекті Положення про проходження служби персоналом ДПтС України, потреба в розробці якого детермінована реаліями діяльності органів та установ виконання покарань як на сучасному етапі, так і на перспективу.

Проведений теоретичний аналіз факторів, які при їх реалізації можуть істотно вплинути на загальний стан таких важливих складових елементів проходження служби, як дотримання дисципліни та законності, на нашу думку, не втрачає своєї актуальності. Сподіваємося, це буде предметом подальших дискусій як серед науковців, так і практичних працівників та сприятиме оптимізації механізму проходження кримінально-виконавчої служби.

Список використаної літератури

1. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации / Д. М. Овсянко. – Москва : Юрист, 1996. – 352 с.
3. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV // Відомості

- Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – С. 409.
4. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – С. 245.
 5. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1922 //
 - Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – С. 27.
 6. Сай І. А. До питання дисципліни державних службовців та посадових осіб органів державної влади / І. А. Сай // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 66–71.
 7. Стеценко С. Г. / Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Київ : Атіка, 2007. – 624 с.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2015.

Ребкало Н. Н. Некоторые факторы совершенствования законности и дисциплины персонала органов и учреждений исполнения наказания: управленческий аспект

В статье акцентировано внимание на необходимости совершенствования уровня правовой культуры и формирования условий интенсификации служебной деятельности, организации действенной системы оценки служебных показателей, оптимизации механизма контроля и контроля как факторов улучшения условий службы, противодействия различным угрозам жизни и здоровью персонала, а также повышения качества кадрового резерва.

Ключевые слова: персонал Государственной пенитенциарной службы Украины, законность и дисциплина, факторы усовершенствования законности и дисциплины, служебная дисциплина.

Rebkalo M. Standarts of improving legal and disciplin in the penal institutions personnel's: management aspect

In the article the author presents the problems of legality and discipline improvement that are important conditions for serving in criminal and executive system by the citizens of Ukraine as this process is ensured by the total legal order strengthening in penitentiary bodies. At the same time discipline and legality are important elements in the activity of the penitentiary service relations which are regulated by laws. Strengthening legality and discipline leads to higher level of law and order in penitentiary bodies and, on the contrary, law and order breaking causes its weakening. Breaking legality requirements causes deformation of criminal and executive relations, inviolability and undermining of law and order in penitentiary bodies and institutions. In the article the author analyses the problems of legality and discipline among the personnel of the state penitentiary service of Ukraine. Legality and discipline in the state penitentiary service of Ukraine have double substance. This is caused by the special character of the tasks done by the penitentiary service. On one hand, there is a need to maintain the regime of serving a sentence by convicts. On the other hand, the personnel's service activity, its regulations require to observe legality and discipline. The author considers the factors that improve the state of legality and discipline of the personnel in the state penitentiary service of Ukraine. They are ensuring the high level of legal culture, providing effective conditions for service activity intensification, organizing the effective system of service activity and discipline evaluation, improving the mechanism of controlling over personnel's legality and discipline observing. The author defines that the above-mentioned factors can greatly improve the conditions of service activity, its providing with modern technical aids, forming the mechanism of counteraction against the danger to personnel's life and health, selecting pretenders to vacant positions, forming the staff reserve and etc. The author suggests representing the mentioned factors of improving the personnel's legality and discipline in the project of regulations of the personnel's service of state penitentiary service of Ukraine.

Key words: the personnel of the State Penitentiary Service of Ukraine, legal and disciplinary regulations, standarts of improving legal and discipliary regulations, personnel's discipline.

**ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ
ІНФОРМАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ
УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Статтю присвячено дослідженню інформаційної культури в сучасних умовах розвитку українського суспільства як науково-теоретичної проблеми. Наголошено на тому, що впродовж останніх кількох років відбулося посилення ролі й важливості інформації в житті окремої особистості та всього суспільства у процесах ухвалення й реалізації державно-управлінських рішень, наслідком чого стала зміна змісту та характеру державного будівництва. Підкреслено, що особлива увага до інформаційної культури зумовлена сучасним станом розвитку інформаційної сфери держави.

Ключові слова: державна інформаційна політика, інформаційна культура, суспільний розвиток, управління інформаційною сферою, теоретичні та прикладні засади державного управління.

Значне зростання інформаційних потоків та масивів інформації упродовж останніх кількох років зумовило посилення ролі й важливості інформації як у житті особистості, функціонуванні суспільства і його подальшому розвитку, так і в процесах ухвалення й реалізації державно-управлінських рішень, у результаті чого вона вносить низку суттєвих змін у характер і зміст державного будівництва. Адже основною формою соціального надбання стають не стільки матеріальні елементи виробництва, скільки накопичення знань і корисної інформації. Нові виклики сьогодення вимагають кардинальної трансформації державної інформаційної політики, її впливу на соціально-економічний, політичний і культурний розвиток нашої держави в сучасних умовах.

Однією з основних складових державної інформаційної політики нині є інформаційна культура особистості та суспільства – феномен, який сформувався упродовж останніх кількох десятиліть під впливом еволюційного розвитку соціокультурного середовища. На сьогодні поняттям інформаційної культури оперує велика кількість галузей науки, вивчаючи різноманітні її аспекти, зумовлюючи тим самим відсутність єдиних, усталених підходів до його трактування.

Метою статті є дослідження інформаційної культури суспільства як науково-теоретичної проблеми в сучасних умовах розвитку української держави, адже її подальший розвиток за нових соціально-економічних та культурних умов розвитку суспільства залишається предметом наукових дискусій.

Інформаційна культура є органічною складовою загальної культури, що пов'язана із соціальною природою людини. Окремими проявами інформаційної культури можна вважати вміння й навички використання технічних пристроїв та засобів, застосування новітніх інформаційних технологій, уміння одержувати, отримувати й опрацьовувати інформацію з різноманітних

джерел та ресурсів, інтерпретувати її відповідним чином і ефективно використовувати, орієнтування у специфіці й особливостях інформаційних потоків та масивів інформації у відповідній предметній сфері тощо.

Цілеспрямовану державну інформаційну політику реалізують усі цивілізовані держави світу, базуючись на побудові інформаційного простору як основи соціально-економічного, політичного та культурного розвитку. Світоглядними орієнтирами розвитку інформаційної культури держави є низка демократичних стандартів, серед яких: відкритість, свобода, відповідальність, плюралізм думок, толерантність, відстоювання соціальної справедливості, внутрішній етичний самоконтроль суб'єктів інформаційного простору тощо [5, с. 308–309].

Поява й особлива увага до інформаційної культури зумовлена збільшенням обсягів та урізноманітненням інформації та інформаційних джерел, зміною ролі й місця інформації в житті окремої особистості та цілого суспільства, віднесення її до найважливіших категорій суспільного розвитку та стратегічно важливого ресурсу, всеохопною інформатизацією, подальшим розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, поступовим формуванням ознак інформаційного суспільства та повноцінним його становленням і всезагальним визнанням.

З урахуванням викладеного вище можемо констатувати, що існують тісний взаємозв'язок та певна зумовленість досягнень у відповідній сфері суспільної діяльності, що визначається рівнем розвитку інформаційної культури особи та всього суспільства загалом [3, с. 50].

Інформаційну культуру сучасного українського суспільства можна розглядати в різних аспектах: технологічному, соціальному, освітньому, моральному, правовому, організаційному тощо. Така різнобічність тлумачення поняття зумовлена багатогранністю цього феномена, багатоманітністю наукових підходів та різноманітністю сутнісних характеристик, покладених у його основу.

Аналізуючи інформаційну культуру в ретроспективному аспекті, В. Ю. Степанов зазначає, що цей термін в українських публікаціях уперше виник у 70-х рр. минулого століття, авторами більшої частини публікацій були бібліографознавці, бібліотекознавці, книгознавці. Результатом їхніх напрацювань стало формування основних уявлень про інформаційну культуру як сферу культури, пов'язану з функціонуванням інформації в суспільстві та формуванням інформаційних якостей особистості; як науковий напрям і сферу діяльності, що є результатом виокремлення й усвідомлення науковим співтовариством глобальної ролі інформації в становленні суспільства та життєдіяльності особистості. У процесі розвитку теорії інформаційної культури серед фахівців, що беруть участь у її формуванні, з'явилися представники таких наук, як семіотика, лінгвістика, соціологія, психологія, педагогіка, культурологія, естетика тощо. У результаті сформувалася думка про необхідність осмислення й узагальнення здобутих знань з теорії інформаційної культури в межах розвитку стратегії та тактики інформаційного суспільства, формування державної інформаційної політики [8, с. 93–94]. На нове змістовне наповнення поняття інформаційної культури особливий вплив мали праці фахівців у сфері інформатики, обчислювальної техніки, нових інформаційних технологій. З одного боку, це сприяло прискореному розвитку наукових уявлень про сам феномен інформаційної культури, його складність, багатовимірність, неоднозначність. З іншого боку, участь у розробленні теорії інформаційної культури представників різних галузей знань, які намагалися інтерпретувати суть інформаційної культури з використанням понятійного апарату різних наук, породила цілу низку підходів, які не поєднуються між собою, за яких втрачається, "розчиняється" справжній сенс феномена інформаційної культури [12, с. 44–46].

В аспекті нашого дослідження заслуговує на увагу підхід Л. Калініної та Б. Моцика, які розрізняють три основних види інформаційної культури: інформаційну культуру суспільства, інформаційну культуру особистості й інформаційну культуру спеціаліста-фахівця в конкретній професійній сфері [1].

Сьогодні інформаційну культуру варто розглядати як одну з найважливіших складових культурної сфери суспільства, як спосіб та манеру поведінки індивіда в суспільстві нового формату – інформаційному. Вона виявляється в усіх аспектах суспільного життя, додаючи йому нової якості, змінюючи світогляд і світосприйняття окремих індивідів, трансформуючи основні соціально-економічні, політичні, духовні й культурні уявлення, перетворюючи людей не лише на пасивних споживачів інформації, а й на активних учасників інформаційної взаємодії, виробників інформаційних ресурсів та надавачів інформаційних послуг.

Ми погоджуємося з твердженням Н. Б. Новицької про те, що з позицій управлінської практики інформаційну культуру можна розглядати як систему базових компонентів

культури суспільства, пов'язаних з інформатизацією управлінської діяльності, що включає культуру правил організації подання, сприймання та використання інформації, культуру правил суспільних відносин щодо використання нових інформаційних технологій і культуру суспільних правовідносин із застосуванням нових комп'ютеризованих інформаційних технологій [4, с. 4; 12].

П. С. Клімушин та І. Д. Іванова, досліджуючи інформаційну культуру державних службовців, називають останню рівнем розвиненості інформаційної взаємодії в суспільстві та мірою досконалості в оперуванні будь-якою необхідною інформацією, що виявляється в здатності суспільства ефективно використовувати інформаційні ресурси та засоби інформаційних комунікацій, застосовувати передові досягнення у сфері інформаційних технологій [2, с. 51].

Демократичність сучасного рівня розвитку українського суспільства виявляється, зокрема, у тому, що держава виступає основною, основоположною й визначальною ланкою консолідації інтересів окремих громадян і всього суспільства, а також національних, соціально-культурних та загальнолюдських цінностей, причому всі ці елементи є взаємопов'язаними й взаємозумовленими.

В основі системи формування інформаційної культури, як правило, можна виокремити низку принципів, зокрема: культурологічного, системного, інтегративного, діяльнісного й технологічного підходів, а також принцип безперервності навчання [10, с. 137].

Основними концептуальними компонентами інформаційної культури сучасного українського суспільства вважають: світоглядну – формування аксіосфери на основі долучення інформації до категоріальних понять усесвіту і трансформації на цій основі свідомості, сфери діяльності, регулятивних норм взаємодії в суспільстві; інформаційно-технологічну – комп'ютерна й інформаційна писемність, що відповідає сучасному рівню розвитку техніки, інформаційних і телекомунікаційних технологій, структурі та якості інформаційних ресурсів; комунікативну, яка характеризує культуру спілкування в інфосередовищі з іншими суб'єктами, з електронно-обчислювальними й електронно-інтелектуальними системами; інтелектуально-творчу, що визначає культуру діяльності в інфосередовищі, активну інтелектуально-творчу спрямованість цієї діяльності [9, с. 81]. Компонентами інформаційної культури також можна вважати інформаційну діяльність, інформаційне середовище та інформаційний світогляд [7, с. 256–258], інтелектуальні, відносинні та поведінкові чинники [13, с. 215–216].

Нині рівень розвитку інформаційної культури українського суспільства залежить від рівня розвитку та досконалості системи державного управління, де визначальними чинниками впливу вважаємо моральні принципи окремих осіб, які працюють у цій системі, їхній менталітет, професіоналізм та компетентність, знання, уміння й навички ефективно організовувати та ви-

конувати поставлені функції з метою задоволення запитів і потреб окремих громадян та всього суспільства. Інформаційна культура набувається й удосконалюється через практичний досвід, а інтелектуальні інструменти професіоналізму осіб, які працюють у цій системі, формуються засобами освіти, головна мета якої полягає в досягненні професійної майстерності.

І. М. Сопілко виокремлює три основні групи наукових поглядів на розуміння сутності інформаційної культури в сучасному суспільстві: антропологічний, соціологічний та філософський. Антропологічний розглядає інформаційну культуру як сукупність усіх інформаційних благ, створених людиною, а основне її завдання як провідника інформаційних цінностей та ідей полягає в налагодженні правильного розуміння кожним інформаційного суспільства, власного духовного потенціалу, що допомагає набутти нових умінь та навичок щодо оперування інформацією. Соціологічний підхід передбачає, що інформаційна культура – це система духовних цінностей, у межах якої актуалізується її особистісний вимір, формування нової інформаційної ідеології, розроблення концепції *homo informaticus* – людини інформаційної. У межах філософського підходу інформаційну культуру розглядають як невід'ємну частину всього соціального організму – інформаційного суспільства, що дає можливість характеризувати її крізь міру інформатизації й гуманізації людини, суспільства та держави в цілому [6, с. 63–64].

Особливого значення поняття інформаційної культури набуває в тих сферах державно-управлінської системи, які за своїм статусом мають вирішальний вплив на життєдіяльність усього суспільства. Під впливом високого рівня культури формується соціально-політична система, здатна збалансувати відносини між різними соціальними групами, враховувати їхні запити, потреби й інтереси при ухваленні та практичному втіленні відповідних державно-управлінських рішень, що, у свою чергу, сприяє підвищенню довіри до влади, формує позитивний імідж у системі державного управління, створюючи атмосферу взаємної довіри.

Інформаційна культура закладає основи світосприйняття особистості й суспільства, формує їхні ціннісні орієнтації, перешкоджає дегуманізації та підміні духовних цінностей досягненнями, спричиненими науково-технічним прогресом і бурхливим розвитком нових інформаційних технологій в інформаційному суспільстві [10, с. 58].

У сучасному суспільстві інформаційна культура посідає особливе місце, адже за відсутності достовірної й повної інформації неможливо сформувати чітке уявлення та розуміння реальних процесів і фактів соціального життя, усіх його складових. Інформаційну культуру нині можна розглядати як одну зі складових загальної суспільної культури, яка відображає досягнутий рівень організації інформаційних процесів, ефективності й результативності створення, збирання, зберігання, опрацювання, подання та використання інформації з метою

формування цілісних уявлень про певну предметну сферу, її моделювання, прогнозування й передбачення результатів та наслідків рішень, які приймаються людиною, зокрема й у сфері державного управління.

Висновки. Світогляд сучасної людини, її інформаційний світогляд у сучасних умовах розвитку суспільства починаються з розуміння та усвідомлення важливості ролі інформації в її існуванні. Інформаційна культура перетворилася сьогодні на необхідну, першочергову умову соціалізації особистості в середовищі нового формату і якості – інформаційному, її вміння швидко реагувати на зміни в інформаційному світі, критично мислити, шукати та переробляти необхідну інформацію. За таких умов формується уявлення й усвідомлення того, що сама якість життя все більше стає залежною від інформації та її використання, причому така залежність з плином часу лише посилюватиметься.

Список використаної літератури

1. Калініна Л. Інформаційна культура як феномен інформаційного суспільства і напрям дослідження [Електронний ресурс] / Л. Калініна, Б. Моцик // Теорія та методика управління освітою : електр. наук. фак. вид. – 2012. – № 8. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ttmuo_2012_8_8.pdf.
2. Клімушин П. С. Інформаційна культура державних службовців як чинник розвитку інформаційного суспільства / П. С. Клімушин, І. Д. Іванова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Харків : Магістр, 2011. – Вип. 3 (34). – С. 50–56.
3. Луговська І. А. Формування інформаційної культури як складова розвитку особистості / І. А. Луговська // Духовність особистості: методологія, теорія і практика. – 2012. – № 4 (51). – С. 49–54.
4. Новицька Н. Б. Організаційно-правові аспекти інформаційної культури в управлінській діяльності : автореф. дис. ... юрид. наук : 12.00.07 / Н. Б. Новицька ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. – 19 с.
5. Прудникова О. Вплив глобалізаційних процесів на розвиток інформаційної культури українського соціуму / О. Прудникова // Гілея : наук. вісник. – 2013. – Вип. 74 (7). – С. 308–310.
6. Сопілко І. Сучасні інтерпретації інформаційно-правової культури як парадигмальні дороговкази державної інформаційної політики / І. Сопілко // Юридичний вісник. – 2014. – № 2. – С. 61–69.
7. Степаненко А. Інформаційна культура як складова загальної культури суспільства / А. Степаненко // Освіта дорослих: теорія, досвід, перспективи. – 2013. – Вип. 6. – С. 254–260.
8. Степанов В. Ю. Інформаційна культура сучасного інформаційного суспільства / В. Ю. Степанов // Вісник ХДАК. – 2009. – Вип. 27. – С. 91–97.
9. Степанов В. Ю. Інформаційне суспільство: культура особистості / В. Ю. Степанов // Культура України. – 2010. – Вип. 30. – С. 78–85.

10. Гендина Н. И. Концепция формирования информационной культуры личности: опыт разработки и реализации / Н. И. Гендина // Библиосфера. – 2005. – № 1. – С. 55–62.
11. Тюрина С. Ю. Информационная культура личности (к проблеме информатизации образования) / С. Ю. Тюрина // Вестник ИГЭУ. – 2011. – Вып. 1. – С. 135–138.
12. Формирование информационной культуры личности: теоретическое обоснование и моделирование содержания учебной дисциплины / Н. И. Гендина, Н. И. Колкова, Г. А. Стародубова, Ю. В. Уленко. – Москва : Август-принт, 2006. – 512 с.
13. Travica B. Information Politics and Information Culture: A Case Study / B. Travica // Informing Science Journal. – 2005. – Vol. 8. – P. 211–244.

Стаття надійшла до редакції 05.06.2015.

Твердохлиб А. С. Государственно-управленческие аспекты информационной культуры в современных условиях развития украинского общества

Статья посвящена исследованию информационной культуры в современных условиях развития украинского общества как научно-теоретической проблемы. Отмечено, что на протяжении последних нескольких лет произошло усиление роли и важности информации в жизни отдельной личности и всего общества в процессах принятия и реализации государственно-управленческих решений, следствием чего стало изменение содержания и характера государственного строительства. Подчеркнуто, что особое внимание к информационной культуре обусловлено современным состоянием развития информационной сферы государства.

Ключевые слова: государственная информационная политика, информационная культура, общественное развитие, управление информационной сферой, теоретические и прикладные основы государственного управления.

Tverdokhlib O. Public-Administrative Aspects of Information Culture Under Modern Conditions of Ukrainian Society's Development

The article deals with research of information culture under modern conditions of Ukrainian society's development as scientifically-theoretical problem. It is noted, that during the last several years took place strengthening of information's role and importance in life of a single person and the whole society, in the processes of public-administrative decision-making and its realization, which caused the change of content and character of public administration's functioning. It is accentuated, that the particular attention to the information culture is predetermined by the modern condition of the state's information sphere development.

Main forms of social possession become nowadays not so much material elements of production as accumulation of knowledge and necessary information. New challenges of modern days demand fundamental transformation of public information policy, its influence on social, economical, political and cultural development of our country. One of the main components of public information policy is information culture of a single person and of the whole society – a phenomenon, which was formed during the last few decades under influence of evolutionary development of socio-cultural environment. Today a lot of scientific fields use the notion of information culture and explore its various aspects that results in lack of single, established approaches of its interpretation.

Vision of the modern person, its information vision begins from understanding and consciousness of information's role and importance in its existence. Today information culture became a necessary and prior condition of person's socialization in the environment of new format and quality – an information one, of its ability of fast respond to changes in the information world, of critical thinking, of looking-for and processing of necessary information. Under such conditions forms an idea and perception that even our life quality increasingly depends of information and its use, and such dependence after a lapse of time will become only stronger.

Key words: public information policy, information culture, social development, administration in information sphere, theoretic and applied basics of public administration.

УДК 339.9:658.26

О. В. Хілієнко

здобувач
Донецький державний університет управління**ЗОВНІШНІ РИНКИ НАФТОПЕРЕРОБНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ,
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У статті розглянуто ринок нафтопереробної промисловості України з точки зору зовнішніх факторів впливу та світових тенденцій у цій галузі. Дослідження, висновки та пропозиції, сформувані у статті, побудовано на основі аналізу статистичної, аналітичної, документальної та іншої наукової літератури. Виявлено, що із поглибленням структурної та комплексної кризи в Україні інші країни світу інтенсивно розвивають кількість суб'єктів нафтопереробної галузі, ринки попиту та технологічні процеси. Наразі Україна втрачає конкурентні переваги – від припинення впровадження міжнародних директив до технічного й технологічного старіння основних засобів нафтопереробних підприємств України.

Ключові слова: нафтопереробна галузь, ринок, директива.

Інтеграція економічного й політичного буття України в систему світової економіки ставить перед науковцями, конструкторами, технологами, економістами і підприємцями якісно нові завдання. Ці завдання спрямовані на комплексне вивчення питань, пов'язаних з формуванням і функціонуванням ринкових структур, діяльністю суб'єктів господарювання, передовсім, реального сектору національної економіки, виробничими засобами яких виступають природні ресурси. Наразі найактуальнішими з них є нафтові й газові ресурси. Перспективність цих ресурсів, відповідно й економічна увага до підприємств, що працюють з ними, пояснюється їх двоякою роллю – вони одночасно виступають мірилом вартості та ресурсом для виробництва. Відповідно до дій економічних суб'єктів, інституційних структур, макроекономічної ситуації й політичних рішень поведінка ринкових структур, які працюють із цими ресурсами, набуває різного характеру, в якому може бути вельми істотною частка суб'єктивного фактора, пов'язаного з оцінюванням ситуації та прийняттям рішень. Головним економічним ризиком у такому разі виступає відсутність географічної ознаки капіталів, сформованих за рахунок добуток та переробки цих ресурсів, з одного боку, і національністю названих ресурсів – з іншого. У такому випадку значущість державного управління щодо задоволення економічних інтересів у всіх учасників фінансово-господарських процесів значно зростає. Зокрема, коли підприємства, які працюють із природними ресурсами країни, виходять на зовнішні ринки.

Економіка нафтопереробної галузі України та теорія державного управління комплексно вивчають механізм, який приводить виробничу діяльність НГК країни у

відповідність з попитом на товари й послуги. Симбіоз економіки та науки має багатовікову історію, причому її різним етапам відповідали певні теоретичні побудови та концепції взаємозв'язку визначально з політичними, а з кінця ХХ ст. – євроатлантично-інтеграційними рішеннями. Багатофакторний характер умов і самої діяльності підприємств зумовив необхідність розробки теоретичних підходів та практичних рекомендацій, що дають змогу знайти узагальнене й раціональне пояснення діяльності господарюючих суб'єктів, урядів, наднаціональних структур, методів їх поведінки й одержуваних результатів. Щодо цього, організацію діяльності підприємств НГК можна пояснити системною взаємодією структури, поведінки і результатів, що визначає послідовність основних причинно-наслідкових зв'язків. Взаємодіючи з вирішенням проблем економічного вибору і прийняття оптимізаційних рішень в умовах різних ринкових структур, симбіоз теорії економіки галузевих ринків та теорії державного управління дає змогу раціонально трактувати багато проблеми економічного розвитку унікальних підприємств, зокрема в нафтопереробній галузі.

Заявлена проблема є багатоаспектною. Комплексно її опрацьовують урядові й наднаціональні структури, національні агенції та наукова спільнота. Так, звіт "Україна і енергетичне співтовариство: два роки в очікуванні" надає наочне уявлення про низьку якість програм у газовій і нафтовій сферах, в електроенергетиці, практиці впровадження технологій із відновлюваних джерел енергії, щодо захисту навколишнього середовища та зростання енергоефективності. Сама ж Енергетична стратегія України на період до 2030 р. (зокрема, розділ VI. Стратегія розвитку нафтогазової промисло-

вості) констатує неможливість забезпечення національних потреб у нафті й газі за рахунок власного видобутку. На противагу сьгоднішнім реаліям, коли основними політичними акторами декларована можливість упродовж найближчих років (до 2017 р.), через початок роботи угоди між ExxonMobil, Shell, Petrom (Румунія) і НАК "Надра України" (до 2014 р. вона припинила свою дію з низки політико-економічних питань) та активне впровадження комплексних реформ у межах імплементації Угоди з ЄС (після 2014 р.) налагодити стабільне повне забезпечення нафтою національних потреб. Тим не менше програмний підхід до розв'язання нафтового питання не виправдав себе. Економічні проблеми не вичерпано описом, аналізом та практичними рекомендаціями або навіть їх упровадженням у діяльність підприємств галузі. І причиною цього є внутрішні й зовнішні аспекти та ризики, які, здійснюючи комплексний вплив, синергетично поглиблюють проблему [3].

Накладає свій відбиток і політична складова. Розвиваючи світову нафтопереробну галузь, розвинуті країни світу намагаються забезпечити, по-перше, максимальне завантаження власних виробничих потужностей; по-друге, диверсифікацію джерел постачання максимально дешевої сировини; по-третє, оптимальне розташування нових нафтопереробних заводів, переважно поблизу місць видобутку сировини або територій найбільшого попиту на нафтопродукти [2; 9]. На сьогодні аналіз або оцінку сучасних результатів функціонування нафтопереробної галузі окремо та у складі НГК України відшукати у відкритих джерелах достатньо важко. Системність кризи в галузі підтверджено даними [1; 4–8].

Мета статті – провести аналіз зовнішніх ринків національної нафтопереробної галузі, виявити проблеми функціонування підприємств НГК країни та визначити перспективи України щодо розвитку енергетичного співтовариства за участю національних підприємств.

Україна на початку незалежності мала величезні нафтопереробні потужності, за умов правильної диверсифікації постачань нафти могла перетворитися на вагомий експортер нафтопродуктів до Європи. Проте залежна тривала економіко-енергетична політика, підкріплена політичною складовою, що стало результатом понад 70-річного впливу країни-сусіда, призвела цю галузь до критичного стану. Наразі доводиться констатувати практичну відсутність державної політики в нафтопереробній галузі, її закритість до аналізу зовнішніми національними фахівцями. Навіть у Енергетичній стратегії України до 2030 р. нафтопереробній галузі відведено другорядну роль. Окрім Програми "Про збільшення обсягів видобутку нафти і газу в 1993–1994 рр. і найближчу перспективу" 1993 р., конструктивних пропозицій щодо вирішення проблем галузі урядом досі не розроблено. Сучасна нафтопереробна галузь потребує значних і тривалих інвестицій з чималим терміном окупності та податковим митними пільгами з боку уряду [1; 7]. Відповідно, систему державного управління в аспекті регулювання й підтримки доцільно переглянути. Сучасне державне управління нафтопереробної галузі України містить: державне управління користування надрами та державне управління нафтопереробною промисловістю.

Таблиця 1

Система державного регулювання нафтогазового комплексу України		
	Державне управління	
	користування надрами	нафтопереробної промисловості
Законодавча база (зі змінами та доповненнями)	Закон України "Про нафту і газ" від 12.07.2001 р. № 2665-III	Закон України "Про трубопровідний транспорт" від 15.05.1996 р. № 192-96/ВР Указ Президента України "Про реформування нафтогазового комплексу України" від 25.02.1998 р. № 151/98
Товар	Нафта, газ, похідні продукти	Бензин, дизпаливо, мазут тощо
Підприємства	НАК "Нафтогаз України", 26 підприємств колективної форми власності	Кременчуцький, Лисичанський, Одеський, Дрогобицький, Надвірнянський, Херсонський НПЗ
Міністерство	палива та енергетики України	
Міжнародні вимоги для перспективного розвитку комплексу	Прийняття змін до законодавства для покращення збирання платежів НАК "Нафтогаз України" через відміну мораторіїв (Закон № 2711-IV/2005 та Закон 2864-III/2001), Незалежний аудит дебіторської заборгованості НАК "Нафтогаз України"	Матеріали табл. 3
Альтернативні ресурси	Газові гідрати, біопалива (пріоритетно для України): Закон України "Про альтернативні види палива" від 14.01.2000 р. № 1391-XIV	

Сучасні вимоги зовнішніх ринків нафтопереробки констатують вихід на нові рівні технологічного інноваційного розвитку.

Сьогодні спостерігається уповільнення роботи НПЗ, що значною мірою зменшує їх інвестиційні можливості і зовсім не стимулює український видобуток нафти та газу. Успішне розв'язання енергетичних проблем

значною мірою залежить від послідовного переходу галузі на інноваційну модель з використанням усіх організаційно-економічних механізмів, але тільки в умовах демократичного розвитку держави на підставах аналогових норм і можливостей, які існують у розвинутих економіках світу.

Таблиця 2

Порівняльна характеристика пріоритетних напрямів упровадження інноваційних проектів реструктуризації нафтопереробної промисловості [2]

Процеси	Світові показники	США	Західна Європа	Росія	Україна
Каталітичний крекінг	16,9	33,2	14	9,5	7,2
Каталітичний риформінг	13,3	20,5	15,5	9,3	10,1
Гідрокрекінг	5,5	8,8	3,2	0,6	-
Гідроочистка	50,8	78,2	-	-	15,0
Коксування	5,1	13,7	2,1	0,9	1,8
Алкілування та ізомеризація	4,3	10,9	1,6	0,4	0,5

Для ініціювання впровадження процесів поглибленої переробки нафти на українських НПЗ необхідно підвищити показники національних стандартів до рівня стандар-

тів країн Євросоюзу. На сьогодні стан справ щодо впровадження третього пакета реформ у нафтопереробній галузі та суміжних сферах діяльності є таким [1; 5–6].

Таблиця 3

Перелік основних документів-директив, які Україна зобов'язана імплементувати

Назва директиви	Строк імплементатції	Факт виконання
Директива 1999/32/ЕС щодо зменшення вмісту сірки в певних видах рідкого палива	до 01.01.2012 р.	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 525-р
Директива 85/337/ЕЕС щодо оцінювання впливу певних державних та приватних проектів на навколишнє середовище з поправками, внесеними Директивою 97/11/ЕС та Директивою 2003/35/ЕС	до 01.01.2013 р.	Відсутність нормативного акту
Директива 2001/80/ЕС щодо встановлення граничного рівня викидів певних забруднювачів до атмосфери великими спалювальними установками	до 01.01.2018 р.	Відсутність нормативного акту
Директива 2003/35/ЕС про забезпечення участі громадськості в підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища	-	Відсутність нормативного акту
Директива 2003/30/ЕС щодо сприяння використанню біопального та інших відновлюваних видів пального для транспорту	до 01.01.2011 р. (план імплементатції)	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.06.2013 р. № 429-р
Директива 2001/77/ЕС щодо створення сприятливих умов продажу електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел, на внутрішньому ринку електричної енергії	до 01.01.2011 р. (план імплементатції)	
Директива 2009/28/ЕС щодо стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел, внесення змін та подальшої заміни директив 2001/77/ЕС та 2003/30/ЕС	до 01.01.2014 р.	Відсутність нормативного акту
Директива 2009/119/ЕС щодо встановлення зобов'язань з підтримки мінімальних запасів нафти та/або нафтопродуктів	до 01.01.2023 р.	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 833-р
Регламент 1099/2008 щодо енергетичної статистики	до 31.12.2013 р.	

Єдиного джерела, де б містилась інтегрована інформація про стан імплементатції директив, немає; тимчасово, з об'єктивних причин, їх імплементатція має проходити в нових умовах тощо. Таким чином, законодавство України необхідно привести в чітку відповідність до законодавства ЄС, визначивши завдання за кожним інструктивним та нормативним документом з метою якнайшвидшого набуття конкурентних рис.

Технологічний рівень європейських НПЗ та еволюція вимог ЄС до якості продуктів нафтопереробки подано в [1, с. 12–13].

Узагальнено порівняльну інформацію існування ринку НПЗ у світі в табл. 4.

Поступальний розвиток світової нафтопереробної промисловості зумовлено як зростанням попиту на нафтопродукти, так і постійними й досить високими прибутками галузі. Визначальними тенденціями розвитку галузі є, по-перше, упровадження сучасних технологій; по-друге, максимальне завантаження виробничих потужностей.

Можливості українських НПЗ за останніх системно-технологічних нововведень мають такий вигляд (табл. 5).

Таблиця 4

Інформація щодо існування ринку НПЗ у світі

Регіон	Коефіцієнт використання потужностей	Вміст сірки в автопаливах	Вміст сірки в дизпаливах	Загальна кількість НПЗ	Кількість НПЗ за категоріями			
					A	B	C	D
Європа і Туреччина	73,4–97,6%	до 50 ppm, 0,005%	до 165 ppm, 0,0165%	112	25	49	14	19
СНД	н/д	до 750 ppm, 0,075%	до 800 ppm, 0,08%	45	26	15	1	3
Азербайджан	н/д	н/д	н/д	2	1	1	-	-
Білорусь	н/д	н/д	н/д	2	1	-	1	-
Грузія	н/д	н/д	н/д	1	1	-	-	-
Казахстан	н/д	н/д	н/д	3	2	1	-	-
Росія	н/д	н/д	н/д	27	14	11	-	2
Туркменістан	н/д	н/д	н/д	2	1	1	-	-
Узбекистан	н/д	н/д	н/д	2	2	-	-	-
Україна	н/д	н/д	н/д	6	4	1	-	1

**Можливості українських НПЗ
за останніх системно-технологічних нововведень 2005 р. [1, с. 17]**

НПЗ	Визначальна потужність, млн т/рік	Глибина переробки нафти, %		Коефіцієнт використання потужностей, %
		Фактична	Після нововведень	
Дрогобицький	3,2	62,0	80	32,1
Кременчуцький	18,6	72,2	90	32,2
Лисичанський	16,0	71,5	75	37,6
Надвірнянський	2,6	60,0	72	79,5
Одеський	3,6	57,0	80	38,1
Херсонський	7,1	48,0	92	12,4
Всього	51,1	61,8	-	38,7

Однак їх не використано й не використовують – в Україні поки працює тільки Кременчуцький НПЗ із неповним завантаженням потужностей. Характеристику споживання та виробництва основних нафтопродуктів в Україні наведено в табл. 6 [1,

с. 15; 8]. Як видно з наведених даних, з 2012 р. спостерігається різке скорочення обсягів виробництва та споживання нафтопродуктів. Загалом за рівнем технології українські нафтопереробні заводи належать до найзастарілих у світі.

Таблиця 6

Споживання (сп) та виробництво (в) основних нафтопродуктів в Україні, млн т

Продукт	1998 р.		1999 р.		2000 р.		2001 р.		2002 р.		2003 р.	
	сп	в	сп	в	сп	в	сп	в	сп	в	сп	в
Бензин	3,3	3,1	3,5	2,5	2,9	2,1	3,3	4,0	3,6	4,7	3,6	4,3
Дизельне пальне	5,8	4,0	5,2	3,3	4,9	2,7	4,9	4,6	5,0	5,8	5,2	6,3
Мазут	3,4	4,1	2,1	3,6	1,2	2,7	1,2	5,3	1,1	7,2	0,8	7,9
Продукт	2004 р.		2005 р.		2012 р.		2013 р.		2014 р.		2015 р. (січень) (приріст/зниження відносно січня 2014 р.)	
	сп	в	сп	в	сп	в	сп	в	сп	в	сп	в
Бензин	3,7	5,0	3,7	4,6	0,911 8	н/д	0,833	0,056 7	0,660 5	0,381	0,037 (-27,3)	н/д
Дизельне пальне	5,6	6,3	5,1	5,4	4,174 8	н/д	3,933 5	0,071 9	3,501 5	0,447 6	0,1586 (-19,3)	н/д
Мазут	0,7	7,8	0,7	5,8	0,304 0	н/д	0,191 3	0,074 3	0,140 9	0,326 3	0,0286 (70,2)	н/д

Їх виробничі міцності зорієнтовано на переробку "важкої" нафти, яка у більшості випадків експортується з Росії і не відповідає сучасним економічним, технологічним та екологічним нормам товарів, які працюють на продуктах нафтопереробки.

Висновки. Узагальнюючи результати проведеного аналізу, слід констатувати наявність таких проблем у нафтопереробній галузі України:

- неефективна державна політика;
- низька конкурентоспроможність національних підприємств галузі;
- висока залежність від імпорту нафти невисокої якості;
- непрозорість результатів роботи паливного ринку;
- технічна та технологічна відсталість національних НПЗ;
- несприятлива інвестиційна політика.

У запропонованій статті розглянуто низку традиційних питань економіки нафтопереробної галузі та державного управління нею, враховуючи специфіку перехідного періоду ринкових перетворень в Україні з пострадянської держави до постіндустріального суспільства. Саме такий перехід зумовив новий спектр загальносвітових і національних проблем посилення централізованого управління потоком науково-технологічних нововведень як глобального феномена формування конкурентних переваг національних економік, зокрема україн-

ської саме в конкурентоспроможних галузях економіки. Для України – це підприємства й галузі, які функціонують із використанням або на базі природних ресурсів, зокрема підприємства нафтопереробної промисловості. Це породжує новий і дещо незвичний раніше симбіоз державного управління та ринкового механізму. Адже технологічний прорив можна здійснити на ґрунтовній законодавчій платформі, яка відповідала б міжнародним вимогам і стандартам. Цей прорив здатний якісно змінити не тільки процес ринкових перетворень, але і показати істотний вплив на глобальні політичні, економічні, технологічні, виробничі, фінансові та соціальні рішення.

Наявні реальні процеси в економіці потребують перегляду багатьох теоретичних підходів і подальшого розвитку теорії державного управління в нафтопереробному аспекті економічного буття – можливостей диверсифікації джерел надходження нафти в Україну.

Необхідно відзначити, що й діюча система державного управління розвитком нафтопереробної галузі відчуває значні труднощі, породжені природними історичними проблемами, необхідністю пошуку нових парадигм та напрямів суспільного розвитку.

Список використаної літератури

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зо-

- внісне становище України в 2015 році". – Київ : НІСД, 2015. – 684 с.
2. Баб'як Л. В. Стан і проблеми інноваційного розвитку підприємств нафтопереробної галузі. / Л. В. Баб'як, О. М. Мазяк, М. Я. Топилко // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". – 2009. – № 649: Логістика. – С. 8–11.
 3. Біденко К. Р. Стратегічний аналіз зовнішнього середовища функціонування підприємств як інструмент антикризового управління / К. Р. Біденко // Управління розвитком. – 2012. – № 12(133). – С. 107–109.
 4. Бурлака В. Г. Трансформація ринку нафти і газу : монографія / В. Г. Бурлака, Р. В. Шерстюк ; под ред. В. Г. Бурлаки. – Київ : НАУ, 2005. – 320 с.
 5. Енергетична стратегія України до 2030 р. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua.
 6. Нафтопереробна промисловість України: стан, проблеми і шляхи розвитку (аналітична доповідь) // Національна безпека і оборона. – 2006. – № 3 (75). – С. 3–31.
 7. Про збільшення обсягів видобутку нафти і газу в 1993–1994 рр. і найближчу перспективу : постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.1993 р. № 532 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532-93-%D0%BF>.
 8. Цены и статистика. Нефть и газ. Украина // Энергобизнес. – 2015. – № 3 (892). – С. 29–31.
 9. Чукаєва І. К. Проблеми та перспективи розвитку нафтового комплексу України / І. К. Чукаєва // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 6(85). – С. 70–73.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015.

Хилиенко Е. В. Внешние рынки нефтеперерабатывающей отрасли Украины: анализ, проблемы и перспективы

В статье рассмотрен рынок нефтеперерабатывающей промышленности Украины с точки зрения внешних факторов и мировых тенденций в этой области. Исследования, выводы и предложения, сформированные в статье, построены на основе анализа статистической, аналитической, документальной и другой научной литературы. Выявлено, что с углублением структурного и комплексной кризиса в Украине другие страны мира интенсивно развивают количество субъектов нефтеперерабатывающей отрасли, рынки спроса и технологические процессы. Сейчас Украина теряет конкурентные преимущества – от прекращения внедрения международных директив до технического и технологического старения основных средств нефтеперерабатывающих предприятий Украины.

Ключевые слова: нефтеперерабатывающая отрасль, рынок, директива.

Khiliyenko O. Foreign Markets of Oil Processing Branch of Ukraine: Analysis, Problems and Prospects

The market of oil-processing industry of Ukraine from the point of view of external factors and world tendencies in this area is considered in this article. Oil industry plays significant role in securing national safety in energy sector and is considered strategic for Ukraine. Ukraine has considerable oil and gas resource base that makes it possible to increase production volumes of hydrocarbons in the future. Researches, conclusions and the created offers in article structurally based on the analysis of statistical, analytical, documentary and other scientific literature. It is revealed that with deepening structural and complex crisis in Ukraine, other countries of the world intensively develop number of subjects of oil processing branch, the markets of demand and technological processes. There are 6 refineries in Ukraine that process oil and produce petroleum products. They are Ukratnafta (Kremenchug Oil Refinery), LINIK (Lisichansk Oil Refinery), NPK Galychyna (Drohobych Refinery), Lukoil (Odesa Oil Refinery), NaftokhimikPrykarpattya (Nadvirnyanskiy Refinery), Khersonskiy NPZ (Kherson Oil Refinery). Now Ukraine loses competitive advantages – since the termination of introduction of the international directives before technical and technological aging of fixed assets of the oil processing enterprises of Ukraine. The main regulator of oil industry in Ukraine is The Ministry of Energy of Ukraine. The state has lost control of the domestic market of petroleum products. One of the main goals of the National Energy Strategy till 2030 for Ukraine is to become less energy dependent. To achieve this Ukraine attempts to increase volumes of domestic oil extraction using its significant resource base. Recently, the problem of petroleum product quality has become especially topical both for oil traders and for the state supervisory bodies. The problem is further aggravated by the fact that the absence of the fuel of proper quality on the market substantially undermines the national transit potential. These and other problems do not allow Ukraine to declare itself as about the subject of the competitive world of oil refining.

Key words: refining industry, market, directive.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.713

V. Il'chenko

Ph.D-student, Economics and Regional Policy Department,
Dnipropetrovs'k Regional Institute of State Regulation,
National Academy of Public Administration

A SYSTEM OF RISK MANAGEMENT AS AN EFFECTIVE MECHANISM OF STATE REGULATION OVER UKRAINIAN FOREIGN TRADE

The paper concerns the issues of risk management system adoption at the legislative, administrative and operative levels, which is used by the Ukrainian government as an effective mechanism of state regulation over the country's foreign trade. The author describes certain steps to implement risk management system into the national Customs practice aimed at facilitating trade procedures and, at the same time, securing the international supply chain.

The author also estimates the Ukrainian legislative framework in relation to Customs issues as a compliant one with the Kyoto and Istanbul Conventions, the International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods, the modernized Customs Code 2008 of the EU as well as the WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, which ensures increased efficiency, stability and reliability of the Customs authorities and maintaining its risk management style. The obvious positive changes within the administrative framework including application of the latest information technologies in Customs control on the basis of risk situations analysis, shifting the emphasis in Customs work towards strengthening the economic-regulatory and informational components, simplification and harmonization of Customs procedures, transparency and predictability of the actions of Customs authorities to participants of foreign economic activity have been identified.

The author emphasizes the deeper implementation of the risk management system by means of designing risk profiles. The importance of e-declaration and other modern information technologies for further development of risk management methods has been pointed out. In conclusion the author gives recommendations as to the improvement of the Customs compliance management in general and creation of some new risk management methods in particular.

Key words: risk management, state regulation, foreign trade, Customs authorities, legislative framework, implementation, risk profiles.

After accession and adoption of certain provisions of the international conventions in the field of Customs affairs, the Ukrainian government took a commitment to provide an increased level of trade security and facilitate the movement of goods. In the light of international tendencies, described by Michel Danet, Secretary General of the World Customs Organization (further – WCO) as “initiatives aimed at securing the trade environment globally while promoting the flow of legitimate goods that should receive maximum support and unconditional endorsement from all quarters” [9], as well as taking into account the concept of reforming the Ukrainian Customs Service called “Face to people” in order to emphasize less on “gateway” controls according to Chapter 6 of the Kyoto Convention General Annex Guidelines (the Revised Kyoto Convention 1999) [6], the regulatory agencies including the Customs authorities set into practice a risk-managed approach to compliance management.

Various types of research have been done to analyze the role of risk management

measures in trade. To begin with, the WCO experts took on the task of developing guidelines for Customs administrations that secured cargo movement in a way that continued to facilitate the movement of trade. An important element recognized by the WCO was the recognition of the need to partner with business. This resulted in the development of twin pillars – Customs to Customs network arrangements and Customs to Business partnerships, within the WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework). In particular, Standard 4 of Pillar 1 implies that Customs administrations should establish a risk management system to identify potentially high-risk shipments [7].

The Ukrainian and foreign scientists studied the issues of the risk management nature and methods of risks measurements (I. Bababanov, V. Granaturov, N. Tereshchenko), the use of risk management by Customs authorities in the international trading environment (D. Widdowson), risk management as an effective tool of trade security (P. Pashko). However, our research has found out that all these studies don't give a full picture of risk management implementation into the

system of state regulation over foreign trade and ways of its further development.

Taking into account the increasing understanding of a need in risk management system adoption both by the Ukrainian government, regulatory agencies and business, it is reasonable to study the contemporary state of its implementation at the legislative, administrative and operative levels.

The crucial task, which solution is the joint responsibility both of the Ukrainian government and national businesses, is improving conditions for foreign trade and investment in domestic production. In opinion of many domestic and foreign trade experts, usage of risk management is an effective regulation mechanism to facilitate trade procedures and, at the same time, secure the international supply chain. The data collected during our research show the awareness of this necessity by the Ukrainian Customs Service and certain steps to implement risk management system into the national Customs practice.

In particular, Ukrainian economists state that the Ukrainian legislative framework in relation to Customs issues is built to increase the efficiency, stability and reliability of the Customs authorities and maintain its risk management style. Thus, we have cleared out that the new edition of the Customs Code of Ukraine (2012) [3] is designed in accordance with the Kyoto and Istanbul Conventions, the International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods and modernized Customs Code 2008 of the EU as well as the WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade. It provides for flexibility and tailored solutions to enable relevant risk management & administrative strategies to be implemented (The Customs Code of Ukraine 2012. Section II. Customs control). In addition, the document substantially liberalizes the procedures for customs clearance in order to reduce the influence of human factors on the process and outcome of customs clearance. In particular, a comprehensive list of documents lodged to the customs authorities for customs control is identified and the scope of the electronic declaration is expanded. On the other hand, the law provides for the decriminalization of commodity smuggling, that is, transfer it to the administrative offenses. The list of violations of customs rules is decreased; the use of penalties like confiscations of goods and vehicles is minimized. It also strengthens the fight against smuggling by expanded law enforcement powers of customs service, including increased opportunities for violation of customs rules investigations, the implementation of intelligence activities and supervision, the introduction of post-audit control (The Customs Code of Ukraine 2012. Section XVII. Prevention of contraband). Furthermore, according to the Order of the State Customs Service of Ukraine "On approval of the application of automated analysis and risk management during the customs control and customs clearance of goods with the use of cargo Customs declaration" from 13.12.2010, № 1467 the methods of risk analysis have been used effectively and widely by the Ukrainian Customs.

The obvious positive changes have also been made within the administrative framework. In opinion of many experts [4], the most effective ones include application of the latest information technologies in Customs control on the basis of risk situations analysis; a centralized Customs clearance; administration of international trade; shifting the emphasis in Customs work towards strengthening the economic-regulatory and informational components; simplification and harmonization of Customs procedures; transparency and predictability of the actions of Customs authorities to participants of foreign economic activity; a partnership approach in its relations with participants of foreign economic activity including the establishment of effective procedures for resolving disputes.

The scientists A. Starostina and A. Videnov [5; 8] point out such progressive movements as comprehensive trade facilitation through selective application of customs controls, i. e. selective physical control based on the use of risk analysis, presentation of customs declarations on-line with their respective subsequent processing of the Bureau of Risk Analysis to decide on the appropriate physical Customs inspection of goods; focus on assessing the integrity of trader systems and procedures. It should be noted that according to two orders of the Customs Service of Ukraine from September 18, 2009 regional Customs authorities were given a power to determine conscientious enterprises and apply the simplified Customs procedures to commodities and vehicles of such enterprises. The three-level mechanism of "degree of trust" introduction to enterprises was developed based on the analysis of risks and audit of previous activities of these enterprises. Depending on the "degree of trust" a Customs administration establishes certain kinds and numbers of Customs procedures applying to the commodities and vehicles of an enterprise. The degree of trust divides enterprises into two lists – so called "white list" and "green list". Economic operators from these lists get certain preferences. For all other enterprises which did not join the mentioned lists, the level of trust is not established, thus they will carry out their foreign economic operations in the ordinary mode.

Our research has revealed that the above-mentioned legislative and administrative backup contributed to the deeper implementation of the risk management system focused on high-risk areas with minimal intervention in low risk areas. In order to fulfill this the risk profiles have been designed according to the Procedure for the development of risk profiles, approved by the State Customs Service of Ukraine from 22.12.2010 № 1514 and to the Procedure of interaction between departments of Customs, Customs Department of the analytical work, risk management and audit in the preparation and elaboration of proposals on a risk profiles, approved by the State Customs Service of Ukraine from 14.08.2009 № 754. The scientists [1] researched the distribution of risk profiles in the fields of movement of goods and control areas in Ukraine (see table 1).

Table 1

The distribution of risk profiles in the fields of control areas	
Control areas	Number of available risk profiles
Control of classification	15
Monitoring compliance with non-tariff regulations	4
Control of customs value	5
Control of the right to use exemptions	5
Control of quantity and weight indices	5
Control of classification and/or origin with the observance of anti-dumping/special measures	3
Control of operations using illogical routes	3
Control of the country of origin	1
Control with the aim to identify goods and to prevent concealment of goods from customs control	2
Other frame profiles	12

As it is seen from table 1, the highest percentage of risk analysis and risk management usage covers a classification area where the most violations arise. During the Customs value control as well as control of the right to use exemptions and control of quantity and weight indices risk management methods are applied on irregular basis while the control of the country of origin implies a minimal level of their usage.

We should underline that such an active phase of risk management implementation into Customs practice became possible due to the development of modern information technologies. In particular, the Law of Ukraine "On electronic documents and electronic circulation of documents" from May 31, 2005 № 2599 determines the basic organizational and legal foundations of electronic documents and their usage. During recent years advanced information technologies to improve the existing automated systems and to develop their own information resources have been designed. As a result, a central database of electronic copies of cargo declarations, automated processes of control over cargo delivery and Customs clearance, forming of electronic copies of cargo declarations by foreign economic operators, implementation of departmental e-mail and network of satellite connection, launch of the construction of departmental telecommunications network and integrated system of information security have been implemented [2].

What is more, the most innovative of these procedures is the electronic declaration which includes declaring goods by means of e-declaration and other electronic documents as well as Customs control/clearance of goods and vehicles on the basis of submitted documents (including permits). To make e-declaring possible, the Customs Service of Ukraine revised evaluation criteria to be met by companies striving for submitting electronic documents and issued the decree, which approved the terms of electronic declaration (the Decree from 17.03.2011 № 216). In general, these modernizations contributed to more effective and targeted application of risk management system by the Ukrainian Customs authorities.

In spite of all the positive tendencies, we would recommend some changes to improve the regulatory agency's compliance management in general and create some new risk management methods. First of all, Customs authorities should develop risk profiles that may be used at the regional level. For the

application of regional risk profiles the Department of anti-smuggling, risk analysis and anti-corruption should shift from using boilerplate approach – through the development of so-called "framework" regional risk profiles – to the one based on the results of post-audit of a certain business located in the area of the relevant Customs authority to design the regional risk profiles. Post-audit should become the most effective tool in detection of evasion of Customs duties and other customs payments and their recovery (by a court resolution) to the state budget of Ukraine.

Secondly, the Ukrainian Customs administration should get access to certain documents of companies that are non-residents by established cooperation between the Ukrainian Customs administration and Customs administrations of other countries. The issue of developing effective methods of prior express Customs audit in cooperation with tax authorities and the Pension Fund, and search for specific indicators which would characterize the risk level of an enterprise is to be considered.

The list of rewards for recognized compliers should be extended. Effective appeal mechanisms should be inserted into legislation and be more transparent and consistent.

Furthermore, the Ukrainian Customs administration should create a full-fledged e-customs with an established system of information exchange among partner states. This will lead to the electronic documents exchange to compare the information contained in the electronic declaration and accompanying documents with the information of the customs authority of the country-contractor. It should also focus more on consultative, co-operative approach. Namely, it should develop more combined business partners-customs authorities working groups to decide legislative and administrative issues, organize meetings, press-conferences with stakeholders to help them to comply, publish favorable lists of compliers and unfavorable lists of non-compliers. It should utilize mostly awareness and preventive activities.

Finally, the Customs administration should change non-transparent mechanism to monitor the customs value of goods to the transparent one. Customs authorities in their work use their own data base of the customs value of goods, which has private access. Under these circumstances, a fundamental review and revision of the customs value section of the Customs Code is required,

since the introduction and practical implementation of transparent procedures for the confirmation of the customs value of goods is possible only if there is a clear prescription of the rights and duties of the declarant and the Customs authorities.

In our opinion, further researches can be aimed at creating mechanisms of previous entry audit and audit carried out on a regular, cyclical and random basis to provide information on the presence or absence of risk probability of a particular enterprise affecting future decisions on granting or not this enterprise with privileges during the Customs clearance.

References

1. Вакульчик О. М. Роль митного постаудиту в побудові профілю ризику [Електронний ресурс] / О. М. Вакульчик, І. Г. Сисолятина // Вісник АМСУ. Сер.: Економіка. – 2011. – № 2. – С. 13–24. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsue_2011_2\(46\)_2.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsue_2011_2(46)_2.pdf).
2. Дубицький Д. П. Інформаційне забезпечення розширеного інструментарію митного аудиту / Д. П. Дубицький // Вісник АМСУ. Сер.: Економіка. – 2011. – № 2. – С. 34–40.
3. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
4. Митниця затвердила умови електронного декларування [Електронний ресурс] // Закон та бізнес. – Режим доступу: <http://ubr.ua/uk/business-practice/laws-and-business/mitnicia-zatverdila-umovi-elektronnoho-deklaruvannia-85877>.
5. Старостіна А. О. Ризик-менеджмент: теорія та практика : навч. посіб. / А. О. Старостіна, В. А. Кравченко. – Київ : Політехніка, 2004. – 200 с.
6. The Kyoto Convention on Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1999 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.wcoomd.org>.
7. The WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.wcoomd.org>.
8. Videnov A. Concepts of "white and green lists" and AEO – further steps of trade facilitation and improving control over supply chain / A. Videnov // Report at the fourth international conference of young scientists ["Customs policy and problems of the economic safety of supply chain"]. – Dnipropetrovsk, 2011.
9. World Customs Organization [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.wcoomd.org/>.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2015.

Ільченко В. О. Система ризик-менеджменту як ефективний механізм державного регулювання зовнішньої торгівлі України

У статті розглянуто питання впровадження системи ризик-менеджменту, що використовує уряд України як ефективний механізм державного регулювання зовнішньої торгівлі, на законодавчому, адміністративному й оперативному рівнях. Описано певні кроки щодо управління ризиками в національній митній практиці, спрямованій на спрощення торговельних процедур і водночас забезпечення безпеки міжнародного ланцюга постачань.

Оцінено українську законодавчу базу з митних питань як таку, що побудована відповідно до Кіотської та Стамбульської конвенцій, Міжнародної конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордоні, Модернізованого митного кодексу ЄС 2008, а також Рамкових стандартів Всесвітньої митної організації із забезпечення безпеки та полегшення світової торгівлі, що забезпечує підвищену ефективність, стабільність і надійність митних органів і підтримку системи управління ризиками. Акцентовано на очевидних позитивних змінах адміністративної структури.

Відзначено більш глибоке впровадження системи управління ризиками за допомогою проектування профілів ризику. Підкреслено значущість електронної декларації та інших сучасних інформаційних технологій для подальшого розвитку методів управління ризиками. У висновках подано рекомендації щодо поліпшення управління процесом дотримання митних формальностей загалом і розробки нових методів ризик-менеджменту зокрема.

Ключові слова: ризик-менеджмент, державне регулювання, зовнішня торгівля, митні органи, законодавча база, впровадження, профілі ризику.

Ильченко В. А. Система риск-менеджмента как эффективный механизм государственного регулирования внешней торговли Украины

В статье рассмотрены вопросы внедрения системы риск-менеджмента, используемой правительством Украины в качестве эффективного механизма государственного регулирования внешней торговли, на законодательном, административном и оперативном уровнях. Описаны определенные шаги в сфере риск-менеджмента в национальной таможенной практике, направленные на упрощение торговых процедур и в то же время обеспечение безопасности международной цепочки поставок.

Оценивается украинская законодательная база по таможенным вопросам как разработанная в соответствии с Киотской и Стамбульской конвенциями, Международной конвенцией о согласовании условий проведения контроля грузов на границе, Модернизированным таможенным кодексом ЕС 2008, а также Рамочными стандартами Всемирной таможенной организации по обеспечению безопасности и облегчения мировой торговли; она гарантирует высокую эффективность, стабильность и надежность таможенных органов и поддержку системы управле-

ния рисками. Акцентируется на очевидных положительных изменениях административной структуры.

Отмечено более глубокое внедрение системы риск-менеджмента с помощью проектирования профилей риска. Подчеркивается важность электронной декларации и других современных информационных технологий для дальнейшего развития методов управления рисками. В выводах представлены рекомендации по улучшению управления процессом соблюдения таможенных формальностей в целом и разработке новых методов риск-менеджмента в частности.

Ключевые слова: риск-менеджмент, государственное регулирование, внешняя торговля, таможенные органы, законодательная база, внедрение, профили риска.

УДК 351.32.019

Р. М. Богачев

кандидат філософських наук, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України**СУЧАСНИЙ СУСПІЛЬНИЙ РОЗВИТОК:
ДИНАМІКА, РИТМІКА ТА АРХІТЕКТОНІКА**

Рефлексія практик сучасного суспільства та дослідження теоретичної основи концепції сталого розвитку дає змогу розкрити проблеми поставання гідної людини в гідному суспільстві, обґрунтувати кризу "кризового способу життя" людини як суб'єкта процесу історієтворення в умовах сьогодення.

Генезис категорії "розвиток" та розгляд історичного прогресу як процесу перетворення людини із засобу суспільного розвитку на його самоціль; окреслення основних цінностей гуманістично орієнтованого суспільства та визначення проблем гуманізації суспільного життя на теоретико-методологічній основі творчого підходу дає змогу визначити засадничі принципи, механізми та засоби стимулювання цивілізаційного вибору напрямку поставання людини в координатах "істини-добра-краси-корисності" у всезагальній формі.

Револьюційна зміна самого способу ставлення людини до себе, діалог, співробітництво як основа суб'єкт-суб'єктних відносин, поліфонія суб'єктно-суб'єктних відносин у царині "живого спілкування" стають реальними принципами планування, реальної організації економіки, реальними принципами інженерно-технічної думки, організації школи та всіх інших інституцій – реальним принципами продукування загальнолюдської культури, суспільного розвитку та відтворення загалом.

Перехід до нового ставлення людини до самої себе зумовлює відповідну ритміку суспільного розвитку, динаміку поставання людини та архітектоніку людського суспільства через творчість. Це зумовлює подальші напрями наукової розвідки – проблематика та практики розподілу як трансгресії, надлишковості та мережовості.

Ключові слова: розвиток, логіка, світогляд, людина, суб'єкт, об'єкт, творчість, гуманізм.

Для сьогодення характерний перехід від класичної до холічної парадигми мислення: "ціле більше, ніж сума частин", "міркуй глобально, а дій локально" тощо. Синергетика виявляє свої особливі переваги при вивченні надскладних, ієрархічних, відкритих систем та "розкриває інтегруючий потенціал, ціннісні настанови постмодернізму на міжкультурний, міждисциплінарний діалог" [10]. На жаль, у реальності маємо інше.

Унаслідок соціальної інтеграції в Західній Європі та Північній Америці в кінці XX – початку XXI ст. відбувається активне заміщення національного суспільства мультикультурним. Цьому сприяє руйнування старих (індустріальних) соціально-політичних зв'язків, загальна атомізація суспільства, втрата не тільки людини, а й людяності загалом.

Навіть в економічній сфері результати глобалізації вже ставляться під великий сумнів: глобалізація як соціально-економічна інтеграція світового економічного простору супроводжується його безжалісною фрагментацією та різким підвищенням рівня експлуатації кожного-багатьох-усіх.

Більше того, на початку XXI ст. посилюється самодостатність у групі розвинених

держав-сеньйорів та складається стійка, доволі численна група надійно законсервованих у своїй економічній відсталості та політичній залежності країн-кріпаків. Саме останні, не маючи власних ресурсів та будь-яких преференцій у міжнародному поділі праці, її результатів тощо, змушені беззастережно "інтегруватися" в світовий суспільно-політичний та соціально-економічний простір на будь-яких умовах. Незгодні швидко відправляються на узбіччя історії взагалі.

Вже останніми роками XX ст. на тлі глобалізації істотним чинником розвитку стає прогрес політтехнологій як механізмів навмисних маніпуляцій людьми, "стимулювання" та підкорення суспільних інтересів і свідомості, трансформації цілих народів та держав у суто пасивний об'єкт зовнішніх впливів, "гвинтик" міжнародної політики. Замість людини формується *людина-цвіль*, замість людей – *біомаса*, "електорат". І самі люди перетворюються на цифри, які покірно та приречено дозволяють себе додавати, віднімати, порівнювати відсотки.

І результат – системна криза сьогодення, а точніше: криза кризового способу життя (Б. Новіков), реальна можливість для більшості країн втратити не тільки власну

суб'єктність в історичному процесі, але навіть й суб'єктивність та ідентичність, тобто незалежність.

А як же гуманізм давньогрецької філософії, гуманістичні інтенції християнства, антропотези доби Відродження або антропоцентризм Нового часу? Як модернізуються з часом джерело, механізм, напрям та результат суспільного розвитку?

Європейська цивілізація постає на принципі раціоналізму. З моменту Великого виклику силам природи людина здійснює послідовне подолання стихій природного, культурного та психологічного буття; впорядковує їх, освоює та пристосовує під себе в логічно впорядкованих системах практик за принципами економічності й ефективності, рідше – етичності та естетичності, на жаль, дуже рідко – гармонійності. Джерелами раціоналістичної мотивації виступає острах перед стихіями хаосу та тяжіння перетворювати простір на засадах передбачуваності.

Але чомусь останнім часом раціональність критикують як за недовіру до масової свідомості, що характеризується традиціоналізмом та ефективністю, так і за розмежування з гуманітарною елітою, яка дезорієнтована та дезадаптована в утилітарному й функціонально-структурованому суспільстві. А тут ще й парадокс раціональності: підвищення рівня керованості за рахунок зниження різноманітності об'єкта управління (О. Панарін).

Зокрема, після становлення феномена міжнародної економіки та розгортання "холодної війни" в 50–60-ті рр. XX ст. технократична еліта під гаслами глобалізації знижує культурну різноманітність суспільства, знищуючи рудименти дотехнічної культури: формуються наднаціональні мегапотоди, інтенсифікується раціоналізація виробництва та споживання за принципами "одне й те саме для всіх", "одне й те саме по всьому світу", "одне й те саме завжди". А з 80-х рр. XX ст. економічна еліта під гаслами неолібералізму починає "монетарну" революцію та демонтаж усіх "неринкових" соціально-економічних, суспільно-політичних і соціокультурних форм: задаються безальтернативні правила гри в лабіринті випадковості, зовнішніх, суто функціональних зв'язків, "вільного", бо неконтрольованого – такого, що скеровується антигуманістичними детермінантами, – ринкового простору.

Саме на тлі агресивних процесів глобалізації, за умов тотальної лібералізації всіх сфер суспільного життя, розгортаються різні модуси тотальної дезінтеграції людини-людей-людства. У чому причини цього? Вони осмислені та опрацьовані багатьма сучасними дослідниками. Так, поряд з концепцією "золотого мільярда", яка передбачає гарантований рівень добробуту лише для населення "розвинених країн", однією з найбільш плідних альтернатив обґрунтування майбутнього людства є концепція сталого розвитку, яка має на меті запобігти спробам певних груп через маніпулювання суспільною свідомістю, здійснювати вплив на суспільне буття, довільно та свавільно

визначати основні засади суспільного розвитку, себто консервувати постані його форми. Але набувши де-факто теоретичного статусу, говорити про статус де-юре зарано.

У межах функціональної концепції Т. Парсонс, один із засновників теорії соціальних систем, розглядає процес формування та розвитку соціальних систем як процес інтеграції, взаємопроникнення цінностей та потреб у процесі функціонування чотирьох підсистем: економічної (функція адаптації), політичної (функція цілевстановлення), нормативної (функція контролю) та ціннісної (функція відтворення цінностей). Формування гармонійної цілісної системи пов'язано зі становленням універсальної правової системи, а також підвищенням ролі символічних посередників (грошей, мови тощо). На жаль, сьогодення свідчить про розбалансування цих функцій, навіть спроби відновити гармонійність соціальної системи через адаптацію та цілевстановлення не дають очікуваного результату.

Так, після виходу в 1972 р. книги Д. Медоуза "Межі зростання" уявлення про сталий розвиток, ідеї О. Богданова, академіка АН СРСР М. Бухаріна та опрацювання ноосферного підходу В. Вернадського, згідно з яким раціональна людська діяльність є головним фактором розвитку, закладають основу сучасних уявлень про суспільний розвиток [9].

У межах діяльнісного, а потому – творчого підходу в останній чверті XX – на початку XXI ст. робляться спроби подолати перешкоди на шляху суспільного розвитку. Виключно гуманістичні інтенції можна відчутти крізь призму надбань авторів цього напрямку: Г. Батіщева, М. Злотіної, Е. Ільєнкова, В. Іванова, Г. Давидової, А. Канарського, М. Ліфшиця, Л. Науменко, Б. Новікова та інших [2; 4; 5; 7; 8]. Так, у межах творчого підходу формується методологічне підґрунтя нового світовідношення, нових підходів до незворотних, спрямованих і закономірних змін на основі механізмів самоорганізації та самодіяльності, побудови так званої нової матриці "інакше-можливого" (О. Панарін). Відповідно формулюються нові категорійні блоки: розмежування (рос. распределение) (Б. Новіков Б.), мереживомереживість-мережування (Б. Новіков, Р. Богачев), надлишковість (А. Мельниченко, А. Іщенко), безмірність тощо.

У термінах суспільного відтворення: виробництво речей – виробництво ідей – виробництво людей; від суспільства "трудящих" (рос.) до суспільства "творящих" (рос.) (Б. Новіков); формотворення – культуротворення – свободотворення; біосфера – ноосфера – креатосфера (Б. Новіков, А. Мельниченко, Р. Богачев). Така ритміка дає змогу принципово по-новому досягнути процес соціалізації та суспільного розвитку загалом, але потребує перманентної рефлексії стану й постійного опрацювання відповідних тенденцій і перспектив.

Водночас теоретична основа концепції сталого розвитку – ноосферний підхід В. Вернадського, – стає плідною основою для постановки й вирішення соціально-філософських та загальносистемних про-

блем у працях М. Згуровського, З. Герасимчук, С. Дорогунцова, О. Ральчук, Л. Мельник, А. Мельниченко, Н. Багорова, В. Гееця, Б. Данилишина, М. Долішньої, І. Недіна, А. Гранберга, В. Матросова, М. Моїсєєва та ін.

До цього часу залишається багато спірних питань, які породжують спроби спростувати гуманістичний потенціал *концепції сталого розвитку* [9], здійснити перевтілення на засадах мальтузіанства сучасних теорій управління з метою збереження status quo окремих політичних і соціальних груп, тобто збереження відповідного стилю та способу життя за рахунок інших.

Тому без створення міцного методологічного та методичного фундаменту, дійсно наукового обґрунтування дій на всіх рівнях системи управління вирішити проблему суспільного розвитку неможливо.

Метою статті є рефлексія категорії розвиток та історичного прогресу як процесу перетворення людини із засобу суспільного розвитку на його самоціль; окреслення основних цінностей гуманістично орієнтованого суспільства, проблем гуманізації суспільного життя та механізмів їх вирішення; визначення засадничих принципів і механізмів та засобів стимулювання цивілізаційного вибору напряду поставання людини, що є особливо актуальним щодо політичної еліти й суспільства в цілому.

Питання суспільного розвитку перебувають у полі зору мислителів та філософів з найдавніших часів. Уже стародавня філософська традиція характеризується рефлексією процесів розвитку взаємозв'язків у світі в ідеях єдності, дихотомії, єдності протилежностей та принципах світового порядку, ускладнення, спонтанності, Ін-Янь: у світі діє єдине первісне повітря в двох видах – *Інь* та *Янь*, – за якими здійснюється *розвиток* (дія повітря Янь) та *звиття* (дія повітря Ін) як буття та загибель тварин відповідно.

Поряд з цим видатні мислителі людства (Платон, Аристотель, Августин Блаженний, Н. Макіавеллі, Т. Мор, Б. Спіноза та ін.) розглядають проблеми людини й суспільства як важливу складову своїх систем знання-пізнання світу. Поступово формується відповідна спеціальна дисципліна – соціальна філософія, яка стає методологічним підґрунтям гуманітарних наук. Одним із центральних понять цієї дисципліни стає поняття "суспільство".

Поняття "суспільство", "громадський", "соціальний" надзвичайно поширені та використовуються в різних значеннях. Поняття "суспільство" може означати і частину матеріального світу, яка відокремлюється від природи, і певний період, ступінь у розвитку історії. Загалом термін використовують у різних значеннях: від найширшого – соціальна форма руху матерії, людство в своєму історичному розвитку, через різні проміжні значення – античне суспільство, світське суспільство тощо, до найвужчого – різновид організації, об'єднання.

Загалом у процесі історичного розвитку суспільної думки цей термін набуває різного змістового наповнення та різних форма-

льних інтерпретацій. Особливо слід виокремити погляди на суспільство як певну систему, що розвивається. Так, спочатку в античності, коли, виокремлюючись з міфологічної синкретичності, сфера людського існування ототожнюється не із суспільством, а з державою, напрацьовано основні лінії, що стають засадничими в розвитку суспільних наук у наступні дві тисячі років.

Мислителі античності розуміють суспільство як частину Космосу, тому природним є розгляд суспільства як продовження природних і космічних закономірностей. І ось на вершині давньогрецької філософської думки категорії Аристотеля ("дія", "володіння", "страждання") формують основне суспільне відношення – суб'єкт-об'єктне, що стає основою соціальних відносин та поставання людини протягом наступних тисячоліть; матрицею-паттерном суспільної взаємодії; "породжуючим відношенням", за Л. Виготським.

На жаль, історичний характер розбіжності сутності та існування, засобом подолання чого є **основне суспільне відношення**, дає змогу констатувати, що суб'єкт-об'єктний тип зв'язків та відносин (вплив, наказ, володіння, примус, пригнічення, гноблення як модуси однобічної, деформованої, розірваної в своїй основі взаємодії) у реальності стає основою формування *людини економічної*. І хоча породжується людина як сукупність відносин та взаємозв'язків, але не завжди породжується людина в ній.

Одна із ранішніх змісто-форм матриці-паттернупороджуючого відношення – це християнська релігія як місток від Убогого до Бога-творця. Тому для релігійних концепцій доби Середньовіччя устрій і мета суспільства божественно визначені, спрямовані на очищення, просвітлення людини для зустрічі з Богом. Формуються відповідні концепції відносин людини й держави.

У Новий час саме гуманістичні максими часів давньогрецької класичної філософії стимулюють розгортання гуманістичних інтенцій християнства та теорій доби Відродження. Ще Євангеліє від Матвія окреслює контури нових суб'єкт-суб'єктних зв'язків: "І так во всьому, як хочете, щоб з вами робили люди, так робіть і ви з ними; бо в цьому закон і пророки". Але, незважаючи на це, навіть вчення Христа про те, що належить любити ворога свого та підставляти йому ліву щоку, коли вдарили по правій, не знищує давній лозунг "око-за-око, зуб-за-зуб". Тому в суспільстві чітко виконується третій закон Ньютона: закон дії та протидії – для соціальної форми руху.

Водночас, з одного боку, прогресують природознавчі інтенції *ідеї розвитку*: І. Кант застосовує ідею розвитку для пояснення походження Сонячної системи, Ж. Бюффон пов'язує її з історією Землі, Ж. Ламарк використовує її для пояснення еволюції живого, І. Гердер – для опису історії культури, Ч. Дарвін розглядає принцип розвитку як основний принцип біології. Перелік можна продовжувати.

З іншого – у філософії Нового часу в межах теорії приватного права й суспільного

договору формується нове уявлення про суспільство: виникнення держави та права є результатом свідомої угоди між людьми. Тому Т. Гоббс засобом захисту від егоїстичної природи людей, яка призводить до *Bellum omnium contra omnes* (лат) – “війни всіх проти всіх”, бачить лише чітке суб’єкт-об’єктне форматування суспільства через визнання необхідності захисту в особі нового суверена – держави. Дж. Локк вбачає в державі незалежного суддю, своєрідного опікуна для підопічного – народу. А в сутності – це турбота, щоб у жодному разі людина не змогла відчувати себе в БЕЗПЕЦІ, без-ОПІКИ, яку нав’язано ззовні; відчувати себе дійсним суб’єктом процесу історієтворення.

Більше того, навіть найрадикальніша концепція суспільного договору й народно-го суверенітету Ж.-Ж. Руссо та класичний варіант теорії поділу влади Ш. Монтеск’є не здатні подолати подальше протиставлення об’єкта та суб’єкта.

І. Кант гостро відчуває таке “диявольське” роздвоєння світу та закладає філософські основи правової держави. Відповідно до його думок, людина є істотою, яка існує серед інших членів роду та має потребу в господарі, який зламає його власну волю та змушує підкоритися загальнови-знаній волі, за якої кожний може користуватися власною свободою. Цей універсальний пан – рід людський. Тому у відносинах раба й пана – об’єкта та суб’єкта впливу – нічого не змінюється та змінитися не може. Але влада має бути обмежена правом, і в правовій державі громадяни керуються вмінням розуму та моральними нормами-вимогами категоричного імперативу, яким активізується запобіжний вплив інтенцій суб’єкт-суб’єктних взаємодій.

Потому – революційні зміни та принципи французького революційного законодавства в Декларації прав людини та громадянина 1789 р. Але нічого по суті не змінюється, у Франції із часом відновлюється диктатура та монархія. Так формується уявлення й змістовно наповнюється поняття суспільство загалом.

Дійсно, у ці часи людина робить потужні кроки до досконалості, до пізнання себе самої. Поєднуються дослідження феноменів розвитку та суспільства.

Німецька класична філософія в особі Г. В. Ф. Гегеля формулює *ідею розвитку* як аналітично-синтетичну категорію, що є результатом здійснення суперечностей прогресу-регресу, життя-смерті тощо та новий формат мислення – діалектичну логіку як логіку розвитку. Крім того, у філософській системі Г. В. Ф. Гегеля формулюється ідеалістичний підхід до суспільства як *соціальної системи*, яка розвивається: Абсолютний дух пізнає себе за допомогою людської історії, розчинившись у людському матеріалі та потім разом зі свідомістю людини, що зростає, піднімається на новий щабель. Цим визначається напрям розвитку людського суспільства.

Тому і наступний крок – політико-правова теорія Г. В. Ф. Гегеля, його діалектика раба та пана, “всесвітня філософія як прогрес усвідомлення свободи”. При цьому

протилежності взаємопереходять одна в одну, мають тяжіння одна до одної, взаємно перетворюються та взаємно виражаються одна в одній, через іншу й для іншої, вони є протилежностями у складі здійснюваної діалектичної суперечності. Пізніше Г. В. Ф. Гегель відокремлює громадянське суспільство як сферу приватних (майнових тощо) інтересів від держави.

У форматі логіки Арістотеля з її суб’єкт-об’єктним основним відношенням, раб, як відомо, не про свободу мріє, а про своїх власних рабів. У форматі логіки Г. В. Ф. Гегеля відбувається взаємне проникнення протилежностей: “пан є рабом свого раба, а раб – є паном свого пана”. Безумовно, на вершині історичного процесу кожна людина стає вільною в-собі-та-для-себе; не тільки в можливості, але й в дійсності. Але чомусь й досі “раб не може без пана, а пан – без раба”. Й досі пан та раб згодні на консервацію суперечності та збереження формату суб’єкт-об’єктних відносин. Й досі вирує “війна всіх проти всіх”, що стимулюється новими способами втілення принципу “розділяй та володарюй”.

Чому? І у формальній логіці, і в буденному житті свобода особистості – *реальна* – закінчується там, де починається свобода іншого. Так виникає та до певної міри розгортається – але не здійснюється – діалектична суперечність *Суб’єкта* та *Об’єкта*, Внутрішнього та Зовнішнього [4]. Тому в реальності так не хочеться обмежувати власну свободу для її поширення на новому рівні взаємного проникнення – “слияння в неслияном” (рос). Набагато простіше зневажити, понівечити, порушувати свободу іншого – тим самим механічно розширюючи межі власної “свободи та гідності”, але у форматі павутиння суб’єкт-об’єктних відносин.

Лише в діалектичній логіці через гегелівські категорії “міра” та “зняття” здійснюється заперечення меж власної самості із збереженням належного. Саме в цій логіці розвитку *свобода дійсна* починається зі зняттям особистої самості: там, де закінчується людина, починаються люди; там, де закінчуються люди, – починається людство [7]. Але це відбувається лише за умов повернення гегелівської діалектичної суперечності зі спекулятивних висот ефіру в-собі-й-для-себе існуючих ідей до реальності у формі “розум існував завжди, але не завжди в розумній формі” та констатації історичного характеру розбіжності сутності та існування людини.

Поряд слід окремо зупинитися на протилежності поняттю розвиток – понятті “звиття”. Саме воно фігурує поряд з поняттям “розвиток” ще у стародавній філософській традиції, між згортанням та розгортанням (*complicatio-explicatio*) М. Кузанського, звиттям та розвиттям (*enveloppemens – developpemens*) Г. Лейбніца та імпліцитністю – експліцитністю (*im-plicatio – ex-plicatio*) сучасних філософів різниці доволі незначна.

Так, Л. Карсавін зазначає, що розвиток (*e-volutio, ex-plicatio, Ent-wicklung, development*), в протилежність звиттю (*in-volutio, im-plicatio, Ein-wicklung, envelopment*), є розгортанням, розкриттям чо-

гось потенційно, але тільки потенційно даного, тобто актуалізація того, що не минуло, збагачення буття. Саме ці поняття, як і монадологія Лейбніца в цілому, виступають однією з базових засад метафізики всеєдності, філософської рефлексії категорій *всеєдине, всеєдність* у межах живого та невичерпного за своєю творчою потугою світу у працях С. Булгакова, І. Ільїна, Л. Карсавіна, М. Лоського, П. Флоренського, С. Франка.

Ці філософи здійснюють спробу розкрити зміст об'єктивної *гармонійної* та *органічної* множинної єдності в дійсності як *взаємопроникнення у творчому спілкуванні*. Тобто обґрунтувати неминучість зміни основного суспільного відношення на суб'єкт-суб'єктне, а краще – суб'єктно-суб'єктісне. Звідси й *симфонічна особистість* Л. Карсавіна, органічне та неорганічне тіло людства як *всезагальне чуттєвище* В. Соловйова.

Саме тому ми й констатуємо, що в межах діяльнісного, а потому й творчого підходів здійснюється подолання джерела цієї розбіжності – старого основного суспільного відношення. Здійснюється актуалізація мо-

жливості об'єктивної гармонійної та органічної множинної єдності як взаємопроникнення у творчому спілкуванні, суспільного розвитку загалом.

Висновки. Використання творчого підходу для збагачення концепції сталого розвитку дає змогу обґрунтувати необхідність рішучої, якісної, **революційної зміни самого способу відношення ЛЮДИНИ ДО СЕБЕ**, узагальнити напрями та характер сходження від суб'єкт-об'єктного до суб'єкт-суб'єктного, а потому – суб'єктісно-суб'єктного типу взаємодій (табл. 1). А також зафіксувати відповідні показники та етапи щодо ритміки, динаміки й архітектури суспільного розвитку; запропонувати відповідний понятійний апарат щодо поставання людини як суб'єкта історії, культурно-історичного процесу; як дійсної суб'єктності в просторі, хронотопі дійсної культури, в якому основною умовою діяльності людини стають діалог, співробітництво як основа суб'єкт-суб'єктних відносин, а далі – поліфонія суб'єктно-суб'єктних відносин у царині "живого спілкування".

Таблиця 1

Поставання людини в процесі суспільного розвитку

Критерії поставання людини	Людина економічна	Людина суспільна	Людина-творець, повністю усупільнена
Система суспільного відтворення	Виробництво речей	Виробництво ідей	Продуктування людей
Основні суспільні відносини	Суб'єкт-об'єктні	Суб'єкт-суб'єктні	Суб'єктно-суб'єктні
Принцип організації зв'язків	Розподіл діяльності	Розподіл самодіяльності	Творчість як розподіл самодіяльності та самодіяльнісний розподіл
Форма організації зв'язків	Ієрархічні зв'язки	Вертикальні та горизонтальні взаємозв'язки. Мережа.	Мереживо взаємозв'язків
Тип управління	Авторитет влади	Влада авторитету професії	Влада конкретного виду творчості

Розмежування як постійний вихід за власні межі, *надлишковість* (рос. избыточность) як джерело невичерпаності та нестримності, індикатор життєздатності – корелянт пасіонарності Л. Гумельова, *мережування* суб'єктно-суб'єктісних відносин як невичерпне джерело повноти своєрідності, самостійності і самодіяльності кожного-багатьох-всіх – стають новими принципами мислення та організації життя, що потребують подальшого дослідження, теоретичного обґрунтування та практичного втілення.

Саме це і є атрибутами дійсної свободи кожного-багатьох-всіх у сходженні до *креатосфери*. Вони актуалізуються в процесах *трансценденції, трангресії*, коли не в розділенні чи протиставленні, а у взаємному проникненні – "злитті" з іншими-багатьма-всіма, в процесі розмежування постає людина як суб'єкт історичного процесу, дійсна суб'єктність, людина-творець, "Господар та Володар всього минушого-сущого-прийдешнього".

Саме такі гуманістичні інтенції щодо всебічного розвитку всіх здібностей, сутнісних сил людини стають реальним принципом планування, реальної організації економіки,

реальним принципом інженерно-технічної думки, організації школи та всіх інших інституцій – реальними принципами продуктування загальнолюдської культури, суспільного розвитку та відтворення загалом.

Список використаної літератури

1. Босенко В. А. Воспитать воспитателя. Заметки по философским вопросам педагогики и педагогическим проблемам философии / В. А. Босенко. – Киев : Всеукраинский союз рабочих, 2004. – 352 с.
2. Босенко В. А. Всеобщая теория развития./ В. А. Босенко. – Киев, 2001. – 470 с.
3. Вебер М. Избранное. Образование общества./ М. Вебер ; пер. с нем. – Москва : Юрист, 1994. – 704 с.
4. Злотина М. Л. Диалектика / М. Л. Злотина ; отв.ред. Ю. А. Мелков. – Киев: ПАРАПАН, 2008. – 264 с.
5. Ильенков Э. В. Об идолах и идеалах./ Э. В. Ильенков. – Москва : Наука, 1968. – 319 с.
6. Новиков Б. В. Двадцать шесть тезисов об управлении и власти/ Б. В. Новиков // Сучасні проблеми управління: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції 26-27 листопада

- 2009 р., м.Київ. – Київ : НТУУ "КПІ", 2009. – С. 82–84.
7. Новіков Б. В. Творчість як спосіб здійснення гуманізму./ Б. В. Новіков. – Київ : НТУУ "КПІ", 1998. – 310 с.
8. Науменко Л. К. Матеріалізм и постмодернізм / Л. К. Науменко // "Матеріалізм та емпіріокритицизм"– шедевр світової філософської думки : матеріали міжнародної науково-практичної конференції 27-28 листопада 2008 р. –Київ :НТУУ "КПІ", 2008. – С 159–160.
9. Тульчинська С. О. Управління у сфері освіти і науки як фактор забезпечення сталого розвитку держави та регіонів : монографія / С. О. Тульчинська, А. А. Мельниченко, О. А. Акімова. – Київ : ВП "Едельвейс", 2012. – 352 с.
10. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивости в самоорганизующихся системах и устройствах / Г. Хакен. – Москва : Мир, 1985. – 236 с.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015.

Богачев Р. М. Современное общественное развитие: динамика, ритмика и архитектоника

Рефлексия практик современного общества и исследование теоретической основы концепции устойчивого развития позволяет раскрыть проблемы становления достойного человека в достойном обществе, причины кризиса "кризисного способа жизни" человека как субъекта исторического процесса в условиях современной цивилизации.

Генезис категории "развитие" и рассмотрение исторического прогресса как поэтапного превращения человека из средства общественного развития на его самоцель; определение основных ценностей гуманистически ориентированного общества и проблем гуманизации общественной жизни на основе теоретико-методологической базы творческого подхода позволяет определить основные принципы, механизмы и средства стимулирования цивилизационного выбора направления становления человека в координатах "истины-добра-красоты-пользы" во всеобщей форме.

Революционное изменение самого способа отношения человека к себе, диалог, сотрудничество как основа субъект-субъектных взаимоотношений, полифония субъектно-субъектных взаимоотношений в области "живого общения" становятся реальными принципами планирования, реальной организации экономики, реальными принципами инженерно-технической мысли, организации школы и всех других институтов. То есть реальными принципами выработки общечеловеческой культуры, общественного развития и воспроизводства в целом.

Переход к новому отношению человека к самому себе предопределяет соответствующую ритмику общественного развития, динамику становления человека и архитектонику человеческого общества в целом. Это очерчивает дальнейшие направления научной разведки – проблематика распределения как трансгрессии, избыточности и "живого общения".

Ключевые слова: развитие, логика, мировоззрение, человек, субъект, объект, творчество, гуманизм.

Bogachev R. The Modern Social Development: Rhythmic, Dynamic and Architectonic

On the basis of the characteristics of modern society and the theoretical basis of the concept of sustainable development we have opened a process for the formation of The Decent Man in The Decent Society. The Man's role is a role of the subject of historical process.

Genesis of the Category "Development" and the review of the historical progress as a process of the humans' transformation and the social development. These mean and define the core values of the humanistic oriented society. These identify the problems of the humanization of a social life on the theoretical and methodological basis of the Creativity's study. Author proposes and determines the fundamental principles, mechanisms and means to stimulate civilizational choice of human and the present society in the coordinates of the truth, the goodness, the beauty and the utility.

Revolutionary change of the relations' mode of the man to himself, the dialogue and the cooperation become the basis of subject-to-subject relationships. And after there – the subject-to-subject relations in the fields of "live communication". There will be the real principles of planning and organizing the real economy, the real principles of engineering and technical studying, the real principles for the organization of schools and other institutions, the real principles for the production of universal culture, social development and reproduction society in general.

The transition to a new relationship of Man to himself determines appropriate rhythm of social development, the dynamics of the creation of the Human and the architectonic of the Human society in the process of the Creativity. These cause further directions of scientific exploration – humankind's transgression, redundancy and 'lacing of live communication'.

Key words: development, logic, philosophy, people, subject, object, creativity, humanism.

УДК 005.521:[35.077:005.311.6]

О. І. Воронов

кандидат психологічних наук, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України**ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФОРМУВАННЯ
УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті встановлено, що достовірність та якість результатів прогнозування зумовлюють ефективність управлінських рішень. Розглянуто підходи до формування оптимального комплексу методів прогнозування. З'ясовано, що в органах державної служби досить часто використовують якісні (інтуїтивні) методи прогнозування. Запропоновано технологію розробки управлінських рішень, орієнтовану на показники перспективного горизонту прогнозування та проведення спеціальних тренінгів для впровадження таких технологій у сфері державного управління.

Ключові слова: управлінські рішення, сфера державного управління, методи прогнозування, моніторинг, інструменти, коригування прогнозу.

У сучасних умовах локального військового конфлікту, економічних та політичних трансформацій, в яких опинилась Україна, звернення до прогнозування при формуванні управлінських рішень у сфері державного управління набуло надзвичайного характеру [7, с. 60]. Сьогодні розроблено понад 300 методів прогнозування, за допомогою яких можна із задовільною достовірністю оцінити ефективність управлінського рішення вже на стадії його підготовки. Використання лише одного методу в практиці прогнозування знижує точність та надійність прогнозованої інформації. Формування оптимального для кожного напрямку державного управління комплексу методів прогнозування є необхідною передумовою прийняття ефективного управлінського рішення. Прогноз є універсальним методом і водночас невід'ємною функцією будь-якої сфери діяльності. Достовірність результатів та якість прогнозування значною мірою зумовлюють ефективність управлінських рішень у сфері державного управління [1, с. 21].

Методологію прогнозування формували та вдосконалювали в процесі розвитку теорії управління. У кінці XIX ст. – на початку XX ст. використовували спрощені інтуїтивні прогнози, які ґрунтувались на особистому досвіді окремих спеціалістів. Розвиток стратегічного планування став потужним імпульсом до вдосконалення методології прогнозування. Термін "прогноз" набув поширення в 60-х рр. XX ст., коли почала формуватися теорія розробки прогнозів у сфері управління – прогностика. Практично в усіх країнах Західної Європи та США в ході "прогностичного буму" сформувались наукові установи та громадські організації, які об'єднують спеціалістів з прогнозування: корпорація "РЕНД" (США), Гудзонівський інститут, Інститут з проблем майбутнього, "Комісія 2000 року" при Американській академії мистецтв та наук, "Комітет наступних 30 років" при Раді соціальних досліджень (Великобританія), "Група 1985 року"

при Раді Міністрів та Центр прогностичних досліджень (Франція), Інститут економічних досліджень майбутнього ім. Вікерта (Німеччина), Інститут прикладних економічних досліджень (Італія). Центри досліджень майбутнього сформовані при урядах Швеції, Данії, Норвегії, Нідерландів, Швейцарії. У 1973 р. виникла Всесвітня федерація досліджень майбутнього [6, с. 15].

Формуванню сучасного бачення ролі прогнозування в системі вироблення та реалізації державної політики сприяли наукові праці Д. Белла, П. Брауна, Е. Вайнінга, К. Вайса, Д. Веймера, Б. Гогвуда, Л. Пала. Питання ролі та місця прогнозування в системі державного управління висвітлено в працях В. Авер'янова, А. Ахременка, В. Бодрова, А. Гончаренка, О. Кілієвича, В. Матвієнка, О. Оболенського, О. Панаріна, В. Ребкала, С. Телешуна, В. Тертички. Науковий і практичний інтерес становлять праці з політичного прогнозування в процесі прийняття державно-управлінських рішень В. Бакуменка, Ю. Сурміна [2], Ю. Кальниша [13]. Роль прогнозування в системі розробки та реалізації державно-управлінських рішень розглядали О. Амосов, А. Дегтяр, Н. Нижник. Проте сьогодні зростає необхідність подальшого дослідження механізмів використання технології прогнозування при розробці та реалізації управлінських рішень у сфері державного управління.

Прогнозування є системою методичних прийомів, виконання яких у певній послідовності дає змогу забезпечити оптимальну ефективність управлінських рішень. Послідовна реалізація етапів: "пошуковий прогноз – нормативний прогноз – стратегічне планування – перспективне планування – поточне планування – оперативне планування" надає можливості уникати невизначеності у сфері державного управління, що пов'язано із зовнішнім середовищем та діяльністю органів державної влади. Пропуск одного з елементів цього ланцюга може привести до ухвалення помилкових або неефективних рішень. І. Бестужев-Лада вважав, що державно-управлінські рішення

стають дуже ризикованими за відсутності цілепокладання та прогнозування серед функцій державного управління [3, с. 75]. Однією з причин критичного стану сучасної системи державного управління України є незадовільна реалізація функції стратегічного прогнозування.

Метою статті є обґрунтування підходів до пошуку оптимальних методів прогнозування з урахуванням особливостей сфери державного управління. Для уникнення розбіжностей між прогнозуванням і прийняттям управлінських рішень необхідно систематичне коригування прогнозу, порівняння його із цілями розвитку об'єкта прогнозування [6, с. 72]. Зв'язок між прогнозуванням і прийняттям державно-управлінських рішень виявляється у виникненні феномена впливу прогнозу на кінцевий результат передбачення.

При прогнозуванні наслідків управлінських рішень у сфері державного управління інформацію оцінюють за обсягом, достовір-

ністю, цінністю й насиченістю. Обсяг прогнозної інформації має три рівні: інформаційну надмірність, субмінімальний рівень та інформаційну недостатність. Достовірність інформації визначається співвідношенням реальних відомостей і загального обсягу інформації та поділяється на три рівні: абсолютний (100%), довірчий (більше ніж 80%) і негативний (менш 80%). Прогнозну інформацію характеризують за цінністю й насиченістю. Цінність інформації виявляється в зниженні рівня витрат на ухвалення ефективного управлінського рішення. Насиченість інформації, як співвідношення професійної й фонові інформації, теж має три рівні: високий (80–100%), нормативний (50–80%), низький (менше ніж 50%) [4, с. 23]. Комплекс методів прогнозування формують залежно від цілей, часу, умов реалізації прогнозу та специфіки його розробки. Класифікацію відповідних видів прогнозування відображено в табл. 1 [17, с. 219].

Таблиця 1

Класифікація видів прогнозування

Класифікаційна ознака	Роль і місце в управлінському рішенні
Цільовий	Визначення можливості реалізації мети управління. Дає змогу уточнити мету організації і сформулювати її місію; визначити критерії досягнення мети
Пошуковий	Виявлення закономірних тенденцій у розвитку керованого об'єкта. Встановлення стану прогнозованого об'єкта в сьогоденні та майбутньому. Враховують у процесі розробки стратегічних рішень
Нормативний	Визначення шляху, етапів реалізації цілей управлінського рішення. На його основі рекомендовано використовувати відповідні методи управління: планові, програмні
Програмний	Дослідження впливу факторів на різних етапах досягнення мети організації. Формулювання гіпотези взаємовпливу різних факторів на об'єкт прогнозування й визначення ймовірних термінів реалізації проміжних цілей при досягненні головної мети
Проектний	Одержання матеріалу, що забезпечує цільову спрямованість концепцій проектів, їхнього життєвого циклу, критеріїв оцінювання інвестиційних проектів. Результати використовують при розробці інвестиційних і фінансових рішень

У практичній діяльності в основному застосовують кількісні та якісні методи прогнозування. Кількісні методи базуються на врахуванні статистично достовірних залежностей, які характеризують діяльність об'єкта управління (методи аналізу тимчасових рядів і причинно-наслідкового моделювання). Якісними вважають методи, засновані на експертних оцінках фахівців у сфері прийняття управлінських рішень (методи експертних оцінок та вивчення очікувань населення).

Усі прогнози мають певний термін. Оперативні, коротко-, середньо- і довгострокові прогнози спрямовані на забезпечення, розробку, прийняття й реалізацію тактичних, оперативних і стратегічних управлінських рішень. Прогнози формують з урахуванням умов невизначеності, які зумовлюють специфіку вибору методів прогнозування, розробки й ухвалення рішень. Моделі прогнозування можуть бути описані математичними методами (формалізовані з використанням ЕОМ) або у вигляді текстів. Інформація, яку обробляють фахівці, визначає назву прогнозів і тип управлінських рішень.

Результати прогнозних досліджень, на думку У. Кінга і Д. Кліланда, є одним з основних видів інформаційного забезпечення процесів формування управлінських рішень [14, с. 16]. Обґрунтування управлінських рішень у сфері

державного управління забезпечують спеціальні науково-дослідні установи.

В Україні активно функціонує Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України, який, відповідно до Постанови Президії НАН України від 06.07.2005 р., є правонаступником Інституту економічного прогнозування НАН України. Він був створений з метою підготовки стратегічних прогнозів і програм соціально-економічного розвитку України, інформаційно-методичного забезпечення прийняття стратегічних управлінських рішень органами державного управління [12]. Кінцевим продуктом діяльності таких установ є аналітичні документи. Наприклад, аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень, присвячена розгляду ризиків, які можуть виникнути в Україні в процесі реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави, визначає одним із суттєвих ризиків зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Цьому може посприяти недосконала система добору депутатського корпусу місцевих рад і сільських (селищних), міських голів та загальний низький рівень компетентності представників місцевого самоврядування [5; 16].

У лютому 2015 р. на конференції "Сучасні інструменти прогнозування та розвитку: досвід та перспективи впровадження в Україні", яка проводилась за підтримки канадського проекту "Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування областей та міст України" (РЕОП) було зазначено, що уряд Канади впроваджує в Україні кілька проектів зі стратегічного прогнозу, які орієнтовані на збільшення участі громадян у процесах прийняття суспільно важливих управлінських рішень [21]. Питання прогнозування процесів формування управлінських рішень постійно досліджують у системі Національної академії державного управління при Президентові України.

У ході науково-практичної конференції Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України "Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації" у квітні 2015 р. було запропоновано внести зміни до Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", Закону України "Про місцеві державні адміністрації", Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України" щодо вдосконалення правового статусу державного стратегічного прогнозування та обов'язковості його застосування на регіональному рівні [8; 9; 10; 11; 19; 20].

Невід'ємною частиною сучасної технології прогнозування є моніторинг реалізації прийнятих управлінських рішень, який дає змогу своєчасно виявляти різноманітні відхилення в цьому процесі [15, с. 124]. Зміст аналітично-прогнозної інформації в процесі моніторингу має відповідати тенденціям, які діятимуть на момент початку реалізації управлінського рішення. На цьому етапі можна використовувати методи екстраполяції й моделювання. До проведення прогнозно-аналітичних робіт доцільно залучати експертів з органів державної влади і місцевого самоврядування, учених-практиків у галузі науки "Державне управління", які повинні нести відповідальність за якість підготовки управлінських рішень [7, с. 27].

Проблемним питанням у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень можна вважати втрату актуальності управлінського рішення на момент його реалізації через певний часовий проміжок між вибором оптимального варіанту рішення та початком його реалізації. Вирішити це питання можна шляхом запровадження

технології розробки управлінського рішення, яка орієнтується не на поточний стан об'єкта управління, а на рівень визначеного для нього перспективного горизонту прогнозування, який отримано методом порівняння бажаного стану об'єкта управління з його майбутнім станом. Управлінське рішення буде формуватися завчасно, і горизонту прогнозування має вистачити для проведення аналітично-прогнозних робіт з підготовки ефективного рішення та оцінювання найбільш імовірних наслідків його реалізації в повному обсязі.

Коли дуже складно отримати інформацію та кількісна модель дуже дорога, керівництво органів державного управління надає перевагу якісним методам прогнозування із запрошенням досвідчених експертів. Якісні методи прогнозування належать до інтуїтивних методів [18, с. 106]. Для визначення прихильності державних службовців до раціонального або інтуїтивного типу прогнозування при формуванні управлінських рішень нами було застосовано тест "Раціональні та інтуїтивні рішення" В. Травіна, М. Магури, М. Курбатова, який складається із 12 типових ситуацій [22, с. 10–11]. Опитування проводили серед державних службовців – слухачів магістратури спеціальності "Державне управління" Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України в травні 2015 р. Дослідженням було охоплено 153 слухачі.

За професійною ознакою в складі академічних груп були присутні державні службовці: чоловіки-керівники (військовослужбовці, представники МНС, виконавчих органів влади міста Одеси та області), чоловіки-співробітники (представники кадрових органів, економічних підрозділів, житлово-комунальних, юридичних), жінки-керівники (фінансові структури, органи внутрішніх справ, служба зайнятості населення, економічні підрозділи, місцевого самоврядування, соціальна сфера, юридичні структури, адміністративні підрозділи органів влади міста Одеси й області), жінки-співробітники (бухгалтерія, приватні підприємці, юридичні структури, соціальна сфера, державна служба, місцевого самоврядування, освіта, культурно-просвітницькі установи, медичні та адміністративні працівники). Респондентам було запропоновано за п'ятибальною шкалою (5 – така поведінка дуже притаманна мені; 4 – характерно для мене; 3 – не можу сказати характерно чи ні; 2 – не дуже характерно; 1 – така поведінка зовсім мені не притаманна) оцінити параметри, які характеризують прихильність до інтуїтивного прогнозування в процесі підготовки управлінського рішення. Нами була сформована таблиця за результатами опитування (табл. 2).

Таблиця 2

Прихильність державних службовців до інтуїтивного або раціонального типу прогнозування при підготовці управлінських рішень

Категорії респондентів	Кількість респондентів, осіб	Прихильність до почуттів, %	Ситуативний стиль роботи, %	Опора на власну думку, %	Недовіра до експерта, %
Чоловіки-керівники	48	3,34	2,56	3,81	3,88
Чоловіки-співробітники	15	3,4	2	3,8	4,2
Жінки-керівники	48	3,31	2,06	3,56	4,1
Жінки-співробітники	42	3,57	1,85	3,93	3,79
Середнє значення показника		3,41	2,11	3,78	3,99
Всього респондентів	153	-	-	-	-

У ході дослідження встановлено, що керівники (чоловіки та жінки) менш схильні довіряти своїм почуттям при формуванні (прогнозуванні результату) управлінського рішення. Але взагалі прислуховуватись до своїх почуттів при формуванні управлінського рішення схильється до 50% державних службовців. Найбільше довіряють своїм почуттям жінки-співробітники, найменше – жінки-керівники. За другим показником не намагаються ґрунтовно прогнозувати свої дії (ситуативний стиль роботи) до 40% державних службовців. Але більшу прихильність до прогнозу та планування своїх дій виявляють керівники структурних підрозділів (чоловіки та жінки). Результати третього й четвертого показників характеризують особливості впливу на процес прогнозування дій державних службовців сторонніх осіб або спеціальних експертів. Практично до 80% державних службовців виявляють схильність до опори більше на власну думку, ніж на думку сторонніх осіб та експертів при застосуванні тих чи інших методів прогнозування наслідків управлінських рішень. У такому разі показники за категоріями державних службовців розбігаються. Більше довіряють експертам та менше стороннім особам жінки-співробітники. За ними на другому місці стоять чоловіки-керівники. Жінки-керівники та чоловіки-співробітники прихильні не завжди діяти відповідно до рекомендацій експертів, але прислуховуються до думки співробітників, знайомих та інших осіб. За статистикою жінок у середній та низовій ланках державної служби України більше, ніж чоловіків. Така ситуація природно впливає на стиль, форми та методи прийняття управлінських рішень. На сьогодні питання пов'язані зі статтю особи, яка приймає управлінське рішення, вивчені недостатньо.

У зв'язку зі зростанням кількості жінок в управлінських структурах різних рівнів та кількості рішень, які вони приймають, значущість цієї проблеми зростає. Велику прихильність до застосування інтуїтивних методів прогнозування при підготовці управлінських рішень виявили лише 8% слухачів – державних службовців, інші – середню.

Висновки. Прогнозування з метою розробки управлінських рішень у системі державного управління відбувається одночасно із застосуванням інтуїтивної та раціональної інформації, логіки, кількісних даних і математичних методів. Вибір методу прогнозування в системі державного управління визначається формою прогнозу, періодом прогнозування, доступністю, відповідністю та придатністю даних, точністю прогнозу, особливостями об'єкта прогнозування, витратами на прогнозування. У процесі розробки управлінських рішень у сфері державного управління застосовують якісні та кількісні методи прогнозування. Практика свідчить, що при цьому не дуже вітається використання якісних (інтуїтивних) методів у зв'язку з високою відповідальністю за остаточний результат. Проте державних службовців, які прихильні виключно до кількісних (раціональних) методів прогнозування, не виявлено. Це пояснюється віко-

вими особливостями та професійним досвідом респондентів, які брали участь у випробуванні. У первинних підрозділах державної служби, де приймають основну масу поточних управлінських рішень, часто використовують якісні (інтуїтивні) методи прогнозування. Моделі формування прогнозів розрізняють залежно від посадових, гендерних та вікових ознак, що призводить до різноманітного рівня ефективності й результативності управлінських рішень. Тобто на якість і достовірність прогнозів значно впливає суб'єктивний фактор. Враховуючи складність прогнозно-аналітичних робіт, їх широке використання й значний вплив на результати прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері державного управління, доцільним є проведення спеціальних тренінгів для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування щодо засвоєння технологій прогнозування, а також включення до програм підготовки магістрів у галузі науки "Державне управління" дисциплін з методології прогнозування. Використання державними службовцями відповідних методів прогнозування на етапах оцінювання актуального стану об'єкта управління, визначення його бажаного стану та мети управлінського впливу, аналізу баз даних та вибору варіантів рішення дасть змогу завчасно розробляти ефективні управлінські рішення й реалізовувати пріоритети стратегічного управління.

Список використаної літератури

1. Бабаєв В. Ю. Методологічні аспекти прогнозування у сфері державного управління / В. Ю. Бабаєв // Теорія та практика державного управління. – Харків : Вид-во ХАРІ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (32). – С. 21–29.
2. Бакуменко В. Д. Методологічні "наголоси" прийняття сучасних управлінських рішень / В. Д. Бакуменко, Ю. П. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 14–23.
3. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування : навч. посіб. / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – Київ : МАУП, 2005. – 152 с.
4. Гринченко Ю. Л. Методичний посібник з дисципліни "Методи прийняття управлінських рішень" освітньо-кваліфікаційної програми спеціальності 7.050201 "Менеджмент організацій" / Ю. Л. Гринченко. – Одеса : ОНУ ім. І. І. Мечникова, 2010. – 41 с.
5. Данилишин Б. Регионализм в Украине: реальность и перспективы / Б. Данилишин // Зеркало недели. – 2012. – № 22 (70). – С. 4–7.
6. Деріга В. В. Сутність та особливості політичного прогнозування / В. В. Деріга // Наукові праці. Політичні науки : науково-методичний журнал. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2008. – Т. 79. – № 66. – С. 14–17.
7. Дяченко Н. Роль та місце прогнозування в системі державного управління / Н. Дяченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 4 (19). – С. 58–67.
8. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціаль-

- ного розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 25. – с. 195. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>. – Дата доступу: 5.05.2015.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – с. 170. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/-page>. – Дата доступу: 5.05.2015.
 10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20-21. – с. 190. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. – Дата доступу: 5.05.2015.
 11. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 51. – с. 548. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>. – Дата доступу: 5.05.2015.
 12. Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ief.org.ua/?page_id=1182#pagetitle. – Дата доступу: 4.05.2015.
 13. Кальниш Ю. Особливості підготовки фахівців з політичної аналітики для потреб державного управління в сучасній Україні / Ю. Кальниш // Вісник державної служби. – 2006. – № 3. – С. 47–51.
 14. Кинг У. Стратегическое планирование и хозяйственная политика (Strategic Planning and Policy) / У. Кинг, Д. Клиланд; общ. ред., авт. предисл. Г. Б. Кочетков, ред. В. Т. Рысин, пер. А. М. Белолипецкий. – Москва : Прогресс, 1982. – 400 с.
 15. Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения : учебник / Б. Г. Литвак. – 3-е изд., испр. – Москва : Дело, 2002. – 392 с.
 16. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс] / Г. В. Макаров // Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>. – Дата доступу: 30.04.2015.
 17. Моделі та методи прийняття рішень в аналізі й аудиті (модульний варіант) : навч. посіб. / З. М. Молчаліна, А. Л. Шутенко, І. А. Ачкасов, А. О. Грищенко. – Харків : ХНАМГ, 2012. – 405 с.
 18. Петруня Ю. Є. Прийняття управлінських рішень / Ю. Є. Петруня, В. Б. Говоруха, Б. В. Літовченко та ін.; за ред. Ю. Є. Петруні. – 2-ге вид. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
 19. Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації : матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президенті України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування. 29 квітня 2015 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 312 с.
 20. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 р. № 504-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D1%80>. – Дата доступу: 5.05.2015.
 21. Сучасні інструменти прогнозування та розвитку : досвід та перспективи впровадження в Україні : матеріали конференції (16 лютого 2015 р.) / Київська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kyivobl.gov.ua/news/article/konferentsija_suchasni_instrumenti_prognozuvannja_ta_rozvitku_dosvid_ta_perspektivi_vprovadzhennja_v_ukrajini. – Дата доступу: 4.05.2015.
 22. Травин В. В. Подготовка и реализация управленческих решений : модуль VI : учеб.-практ. пособ. / В. В. Травин, М. И. Магура, М. Б. Курбатов. – 2-е изд., испр. – Москва : Дело, 2005. – 80 с.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Воронов А. И. Прогнозирование как инструмент формирования управленческих решений в сфере государственного управления

В статье установлено, что вероятность и качество результатов прогнозирования обуславливают эффективность управленческих решений. Рассмотрены подходы к формированию оптимального комплекса методов прогнозирования. Выяснено, что в органах государственной службы достаточно часто используют качественные (интуитивные) методы прогнозирования. Предложена технология разработки управленческих решений, которая ориентируется на показатели перспективного горизонта прогнозирования и проведение специальных тренингов для внедрения такого рода технологий в сфере государственного управления.

Ключевые слова: управленческое решение, сфера государственного управления, методы прогнозирования, мониторинг, инструменты, коррекция прогноза.

Voronov O. Forecasting as an Instrument for Making Managerial Decisions in Public Administration

It was found that probability and quality of forecasting results contribute greatly to managerial decisions productivity in public administration. The article states that in economically and politically volatile environment, military conflict, which involved Ukraine, forecasting usage while performing

managerial decisions has taken another twist. Mix of forecasting methods appropriate for particular object is treated as necessary precondition for taking effective managerial decision. For each area of Public Administration specific methods for obtaining forecasting information as well as quantitative or qualitative forecasting methods are suggested.

It has been recognized that special research institutions ensure formation of reasonable managerial forecasts in country's public administration. In order to develop forecasting technologies as an instrument for making managerial decisions, scientific communicative measures are held. Monitoring of managerial decisions implementation is deemed an integral part of forecasting technology. It is suggested to adopt techniques for managerial decisions development, focused on long range forecasting time-frame level, calculated through comparison of desired object state with its future state.

In order to define tendency of public employees to reasonable or intuitive forecasting while making managerial decisions the research has been conducted applying approaches of V. Travin, M. Magura, M. Kurbatov "Reasonable and intuitive decisions" . It appears that public services, where the majority of current managerial decisions are made, quite often use qualitative (intuitive) forecasting methods. The article describes significant influence over quality and reliability of judgmental factor forecasts. Special trainings are suggested for implementation of forecasting technologies to the procedure for making managerial decisions in public administration.

Key words: *managerial decisions, public administration area, forecasting methods, monitoring, instruments, correction of forecast.*

ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ОСНОВА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті досліджено питання та проблеми прогнозування інноваційного розвитку України. Розглянуто принципи формування механізму стратегічного регулювання та особливості прогнозування інноваційної діяльності. У результаті аналізу виявлено й обґрунтовано необхідність внесення змін до законодавчої бази такого напрямку, як прогнозування інноваційного розвитку, створення концепції прогнозування інноваційного розвитку та сучасної української методології прогнозування інноваційного розвитку.

Ключові слова: інноваційний розвиток, державне регулювання, прогнозування, державні програми, планування.

Бурхливі темпи науково-технічного прогресу (НТП), зростання впливу науки та техніки на всі сторони економічного і соціального життя зумовлюють закономірний інтерес до проблем прогнозування. В умовах сучасного інноваційного розвитку докорінно змінюються уявлення про критерії часу й масштаби прогресу, тому передбачення перспектив розвитку стає особливо необхідним.

Формулу "економічне зростання через інноваційність" Україна проголосила в перші ж роки своєї незалежності. Вибір саме стратегічного курсу означає, що в країні головним джерелом економічного зростання мають стати нові наукові знання, створення умов для безперервного їх продукування й комерційного застосування та нарощування на цій основі технологічного досвіду й потенціалу країни. Попри визначення стратегічних орієнтирів та створення відповідної законодавчої бази, окреслені вище "острови інноваційної успішності" не отримали ні надійної основи, ні системного використання в загальних інтересах. Поступове, але неухильне технологічне відставання від розвинених країн світу стало чітко окресленим атрибутом еволюції економічного комплексу України [9].

Саме тому вибір інноваційних пріоритетів та інноваційний розвиток для України має будуватися на таких поняттях, як "прогнозування", "цілепокладання" й "планування", що дало б змогу країні передбачати та будувати своє майбутнє. У свою чергу, ці поняття самі по собі є механізмами управління інноваційним розвитком та державного регулювання інноваційного розвитку.

Питанням прогнозування й планування інноваційного розвитку на державному рівні та в межах різних державних програм приділяли увагу українські вчені, такі як Ю. М. Бажал, Л. С. Галецький, В. М. Геєць, С. В. Дубовський, А. Г. Наумовець, М. В. Онопрієнко, М. І. Скрипниченко, Л. І. Федулова та ін. Кожен з них зробив неоціненний внесок у розвиток механізмів прогнозування та планування інноваційної діяльності в різних сферах діяльності держави. Але розвиток сучасного

суспільства й досягнення науки вимагають інтегрального підходу до понять "прогнозування" та "планування". Прогнозування та планування, як взаємозалежні категорії, повинні знаходити свій розвиток і рух вперед на стику наук – у проекції це навіть не 3D-, а як мінімум 5D-вимір.

Мета статті – проаналізувати ефективність державної політики України у сфері прогнозування інноваційного розвитку.

Сьогодні в Україні існує критична необхідність державного регулювання інноваційних процесів, яка викликана, передусім, зростанням їх значення для економіки й суспільства в цілому. Держава має регулювати інноваційний процес, оскільки зараз саме він визначає перспективи розвитку країни. Державне регулювання інноваційної діяльності, що реалізовується за допомогою цілеспрямованого впливу органів державного управління на інтереси інститутів інноваційної сфери, має передбачати (як умову своєї ефективності) реакції цих інститутів на дії державних організацій. Таким чином, орган державного управління здійснює регуляторний вплив на об'єкт інноваційної діяльності так, щоб отримувати бажані результати.

Будь-яка сфера державного регулювання, у тому числі й інноваційна, передбачає використання сукупності механізмів регулювання. Механізм регулювання – це логічна послідовність керівних впливів суб'єкта управління на об'єкт управління для досягнення заданих параметрів останнього. Невід'ємна властивість будь-якого механізму регулювання соціально-економічних і інноваційних системах – це цілепокладання, що включає поетапне просування від абстрактного усвідомлення дійсності до науково обґрунтованого прогнозування, далі до програмування і в кінці до планування – визначення оптимального способу дій з урахуванням ресурсних обмежень.

На сьогодні Закон України "Про інноваційну діяльність" не дає чіткого визначення та переліку механізмів державного регулювання інноваційного розвитку. Однак, спираючись на текст Закону, можна виділити, на нашу думку, основні (табл. 1).

**Механізми державного регулювання інноваційного розвитку
(удосконалено автором на підставі [2; 10])**

Механізм регулювання	Заходи реалізації
Механізм стратегічного регулювання інноваційної діяльності	– визначення та підтримка пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; – формування й реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм.
Механізм організаційного регулювання інноваційної діяльності	– підтримка функціонування та розвитку сучасної інноваційної інфраструктури; – державний контроль у сфері інноваційної діяльності; – визначення обсягу повноважень, прав та обов'язків органів державної влади у сфері інноваційного розвитку; – інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності; – забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності; – підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності
Механізм економічного та фінансового регулювання інноваційної діяльності	– державна фінансова підтримка виконання інноваційних проектів; – кредитування (на умовах інфляційної індексації) пріоритетних інноваційних проектів за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів місцевих бюджетів; – майнове страхування реалізації інноваційних проектів у страховиків відповідно до Закону України "Про страхування"; – стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проектів; – встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності; – ефективне використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримка підприємництва в науково-виробничій сфері
Механізм нормативно-правового регулювання інноваційної діяльності	– правовий захист прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності; – створення нормативно-правової бази для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності
Механізм маркетингового регулювання	здійснення заходів з підтримки міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок

Природно, що Закон України "Про інноваційну діяльність" не охоплює всіх аспектів регулювання. Більше того, самі механізми регулювання інноваційної діяльності не мають чітких меж, й одні й ті самі заходи можуть належати до 2–3 механізмів.

Як показано в табл. 1, відповідно до Закону України "Про інноваційну діяльність", державне регулювання інноваційної діяльності починається з механізму стратегічного регулювання. Вибір інноваційних пріоритетів – це, передусім, здатність держави та її

еліти заздалегідь сформувати розумовий образ інноваційного об'єкта (системи), середовища впровадження інноваційних проектів і дій та доведення цієї інформації у відкритій формі до суспільства. Тому держава повинна вміти порушувати питання про активне втручання в хід подій навколишнього соціально-економічного та інноваційного середовища й питання про передбачення перебігу подальших подій на основі спеціально розробленого механізму стратегічного регулювання (рис. 1).

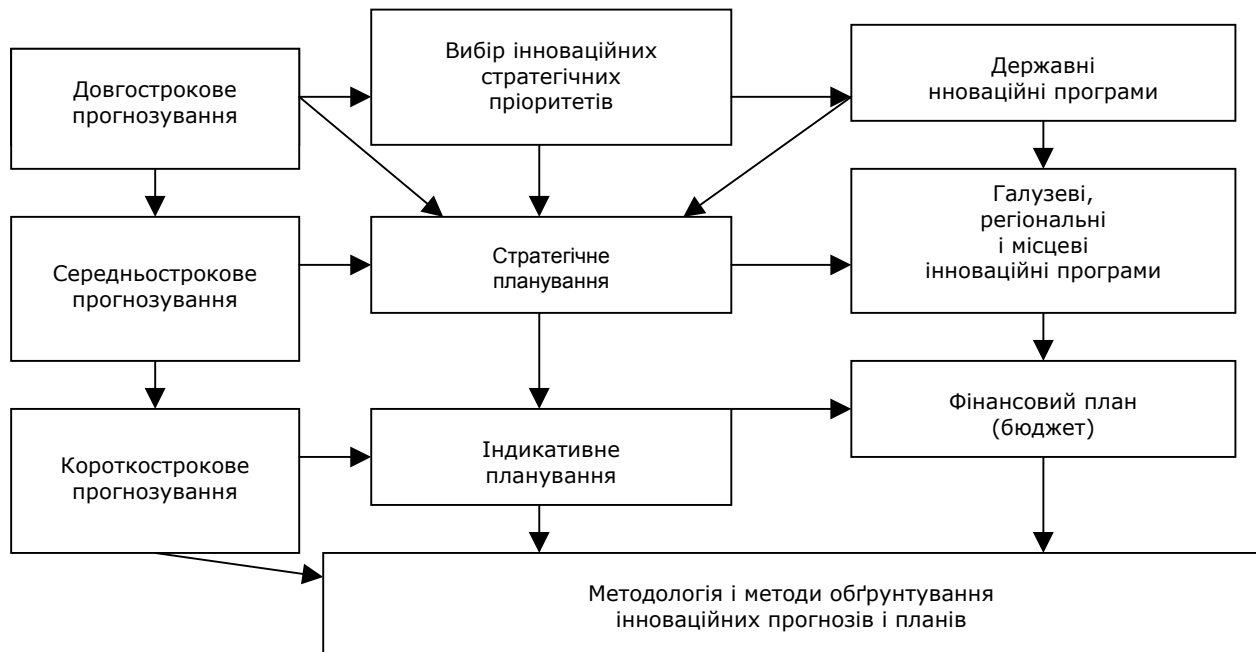


Рис. 1. Механізм стратегічного регулювання інноваційного розвитку
(побудовано автором на підставі [10])

Цей механізм на основі інноваційних прогнозів і стратегій визначає алгоритм та ступінь використання інших необхідних механізмів, а також вектор і зміст інноваційної політики країни.

Серед найважливіших принципів побудови механізму стратегічного регулювання інноваційного розвитку можна виділити такі:

1. Вихідним пунктом розробки стратегії інноваційного прориву є довгострокове прогнозування інноваційного розвитку. Розробка таких прогнозів – справа вчених і експертів-професіоналів, а фінансування розробки прогнозів та використання отриманих результатів – обов'язок центральних державних структур. Довгострокові прогнози необхідно публікувати й обговорювати, відбираючи із часом ті методології та методи, які дають прогнозні траєкторії, найбільш близькі до реальної динаміки.

2. Довгострокові прогнози є основою для вибору стратегічних інноваційних пріоритетів і оптимально забезпечують національні інтереси, потреби теперішнього та майбутніх поколінь. Пріоритети охоплюють лише ключові напрями інноваційної діяльності. Вибір стратегічних інноваційних пріоритетів повинні робити державні лідери спільно з науковцями, представниками бізнесу та суспільства після ретельного обговорення. Набір пріоритетів повинен бути опублікований.

3. Вибрані пріоритети повинні втілюватися в життя на основі державних програм, які мають отримувати вагому державну підтримку й перебувати під прямим контролем вищого керівництва країни. Таких програм повинно бути небагато, щоб не розпорошувати сили та засоби.

4. Наступною сходинкою в державному стратегічному регулюванні є розробка стратегічного плану з горизонтом в 10–15 років. Його завдання – звести вибрані пріоритети й державні програми в єдину систему та збалансувати пріоритетні інноваційні цілі із соціально-економічним розвитком. Стратегічний інноваційний план має бути затверджений на найвищому державному рівні, опублікований, щоб служити директивою для уряду й державного сектора, та стратегічним орієнтиром для приватного сектора й населення.

5. Наступним етапом реалізації механізму стратегічного регулювання є регіональні, галузеві та місцеві програми на середньострокову перспективу, які затверджують уряд та органи місцевого самоврядування.

6. Реалізацію стратегічного інноваційного плану і програм та їх взаємну ув'язку здійснюють за допомогою індикативних планів – середньострокових (на 3–5 років) і короткострокових (1 рік). Основні індикатори цих планів є орієнтовними для приватного сектора й обов'язковими для органів державної влади.

7. Виконання стратегічних та індикативних планів і програм здійснюється за допомогою середньострокових та річних фінансових планів і бюджетів.

8. При обґрунтуванні інноваційних прогнозів, стратегічних та індикативних

планів інноваційного розвитку можна використовувати різні методології й обґрунтування прогнозів і планів (наприклад, макромоделі, які допомагають балансувати намічені структурні в економіці та інноваційному розвитку зрушення й враховувати їх наслідки).

Перший рівень у механізмі стратегічного регулювання – це прогнозування, тобто передбачення основних факторів і тенденцій соціально-економічного, інноваційно-технологічного, екологічного та територіального розвитку в перспективному періоді для вибору пріоритетів та обґрунтування стратегічних і тактичних рішень на державному та корпоративному рівнях. За відсутності прогнозу або його помилковості можуть бути прийняті рішення, які не тільки не дадуть бажаних результатів, але й призведуть до диспропорцій і втрат [3].

Сучасна українська система прогнозування і планування спирається на основний Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", прийнятий 23.03.2000 р. Цей Закон визначає основні терміни, принципи, правові, економічні та організаційні засади формування системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного й соціального розвитку держави [5]. Законом встановлено загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку. На виконання Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України" прийнята Постанова Кабінету Міністрів України "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету" від 26.04.2003 р. № 621 (зі змінами), що визначає порядок розробки та типову структуру основних програмних документів. Законом України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-ГУ введено поняття "державна цільова програма", а також визначено засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм. На виконання ст. 5 Закону України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-ГУ Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм" від 31.01.2007 р. № 106 (зі змінами). Цим Порядком визначено механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм.

Крім того, відносини у сфері проведення прогнозно-аналітичних досліджень інноваційного розвитку регулюють Закони України "Про наукову і науково-технічну діяль-

ність”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, а також розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України” від 04.10.2006 р. № 504-р.

В Україні для створення правових, економічних і організаційних умов для прогнозування науково-технологічного розвитку та забезпечення його проведення на постійній основі виконувались дві державні цільові програми (2004–2006 та 2008–2012 рр.). У межах виконання Державних програм прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку в основному вирішували методологічні та методичні питання щодо створення на державному рівні системи безперервних і незалежних прогнозно-аналітичних досліджень, стратегічних маркетингових досліджень та запровадження сучасних методів їх проведення для підвищення ефективності державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності, задоволення потреб державного та приватного сектору економіки в об’єктивних і комплексних прогнозах щодо науково-технологічного розвитку, формування конкурентоспроможного вітчизняного сектору наукових досліджень та розробок. Запровадження постійно діючої системи прогнозування науково-технологічного розвитку передбачало проведення:

- прогнозно-аналітичних досліджень – для визначення перспективних напрямів вітчизняного сектору наукових досліджень і розробок;
- маркетингових досліджень – для визначення ринкового попиту на високотехнологічну продукцію та формування пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності;
- моніторингу науково-технологічного розвитку з метою оцінювання реалізації пріоритетних напрямів та внесення відповідних коректив.

У виконанні проектів Програм брали участь науковці ВНЗ, наукових установ МОН (Держінформнауки) та НАН України. Завдяки українським ученим на науковій основі було досліджено, проаналізовано й вирішено багато питань щодо створення методології та системи державного прогнозування інноваційного розвитку, проведено кон’юнктурні дослідження ринкового попиту на високотехнологічну продукцію, зроблено оцінювання науково-технічного потенціалу та результативності сектору наукових досліджень і розробок тощо. Так, наприклад, у першій Програмі було розроблено та схвалено Урядом законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”. У другій Програмі було розроблено Порядок проведення прогнозно-аналітичних досліджень та для ефективного управління виконання Програми сформовано Науково-технічну раду, до складу якої увійшли представники заінтересованих установ і організацій. Також було визначено базову організацію виконання Програми – Український

інститут науково-технічної і економічної інформації (УкрІНТЕІ).

Але через недофінансування та несвоєчасне надходження коштів на виконання Програм на найважливіших “практичних” етапах зазначені Програми не вдалося виконати в повному обсязі. Друга Програма навіть була припинена достроково згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм” від 22.07.2011 р. № 704. Таким чином, держава відмовилася підтримувати своїх вчених, і результати багатьох досліджень у сфері інноваційного прогнозування залишилися на папері.

При уважному вивченні законодавства у сфері прогнозування впадає в око, що при розробці прогнозних і програмних документів у законах та постановах держава визначає своє майбутнє в основному у коротко- і середньострокових прогнозах і виключно в таких категоріях, як “економіко-соціальний розвиток”, “галузь економіки і науки”, “територіальна одиниця”. В Україні на сьогодні відсутня ефективна система забезпечення проведення системних і регулярних прогнозно-аналітичних та стратегічних досліджень у сфері науково-технологічного розвитку. По суті, у країні немає цілісної методології прогнозування інноваційного розвитку, яка повинна бути невід’ємною частиною державного соціально-економічного прогнозування.

В Україні відсутня ефективна система забезпечення проведення системних і регулярних прогнозно-аналітичних та стратегічних маркетингових досліджень у сфері науково-технологічного розвитку на середньостроковий та довгостроковий період. Відсутність ефективних механізмів об’єктивного визначення сильних та слабких сторін вітчизняного сектору досліджень і розробок, перспектив збереження та розвитку вітчизняного науково-технічного потенціалу й формування переліку пріоритетних напрямів розвитку науки та техніки з урахуванням конкурентоспроможності результатів наукових досліджень і науково-технічних розробок зумовлює подальший інерційний розвиток української науки та відсутність довгострокової стратегії державної політики у сфері наукової й науково-технічної діяльності. Якщо на законодавчому рівні прописані обов’язковість наявності порядку розробки проектів прогнозних і програмних документів, структури прогнозу на коротко-, середньо-, довгострокові періоди і по галузях економіки, визначені відповідальні за виконання, то по інноваційному прогнозуванню подібні законні акти відсутні, тому що наука і інновації вважаються галузями економіки, і інноваційний розвиток розглядається лише як економічна категорія.

Але специфіка інноваційного розвитку полягає в тому, що він охоплює всі сфери життя суспільства, економіки, держави, і його закономірності можуть виявлятися з урахуванням історичних, соціальних, політичних тенденцій, суперечностей, економічних циклів, криз і хвиль базових інновацій, і результат розвитку можна побачити тільки в середньо- і довгостроковій перспективі,

водночас поява самих, особливо сучасних, інновацій виявляється з урахуванням закону стискання історичного часу, тому необхідно передбачати можливість прогнозування інноваційного розвитку як окремого напрямку в державному прогнозуванні з урахуванням пріоритетних галузей економіки, тенденцій розвитку суспільства, держави, науки та короткострокових, середньострокових і довгострокових періодів розвитку країни.

Протягом багатьох років практично всі розвинуті держави здійснюють прогнозування науково-технологічного розвитку. На сьогодні більше ніж у 40 країнах виконують комплексні державні прогнозно-аналітичні дослідження, результати яких не тільки використовують для визначення пріоритетів під час розподілу бюджетних коштів, але є також орієнтиром для приватного сектору під час формування власних стратегій технологічного розвитку. Ініціатором і головним замовником прогнозування науково-технологічного розвитку в основному є держава.

Прогнозування інноваційного розвитку має багато спільного із соціально-економічним прогнозуванням, але одночасно є свої відмінності та особливості. Так, при розробці соціально-економічних прогнозів та програм український уряд використовує ряд макроекономічних показників. Наприклад: валовий національний продукт (ВНП), валовий внутрішній продукт (ВВП), національний дохід (НД), інфляція й індекси цін, чисельність зайнятих в економіці держави, матеріаломісткість продукції, у тому числі енерго- та паливомісткість, експорт і імпорт, інвестиційна діяльність, виробництво по секторах та видах економічної діяльності, показники ефективності суспільного виробництва, аналіз балансів економіки, міжгалузевого балансу виробництва та розподілу продукції, балансу трудових ресурсів, балансів основних виробничих фондів і виробничих потужностей, фінансових та матеріальних балансів тощо. Державне прогнозування включає в себе експертні методи, екстраполяції та моделювання, на основі яких розробляють балансовий, нормативний, програмно-цільовий методи планування.

У свою чергу, професійне складання інноваційних прогнозів передбачає використання досвіду, знань, здатності знаходити зв'язки між різними тенденціями, здатності до логічного аналізу, творчих здібностей, гнучкості, жвавості розуму, прояв інтуїції. Інформація, яку застосовують при прогнозуванні науково-технічного розвитку, справляє величезний вплив на якість прогнозу. Як вихідні дані зазвичай використовують науково-технічну та спеціальну літературу (видання інститутів і університетів, довідники, енциклопедії, підручники, монографії, статті й огляди, матеріали симпозіумів і конференцій, ДСТУ, технічні регламенти, нормативно-технічна документація тощо), що включає в себе характеристики прогнозованих об'єктів, явищ, процесів та їх зміни в минулому періоді, кон'юнктурно-економічна інформація (національні й міжнародні статистичні дані, загальноекономічні, спеціальні та галузеві періодичні видання, фірмові довідники, рекламні проспекти і каталоги тощо), містить дані про зв'язки

між об'єктами, явищами, процесами прогнозованої науково-технічної галузі, економікою та ринком, патентна інформація (видання та офіційні бюлетені патентних відомств різних країн і регіонів, реферативні журнали, патентні бази різних дослідницьких інститутів, університетів і академій, інформаційні матеріали різних спеціалізованих інформаційних центрів тощо), що містить якісні і кількісні дані, дані експертних оцінок значень тих або інших характеристик, що стосуються в більшості випадків майбутнього часу. Список інформаційних джерел ніколи не буває вичерпним, тому в усьому світі використовують моніторинг стану досліджень, розробок, технологій у себе в країні та за кордоном [4].

Прогнозування інноваційного розвитку в основномубудується на таких методах: методи екстраполяції тенденцій, аналіз динаміки патентування й науково-технічних публікацій, регресійний і кореляційний аналіз, багатофакторний аналіз, імітаційне моделювання, експертні методи тощо. Крім цих методів, набули розвитку еволюційне моделювання, прогнозування за аналогією, "криві зростання", побудова матриць взаємного впливу, аналітичні моделі, прогнозування важливих науково-технічних досягнень, технічне прогнозування тощо. Набувають поширення різні наукові школи та методології інноваційного прогнозування. Наприклад: методологія "Форсайт" (ЄС, Японія, США, Австралія), методологія інтегрального прогнозування (Росія, Казахстан), прогнозування конкурентоспроможності країн-експортерів високотехнологічної продукції (США) тощо. На жаль, українська наука в питаннях створення власних наукових шкіл та напрямів у сфері прогнозування інноваційного розвитку значно відстає. Навіть якщо такі методологіїдесь є, але суспільство про це не знає, а держава не поспішає допомагати своїм ученим у розвитку та просуванні їх ідей і досліджень.

Відсутність єдиної системи прогнозування інноваційного розвитку на державному рівні викликано недалекоглядністю й недосконалістю влади, її відірваністю від реальності та суспільства, корупцією, відсутністю єдиного курсу в питаннях інноваційного управління, планування та цільового програмування, недостатнім фінансуванням. Адміністративний і фінансовий тиск державного апарату, популізм політиків і свавілля чиновників часто призводять до небажання ретельно враховувати економічні та природні відмінності регіонів, психологічні, етнологічні, етичні, історичні, соціально-культурні відмінності різних верств населення. Тому основою прогнозування інноваційного розвитку стають в основному кількісні показники без урахування якості ситуації розвитку інноваційних технологій, культури, традицій, особливості менталітету. Відсутність нових підходів у прогнозуванні призвела до визначення інноваційних цілей, відірваних від соціально-економічної реальності. У такій ситуації сучасний стан соціально-економічного та інноваційного прогнозування в українському суспільстві

поки що залишається незадовільним. Це зумовлено рядом причин, таких як:

1. Відсутність інтелектуальної конкуренції серед політичної та управлінської еліти, що привела до системних криз у суспільстві, пов'язаних як з відсутністю відповідальності владних структур перед суспільством, так і з небажанням бізнесових структур, які прийшли в політику, використовувати прогнозування у своїй практичній діяльності.

2. Фахівці, які претендують на право давати соціально-економічні та інноваційні прогнози, не повною мірою володіють бодай мінімально необхідним теоретичним та практичним інструментарієм.

3. Підрозділи прогностичного супроводу органів державної влади та місцевого самоврядування діють переважно в інтересах управлінської внутрішньої політики й задіяні виключно в збиранні та фаховій обробці інформації. Методологічне забезпечення прогностичної складової діяльності цих структурних підрозділів недостатнє.

4. В органах державної влади всіх рівнів існує проблема у відносинах "клієнт-замовник", оскільки ієрархічна структура органів державної влади та місцевого самоврядування створює можливість для нав'язування аналітично-прогностичним підрозділам волі вищого керівництва стосовно результатів аналітично-прогностичних досліджень та моніторингів. У такому разі говорити про об'єктивність досліджень, а відтак про їх фаховість та значущість, не доводиться.

5. Недосконалість нормативно-правової бази функціонування системи інформаційно-аналітичного та прогностичного забезпечення органів державної влади й місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано з відставанням засобів правового регулювання від сучасних політичних, соціально-економічних та управлінських реалій.

6. Недостатній рівень фінансування системи соціально-економічного та інноваційного прогнозування.

Висновки. Поступове, але неухильне технологічне відставання від розвинених країн світу стало чітко окресленим атрибутом еволюції інноваційно-економічного комплексу України. Зменшилася кількість інноваційно активних підприємств, загальмувався розвиток високотехнологічних галузей промисловості, знизився рівень конкурентоспроможності економіки в цілому. Тому основним каталізатором зусиль у сфері прогнозування має бути бажання виділити й досліджувати найгостріші проблеми, з якими доведеться зіткнутися Україні в осяжному майбутньому, та знайти перспективніші рішення їх подолання.

У статті розкрито стан прогнозування інноваційного розвитку в Україні. Аналіз показав, що проблема вибору методології для побудови прогнозів, особливо на середньо- і довгострокову перспективу, розробка законодавчої бази ще далекі від свого вирішення. Країна, по суті, живе "одним днем", від одного року до іншого, не маючи уявлення про те, що її чекає в подальші хоча б 5–10 років. На відміну від України, інші авангардні країни на державному рівні розробляють прогнози вже на 20–30–50 років.

На сьогодні в практиці прогнозування інноваційної діяльності в Україні наявні спроби використовувати різні підходи, що є на дослідницькому рівні наслідком розвитку теорії прогнозування з урахуванням постійних змінних економічних і політичних умов, а на державному рівні це показує відсутність єдиної державної політики в питаннях прогнозування інноваційної діяльності й відсутність діалогу між державою, суспільством і наукою.

Основними завданнями щодо виходу із застою в прогнозуванні інноваційної діяльності можна назвати:

1. Визначення законодавчої бази для такого напрямку, як прогнозування інноваційного розвитку. Необхідно порушити питання або про доопрацювання, доповнення новими статтями й розділами про прогнозування науково-технічної діяльності й інноваційного розвитку, наприклад, Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", Постанови Кабінету Міністрів України "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету" тощо, або про відокремлення цього напрямку в законодавчі акти. І таким чином прописати принципи, термінологію, правові, економічні, науково-технічні та організаційні засади, порядок проектування прогнозу, структуру прогнозу загалом і за періодами й пріоритетними галузями економіки, освіти та науки окремо.

2. Створення на державному рівні концепції прогнозування інноваційного розвитку, тобто сукупності суспільних і наукових цінностей, установок, переконань, термінів, методів, що стосуються інноваційної сфери і приймаються науковим співтовариством, державою, бізнесом і суспільством. Прогноз – це модель світу через певний проміжок часу. Сам процес проектування прогнозів має бути відкритим і прозорим, широко обговорюватися, а суспільство повинно мати доступ до всіх прогнозних документів. У свою чергу, українська влада через ЗМІ повинна просувати в народні маси концепцію та стратегію інноваційного розвитку й прогнозування цієї сфери. Єдине розуміння майбутнього повинне зближувати вчених, суспільство, державу й бізнес. Цьому повинні сприяти також створення нової адміністративно-організаційної структури управління науково-технічною та інноваційною діяльністю, визначення достатнього рівня фінансування державної науково-технічної та інноваційної політики.

3. Сучасна методологія прогнозування інноваційного розвитку України повинна враховувати систему закономірностей науково-технологічної й суспільної динаміки, економічні закони, ритми, цикли, кризи інноваційного розвитку. Необхідно вивчати чинники, що впливають на виникнення та впровадження інновацій: демографічний, природно-екологічний, технологічний, економічний, соціально-політичний, соціокультурний, етнологічний, історичний, психологічний тощо.

Список використаної літератури

1. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
2. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
3. Кандаурова Г. А. Прогнозирование и планирование экономики / Г. А. Кандаурова, В. И. Борисевич. – Минск : Современная школа, 2005. – 476 с.
4. Литонец В. Л. Инновационный бизнес: формирование моделей коммерциализации перспективных разработок : учеб. пособ. / под ред. К. А. Хомкина. – Москва : Дело, 2009. – 320 с.
5. Пашута М. Т. Прогнозування та програмування економічного і соціального розвитку : навч. посіб. / М. Т. Пашута. – Київ : Центр навчальної літератури, 2005. – 408 с.
6. Про затвердження Державної програми прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку на 2004–2006 роки : Постанова КМУ від 25.08.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1086-2004-п>.
7. Про затвердження Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 роки : Постанова КМУ від 11.09.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1118-2007-п>.
8. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету : Постанова КМУ від 26.04.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-п>.
9. Шипко О. С. Інноваційний дефолт України: економіко-технологічний контекст: монографія / О. С. Шипко. – Київ : Генеза, 2009. – 248 с.
10. Яковец Ю. В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Ю. В. Яковец, Б. Н. Кузык. – Москва : Экономика, 2011. – 604 с.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Сорочишина Н. А. Прогнозирование как основа механизма государственного регулирования инновационного развития

Статья посвящена вопросам и проблемам прогнозирования инновационного развития Украины. Рассмотрены принципы формирования механизма стратегического регулирования, особенности прогнозирования инновационной деятельности. В результате анализа выявлена и обоснована необходимость внесения изменений в законодательную базу такого направления, как прогнозирование инновационного развития, создания концепции прогнозирования инновационного развития и современной украинской методологии прогнозирования инновационного развития.

Ключевые слова: инновационное развитие, государственное регулирование, прогнозирование, государственные программы, планирование.

Sorochyshyna N. Forecasting As Basis of the Mechanism of State Regulation of Innovative Development.

The main task of the article is the determination of the importance and analysis of the effectiveness of the state policy of Ukraine in the sphere of forecasting of innovative development.

The lack of a unified system of forecasting of innovative development at the state level was caused by the imperfection of power, the detachment from reality and society, corruption, the lack of a common course in innovation management, planning, inadequate funding. Administrative and financial pressure of the state apparatus, political populism and self-will of officials often lead to a reluctance to consider economic and natural differences between the regions, no one wants to take into account the psychological, ethnic, ethical, historical, socio-cultural characteristics of different social groups.

The article is devoted to issues and problems of forecasting of innovative development of Ukraine. The author considered the principles of the formation mechanism of strategic regulation, forecasting of innovative development. As a result of the analysis were revealed and substantiated the necessity of creation of legislative bases of forecasting of innovative development, concept of forecasting of innovative development and modern Ukrainian methodology of forecasting of innovative development.

Key words: innovative development, state regulation, forecasting, government programs, planning.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353

Г. В. Бритова

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ВЗАЄМОУЗГОДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ІЗ ЦІЛЯМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглянуто інтегрований підхід до формування та реалізації державної регіональної політики, який передбачає поєднання трьох складових регіональної політики: галузево-секторальної, територіально-просторової, управлінської, що дає змогу комплексно оцінити реалії соціально-економічного стану кожного регіону й виробити бачення їх перспективного розвитку, механізми розкриття внутрішніх резервів, інструменти побудови господарського комплексу, який стабільно розвивається. Запропоновано заходи щодо підвищення рівня імплементації регіональної політики Європейського Союзу в систему формування та реалізації регіональної політики в Україні.

Ключові слова: регіональна політика, соціально-економічний розвиток, регіональні трансформації, європейські фонди та регіональні асоціації.

Регіональна політика сучасної України формується й реалізується з огляду на поточну макроекономічну ситуацію в країні та перспективи регіонального розвитку. Соціально-економічний стан країни зумовлює проведення обмежувальних заходів щодо фінансування потреб регіонів, а прагнення регіонів до отримання більшої кількості фінансових ресурсів для забезпечення нагальних потреб посилює необхідність активізації ними власних джерел розвитку та залучення інших, позабюджетних ресурсів. Ресурсна складова стає домінантною в сучасній регіональній політиці. І це повністю відповідає як проголошеним цілям державної регіональної політики в Україні на період до 2020 р., так і напрямам розвитку, визначеним для країн Європейського Союзу (ЄС) на новий програмний період – 2014–2020 рр. Однак реформування системи регіонального розвитку неможливе без розвитку інституційної складової, без зміни формату відносин “центр-регіони”. У взаємозв’язку фінансових і матеріальних чинників, з одного боку, та інституційного оформлення регіональних трансформацій – з іншого, відбувається переформування регіональної політики в Україні на сучасному етапі.

Мета статті – проаналізувати взаємоузгодження регіональної політики в Україні із цілями регіонального розвитку Європейського Союзу та запропонувати заходи щодо підвищення рівня імплементації регіональ-

ної політики ЄС у систему формування й реалізації регіональної політики в Україні.

Основи здійснення та принципи державної регіональної політики унормовані в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [1]. У ній проголошено інтегрований підхід до формування та реалізації державної регіональної політики, який передбачає поєднання трьох складових регіональної політики: галузево-секторальної, територіально-просторової, управлінської. Такий підхід дає змогу комплексно оцінити реалії соціально-економічного стану кожного регіону та виробити бачення їх перспективного розвитку, механізми розкриття внутрішніх резервів, інструменти побудови господарського комплексу, що стабільно розвивається.

У нормативних документах ЄС, зокрема в Порядку денному для Європейського Союзу у регіональному розрізі (Territorial Agenda 2020), вказано, що необхідно забезпечити гідну відповідь на виклики, створені світовими структурними змінами, спричиненими економічною кризою, зростанням незалежності регіонів ЄС, демографічними й соціальними змінами, різноманітним впливом змін клімату та довкілля, енергетичним забезпеченням, зменшенням біологічної різноманітності, мінливістю природної, ландшафтної й культурної спадщини. Тому з метою гідного протистояння названим викликам сформовано такі пріоритети в територіальному розрізі: забезпе-

чення поліцентричного та збалансованого регіонального розвитку; підтримка інтегрованого розвитку міст, сільських і особливих/спеціальних територій; підтримка інтеграції транскордонних та транснаціональних функціональних макрорегіонів; забезпечення світової конкурентоспроможності регіонів, яка базується на міцних регіональних економіках; покращення рівня сполучення й зв'язків між регіонами для окремих мешканців, громад, підприємств; управління екологічними, ландшафтними і культурними ресурсами регіонів [2].

Кореляція цілей розвитку регіонів (територій) для ЄС та України очевидна. Так, *галузево-секторальна складова регіональної політики України* означає проведення оптимізації та диверсифікації структури економіки країни, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу і на цій основі – зміцнення конкурентоспроможності регіонів. Ефективне використання конкурентних переваг регіонів передбачає створення в них оптимальних умов, які надавали б їм можливість розкрити свій потенціал – ресурсний та виробничий – на основі поглибленої спеціалізації регіональної економіки. Завдяки цьому регіон стає конкурентоспроможним, тобто здатним досягати визначених цілей розвитку більш ефективно, ніж інші регіони, конкурувати за ресурси та мати вищі показники розвитку в певних секторах економічної діяльності. Конкурентоспроможний регіон стає сприйнятливим до інновацій, застосовує енергоощадні технології, виробництво в ньому не завдає значних збитків довкіллю; у такому регіоні створені умови для розвитку традиційних сільських і міських поселень.

У регіональній політиці ЄС так само значну увагу приділяють підвищенню рівня конкурентоспроможності регіонів на основі всебічного розвитку й розкриття внутрішнього потенціалу. Законодавчі акти, які обґрунтовують програмний період країн ЄС на 2014–2020 рр. [4], роблять акцент на необхідності розвитку конкретних галузей та сфер діяльності як основи для розкриття внутрішнього потенціалу регіонів, активізації місцевої господарської ініціативи, а також досягнення цілей збалансованого соціально-економічного розвитку в межах усього ЄС. Вказані законодавчі акти планують розвивати в галузевому розрізі освіту та спорт, сільське господарство, сільськогосподарські ринки й фермерство, наукові дослідження та інновації, питання збереження довкілля.

Територіально-просторова складова формування та реалізації регіональної політики в Україні передбачає досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, недопущення поглиблення соціально-економічних диспропорцій. Цього можна досягнути за допомогою формування точок зростання, стимулювання їх та поширення ареалів розвитку на прилеглу територію, активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільських

територій. Забезпечення соціально-економічної єдності й рівномірності розвитку регіонів спрямовано на створення на всій території України рівних умов для розвитку людини.

Також ця складова передбачає створення інфраструктури для співпраці різних регіонів України в межах конкретних проектів з метою отримання ефекту синергії від окремих регіональних ініціатив на національному рівні. Посилення співпраці регіонів країни можна досягти за допомогою використання різних інструментів державної регіональної політики: державно-приватного партнерства, співробітництва у межах кластерних утворень, угод про міжрегіональне співробітництво. Розширення масштабів та сфери їх дії можна досягти на основі підвищення інтересу до співробітництва між регіонами всередині країни та стимулювання цього процесу з боку держави. Визначення місця регіону в загальноекономічній системі поділу праці, його внеску у валовий внутрішній продукт стає основою для подальшого формування стратегій розвитку кожного регіону й системи взаємодії регіонів.

Законодавчі акти ЄС передбачають вжиття заходів щодо забезпечення рівномірного збалансованого розвитку територій, "підтягнення" показників територій (країн ЄС та регіонів всередині них) із низьким рівнем розвитку до середніх показників розвитку територій. Для цього ухвалені законодавчі акти стосовно розвитку сільських територій; зменшення безробіття, забезпечення зайнятості, запровадження соціальних інновацій, у тому числі забезпечення соціального включення, конкурентоспроможності підприємств, зокрема малих та середніх, фінансування територіальної кооперації.

А в контексті зміцнення міжрегіональної співпраці регіонів у країнах ЄС значно зростає роль політики згуртування як чинника збільшення регіональних можливостей. Передбачається вжиття окремих заходів щодо забезпечення територіальної згуртованості. Головні питання, які виникають у зв'язку з необхідністю доручення країн ЄС до принципів територіальної згуртованості, можна сформулювати таким чином:

- як можна використати зусилля та потенціал кожного регіону з метою здійснення найбільшого внеску в забезпечення сталого й збалансованого розвитку ЄС в цілому;
- яким чином можна управляти концентрацією ресурсів, якщо зростання міст має позитивні (інтенсифікація продуктивності й інновацій) та негативні (забруднення довкілля й соціальне виключення) чинники;
- як краще поєднати території за допомогою елементів інфраструктури, оскільки громадяни повинні бути спроможними жити там, де вони бажають, мати рівний доступ до центрів надання адміністративних і соціальних послуг, розвинутої транспортної мережі, енергомереж та Інтернету;
- яким чином розвивати кооперацію між регіонами, оскільки вплив змін клімату й

техногенне навантаження не можна зупинити традиційними адміністративними бар'єрами на кордонах між країнами, тому необхідно винаходити нові форми співробітництва між регіонами. Успішними прикладами нового, макрорегіонального підходу до такого співробітництва можуть бути чинні стратегії ЄС для регіону Балтійського моря та Дунайського регіону, а також ініційовані стратегії ЄС для Адріатичного й Іонічного моря та для регіону Альп.

Територіальне співробітництво будується й на врахуванні в державній регіональній політиці питання залучення до співробітництва окремих територій. З метою зміцнення територіальної кооперації доцільно орієнтуватись на те, що в Лісабонській угоді визначено регіони, які потребують посилення уваги щодо залучення таких територій до співробітництва, зокрема, це стосується ділянок гірської місцевості та островів. За допомогою здійснення підтримки місцевого розвитку на таких територіях будуть реалізовуватись принципи територіального згуртування.

Управлінська складова регіональної політики в Україні передбачає забезпечення єдності підходів до формування й реалізації політики регіонального розвитку в усіх регіонах, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та регіонів, оптимізацію системи територіальної організації влади. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної регіональної політики – механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, які б відповідали вимогам часу й проблемам, які стоять перед регіонами. Це вимагає зміни процесів стратегічного планування та реалізації поставлених завдань на всіх територіальних рівнях, створення ефективних механізмів вертикальної й горизонтальної координації (а не вертикального підпорядкування) пріоритетів і завдань на різних рівнях та в різних галузях розвитку територій, а також зміну самої системи територіальної влади – посилення децентралізації влади.

Управлінська складова означає здійснення серйозних інвестицій у розвиток людського капіталу: навчальні та практичні програми вдосконалення кваліфікації спеціалістів центральних, регіональних і місцевих органів влади, які відповідають за розробку, впровадження та контроль за виконанням політики регіонального розвитку, створення дослідницької професійної мережі регіоналістів – осіб, які зацікавлені в ефективному й стабільному регіональному розвитку.

У цьому напрямі законодавчі акти ЄС регулюють спрямовування зусиль на вдосконалення податкової системи та надання допомоги членам ЄС, які мають фінансові ускладнення. Система фінансової підтримки – ресурсна складова регіональної політики ЄС у новому програмному періоді – передбачає продовження функціонування регіональних (структурних) фондів. Їх дія відбу-

вається на основі декількох принципів, які відображені у програмі фондів та у правилах надання допомоги: програмування, концентрації, партнерства, доповнюваності, моніторингу та оцінювання, а також принципу солідарності та принципу субсидіарності.

Для підтримки регіонів у ЄС використовують і надалі будуть використовувати кошти різних фондів ЄС: двох структурних – Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, а також інших фондів: Фонду згуртування, Європейського фонду для сільського господарства і сільського розвитку, Європейського фонду для прибережних морських територій та розвитку рибальства. Зокрема, з Європейського фонду регіонального розвитку будуть фінансуватися: територіальна кооперація, інвестування для забезпечення економічного зростання та зайнятості тощо.

Детально принципи політики ЄС щодо фінансової підтримки регіонального розвитку розглянуті нижче:

- чітке визначення цілей – який вид (проект) місцевого розвитку підтримується, у якій сфері, які питання будуть вирішуватися;
- чітке означення місця проекту в політиці згуртування та в майбутніх принципах політики ЄС;
- управлінська сприйнятливість – скільки необхідно технічної допомоги, яким має бути бюджет для реалізації проекту;
- вигідність проектів для місцевої та регіональної влади, для громадськості й приватного бізнесу;
- вигідність проектів порівняно з іншими подібними проектами: менші обсяги необхідного фінансування, соціальна інноваційність, мультиплікаційний ефект, нижчі трансакційні витрати тощо;
- надання технічної підтримки при реалізації проектів – пошук приміщень, прокладання мереж тощо;
- забезпечення кращого інструментарію реалізації умов для розвитку, зокрема в адаптуванні фінансових та інших правил реалізації;
- забезпечення співзвучності, координації й інтеграції з іншими проектами, зокрема з URBACT та INTERREG 4C.

В Україні одним із новітніх інструментів реалізації регіональної політики є Державний фонд регіонального розвитку. Дворічний досвід його функціонування показав низку недоліків, серед яких:

- фактична недостатність коштів Фонду: сума бюджетних призначень для Фонду на 2013 р. була 918,5 млн грн (на 2012 р. було передбачено 1,6 млрд грн), що становить 0,5% доходів загального фонду Державного бюджету. Це не узгоджується з вимогами Бюджетного кодексу України (ст. 24-1), згідно з яким обсяг Фонду має становити не менше ніж 1% від загального фонду. На 2014 р. у зв'язку із загостренням соціально-економічних проблем обсяг Фонду ухвалено в розмірі 1 млрд грн;
- порядок використання коштів Фонду не містить відомостей про відповідального виконавця бюджетної програми й заходи

- впливу в разі невиконання бюджетної програми. Також зменшення мінімальної кошторисної вартості інвестиційних програм (проектів) регіонального значення з 5 до 1 млн грн, а програм районного значення – з 1 млн грн до 200 тис грн формує умови для розпорошення коштів по дрібних об'єктах, що зменшує важливість Фонду в аспекті забезпечення фінансування пріоритетних програм, які мають надати стимули для подальшої діяльності, забезпечити мультиплікативний ефект для подальшого розвитку;
- переліком інвестиційних програм (проектів) на 2013 р., так само, як і в 2012 р., було передбачено фінансування за рахунок коштів Фонду робіт з будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів переважно у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства. Тобто передбачено фінансування робіт переважно по об'єктах соціальної інфраструктури, виділення коштів на розв'язання поточних проблем, що не відрізняється від цілей надання регіонам окремих субвенцій. Це викривляє мету створення Фонду – фінансування довгострокових капітальних проектів, спрямованих на створення й модернізацію виробничої, транспортної та інженерної інфраструктури на регіональному рівні.
- Позитивним у функціонуванні фонду було те, що з 2013 р. набрав чинності новий порядок використання коштів Фонду, згідно з яким визначено умови участі місцевих бюджетів у співфінансуванні відповідних програм (проектів), а також заборонено спрямовувати бюджетні кошти (кошти Фонду) на фінансування інвестиційних програм (проектів), видатки на які передбачені за іншими бюджетними програмами.
- Інституційне оформлення регіональних трансформацій щодо підтримки регіонів ЄС на 2013–2020 рр. ґрунтується на двох вихідних позиціях:
- врахування питань місцевого розвитку країн – членів ЄС та регіонів у цих країнах у регіональній політиці ЄС у спосіб забезпечення фінансування із згаданих вище європейських фондів таких цілей: стартап-проектів у різних сферах; навчання методиці роботи (партнерство, місцеві та регіональні стратегії, управління проектами); гарантування стабільності у виконанні різних проектів на місцевому та регіональному рівні; забезпечення участі вищого/центрального рівня влади в цих проектах з метою створення рамкових умов для їх реалізації та врахування інтересів центральної влади;
 - розширення масштабів існуючого співробітництва на місцевому рівні та забезпечення появи нових проектів щодо співробітництва в спосіб технічної допомоги та надання фінансування, підтримки місцевих ініціатив, відбір належних практик і поширення дослідницьких мереж, забезпечення переважання принципів місцевого розвитку в регіональній політиці, зміна методів оцінювання та правил здійснюваних проектів.

Програмні документи ЄС на період до 2020 р. чітко зазначають необхідність приділення прискіпливої уваги питанням регіонального та місцевого розвитку. На основі реалізації цілей, вказаних у Територіальному порядку денному для ЄС на період до 2020 р., кожен регіон у кожній країні – члені ЄС має включати питання місцевого розвитку до питань свого існування в кожен програмний документ, який має стосуватись до регіону. Це має бути реалізовано більшою мірою в соціальному та економічному розвитку міст і міських агломерацій, з одного боку, та в розвитку малих і середніх за розмірами міст і їх околиць – з іншого. І меншою мірою відтепер варто фокусуватись на відносинах місто-село (міська територія – сільська територія), як було в попередніх програмних документах ЄС. Рациональність такого підходу полягає в тому, що відносини місто-село (міська територія – сільська територія) більше пов'язані з питаннями просторового планування, ніж державної регіональної політики [2].

Реалії України вказують на необхідність додавання до програмних принципів регіональної політики ЄС власних принципів, зумовлених поточною ситуацією та необхідністю вироблення стратегічного бачення розвитку регіонів. Тому інституційний аспект державної регіональної політики передбачає зміну підходів до формування та реалізації державної регіональної політики з метою підвищення її ефективності. Новим підходом до формування регіональної політики має стати усвідомлення необхідності:

- проведення адміністративно-територіальної реформи та зміни системи управління на регіональному рівні (відповідно до Концепції реформи місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні);
- гармонійного поєднання інтересів органів влади, місцевого самоврядування, неурядових неприбуткових організацій, бізнесу, засобів масової інформації.

Зокрема, необхідним є чітке визначення ролі бізнес-структур у регіональній політиці, оскільки вони є реальними суб'єктами формування та реалізації регіональної політики. Бізнес-структури можуть бути додатковим джерелом коштів для місцевих потреб, сприяють поширенню дії інструментів державно-приватного партнерства та розвитку громадянського суспільства. Зі свого боку, місцева влада має гарантувати стабільність умов ведення бізнесу.

Очікуваним наслідком від застосування нових підходів регіональної політики в Україні стане підвищення регіональної конкурентоспроможності, застосування інновацій на підприємствах, підвищення ефективності використання природних ресурсів, а також розвиток інформаційних і комунікаційних технологій у регіонах.

Висновки. З метою підвищення рівня імплементації регіональної політики ЄС у систему формування та реалізації регіональної політики в Україні доцільно вжити низку заходів:

- розробити та ухвалити план реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р.;

- модифікувати систему місцевої влади на рівні областей і районів на основі ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні;
- підвищувати рівень залученості регіонів до міжнародних фінансових проектів та до числа учасників макрорегіональних проектів (зокрема, реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону), активізувати діяльність щодо вступу до числа учасників європейських регіональних асоціацій: Асамблеї європейських регіонів, Ради європейських муніципалітетів та регіонів, Конференції європейських законодавчих асамблеї, Асоціації європейських прикордонних регіонів, Конференції периферійних морських регіонів, Конференції президентів регіонів із законодавчими повноваженнями, Європейської асоціації представників місцевого самоврядування гірських регіонів та Європейських міст тощо;
- інтенсифікувати зусилля щодо розробки міжрегіональних проектів зі створення спільної транспортної інфраструктури, прокладання нових доріг, формування транспортних коридорів спільними зусиллями декількох сусідніх областей, що дасть змогу заощадити кошти державного бюджету для вирішення інших цілей, створити нові робочі місця, активізувати формування супутньої придорожньої інфраструктури;
- на основі інформації про реалізацію проектів ЄС за рахунок фінансових інструментів ЄС (у межах Європейського інструменту сусідства і партнерства, за рахунок Європейського інвестиційного банку, Інвестиційного інструменту політики сусідства) та Пілотної програми регіонального розвитку Східного партнерства готувати документи для участі в таких проектах;
- посилювати кооперацію в екологічній сфері. Зокрема, це стосується проведення робіт з очищення русла р. Дунай (Румунія та Одеська область України), запровадження екологічнобезпечної експлуатації русла р. Дніпро (Київська, Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Херсонська області), проведення робіт з рекультивації земель, забруднених у ре-

зультаті аварії на ЧАЕС (Київська, Житомирська, Чернігівська області), протидія суховіям на півдні України (Миколаївська, Херсонська, Запорізька області), проведення протипаводкових робіт та робіт із лісозбереження (Закарпатська та Івано-Франківська області);

- забезпечити оновлення принципів формування й витрачання коштів Фонду регіонального розвитку – фонд має діяти як окрема фінансово-кредитна установа, а не як частина Державного бюджету України, повинен мати право акумулювати кошти з різних джерел – внутрішніх (кошти інвесторів та з бюджету) і зовнішніх (інвестиції та кредити), державних і приватних; унормувати принципи фінансування за рахунок коштів Фонду винятково капітальних проектів, що сприятимуть формуванню ареалів економічного розвитку на регіональному рівні, реалізації інноваційно-інвестиційних програм розвитку й модернізації виробничої, транспортної та інженерної інфраструктури, створенню нових робочих місць.

Список використаної літератури

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
2. Економіка регіонів у 2015 році: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ / за ред. д.е.н., проф. Д. І. Олійник. – Київ : НІСД, 2015. – 92 с.
3. Europe 2020 – EU-wide headline targets for Economic Growth – European Commission. – [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm.
4. Legislation of European Union [Electronic resource] / Official Journal of the European Union. – 20 Dec 2013. – Vol. 56-L347. – Mode of access: <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AL%3A2013%3A347%3ASOM%3AEN%3ANTML>.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Бритова А. В. Взаимосогласованность региональной политики в Украине с целями регионального развития Европейского Союза

В статье рассмотрен интегрированный подход к формированию и реализации государственной региональной политики, который предусматривает сочетание трех составляющих региональной политики: отраслевой и секторальной, территориально-пространственной, управленческой, что позволяет комплексно оценить реалии социально-экономического состояния каждого региона и выработать видение их перспективного развития, механизмы раскрытия внутренних резервов, инструменты построения стабильно развивающегося хозяйственного комплекса. Предложены меры повышения уровня имплементации региональной политики Европейского Союза в систему формирования и реализации региональной политики в Украине.

Ключевые слова: региональная политика, социально-экономическое развитие, региональные трансформации, европейские фонды и региональные ассоциации.

Brytova G. Intercoordination Between Regional Policy in Ukraine With the Objectives of the European Union Regional Development

The article is devoted to the integrated approach to the development and implementation of state regional policy, which involves a combination of three components of regional policy: branch and sectoral, territorial and spatial, management; that allows to assess the realities of socio-economic conditions of each region and develop a vision for their future development, mechanisms for disclosure of internal resources, tools building economic complex that is developing steadily. Branch and sectoral component of Ukraine's regional policy means carrying out the optimization and diversification of the economy, ensuring effective specialization of regions with priority using their own resource potential and on this basis – strengthening the competitiveness of regions. Territorial and spatial component of the formulation and implementation of regional policy in Ukraine envisages achieving uniform and balanced territorial development, the development of regional cooperation, preventing the deepening social and economic disparities. The management component of regional policy in Ukraine provides the unity of approaches to the formulation and implementation of regional development policy in all regions, creating a single system of strategic planning and forecasting of the state and the regions, the optimization of the territorial organization of power. The measures of improvement the implementation of the European Union regional policy in the system formation and implementation of regional policy in Ukraine are suggested.

Key words: regional policy, socio-economic development, regional transformations, European foundations and regional associations.

УДК 35.072: 94(477.6)

Ю. П. Козаченко

аспірант
Класичний приватний університет

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано основні напрями становлення інституту місцевого самоврядування та виокремлено нові напрями подальшого розвитку. Зроблено аналіз історичного розвитку інституту місцевого самоврядування, досліджено теорії та ідеї.

Ключові слова: міське самоврядування, територіальні громади, децентралізація влади.

Ідеї місцевого самоврядування ґрунтуються на давніх самобутніх і самоврядних традиціях українського суспільства, які беруть свої витoki ще із часів існування територіальної сусідської громади. Міське самоврядування розвивалося в різних формах і під впливом різноманітних факторів.

Так, ідея природного права зародилась у давні часи в античному світі. На зміну приходили нові вчення, які у більшості захищали інститут місцевого самоврядування. З'являється громадсько-господарська теорія, згідно з якою міське самоврядування є частиною держави, за нею визнавали окремі функції, коло яких теорія намагалася визначити.

У XIX ст. був зроблений значний крок на шляху до формування правової держави цивілізованого світу, який супроводжувався зміцненням централізованої влади буржуазних держав, значним розширенням кола діяльності держави в інтересах захисту свобод громадян і громадськості. Одночасно виникла нагальна необхідність делегування (децентралізації) частини державних функцій місцевим формуванням.

Ідеї державницької теорії місцевого самоврядування суперечили громадсько-господарській теорії. Згідно із цією теорією частина державної влади має бути передана на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють. Органи місцевого самоврядування в контексті державницької теорії представлені як органи державного управління, складова держави, яка ніяких самостійних справ не може мати. Незважаючи на таку залежність від держави, органи місцевого самоврядування можуть мати певну правову, організаційну та фінансову самостійність.

Отже, одним із завдань дослідження було простежити шлях становлення самоврядування в Україні. Для цього треба було зіставити дані з різних джерел. Такими джерелами є роботи А. Ткачука "Міське самоврядування: світовий та український досвід", "Історія держави і права" під редакцією А. Рогожина і В. Медведчука, "Консти-

туційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування". Дечим відрізняється від інших точок зору О. Субтильних на розвиток українського самоврядування. Конституція фактично поклала кінець пошукам варіантів місцевого самоврядування в Україні, який був позначений численними суперечностями, а то й протилежними підходами щодо того, бути чи не бути місцевому самоврядуванню і яким воно, повинно бути.

Міське самоврядування в Україні ще, на жаль, не стало рушійною силою, яка могла б прискорити демократичне відновлення нашого суспільства, поглибити розпочаті соціально-економічні реформи й розбудити творчу ініціативу мільйонів громадян. Однак у численних українських містах з'явилися громадські ознаки, які свідчать: самоврядні форми суспільно-політичного та господарського життя вже приходять на зміну жорсткій централізації влади й державному тиску. Виникає необхідність побудувати чітку вертикаль виконавчої влади, створити умови, які забезпечили б системний підхід до вирішення завдань, що назріли в соціально-економічному розвитку регіонів і міст, вдосконалити добір та підготовку управлінських кадрів, здатних розуміти і діяти творчо, нестандартно.

Необхідність реального місцевого самоврядування в Україні – це умова його демократичного розвитку, яка служить важливою гарантією проти відродження тоталітарного режиму. Його визнають такою формою управління місцевими справами, що найбільш повно відповідають ринковій економіці та політичному плюралізму, тобто ознакам, які характеризують громадянське суспільство й правову державу.

Мета статті – обґрунтувати основні напрями становлення інституту місцевого самоврядування та виокремити нові напрями подальшого розвитку.

Міське самоврядування є однією з давніх традицій Української держави. Його коріння виходить з територіальної сусідської общини стародавніх слов'ян. Така община

влаштовувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів [1].

З часів Київської Русі набуває розвитку громадське самоврядування. Його основою є виробничі та територіальні ознаки: громади, що самоврядувались, формувалися на виробничій (громади купців, ремісників) або територіальній основі (сільська, міська та регіональна громади). Територіальне громадське самоврядування розвивалося на основі звичаєвого права, а його елементи виявлялися у вічах. Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а суб'єктом сільського – сільська громада (верв), що об'єднувала жителів сіл, мала землю в своїй власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами та державною владою.

У Середньовіччі міста в Україні за своїм політико-правовим статусом поділялися на державні, приватні та церковні. У перших існувала державна адміністрація на чолі зі старостою (вона відала заміром, центральною частиною міста і приписаними селянами з навколишніх сіл, опікалася питаннями оборони, збирала податки). Міську громаду представляв війт. Компетенції війта та старости розмежовувалися. У приватних містах війт захищав інтереси громади перед феодалом, інколи навіть відстоюючи їх у суді.

До кінця XIII ст. збиралися міські віча, що існували ще за Київської Русі [2]. Важливим кроком у розвитку самоврядування не тільки в Україні, але й у всій Європі було поширення магдебурзького права – права міст на самоврядування. Це приводило до економічного зростання регіонів. У 1374 р. таке право дістав Кам'янець на Поділлі, в 1390 р. – Берестя, а далі – цілий ряд інших міст. У кінці XV ст. магдебурзьке право отримав Київ [3].

Суть магдебурзького права полягала у вивільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Міщани складали громаду із власним судом і управою.

Воно регулювало такі сфери:

- порядок виборів;
- функції органів самоврядування, суду, купецьких об'єднань, цехів;
- питання, пов'язані з торгівлею, опікою, спадкуванням;
- покарання за злочини;
- нерівність у правах, залежно від статі, походження, віросповідання [3].

На жаль, у 1831 р. українські міста були позбавлені права на самоврядування. Магдебурзьке право було ліквідовано Указом Миколи I. У Києві воно було ліквідоване 23.12.1835 р. Після цього в Україні тривало формування загальноімперських органів місцевого самоврядування. У 1838 р. Микола I запровадив міське станове самоврядування для державних селян та вільних трудівників.

У 1870 р. була здійснена реформа місцевого самоврядування, яка передбачала створення міських дум та їх виконавчих органів – управ, на чолі з міським головою, а 16.06.1870 р. було прийняте Містове Поло-

ження Олександра II. Згідно з ним, виборче право (активне і пасивне) надавалось кожному жителю міста, якщо він був російським підданим віком від 25 років та володів у межах міста будь-яким нерухомим майном [4].

Нове Земське Положення фактично не мало зв'язку з ідеєю самоврядування. Воно позбавляло виборчого права духовенство, селянство, товариства, селян, які володіють у волості приватною землею, власників торгових, промислових установ, а також євреїв. По суті, принцип виборності управ було знищено.

Практичні проблеми конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування в Україні виникали, головним чином, під час його становлення конституційною державою. Перша спроба такого становлення належить до часів козацької держави, де буяли ідеї децентралізації та створення Конституції П. Орликом у 1710 р. У цій Конституції в характерних для того часу формулах узагальнено практику місцевого самоврядування та встановлено норми поведінки. Зрозуміло, що тодішнє міське самоврядування не можна порівнювати із сучасним, але фактом є те, що Конституція 1710 р. приділяє йому увагу [5, с. 17].

Із часом практичні проблеми конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування в Україні виникли у зв'язку з формуванням конституційної системи УНР. В Універсалах Української Центральної Ради (1917–1918 рр.), які заклали основи української державності, значну увагу приділено питанням місцевого самоврядування як складової нового демократичного конституційного ладу. Центральна Рада всіляко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування. Водночас чи не в усіх зазначених та багатьох інших документах фактично йдеться про підпорядкування органів місцевого самоврядування центральному уряду. Певну чіткість і можливі перспективи, які могло мати міське самоврядування в Українській Народній Республіці, вносить її Конституція, ухвалена 29.04.1918 р. Систему місцевого самоврядування за нею мали становити землі, волості й громади, а їхні відносини будувалися на принципі децентралізації. Проте в умовах громадянської війни ці наміри не були реалізовані [5, с. 17].

У радянській науці та практиці термін “міське самоврядування” до кінця 80-х рр. не вживали. Тільки на початку 1990 р. під впливом перебудови був прийнятий Закон СРСР “Про загальні принципи місцевого самоврядування і господарства в СРСР”. Відповідно до нього, система місцевого самоврядування включала Ради народних депутатів і органи територіального громадського самоврядування. При цьому Поради визначалися як головна інстанція цієї системи. Разом з тим вони залишилися елементом централізованої системи органів державної влади, де продовжував діяти принцип демократичної централізації. Зміни в законодавстві про місцеві Ради не були підкріплені відповідними поправками в Основному Законі – Конституції [4].

Початок реальної побудови місцевого самоврядування в Україні було покладено прийняттям Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила розподіл влади за демократичним принципом на законодавчу, виконавчу і судову. Відповідно місцеві Ради можуть бути тільки недержавними представницькими органами місцевого самоврядування. А вже 07.12.1990 р. Закон УРСР "Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування" проголосив демократичні принципи місцевого самоврядування [5].

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Звичайно, після цих виборів місцеві ради по всій Україні залишилися за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу були членами КПУ), проте в багатьох містах та у деяких регіонах місцеві ради або вже не були комуністичними, або мали у своєму складі численні демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись як партійного, так і державного патронату над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення [6].

Від грудня 1990 р. до 1992 р. в Україні діяла перша редакція Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" [6], а 09.04.1990 р. був прийнятий Закон СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР", основною ідеєю якого було переведення місцевих Рад з режиму єдиного державного керівництва в режим місцевого самоврядування.

Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16.07.1990 р., проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу й судову. Проте реальний розподіл влади розпочався із введенням в Україні поста Президента. Після виборів Президента 01.12.1991 р. почалися внесення змін і доповнень до Конституції, відповідна корекція українського законодавства. Саме на початку 1992 р., у лютому-березні, були прийняті два нових закони "Про представника Президента України" та "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". Нову редакцію Закону про місцеве самоврядування було ухвалено 26.03.1992 р. У ній було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним наслідком введення документа стало те, що на районному й обласному рівнях Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і набували характеру виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція Закону "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування" ліквідувала підпорядкування рад одна одній по вертикалі, то введення інституту представників Президе-

нта мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації із широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями [5].

Але основним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом.

Новообрана Верховна Рада у червні 1994 р. приймає нову редакцію Закону "Про формування місцевих органів влади і самоврядування". Цим нормативним актом вертикаль державної виконавчої влади було зруйновано і наділено ради всіх рівнів виключно функціями органів місцевого самоврядування. На голів цих рад та очолювані ними виконкоми Закон поклав здійснення делегованих повноважень виконавчої влади і підпорядковував їх Кабінету Міністрів України та відповідному голові виконкому ради вищого рівня. За таких умов Президент України практично втратив контроль над регіонами. З метою відновлення президентської вертикалі в областях і районах Леонід Кучма Указом "Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях" підпорядковував собі голів виконкомів обласних, районних, Київської і Севастопольської міських та їх районних рад [7].

Вже 08.06.1995 р., відповідно до Конституційного договору, функції виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування були знову розділеними. На базі виконкомів обласних та районних рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу вгору аж до рівня Президента України. Договір передбачав тільки один первинний рівень самоврядування – село, селище, місто. В областях, містах Києві і Севастополі, районах відповідні ради стали представницькими органами з обмеженими функціями.

Водночас Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмом функціонування: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади; місцеве самоврядування як владу територіальних громад.

Таким чином, були закладені передумови для формування двох управлінських проблем:

- проблеми делегування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- проблеми правових гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і вирішення компетенційних спорів між ними [8].

Подальший розвиток самоврядування в новітній історії України пов'язаний з ідейними суперечностями політичних сил у країні, які заглиблюються економічною кризою. Але все ж компроміси були знайдені і 21.05.1997 р. був прийнятий Закон України "Про місцеве самоврядування". Але тепер, на відміну від попередніх, він уже підкріплений і захищений Конституцією України 1996 р., що дає можливість сподіватися тільки на подальше закріплення і здійснення принципів самоврядування на практиці.

У Законі було розкрито принципи здійснення місцевого самоврядування (ст. 4), дано характеристику елементів системи місцевого самоврядування, зокрема його органів та посадових осіб (ст. 5). Цей Закон передбачив на рівні областей і районів механізм делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Так, відповідно до ст. 44 Закону районні й обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям чітко визначений перелік повноважень [9].

Таким чином, можна стверджувати, що Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування" 1997 р. фактично підсумували перший етап комунальної реформи, який завершився утвердженням інституту місцевого самоврядування як елементу демократичного конституційного ладу держави. Одночасно було закладено передумови для наступного етапу комунальної реформи, який має вивести місцеве самоврядування в Україні на рівень вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [10].

До системи місцевого самоврядування входили сільські, селищні, міські Ради народних депутатів і їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян. Територіальну основу місцевого самоврядування становили сільрада, селище, місто, а органами місцевого самоврядування були відповідні Ради народних депутатів. З метою більш ефективного здійснення своїх прав і обов'язків органи місцевого самоврядування могли об'єднуватись в асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

Поряд з місцевим самоврядуванням Закон виділяв регіональне самоврядування, основу якого становили район і область. Структура влади в Україні змінилась за новою Конституцією України, прийнятою українським парламентом 28.06.1996 р.

Таким чином, Україна пройшла досить складний шлях розвитку системи місцевого самоврядування як однієї з основних ланок побудови правової й демократичної держави – держави суспільної злагоди та народного самоуправління. У подальшому при розробці нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування й суддівської системи розробникам варто було б враховувати багатовіковий досвід України.

Історія місцевого самоврядування в Україні дає ключі до розуміння багатьох сучасних проблем цього інституту в нашій державі. Існуючі сучасні суперечності у відносинах між органами місцевого само-

врядування та органами державної виконавчої влади є неминучими, бо тією чи іншою мірою вони існували протягом усієї історії місцевого самоврядування в Україні. Такі суперечності можуть бути введені в русло нормальних ділових відносин шляхом чіткішого розмежування повноважень між цими органами, надання органам місцевого самоврядування можливості самостійно визначати джерела наповнення своїх бюджетів, достатніх для виконання їхніх функцій.

Розвинуте місцеве самоврядування в Україні має, зрештою, стати основою демократичного ладу в нашій країні. На жаль, за цей період хотілося і можна було б зробити більше для того, щоб самоврядування посіло гідне місце в системі публічної влади в Україні, але негативну роль у цьому відіграв психологічний аспект: неготовність значної частини депутатів усіх рівнів, державних чиновників та й пересічних громадян до сприйняття таких основних положень чи елементів місцевого самоврядування, як його автономність і самостійність у вирішенні всіх питань місцевого життя за наявності достатнього фінансування.

Отже, місцеве самоврядування може ефективно функціонувати лише за умови оптимального поєднання безпосередньої і представницької демократії. Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

В Україні до цих органів належать сільські, селищні, міські Ради, що складаються з депутатів, обраних на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а також районні та обласні Ради, встановлюючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Сільські, селищні та міські ради називають вторинним суб'єктом самоврядування, вони підзвітні та підконтрольні територіальним громадам. Ради вирішують усі питання, які стосуються місцевих інтересів і потреб територіальних колективів і, відповідно, наділені повноваженнями в межах компетенції територіального колективу.

Їх юридичне призначення й функції множинні:

- вони є самоврядними органами, створеними територіальними громадами для вирішення й управління справами громад;
- вони виступають і як органи державної виконавчої влади, здійснюючи делеговані їм державою повноваження;
- разом з тим вони господарські суб'єкти, які реалізують від імені населення адміністративно-територіальних одиниць повноваження власника щодо ефективного управління, використання та розпорядження належного їм комунального майна.

Конституція України радикально змінила природу цих Рад: вони визнаються представницькими органами місцевого самоврядування.

Це означає, що вони припинили бути ланкою державного механізму й не входять до системи органів державної влади. Ради

піднаглядні їм у питаннях дотримання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій, а також підконтрольні з питань здійснення делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Таким чином, можна виділити п'ять груп питань, які, відповідно до Конституції та Закону України "Про місцеве самоврядування", правомочні розглядати й вирішувати сільської, селищної та міської ради:

1. Питання самоорганізації Ради і формування її органів.

2. Питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування.

3. Питання економічного й соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю.

4. Здійснення контрольних функцій.

5. Інші питання.

Отже, виборні органи місцевого самоврядування характеризуються тим, що вони: обираються населенням, безпосередньо йому підзвітні та підконтрольні; висловлюють інтереси і в своїх діях виступають від імені відповідної територіальної громади, підкоряючись тільки Закону.

Аналіз процесу становлення незалежної України, її існування свідчить про хаотичний і суперечливий характер. Таким чином, за 1991–1996 рр. були реалізовані п'ять різних моделей публічної влади на регіональному та місцевому територіальним рівні, а з прийняттям Конституції України закріплена поліцентристська система влади, що передбачає в області та в районі органи влади; різні за своєю природою, – обласні, районні, місцеві державні адміністрації та районні, обласні ради. Такий поліцентризм влади продемонстрував низьку ефективність управлінської діяльності та практично не зустрічається в демократичних суспільствах. Основними недоліками існуючої в Україні системи територіальної організації влади є:

- висока централізація влади;
- неефективна організація публічної влади на регіональному рівні;
- неефективне місцеве самоврядування;
- нераціональна система адміністративно-територіального устрою України;
- низька ефективність функціонування інститутів державної і муніципальної служб.

Існуючі недоліки в системі місцевого самоврядування зумовили необхідність прийняття політичної реформи, яка докорінно має змінити існуючу систему влади. Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування повинні передбачити такі пріоритетні напрями:

- оптимізація системи публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях шляхом ліквідації райдержадміністрацій та передача їх функцій і повноважень районним радам (їх виконавчим комітетам) і заміна функцій облдержадміністрацій;
- становлення територіальної системи місцевого самоврядування – формування

адміністративно-територіального одиниць – "громад";

- удосконалення організації та функціонування системи місцевого самоврядування;
- впровадження нової моделі місцевого самоврядування в громадах;
- наближення надання адміністративних і громадськості послуг їх споживачам у населених пунктах, які входять до складу громад;
- законодавче визначення місця й ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування, їх виняткових повноважень;
- освіта в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних формувань – міліції місцевого самоврядування;
- зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування [1].

Місцеве самоврядування сприймають як складову системи державної влади, а не як інститут, необхідний для задоволення індивідуальних і групових інтересів та потреб. Низький рівень соціальної активності індивідів, відсутність громадських об'єднань або їх недосконалість компенсуються надмірним втручанням у суспільні відносини з боку інститутів державної влади.

Одержавлення соціальних процесів перешкоджає формуванню громадської ініціативності. У сучасному суспільстві держава не повинна претендувати на монополію у вирішенні регіональних проблем і має сприяти розвитку самоврядної активності місцевого населення. Система місцевого самоврядування повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення й цілеспрямованих зусиль і підтримки з боку держави. Справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи місцевих жителів. Розвиток громадянського суспільства супроводжується звуженням сфери впливу держави й розширенням самоорганізації та самоврядування.

Місцеве самоврядування є виразом самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян; засобом включення населення в сучасні демократичні процеси, що виховує почуття відповідальності та громадянськості. Завдяки громадянській активності місцеве самоврядування повинно виступати захисною реакцією на конкретне порушення індивідуальних прав. Самоврядування передбачає не стільки поголовну участь у ньому членів самоврядної спільноти, скільки найбільш повне відбиття потреб самоврядної спільноти самою спільнотою, яка створює для цього органи управління, свободу дій яких не обмежено зовні.

Підвищення політичної активності первинної ланки самоврядування відбувається дуже повільно, незважаючи на стрімкий процес комерціалізації політики, зростання впливу бізнес-структур шляхом лобіювання власних інтересів на місцевому рівні. Місцеве самоврядування потрапляє в патову ситуацію, будучи головним інститутом, що реалізує інтереси територіальних громад, воно не отримує імпульсів від незацікавлене-

ного суспільства для наповнення змістом своєї діяльності. Відбувається постійний переділ сфер впливу та власності комерційними структурами на локальному рівні, залишаючи поза межами цього процесу територіальні громади. Зазвичай це відбувається незаконним шляхом без відома громадськості. Виходить, що інертність місцевої спільноти в місцевому самоврядуванні призводить до розпорошення й так мізерних власних ресурсів.

Особливістю вітчизняної моделі місцевого самоврядування є те, що вона не знає практики прямої нормотворчості, в Україні закріплена місцева ініціатива, що суттєво відрізняється від безпосередньої нормотворчості. Місцева ініціатива є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. Місцеві вибори – форма прямого народовладдя, за якою шляхом таємного голосування формуються органи місцевого самоврядування. У системі місцевого самоврядування загальні збори є формою залучення громадян до здійснення різноманітних управлінських функцій. Цей інститут виховує правосвідомість, політичну культуру і громадянську активність широких мас. Основною метою стратегічного планування розвитку громади є вироблення місцевих соціально-економічних стратегій на тривалий період для посилення економічної позиції міста та покращення рівня життя його мешканців.

Основою реформування має бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади та нова якість адміністративних послуг населенню. Результатом реформи має стати:

- зменшення регіональних диспропорцій та кількості депресивних територій громад;
- зростання матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад;
- створення умов для розвитку територіальних громад та самодостатні, дієздатні, конкурентноспроможні інститути народовладдя на місцях;
- підвищення якості життя громадян України.

Саме такі результати повинні відчувати люди. Кожен етап реформи буде відбуватися за активної участі місцевих громад. Тільки з розвитком самоорганізації населення, підвищенням ролі громад посиляться їх вплив на підвищення якості послуг, що надає місцева влада. На жаль, хоча в Конституції й закріплений високий статус територіальних громад, на сьогодні в Україні зберігається дуже консервативна, пострадянська версія організації місцевого самоврядування. Це коли територіальні громади потенційно мають права, але не мають можливостей їх реалізувати. Територіальні громади були практично усунуті від розробки місцевих бюджетів та програм територіального розвитку. Права територіальної громади відстоюють та захищають депутати різних рівнів.

І саме реформа місцевого самоврядування сприятиме максимальному розкриттю місцевих ініціатив, може й повинна стати рушійною силою нової хвилі модернізації

нашої країни. Реформа місцевого самоврядування невідворотна. Державні службовці мусять бути проєктувальниками демократичних перетворень на місцевому рівні. Тільки впровадивши цю реформу, Україна почне рухатися в правильному напрямі.

Висновки. Представлений історичний екскурс, який, звісно, не претендує на повноту й безперечність висвітлення цього питання, тим не менше, дає можливість зробити висновки про глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні. Акумулюючи досягнення світової науки в процесі розробки теорій місцевого самоврядування та практичної організації самоврядного управління, історичні надбання національного розвитку самоврядних інституцій, сучасні розробки вітчизняних учених та вже існуючу нормативно-правову базу, можна цілком впевнено стверджувати, що в Україні сформувались основні засади місцевого самоврядування, які мають важливе значення для розбудови демократичних засад українського суспільства.

Проблеми конституційно-правового регулювання організації та функціонування місцевої влади в умовах будівництва незалежної України особливо важливі. Належне їх вирішення має стати надійним консолідуючим фактором демократичного конституційного ладу. І, навпаки, нехтування ними може перетворити це регулювання на дестабілізуючий фактор, що гальмує успішний розвиток держави. Місцеве самоврядування поступово входить у політично-правове життя Українського народу.

Велике значення становлення самоврядування має історичний досвід і формування ідей самоврядування протягом численних століть. Ці традиції відобразилися в Конституції та Законі України "Про місцеве самоврядування". Закон визначає місцеве самоврядування як один із головних інститутів подальшого розвитку демократичних процесів. Водночас процес розвитку місцевого самоврядування в нас проходить не легко. Принцип – центр для регіонів – ще не став домінуючим. Головне – життєво необхідно вдосконалити законодавство: розробити і прийняти Муніципальний кодекс; Закони "Про комунальну власність", "Про муніципальну міліцію", "Про територіальні громади", "Про місцеві податки і збори". Після цього необхідно вирішити багато базисних соціально-економічних проблем регіонів. А розвиток регіонів, як відомо, запорука стабільності і процвітання держави в цілому.

За минулі роки місцеве самоврядування пройшло кілька етапів реформування, зміни законодавчих актів. Але регіони так і не отримали необхідного впливу на поліпшення соціальної ситуації й досі перебувають у ролі тих, хто постійно просить гроші. Звідси недовіра людей до місцевих органів влади.

Для цього в регіонах необхідні такі повноваження, які дали б можливість вирішувати всі організаційні, кадрові, правові, фінансові питання, забезпечивши цим успіх проведення реформ у країні.

Проведення політичної реформи та реорганізація органів місцевого самоврядуван-

ня сьогодні повинна стати наріжним каменем. Усе це повинно закласти основи подальшого розвитку місцевого самоврядування відповідно до принципів демократії і законності, стандартів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1997. – Ж. – С. 52–67.
2. Гурбик А. О. Вікові традиції й самоуправління міст середньовічної України / А. О. Гурбик // Актуальні проблеми міст та міського самоврядування (історія і сучасність) : тези міжнародної науково-практичної конференції. – Рівне, 1993. – С. 13–15.
3. Кісельчик В. Про надання українським містам у ХІУ–ХУП ст. магдебурзького права / В. Кісельчик // Право України. – 1996. – № 9. – С. 82–84.
4. Голець В. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Чернігові [Електронний ресурс] / В. Голець. – Режим доступу: http://www.gorod.cn.ua/print/news_3511.html.
5. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Питання теорії та практики / А. А. Коваленко. – Київ : Довіра, 1997. – 181 с.
6. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23 липня). – Ст. 141.
7. Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування : Закон України від 07.12.1990 р. // ВВРУ. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
8. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26.03.1992 р. // ВВРУ. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
9. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 68–77.
10. Безсмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування // Віче. – 1997. – № 11. – С. 45–56.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
12. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого // Віче. – 1998. – № 7. – С. 63–79.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Козаченко Ю. П. Становление и развитие института местного самоуправления в Украине

В статье обоснованы основные направления становления института местного самоуправления и выделены новые направления дальнейшего развития. Представлен анализ исторического развития института местного самоуправления, исследованы теории и идеи.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальные объединения, децентрализация власти.

Kozachenko Yu. Formation and Development of Local Government Institute in Ukraine

Historical overview that enables to draw conclusions about the deep historical traditions of local government in Ukraine has been presented. Accumulating achievements of world science in the development of theories of local government and practical organization of self-management, historical heritage of national development of self-governing institutions, current development of domestic scientists and the existing laws and regulations we can prove that in Ukraine the basic principles of local self-government have been formed. These principles are essential to building democratic foundations of Ukrainian society.

It's been proved that over the years local government has passed several stages of reform, legislation change. But the regions have not received the necessary influence to improve the social situation and are still in the role of those who constantly ask for money. Hence, it caused the distrust of people to local authorities.

The main drawbacks of the existing system of territorial organization of power in Ukraine are the following: high centralization of power; inefficient organization of public authorities at regional level; inefficient local government; irrational system of territorial units of Ukraine; low efficiency of the institutions of state and municipal services.

It is proved that a fundamental reform must be the empowerment of communities, decentralization of power and a new quality of administrative services. The result of reform should be the following: reduction of regional disproportions and the number of depressed territorial communities; increase in material and financial security of local communities; creating conditions for the development of local communities and self-sufficient, capable, competitive institutions of local democracy; improving the quality of life of citizens of Ukraine.

It is emphasized that the regions are in need in the power which would enable to solve all organizational, personnel, legal and financial issues in order to ensure the success of reforms in the country.

Key words: local government, local communities, decentralization of power.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.77/351.84/64.26

О. Л. Корольчук

кандидат наук з державного управління, доцент
Національна академія державного управління при Президентові УкраїниТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ
МЕДИКО-СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ СІМ'ЯМ УЧАСНИКІВ АТО

Стратегічним напрямом та перспективою розвитку українського суспільства є розбудова соціальної держави з переорієнтацією соціальної політики, заснованої на принципах соціальної захищеності та справедливості. Це гарантуватиме кожному громадянину можливість прожити довге, здорове, продуктивне життя.

Затягнутий процес трансформації держави, незавершені інноваційні реформування більшості галузей державного управління, значно обтяжені неочікуваним збройним конфліктом, у який сьогодні втягнута Україна, зумовлюють актуальність питань щодо надання допомоги учасникам антитерористичної операції (далі – АТО) у налагодженні їх життєдіяльності після демобілізації. Особливо гостро постає питання про нагальну доцільність ґрунтового дослідження інструментів державного регулювання медико-соціального забезпечення та вироблення ефективних шляхів усебічної реабілітації членів їх сімей як перспективного потенціалу нації.

Ключові слова: державне управління медико-соціальним забезпеченням, антитерористична операція, члени сім'ї учасників антитерористичної операції, медико-соціальна допомога, медико-соціальна реабілітація, реадaptaція.

У сучасному українському суспільстві одним із стратегічних, перспективних напрямів є розбудова країни як соціальної держави з переорієнтацією соціальної політики від розподільних принципів через адресність до принципів соціальної захищеності та справедливості, що гарантуватиме кожному громадянину можливість прожити довге, здорове, продуктивне життя. Політика соціальної держави спрямована на створення умов забезпечення гідного життя та вільного розвитку людини – питання, що сьогодні набули особливого значення.

У цьому напрямі рухається й розвиток пріоритетної галузі держави – охорони здоров'я, що функціонує для забезпечення здоров'я, продуктивного довголіття, запобігання захворюванням, формування здорового стилю життя українців, покращення демографічної ситуації країни. Вважається, що якісна медична допомога – основа функціонування системи охорони здоров'я України: підвищує шанси залишатися здоровим, допомагає видужувати хворим, відновлюватися після ушкоджень організму будь-якого генезу, прожити довге якісне життя.

Мета статті – висвітлити теоретико-методологічні підходи до формування системи медико-соціальної допомоги сім'ям учасників АТО, адже охорона та зміцнення

здоров'я людей є складовою державотворення, соціальної політики, системи національної безпеки. Можна сміливо стверджувати, що збереження здоров'я населення країни, зокрема військовослужбовців, настільки вагоме й актуальне, що є однією з найважливіших функцій держави [1].

На тлі активної позиції держави щодо модернізації головних сфер впливу на якість і продуктивність життєдіяльності громадян, охорони здоров'я та соціальної сфери, на сьогодні все ще залишаються актуальними наукові пошуки й розробки щодо покращення, підвищення ефективності та результативності державного регулювання вказаних сфер, управління функціонуванням систем медичного й соціального забезпечення, у тому числі в питаннях доступності, своєчасності, достатності, ефективності та безпеки як медичної, так і соціальної допомоги.

В умовах суспільно-економічної трансформації суспільства виникають глибокі перетворення політичної, економічної, соціальної та інших сфер його розвитку, що неодмінно призводить до порушення нормальної життєдіяльності більшості членів суспільства, розвитку дестабілізаційних процесів у всіх сферах суспільного життя, деформації, зламу цінностей та соціальних норм тощо.

Ці неоднозначні та проблемні явища не оминули й українське суспільство. Ми по-

годжуємося з думкою дослідників, що проблемами для України ХХІ ст. стали: поява біженців, шукачів притулку та мігрантів; переселення кримських татар, сьогодні – з анексованого Криму; нуклеаризація та малодітність сімей; порушення природної структури сім'ї, що складалась віками. Як наслідок – збільшення кількості бездоглядних дітей та підлітків, девіантної поведінки; активізація негативного середовища неблагополучних, неповних сімей тощо [2].

Посилюють негативний вплив також труднощі у зв'язку зі зниженням рівня життя; різким та глибоким розшаруванням, диференціацією суспільства; втратою заощаджень громадян унаслідок інфляційних та інших негативних економічних процесів; явним та прихованим безробіттям; поляризацією доходів та різних можливостей задовольнити соціальні потреби тощо. Серед найбільш актуальних соціальних проблем сьогодення в Україні також називають проблеми бідності, малозабезпеченості, недостатнього рівня соціальної захищеності низки громадян (людей з функціональними обмеженнями, людей похилого віку, представників національних меншин, молоді тощо), міграційні проблеми, сирітство, безпритульність, узалежнена поведінка тощо.

Унаслідок цього в українців зруйновано традиційні форми адаптації, змінився особистісний досвід, відбулася дезорганізація внутрішнього світу [2]. На цьому зруйнованому базисі загострюються проблеми розвитку, формування особистості та соціальних груп, етичності й моралі, неспроможності самостійно вирішувати певні соціалізаційні завдання, психологічні проблеми тощо.

Додамо ще проблеми демографічного характеру (стрімкого постаріння населення, високого рівня смертності, низької народжуваності тощо), зростання порушень здоров'я населення України, що пов'язані з наркоманією, токсикоманією, алкоголізмом, соціально небезпечними хворобами (ВІЛ/СНІД, туберкульоз) тощо.

Також важливими є негативні низькі світові рейтингові показники розвитку країни, якості життя, де однаково вагомими є як показники економічного розвитку, так і показники, що демонструють наслідки реалізації соціальної політики та політики охорони здоров'я.

З іншого боку, сьогодні проблеми організації, управління й ефективного функціонування систем медичного та соціального забезпечення військовослужбовців існують не тільки в Україні, а й в інших країнах, незалежно від їхньої політичної та ідеологічної орієнтації, типу систем медико-соціальної допомоги (далі – МСД) тощо. Їхнє вирішення безпосередньо залежить від пріоритетних соціально-економічних цінностей суспільства, дотримання принципів доступності та рівноправності, адже здоров'я нації і його підтримка в загальносуспільному гуманістичному розумінні є неминущою цінністю [3]. У контексті євроатлантичної інтеграції сьогодні пріоритетним напрямом стратегічного планування політики охорони здоров'я є створення ефективної системи із забезпечення якісною МСД вій-

ськовослужбовців у Збройних силах України та інших структурах сектору безпеки держави.

Збройний конфлікт, у який сьогодні втягнута Україна, серед багатьох неочікуваних викликів [4], яким покликана протистояти галузь охорони здоров'я, особливо гостро поставив питання про нагальну доцільність ґрунтовного дослідження інструментів регулювання медичної діяльності та вироблення ефективних шляхів реабілітації [4] членів сімей учасників АТО.

Зазначимо, що вирішення чи пом'якшення негативного впливу вищевказаних проблем є актуальними завданнями для чималої кількості розвинених країн, вивчення досвіду яких створює інформаційне підґрунтя до формування можливих шляхів вирішення цих проблем з урахуванням української специфіки.

Питання сучасного розвитку українського суспільства є міжгалузевими й не можуть бути вирішені однією окремою системою державного управління. Покращення в одній із сфер життєдіяльності держави призведе до наступних перекосів розвитку як особистості, так і суспільства в цілому. Тому вирішення вказаних питань потребує міжгалузєвого підходу. Послідовне підвищення соціальних стандартів, стандартів надання медичної допомоги, упровадження реформування міжгалузєвих та міжбюджетних відносин забезпечуватиме стабільний соціально-економічний розвиток України [5].

Саме необхідністю розв'язання всіх зазначених вище проблем та соціальних суперечностей і пояснюється становлення, актуальність та особливе значення вивчення питань щодо дослідження, обґрунтування, формування наукових підходів до реалізації державного управління медико-соціальним забезпеченням населення України, особливо членів сімей учасників АТО.

Останнім часом у нашій державі, як і в усьому світі, спостерігається невпинне зростання несприятливих змін у стані здоров'я населення [6; 7]. Ці зміни набули досить стійкого характеру і, на жаль, не мають тенденції до покращання (Москаленко В. Ф., 2001–2005; Лехан В. М., 2002, 2004; Москаленко В. Ф., Грузєва Т. С., Галієнко Т. І., 2008 та ін.) [8].

Вищезгадані науковці зазначають, що ці проблеми найбільше поглиблюються в період кризи, коли максимально страждають соціально незахищені верстви населення, за визначенням експертів ВООЗ, "дезабільні" особи, кількість яких невпинно зростає в сучасних умовах ведення АТО. "Деабільність" часто використовують для визначення інвалідності та як більш м'який термін, що характеризує знецінення можливостей людського організму в зв'язку із виникненням, спадково або в процесі життєдіяльності, порушення функціонування певних органів або систем на рівні фізичному, психічному, когнітивному, сенсорному, емоційному тощо та їх комбінаціях. Така людина є дезабільною, тобто відключеною від соціуму на основі групового або індивідуального, особистісного стандарту, норми. До цієї ж категорії можуть бути віднесені особи з

психічними розладами та хронічними захворюваннями. Ступінь дезабільності варіює від легкої, помірної до важкої (глибокі враження організму) [9; 10].

При організації МСД, на нашу думку, може бути використаним саме такий варіант визначення досліджуваного контингенту осіб – членів сімей учасників АТО, враховуючи необхідність спрямовування допомоги на забезпечення інклюзії особи в соціум, реадаптації в ньому на основі відновлення або виховання в дезабільної людини самовизначення, самореалізації, саморозвитку, прагнення самостійно керувати власним життям та діяльністю.

Загальновизнано, що рівень цивілізованості суспільства соціально-орієнтованої держави визначається, насамперед, його ставленням до осіб з обмеженими життєвими й соціальними функціями – дезабільного контингенту. Найважливішим завданням будь-якої держави та світового співтовариства в цілому є створення сприятливих умов для медико-соціальної й соціально-трудової адаптації, реабілітації, інтеграції, лікування, виховання, навчання, корекції порушень у житті та здоров'ї цього кола осіб, починаючи від раннього дитинства й до старості. Це залежить від структури, видів діяльності, вжитих технологій, заходів, стандартів та контролю за результатами функціонування медико-соціального забезпечення державного управління.

Важливість вивчення цього питання підтверджують наявні численні наради при міністерствах та відомствах України щодо вирішення питань забезпечення медико-соціальної, фізичної, психологічної допомоги, реабілітації, адаптації, підтримки адекватного рівня якості життя, активної та продуктивної життєдіяльності учасників АТО, членів їх сімей і переселенців із зони ведення АТО. Загальновизнано сьогодні, що близько 60% демобілізованих потребують медичної реабілітації, близько 30% – фізичної, понад 92% – психологічної. Вважають, що у випадку недостатнього лікування із часом поствоєнні симптоми не просто повертаються, а й посилюються. Як інформують ЗМІ, починаючи з осені 2014 р., створюється мережа лікувальних закладів для надання допомоги постраждалим під час АТО, але уваги та допомоги потребують і члени їх сімей.

Війна приносить душевну інвалідність, дезабільність тим, хто повернувся з боїв, вони несуть тягар, навіть не усвідомлюючи цього. Наслідки участі в бойових діях призводять до зміни особистості, соціальної та професійної дезінтеграції, алкоголізації й наркотизації, суїцидів. Відсутність спеціальних медико-психо-соціологічних заходів з відновлення травмованої, деформованої психіки (психологічна реабілітація) призводить до хронічного перебігу психічних розладів. Посттравматичний синдром – це бомба уповільненої дії, що виявиться через півроку, а можливо, і через десять років. Однак, на жаль, наслідки відбиваються, передусім, на членах сім'ї таких осіб, роблячи дезабільними вже їх.

Важливого значення набуває медико-соціо-психологічна реабілітація та адапта-

ція членів сімей учасників АТО. Результати останніх досліджень та міжнародного досвіду свідчать, що майже 98% військових можуть потребувати висококваліфікованої психологічної допомоги, адже людина повертається незбалансованою: тих, хто пережили страхіття війни, часто мучать безсоння, нічні жахіття, агресія, галюцинації, відсутність емоцій, дратівливість, поранення, контузії, травми, опіки тощо. Також спостерігаються дистанціювання й відчуження від друзів та родичів. Це, у свою чергу, негативно впливає на членів родини, дітей, що для майбутнього розвитку держави є вкрай загрозливим.

Експерти акцентують увагу на психологічній адаптації, якої потребують учасники АТО та члени їх сімей, адже зміни, що відбуваються на війні з людиною, впливають на майбутнє всієї родини. Наприклад, у сім'ях "афганців" часто виникали конфлікти на тлі підвищеної агресії демобілізованих, різко зросла кількість розлучень і гострих сімейних конфліктів – майже 75%, в таких сім'ях часто спостерігаються знущання над дитиною – емоційно, вербально й фізично; більше ніж 2/3 ветеранів не були задоволені роботою та часто міняли її; 60% страждали від алкоголізму та наркоманії; спостерігалися випадки самогубств або спроб до них; 50–70% демобілізованих готові були в будь-який момент повернутися до воєнних дій.

Міжнародний досвід свідчить, що наслідки поствоєнних проблем будуть виявлятися ще через 20 років. Наприклад, уже загальновизнано "в'єтнамський" і "афганський" синдроми: у 1970-х рр. у США майже у 25% учасників бойових дій, які не мали каліцтва, згодом загострилися різні психічні та психологічні порушення, а серед поранених і покалічених таких було 42%; близько 100 тис. ветеранів у різний час закінчили життя суїцидом, близько 40 тис. досі ведуть замкнений спосіб життя [11].

Після війни у В'єтнамі США втратили людей значно більше, ніж під час бойових дій (через алкоголізм, наркоманію, самогубства, криміналізацію колишніх військових). Усе вищевказане негативно впливає на мікроклімат сімей учасників бойових дій, на умови розвитку наступного покоління, відповідно, на формування майбутнього держави.

У сучасних умовах трансформаційних процесів розвитку України зміни в основних сферах її діяльності (системі охорони здоров'я, соціальній, освітній, правовій тощо) вже не можуть бути завершені без налагодження взаємної інтеграції систем надання медичних і соціальних послуг населенню, формування міцного зв'язку між цими структурами.

Медико-соціальний захист населення включає такі напрями діяльності, як первинна медико-санітарна допомога та реабілітація хворих на хронічні захворювання із стійкою втратою працездатності, надання медичних послуг з догляду за людьми похилого віку, інвалідами, вирішення соціально-побутових, юридичних, виховних, психологічних і ряду інших проблем, що неможливо без медичної підготовки соціальних працівників.

Соціально-медична робота як один з важливих напрямів діяльності установ гумані-

тарної сфери посідає особливе місце й у практичній охороні здоров'я, об'єктом її функціонування є вищевказані дезабільні особи, що мають виражені взаємозумовлені медичні та соціальні проблеми, вирішення яких можливо за умов використання міжгалузевого підходу, оскільки в їх основі завжди є коло проблем, що виходять за межі однієї професійної компетенції.

До проблем, що можуть бути вирішені за допомогою МСД, належать такі: медичного характеру (соматичний стан, хворобливі симптоми, втрата функціональних можливостей організму, профілактичні заходи тощо); психологічні (психологічний комфорт дезабільної особи з проблемною та членів її сім'ї, комунікативні бар'єри, соціальна інтеграція, проблеми соціальної й гендерної ідентичності, самоізоляція, самотність, пригніченість, депресії, агресія, дотримання здорового способу життя тощо); соціально-правові (обмеження працездатності, зайнятість у трудовій діяльності, втрата роботи, пошук коштів для лікування, інформування щодо прав, пільг і свобод тощо); матеріально-побутові (здійснення самообслуговування, обмеження побутової діяльності, зниження фізичної активності, погіршення матеріального становища, пошук коштів на лікування, лікарські засоби, протези) тощо.

Багато розвинених світових держав розробили механізми ефективного поєднання цих сфер діяльності й довели можливість комплексності обслуговування дітей-інвалідів. Але соціально-політична, суспільна, історична та економічна відмінність України та інших держав свідчить про необхідність адаптування іноземних технологій до українських умов.

Для сучасного стану управління МСД характерна недостатня увага до цієї проблеми з боку держави, державних та місцевих органів управління, про що свідчить відсутність концепції розвитку цього виду допомоги. Ініціатива органів місцевого самоврядування щодо створення закладів МСД не вирішує всіх проблем забезпечення МСД як населення, так і членів сімей учасників АТО зокрема. Загальновизнано, що міждисциплінарний підхід є ефективним та забезпечує комплексність, наступність, своєчасність, безперервність та якість МСД, враховуючи регіональні, демографічні й соціальні чинники; має бути застосованим, оскільки медичні та соціальні проблеми взаємно потенціюють одна одну, тому важливим є комплексне визначення проблем дезабільної особи, відповідно, шляхів їх вирішення.

Державне управління МСД та функціонування системи її надання здійснюється на основі загальних принципів управління: соціальної детермінації, гуманізації – орієнтація на людину, її потреби, інтереси, цінності, зокрема, на дезабільну особу – учасника АТО та кожного з членів його сім'ї; науковості; принцип єдиноначальності та колегіальності – широкого залучення працівників до обговорення й підготовки рішень; інформаційної достатності – вирішальна роль отриманих даних на всіх етапах управлінського циклу (планування прийняття рішення, організації виконання, моти-

вації та контролю); принципу аналітичного прогнозування, моделювання процесів на всіх рівнях керованої системи, що формується на реальних можливостях; раціонального добору, підготовки, розміщення та використання кадрів – відповідність ділових якостей працівників вимогам мети й завдань організації; наступності та перспективності – аналіз ретроспектив та перспектив здобутків та проблем, критичне оцінювання можливостей роботи; економічності та ефективності, що особливо важливо в кризових умовах нестачі ресурсів – орієнтація стратегічних цілей на можливості їх забезпечення, фінансування, збалансованість ресурсів та реальних потреб; зворотного зв'язку.

Виходячи із цього, виникає необхідність розробки системи надання МСД членам сімей учасників АТО на основі дослідження результатів власних напрацювань, досліджень, опрацювання та аналізу досвіду роботи інших держав. Система включає шість взаємопов'язаних основних блоків: сутність системи; нормативно-правовий блок; управлінсько-кадровий блок; організаційно-структурний блок; інформаційний блок; блок практичного використання системи (рис. 1).

Важливим є перетворення або створення нового об'єкта, на який спрямована така діяльність системи, що включає взаємопов'язані складові: об'єктивно-передумовну (потреби й інтереси); суб'єктивно-регулятивну (диспозиція); виконавчу (сукупність вчинків, що здійснюють для реалізації поставленої мети); об'єктивно-регулятивну (результати діяльності).

Також система повинна діяти в умовах максимального ефективного використання наявних ресурсів за допомогою залучення сучасних інноваційних організаційно-технологічних форм і засобів для досягнення найбільших результатів у мінімальні часові проміжки.

Згідно з основною метою, система МСД дезабільним особам – членам сімей учасників АТО повинна вирішувати такі завдання: активне виявлення вказаної категорії осіб з одержанням достовірної інформації щодо їх медико-соціальних характеристик; формування державної інформаційної бази, реєстрів щодо дезабільних осіб – членів сімей учасників АТО та наданої їм МСД; виявлення потреб у МСД і максимальне їх задоволення; досягнення високого рівня якості життя та здоров'я, шляхом стимулювання їх індивідуального прагнення до підвищення рівня соціальної інтеграції, саморозвитку тощо; забезпечення економічної ефективності заходів надання медико-соціальної допомоги цьому контингенту; надання релевантної інформації щодо реєстрів, реальних проблем та потреб цього кола осіб та участь у прийнятті управлінських рішень на всіх рівнях управління; оптимізація самопомоги й підтримки близькими хворого в кризовій ситуації із забезпеченням оптимального зв'язку людини з її соціальним оточенням; забезпечення зв'язку працівників з родиною та близькими хворого й надання підтримки рідним і близьким особи.



Рис. 1. Система надання МСД дезабільним особам – членам сімей учасників АТО

Для ефективного функціонування такої системи необхідно, щоб вона була активною, інтегрованою, динамічною, керованою такими принципами, як: державний рівень; всебічна доступність та реабілітаційно-профілактична спрямованість у напрямі рівних можливостей; індивідуальна визначеність та достатність заходів; етапність реалізації; комплексність і інтегративна спрямованість медичних, соціальних, виховних впливів; адекватне інформаційне забезпечення; сучасність та контроль за ефективністю та результативністю системи.

Організаційна структура системи МСД членам сімей учасників АТО, незалежно від рівня дії (індивідуальний, регіональний або національний), повинна бути спрямована в напрямі основних пріоритетів: системна інтеграція медичної, педагогічної, соціальної служб; підвищення рівня здоров'я, життєздатності, соціалізації та інтеграції в суспільстві членів сімей учасників АТО зі збільшенням активності суспільної діяльності; підвищення рівня надання допомоги членам сімей учасників АТО з максимальним задоволенням їх потреб; раціональне використання державних ресурсів; упровадження світового досвіду з використанням інших форм надання допомоги; формування суспільної думки щодо рівноправного ставлення до кожного із цього контингенту осіб.

Для успішної реалізації системи ключовим моментом є міжвідомча діяльність, отже, визначення галузей, що задіяні в системі МСД членам сімей учасників АТО, спрямовано, в першу чергу, на галузь охорони здоров'я, соціальну та освітню сфери. Також важливим є державне планування системи, розрахунків її нормативних показників з урахуванням демографічних, економічних, соціальних чинників тощо.

Розвиток системи МСД членам сімей учасників АТО неможливий без переформування існуючих і створення нових типів закладів медичної, психологічної, освітньої,

соціальної роботи, їхньої взаємної інтеграції й наступництва; розширення служб, що надають допомогу, враховуючи, насамперед, необхідність специфічної психологічної реабілітації та реадaptaції.

Також важливим є врахування особливостей потреби в лікуванні й учасників АТО, наприклад, вогнепальних ран, політраум, протезування, використовуючи міжнародний досвід та розроблені стандарти. Сучасною необхідністю, наголосимо, є приділення уваги психологічній складовій лікування, реабілітації, реадaptaції та соціальній інклюзії.

Ефективному впровадженню заходів розвитку системи сприятиме й відповідне нормативно-правове підкріплення (закони, підзаконні акти, положення, проекти, розпорядження тощо).

Сьогодні підтримується думка щодо використання державних регуляторних законодавчих механізмів надання МСД як учасникам АТО, так і членам їх сімей. Уже створено значну правову базу, що регламентує забезпечення певного переліку безкоштовних медико-соціальних послуг із фінансуванням основних витрат на деякі лікувально-профілактичні заходи, медикаменти, соціальні гарантії тощо. Однак існує необхідність розробки та впровадження нових державних нормотворчих актів.

Відтак, гостро назріла необхідність прийняття державної Програми щодо медико-психологічної й соціально-трудоваї реабілітації та адаптації як учасників АТО, так і членів їх сімей з урахуванням важливості інтегрованої діяльності медичних, психологічних, соціальних та освітніх служб у наданні МСД, із залученням ініціатив і досвіду волонтерської діяльності. Важливо побудувати ефективну співпрацю з міжнародними організаціями щодо продовження реалізації наявних відповідних міжнародних проектів та започаткування нових. Такі програми мають бути затверджені й на регіональному

рівні відповідно до заходів регіональної програми реальним проблемам та потреб цього контингенту осіб у конкретному регіоні.

Крім того, Програма повинна враховувати необхідність інформаційної, роз'яснювальної суспільної діяльності, з особливим акцентом на соціальну адаптацію та подолання посттравматичного стресового синдрому серед учасників АТО, з метою профілактики внутрішньосімейних проблем і формування сприятливої громадської думки щодо учасників АТО та членів їх сімей.

“Обговорення щодо об'єднання зусиль волонтерських та державних ініціатив, результатів досвіду із запровадженням Державної програми підтримки, адаптації та реабілітації сімей учасників АТО, як складової загальнодержавної програми реабілітації, зорієнтованої на регіональність, давно назріло. Важливо врахувати особливості регіонів, асиметрію ресурсних можливостей та потреб” [12].

Слід зазначити, що подібні програми вже починають розроблятися й впроваджуватися в окремих регіонах як місцева ініціатива, та це не вирішує проблеми в цілому.

Висновки. Подальшого вивчення та розвитку потребують усі перелічені в статті проблемні питання, з якими стикається Україна в сучасних умовах ведення АТО із застосуванням комплексного системного підходу, ефективних інновацій міжнародного досвіду, акцентуючи увагу на якості інформаційного забезпечення з метою формування толерантності в суспільстві та максимально ефективної реадaptaції постраждалого контингенту – дезабільних осіб – учасників АТО та членів їх сімей.

У сучасних умовах в Україні виникла необхідність у проведенні наукових досліджень комплексу проблем медичної, соціальної, психологічної реабілітації членів сімей учасників АТО, що передбачає розробку й вживання заходів на сімейному, амбулаторно-поліклінічному, стаціонарному, санаторно-курортному етапах лікування та реабілітації та, що вкрай важливо, у суспільстві. Створення реєстру цього контингенту дезабільних осіб полегшить визначення конкретних методів, ресурсів, що необхідно застосувати для ефективної психологічної реабілітації учасників АТО та членів їх сімей, з метою повернення їх до якісного повноцінного життя й діяльності, забезпечуючи перспективу розвитку нації та держави.

Список використаної літератури

1. Шекера О. Стратегічний курс медичного забезпечення збройних сил країн НАТО / О. Шекера // Вісник наукового інформаційно-аналітичного центру НАТО Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – Івано-Франківськ, 2009. – Вип. 2. – С. 161.
2. Семигіна Т. Між минулим і майбутнім: українське суспільство в час трансформацій / Т. Семигіна // Соціальна політика і соціальна робота. – 2001. – № 3 (19). – С. 22–40.
3. Шекера О. Г. Соціально-економічні аспекти формування системи медичного забезпечення ЗС України : монографія / О. Г. Шекера. – Київ : ЕКМО, 2006. – 274 с.
4. Радиш Я. Ф. Неочікувані воєнні виклики мирного часу (До проблеми державного управління системою охорони здоров'я України) / Я. Ф. Радиш, О. М. Соколова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 11.
5. Хобзей М. К. Деякі аспекти організації медичної допомоги в Україні [Електронний ресурс] / М. К. Хобзей // Медичні перспективи. – 2010. – Т. 15. – № 4. – С. 4–7. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Mp_2010_15_4_3.pdf.
6. Онищенко Г. Г. Социально-гигиенические проблемы состояния здоровья детей и подростков / Г. Г. Онищенко // Гигиена и санитария. – 2001. – № 5. – С. 7–11.
7. Петравчук Л. В. Медико-демографічні показники здоров'я населення м. Києва / Л. В. Петравчук, Н. Г. Першина, Л. А. Іванова // Демографічна та медична статистика України у ХХІ столітті. Медичні інформаційні системи у статистиці : матеріали конференції. – Київ, 2004. – С. 70–72.
8. Москаленко В. Ф. Сучасні тенденції, проблеми і стратегія розвитку громадського здоров'я України / В. Ф. Москаленко, Т. С. Грузева, Т. І. Галієнко // Науковий вісник національного медичного університету імені О. О. Богомольця. – 2008. – № 1. – С. 63–76.
9. Langtree I. Definitions of The Models of Disability / I. Langtree // Disabled World. – 2014. – Retrieved July 24.
10. Funnell R. Tabbner's Nursing Care: Theory and Practice / Rita Funnell, Gabby Koutoukidis, Karen Lawrence. – Elsevier Australia, 2008. – P. 894.
11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=858:reabilitatsiya-uchasnikiv-ato&catid=8&Itemid=350.
12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://УПУ//dsvv.gov.ua/normatyvno-pravova-baza/prezydent-zatverdvydodatkovi-zahody-schodo-posylennya-sotsialnoho-zahystu-uchasnykiv-ato.html>.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Корольчук О. Л. Теоретико-методологические подходы к формированию системы медико-социальной помощи семьям участников АТО

Стратегическим направлением и перспективой развития украинского общества является развитие социального государства с переориентацией социальной политики, основанной на принципах социальной защищенности и справедливости. Это будет гарантировать каждому гражданину возможность прожить длинную, здоровую, продуктивную жизнь.

Затянутый процесс трансформации государства, незавершенные инновационные реформы большинства сфер государственного управления, значительно отягощенные неожиданным вооруженным конфликтом, в который сегодня втянута Украина, предопределяют актуальность вопросов относительно предоставления помощи участникам антитеррористической операции (далее – АТО) в налаживании их жизнедеятельности после демобилизации. Особенно остро стоит вопрос о целесообразности основательного исследования инструментов государственного регулирования медико-социального обеспечения и определения эффективных путей всесторонней реабилитации членов их семей как перспективного потенциала нации.

Ключевые слова: государственное управление медико-социальным обеспечением, антитеррористическая операция, члены семьи участников антитеррористической операции, медико-социальная помощь, медико-социальная реабилитация, реадaptация.

Korolchuk O. Theoretical and Methodological Approaches to the Formation the Health and Social Care for Families of the Members of ATO

The strategic direction and the perspective prospects of the development of Ukrainian society is considered as a social state reorientative for the state policy based on the principles of social justice and security – guarantee the opportunities to live a long, healthy, productive life to every citizen.

The stretched in time transformation proces of the state to modern conditions, incomplete innovation of reforms at most relevant sectors of state government, greatly gravid with an unexpected in peacetime challenge – the armed conflict, which is now embroiled Ukraine, especially sharply raised the question of the urgent feasibility of deep researches the instruments of the state regulation of medical and social security and the developing an effective ways of comprehensive rehabilitation of each member of families of the participants in the antiterroristic operation.

In modern Ukrainian society a strategic, perspective directions of the country development is considered as a social state with the principles of social justice and security, guaranteeing to every citizen the opportunity to live a long, healthy, productive life. The state social policy is aimed to create the conditions for a welfare life and free development of its citizens – an issues that today have gained special significance.

It is recognized that a multidisciplinary approach is effective and ensure comprehensiveness, continuity, timeliness and quality of medical-socialcare, including the regional, demographic and social factors. It should be applied because medical and social aspects are mutually potentiate each other.

All listed in article problematic issues facing Ukraine in the present conditions of ATO has to be further study and development, require using an integrated system approach, efficient innovation of the international experience, focusing on the quality of the information provision with the aim of promoting the society's tolerance and the most effective rehabilitation of the affected contingent – dezabilitive people – ATO members and their families.

Key words: health, medical and social aid, disability, medical and social rehabilitation, social and labor adaptation.

ІННОВАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

У статті досліджено проблеми та недоліки реформування системи охорони здоров'я, зацентовано увагу на питаннях впровадження інновацій як інструменту реформування системи охорони здоров'я України. Визначено основні переваги, недоліки та ризики перетворень. Сформульовано основні проблеми, що стоять на шляху запровадження в Україні інновацій. Запропоновано пріоритетні інструменти підвищення ефективності функціонування системи охорони здоров'я України.

Ключові слова: інновації, система охорони здоров'я, державна політика, механізми державного управління.

У світі державне управління охороною здоров'я є одним з пріоритетних напрямів державної політики, адже турбота про життя і здоров'я є базовими для будь-якої країни. Від цього залежить якість робочої сили, її продуктивність та ефективність виробництва. Проблема невідповідності гарантій держави та можливості їх виконання у розвинених країнах долається наявністю двох майже незалежних систем: державної медицини для бідного населення (мінімум найнеобхідніших послуг), та страхової для вищого та середнього класів.

Упродовж багатьох століть Україна накопичує досвід побудови національної системи державного управління і самоврядування та їх правового регулювання. Використання цієї історичної спадщини є важливим джерелом побудови сучасної Української держави, а врахування історичного досвіду державного управління системою охорони здоров'я – об'єктивною необхідністю [1, с. 12].

Окремі аспекти державного регулювання інноваційного розвитку в своїх працях розглядали такі зарубіжні та вітчизняні вчені як: Г. В. Атаманчук, Л. К. Безчасний, Р. Р. Блейк, В. Г. Бодров, А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, Г. Я. Гольдштейн, В. Ф. Гриньов, С. М. Ілляшенко, М. І. Туган-Барановський, Й. Шумпетер, Н. М. Фонштейн та ін.

За останні роки в Україні розгорнулася плідна робота з дослідження процесу державної політики та вироблення практичних рекомендацій щодо державної політики в галузі охорони здоров'я. Чітко простежується тенденція підвищення наукового інтересу таких вітчизняних учених, як М. М. Білинська, Ю. В. Вороненко, З. С. Гладун, Л. А. Голик, М. В. Голубчиков, Л. І. Жаліло, В. І. Журавель, В. В. Загородній, В. В. Косарчук,

Ф. М. Левченко, В. М. Лехан, В. М. Лобас, В. П. Мегедь, В. Ф. Москаленко, Я. Ф. Радиш, В. В. Рудень, І. М. Солоненко, А. В. Степаненко, А. Р. Уваренко та ін.

Система охорони здоров'я в Україні є вкрай застарілою та майже не зазнала змін з часів Радянського Союзу. Така система, побудована на так званій моделі Семашко, нівелює реальні потреби населення у сфері охорони здоров'я та ігнорує міжнародні тенденції модернізації та удосконалення у цій сфері. В результаті система охорони здоров'я України є вкрай неефективною, оскільки на сьогодні більшість медичних закладів існують у формі бюджетних установ та не мають достатнього рівня самостійності при прийнятті рішень навіть з питань поточного управління та діяльності закладу. У цьому зв'язку гостро постає питання впровадження інновацій як інструменту реформування системи охорони здоров'я України.

В силу свого організаційно-правового статусу заклади охорони здоров'я не мають законної можливості для легального залучення додаткових коштів, наприклад від зацікавлених юридичних осіб, міжнародних установ або благодійних фондів.

Все це в комплексі призводить до тінізації коштів у медичній сфері та створює передумови для корупційних схем.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яку ратифіковано Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р., передбачає посилення співпраці у сфері охорони здоров'я з метою підвищення рівня його безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання (глава 22 "Громадське здоров'я").

Таке співробітництво, зокрема, має охоплювати зміцнення системи охорони здоров'я України та її потенціалу, зокрема шляхом впровадження інновацій та здійснення реформ [8].

Стратегія сталого розвитку "Україна-2020", затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, також передбачає здійснення реформи системи охорони здоров'я. Так, пункт 7) розділу 3 передбачає, що метою державної політики у цій сфері є кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Орієнтиром у проведенні реформи є програма Європейського Союзу "Європейська стратегія здоров'я – 2020"[9].

Крім того, необхідність впровадження інновацій у сфері охорони здоров'я передбачена проектом Світового Банку "Поліпшення охорони здоров'я на службі людей", Меморандумом між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну та фінансову політику, укладеним у зв'язку з підписанням чотирьохрічної розширеної угоди в рамках Механізму розширеного фінансування (EFF) Міжнародного валютного фонду (лютий-березень 2015 року), Угодою про коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна" від 27 листопада 2014 р. (Розділ 16 "Реформа системи охорони здоров'я"), Національною стратегією побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 рр.

Поняття інновації лежить в основі процесів і закономірностей технічного, економічного, виробничого, екологічного та соціального характеру в розвитку держави і суспільства. Інновації сприяють нарощуванню науково-технічного та виробничо-економічного потенціалів підприємств. Інновація виникає в результаті використання результатів наукових досліджень і розробок, спрямованих на вдосконалення процесу виробничої діяльності, економічних, правових і соціальних відносин в галузі науки, охорони здоров'я, освіти, а також в інших сферах діяльності суспільства.

В науковій літературі зустрічаються різні визначення інновацій та їх класифікацій.

Зокрема, зарубіжні автори Б. Санто, Р. Фостер, І. Шумпетер трактують поняття "інновації" в залежності від об'єкта і предмета дослідження.

Б. Санто вважає, що інновація – це такий суспільно-технічно-економічний процес, який через практичне використання ідей і винаходів приводить до створення кращих, відмінних від інших за своїми властивостями виробів, технологій, і у випадку, якщо вони орієнтуються на економічну вигоду або прибуток, поява інновації на ринку може принести додатковий дохід [6, с. 96].

Р. Фостер визначає інновацію як процес, у якому винахід або ідея набувають економічного змісту [11, с. 125].

І. Шумпетер трактує інновацію як нову науково-організаційну комбінацію виробничих факторів, мотивовану підприємницьким духом. У внутрішній логіці нововведень – новий момент динамізації економічного розвитку. Поняття інновація характеризується як радикальними, так і поступовими (інкрементальними) змінами у продуктах, процесах і стратегії організації. Виходячи з того, що метою нововведень є підвищення ефективності, економічності, якості життя, задоволеності клієнтів організації, поняття інноваційності можна ототожнювати з поняттям підприємливості – пильності до нових можливостей поліпшення роботи організації (комерційної, державної, благодійної) [12, с. 251].

М. Пирогов вважає, що інновації – це не зміна існуючого, а пропозиція іншого, що дозволить інакше поглянути на справжні проблеми. Медичне страхування як таке не може в тих чи інших формах вирішити проблеми охорони здоров'я, так як це система фінансування, а не надання медичної допомоги. А без надання якісної, своєчасної та достатньої медичної допомоги неможливо побудувати правильну систему її фінансування [5, с. 26].

У вітчизняному законодавстві визначено, що інновації – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [3, с. 266].

Отже, під інноваціями в охороні здоров'я можна розуміти результат діяльності, пов'язаної з розвитком медичних технологій, наукових досягнень і передового досвіду, що спрямований на отримання якісно нової ідеї оздоровлення, лікування, управління процесами в медичній галузі, отримання нових медичних товарів, технологій або послуг, які володіють конкурентними перевагами.

Інноваційний розвиток охорони здоров'я – це найбільш оптимальний шлях кардинального поліпшення здоров'я та якості життя населення, боротьби з його передчасною смертністю і вирішення демографічних проблем країни. Інновація в охороні здоров'я є реалізованим на ринку медичних послуг результатом, отриманим від вкладення капіталу в новий продукт або операцію (технологію, процес). Спонукальним механізмом розвитку інновацій у сфері охорони здоров'я, в першу чергу, є ринкова конкуренція. В умовах ринку установи, які надають медичні послуги, постійно змушені шукати шляхи скорочення витрат вироб-

ництва і виходу на нові ринки реалізації своїх послуг.

У науковій літературі існує безліч визначень поняття "інноваційний процес", що відрізняються за сутністю та змістом. Загально визнаним трактуванням на сучасному етапі визнається визначення інноваційного процесу як процесу перетворення наукового знання в інновацію.

Інноваційний процес у класичному науковому розумінні – це єдиний цикл, що складається із певних послідовних стадій. Наприклад, наукова розробка технічної ідеї, нової технології, доведення її до промислового використання, одержання нового продукту, його комерціалізація – всі ці стадії взаємообумовлені й забезпечують успіх інноваційного процесу лише при інтеграції їх в єдине ціле. Якщо цінні фундаментальні ідеї не використовуються для розробки нових технологічних процесів, а нові технології не перетворюються на товари суспільного попиту або знаходять лише дуже вузьке застосування в локальних сферах, потенціал даного напрямку науково-технічного прогресу практично не реалізується [7, с. 28].

Розглядаючи інноваційний процес як науково-технічний, що складається із сукупності послідовних дій, виникає необхідність визначити особливу роль наукової діяльності в процесі реалізації інновацій.

Наукова діяльність – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань. Основними її формами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Фундаментальні наукові дослідження – наукова, теоретична та експериментальна діяльність, спрямована на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язок. Прикладні наукові дослідження – наукова і науково-технічна діяльність, спрямована на одержання і використання знань для практичних цілей [3, с. 266].

Отже, у класичному інноваційному процесі доцільно виділити подібні фази: дослідження фундаментальної науки; прикладні дослідження; дослідно-конструкторські розробки; первинне освоєння (впровадження); широке впровадження (власне поширення інновації); використання; старіння інновації. Окрім науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт, інноваційний процес передбачає виробництво, реалізацію і споживання.

Інноваційний процес – це процес перетворення наукового знання в інновацію, тобто послідовний ланцюг подій, під час яких інновація визріває від ідеї до конкретного продукту, технології або послуги і поширюється при практичному використанні. На відміну від науково-технічного, інноваційний процес не закінчується так званим

упровадженням – першою появою на ринку нового продукту, послуги або доведенням до проектної потужності нової технології. Цей процес не переривається й після впровадження, оскільки з поширенням нововведення вдосконалюється, стає більше ефективним, набуває нових споживчих властивостей. Це відкриває для нього нові сфери застосування, а отже, і нових споживачів, які сприймають даний продукт, технологію або послугу як нові саме для себе. Тут йдеться, в першу чергу, про пацієнтів як про споживачів у системі охорони здоров'я [2, с. 258].

Об'єктивно так відбувається в усьому світі, тому що сьогодні в середньому час проходження інноваційного процесу значно зменшився порівняно з недалеким минулим (20-річної давнини). Це пов'язано зі світовими глобалізаційними процесами. Тому найбільш вартісні та ризикові перші стадії інноваційних процесів проходять у певному середовищі (більш розвиненому), а застосовуються вже там, де в цьому є потреба (наприклад країни колишнього соціалістичного табору). Однак для розвинених країн ці процеси вже не вважаються інноваційними. Вони впроваджуються в країнах з перехідною економікою, тобто комерціалізуються. А в розвинених країнах відбуваються нові розробки процесів, до впровадження яких в Україні недостатньо умов.

Інноваційні процеси мають переважно венчурний, тобто ризиковий характер, тому ними важко управляти, але можна їх регулювати, спрямовувати в потрібне русло.

Інноваційні процеси в системі охорони здоров'я – це саме такі процеси, які кардинально змінюють і поліпшують стан системи охорони здоров'я (маються на увазі якісні зміни). Кожен інноваційний процес має стадії-етапи. Необхідно з'ясувати на якій стадії-етапі знаходиться той чи інший процес і що конкретно необхідно для його реалізації та спрямувати до чітко визначеної мети (таргетинг інноваційного процесу).

Інноваційність процесів полягає, перш за все, у задоволенні потреб громадян новими методами, тобто в нових способах задоволення суспільних потреб, зокрема в охороні здоров'я.

Під інноваційними процесами в системі охорони здоров'я треба розуміти безперервний цикл пошуку та реалізації значущих конкурентоспроможних напрямів загальнодержавного значення, які можуть сприяти вирішенню суспільних проблем забезпечення громадян доступною та якісною медичною допомогою.

Основний інноваційний процес у системі охорони здоров'я – це ресурсозабезпечення, а саме – забезпечення фінансовими, матеріальними, кадровими, інформаційними ресурсами.

Говорячи про розвиток вітчизняної системи охорони здоров'я, треба відмітити, що на сьогодні практично створено умови для остаточного формування та реалізації таких суттєвих інноваційних процесів, як: запровадження багатоканального та багаторівневого фінансування галузі; запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування; перехід до принципів доказової медицини з метою підвищення якості процесу лікування; запровадження формулярної системи, яка передбачає чітке та обґрунтоване лікарське забезпечення; розробка та впровадження стандартів діагностики та лікування хвороб на усіх рівнях надання медичної допомоги; модернізація галузі з метою підвищення достовірності та якості діагностики і лікування; створення інфраструктури, яка б сприяла розвитку системи охорони здоров'я, основувшись на міжгалузевій інтеграції.

Отже, інноваційні процеси в охороні здоров'я – це впровадження нововведень у систему охорони здоров'я.

Щодо інноваційних процесів в системі охорони здоров'я, варто зазначити їх певні особливості. Так, інноваційні процеси в системі охорони здоров'я відрізняються від інноваційних процесів, наприклад, у медицині, тим, що в останній – це впровадження нових методів діагностики та лікування, нових лікарських форм і засобів. Тобто, розглядаючи медицину як науку, йдеться про

науково-технічні інновації. Інноваційні процеси в системі охорони здоров'я – це впровадження нових форм функціонування системи, насамперед організаційних, управлінських, комунікаційних форм та ін. При цьому інновацією для України може бути і трансформація позитивного закордонного досвіду до наших умов. Головним при цьому є те, що будь-які позитивні зміни стануть новими і допоможуть розв'язати проблему доступності та якості медичної допомоги в Україні [4, с. 59].

Інноваційні процеси в системі охорони здоров'я повинні бути спрямовані на прорив, що приведе до зміни ситуації. Під інноваційними напрямами розвитку системи охорони здоров'я слід розуміти напрями значного масштабу, які розв'язують загальнодержавні проблеми задоволення потреб громадян в якісній і доступній медичній допомозі.

На нашу думку, інноваційна модель розвитку охорони здоров'я повинна передбачати єдність медичної науки, розвиток системи безперервної медичної освіти, міжнародне партнерство з провідними країнами та науковими центрами, охорону інтелектуальної власності, розвиток державно-приватного партнерства, створення цільових міжвідомчих медичних наукових програм.

У зв'язку з цим інноваційну модель охорони здоров'я можна представити у наступному вигляді:

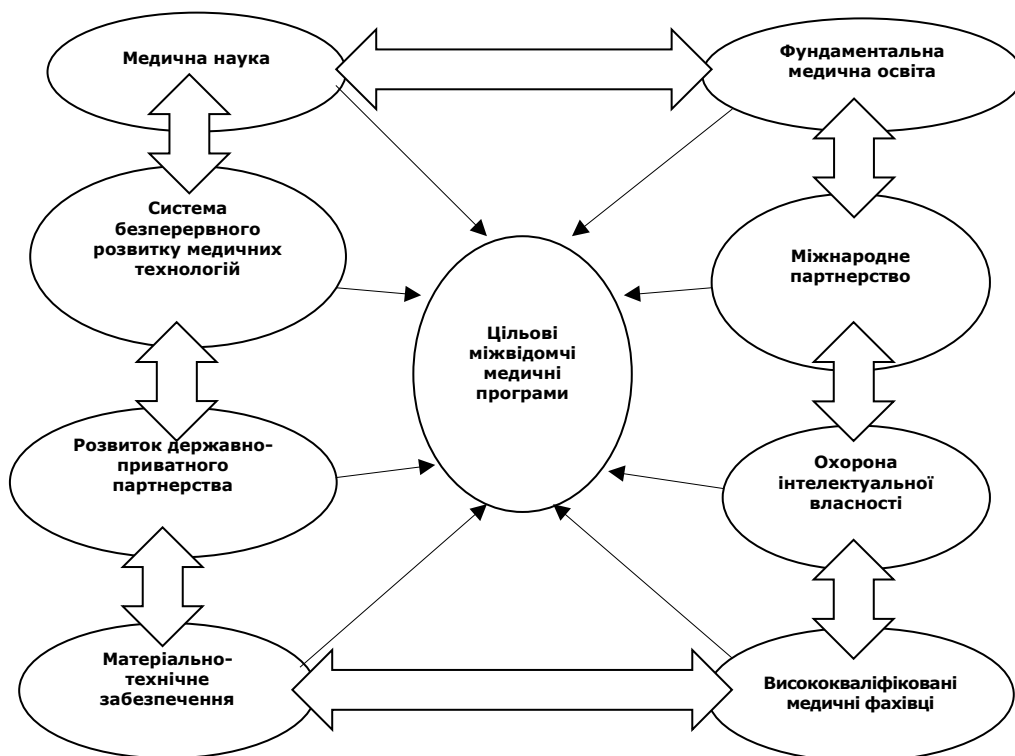


Рис. 1. Інструментарій інноваційної моделі розвитку охорони здоров'я

При всьому розмаїтті ринкових нововведень важливою умовою для їх практичної реалізації є залучення інноваційних інвестицій в достатньому обсязі.

Інноваційні інвестиції в сфері охорони здоров'я являють собою одну з форм інвестування в систему надання медичної допомоги, здійснюваного з метою впровадження інновацій в процес надання медичних послуг населенню. Інноваційні інвестиції орієнтовані на майбутній результат і стають рентабельними, як правило, не відразу, що робить їх ризикованими.

С. Філін у складі інноваційного ризику виділяє загальні та специфічні ризики. До загальних видів господарських ризиків інноваційної діяльності підприємства науковець відносить:

- ризик нереалізації виробленої продукції;
- ризик недоотримання або несвоєчасного отримання оплати за реалізовану без передоплати продукцію;
- ризик зриву власних виробничих планів або венчурних проектів;
- ризик неотримання зовнішніх інвестицій і кредитів.
- До специфічних ризиків загального інноваційного ризику належать:
- ризик невірної обраного напрямку інвестицій;
- ризик невірної оцінки перспектив розвитку;
- ризик недостатності матеріально-технічної бази;
- ризик недостатності або низької кваліфікації кадрової бази;
- ризик масштабування (лабораторності);
- ризик відсутності патентної чистоти;
- ризик відсутності сертифікації продукції [10, с. 217].

Основним об'єктом державного регулювання інноваційної політики регіону є потенціал територій, які досить суттєво відрізняються один від одного. Відтак до числа заходів, необхідних для підвищення їх інноваційних можливостей варто віднести:

- а) обмін досвідом з більш розвиненими регіонами та організаціями;
- б) організація юридичної, консалтингової, інформаційної допомоги організаціям-інноваторам (пошук і підбір ділових партнерів, консультації сторін, сприяння у навчанні та діяльності тощо);
- в) проведення конференцій, семінарів, симпозіумів з метою підвищення інтересу до інноваційної діяльності;
- г) формування територіальних центрів підтримки організацій-інноваторів.

Висновки. Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що вдосконалення медичної допомоги населенню можливе лише за умови інноваційного розвитку охорони здоров'я на основі досягнень фундаментальної науки, створення і впровадження в медичну практику нових ефективних ліку-

вально-діагностичних технологій і лікарняних засобів.

Безперервний поступальний процес оновлення медичної сфери вимагає формування і адекватного фінансового забезпечення цільових програм за пріоритетними напрямками розвитку медицини та охорони здоров'я.

На сучасному етапі українського державотворення інноваційний розвиток охорони здоров'я передбачає:

- 1) створення умов для розвитку фундаментальних і прикладних біомедичних наукових досліджень;
- 2) розвиток системи планування і прогнозування наукових досліджень, вибір пріоритетних напрямків;
- 3) концентрацію фінансових засобів і кадрових ресурсів за пріоритетними та інноваційними напрямками розвитку медичної науки;
- 4) формування державного завдання на розробку нових медичних технологій профілактики, діагностики та лікування захворювань і реабілітації хворих, на обґрунтування обсягів їх реалізації та розробки алгоритмів впровадження і контролю їх застосування;
- 5) розробку наукових програм фундаментальних досліджень, які виконують на основі міжнародної взаємодії наукових колективів, установ, організацій;
- 6) створення системи впровадження результатів науково-технічної діяльності в практику охорони здоров'я з використанням різних форм державно-приватного партнерства, підтримкою малого і середнього бізнесу в медичній науці.

Лише за таких умов варто сподіватись на якісні зміни в системі охорони здоров'я України.

Список використаної літератури

1. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис і перспективи розвитку : / кол. авт. ; упор. проф. Я. Ф. Радиш ; передмова проф. Т. Д. Бахтеєва ; заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша. – Київ : Вид-во НАДУ, 2013. – 424 с.
2. Дорофиев В. В. Инновационный менеджмент и научно-техническая деятельность / В. В. Дорофиев, В. П. Колосюк. – Донецк: ВІК, 2007. – 418 с.
3. Закон України "Про інноваційну діяльність" від 04.07.2002 р. № 40-IV // ВВР України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
4. Карамішев Д. В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д. В. Карамішев. – Харків : Магістр, 2007. – 304 с.
5. Пирогов М. В. Новые подходы к формированию территориальной программы государственных гарантий (территориальной программы обязательного медицинского страхования) / М. В. Пирогов,

- Е. В. Манухина // Глав Врач : ежемес-
ячный научно-практический журнал. –
2011. – № 8. – С. 21–27.
6. Санто Б. Инновация как средство эконо-
мического развития : учебник / Б. Санто ;
пер. с венгер. – Москва : Прогресс,
2005. – 376 с.
 7. Сухоруков А. Проблеми підвищення
інвестиційної активності регіонів / А. Су-
хоруков // Економіка України. – 2010. –
№ 8. – С. 26–33.
 8. Угода про асоціацію між Україною, з
однієї сторони, та Європейським Сою-
зом, Європейським співтовариством з
атомної енергії і їхніми державами-
членами, з іншої сторони [Електронний
ресурс]. – Режим доступу: [http://
zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/
paran2820#n2820](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820).
 9. Указ Президента України “Про Стра-
тегію сталого розвитку “Україна-2020”
[Електронний ресурс]. – Режим досту-
пу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show
/5/2015](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015).
 10. Филин С. А. Теоретические основы и
методология стратегического управле-
ния инновационным развитием : моно-
графия / С. А. Филин. – Тула : Изд-во
ТулГУ, 2010. – 425 с.
 11. Фостер Р. Созидательное разрушение:
Почему компании, “построенные навеч-
но”, показывают не лучшие результаты
и что надо сделать, чтобы поднять их
эффективность / Р. Фостер. – Москва :
Альпина Паблишер, 2015. – 378 с.
 12. Шумпетер Й. Теория экономического
развития / Шумпетер Й. – Москва : Ди-
ректмедиа паблишинг, 2008. – 456 с.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2015.

Гайдаш Д. С. Инновации как инструмент реформирования системы охраны здра- воохранения Украины

В статье исследованы проблемы и недостатки реформирования системы здравоохранения, акцентировано внимание на вопросах внедрения инноваций как инструмента реформирования системы здравоохранения Украины. Определены основные преимущества, недостатки и риски преобразований. Сформулированы основные проблемы, стоящие на пути внедрения в Украине инноваций. Предложено приоритетные инструменты повышения эффективности функционирования системы здравоохранения Украины.

Ключевые слова: инновации, система здравоохранения, государственная политика, механизмы государственного управления.

Gaydash D. Innovation as a Tool Reforming The System Of Health Care In Ukraine

In the article the problems and shortcomings of the health system reform, focused on issues of innovation as a tool for health care reform in Ukraine. The main advantages, disadvantages and risks of change. The basic problems standing in the way of introduction in Ukraine of innovation. Proposed priority tools to enhance the functioning of the health system in Ukraine.

The health care system in Ukraine is extremely outdated and almost unchanged from the Soviet Union. This system, based on the so-called Semashko model, eliminates the real needs of the population in health and ignores international trends of modernization and improvement in this area. As a result, the health system in Ukraine is extremely inefficient, since most medical schools today are in the form of budgetary institutions and do not have sufficient autonomy in decision-making, even for current management and operations of the institution. In this connection the question arises innovation as a tool for health care reform in Ukraine.

Continuous incremental update process requires the formation of the medical sphere and adequate financial support special programs for the priority areas of medicine and health care.

At present Ukrainian state innovation development of health provides: creating conditions for the development of basic and applied biomedical research; development of planning and forecasting research, selection of priorities; concentration of funds and human resources in priority areas and innovative development of medical science; formation of the state for the development of new medical technologies in the prevention, diagnosis and treatment and rehabilitation of patients to justify the amount of their implementation and the development of algorithms for implementation and monitoring their application; development of research programs of fundamental research that is carried out on the basis of international cooperation of research teams, institutions and organizations; a system implementation of scientific and technological activities in public health practice using different forms of public-private partnerships, support for small and medium business in medical science.

Only under such conditions should expect a qualitative change in the health system of Ukraine.

Key words: innovation, health care system, public policy, governance mechanisms.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

**Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до збірника наукових праць
"Право та державне управління"**

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами.

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (600 символів), російською (600 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 706, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / АТ "УкрСиббанк"

р/р 26001504757200 / ОКПО 19278502 / МФО 351005

За друк статті у збірнику наукових праць "Право та державне управління".